

N° 91

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 octobre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les investissements dans la police et la gendarmerie,*

Par M. Jean-Vincent PLACÉ,

Sénateur.

---

(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.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	11
<b>RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	15
<b>I. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT</b> .....	20
<b>A. LE PILOTAGE DE LA DÉCISION : UNE RÉPARTITION CLAIRE DES RÔLES</b> .....	20
1. <i>La fonction immobilière</i> .....	20
2. <i>Les systèmes d'information et de communication (SIC)</i> .....	21
3. <i>Le parc roulant</i> .....	22
4. <i>L'affermissement du rôle coordonnateur du secrétariat général (SG) du ministère</i> .....	23
5. <i>Le particularisme de la préfecture de police de Paris</i> .....	24
<b>B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : UNE MEILLEURE LISIBILITÉ OFFERTE À LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT</b> .....	25
1. <i>Le réalisme budgétaire comme horizon</i> .....	25
2. <i>Le bilan de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dite « LOPSI 1 »</i> .....	26
a) <i>Un taux de sur-consommation de 104 % pour la police</i> .....	27
b) <i>Un taux de sous-consommation de 80 % pour la gendarmerie</i> .....	28
3. <i>L'application 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 »</i> .....	29
a) <i>Le dynamisme de l'exécution de la LOPPSI 2 pour la police</i> .....	29
b) <i>Les taux de réalisation également élevés pour la gendarmerie</i> .....	30
c) <i>La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 : 113,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour la police</i> .....	31
d) <i>La LOPPSI 2 en 2013 pour la gendarmerie : 81,4 millions d'euros en CP</i> .....	32
4. <i>Le budget triennal en cours : la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017</i> .....	32
<b>C. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DEPUIS 2001</b> .....	34
1. <i>Le « stop and go » des crédits de la police</i> .....	34
2. <i>La chute de l'investissement de la gendarmerie à partir de 2008</i> .....	36
3. <i>La faiblesse des marges de manœuvre en gestion</i> .....	37
<b>D. LES ARBITRAGES RÉALISÉS ENTRE LES GRANDS POSTES DE DÉPENSE</b> .....	39
1. <i>L'augmentation des dépenses de rémunération et ses effets induits</i> .....	39
a) <i>Le titre 2 : 87,7 % du budget total des deux forces</i> .....	39
b) <i>Les facteurs de croissance de la masse salariale</i> .....	40
c) <i>La rigidification des dépenses</i> .....	42
2. <i>La priorité accordée au fonctionnement par rapport à l'investissement</i> .....	43
3. <i>La relégation au second plan de déterminants pourtant structurels</i> .....	45
<b>II. LA MODERNISATION DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE</b> .....	46
<b>A. LES PROGRÈS DANS LES MATÉRIELS ET LES ÉQUIPEMENTS</b> .....	46
1. <i>L'habillement : l'impératif de protection des personnels</i> .....	46
2. <i>La mise à niveau de l'armement</i> .....	48

B. LE SAUT TECHNOLOGIQUE .....	50
1. <i>Le traitement automatisé des données</i> .....	51
a) La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) .....	51
b) Le commissariat électronique .....	53
2. <i>L'amélioration de l'interopérabilité des réseaux de radiocommunication</i> .....	54
3. <i>La vidéosurveillance : un investissement à fonds perdus</i> .....	55
a) Le développement de ce système de surveillance : 133,6 millions d'euros depuis 2007 (hors Paris).....	55
b) Le cas particulier de Paris.....	56
c) La demande d'un moratoire sur ce type d'investissement .....	57
C. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE (PTS).....	58
1. <i>La montée en charge de nouveaux outils : l'exemple du fichier national automatisé         des empreintes génétiques (FNAEG)</i> .....	58
2. <i>Le caractère modéré de la dépense</i> .....	60
3. <i>Les enjeux financiers de la PTS</i> .....	61
a) Le maintien des capacités opérationnelles des services.....	61
b) La poursuite des grands chantiers en cours.....	62
c) La problématique de la gestion des consommables .....	62
d) L'impact sur les frais de justice .....	63
4. <i>La recherche de convergences entre les laboratoires de la police et de la         gendarmerie</i> .....	64
a) La coexistence de deux réseaux .....	64
b) La capacité d'expertise consommatrice d'investissements .....	66
c) La fusion de l'institut national de police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) : une fausse bonne idée .....	67
<b>III. L'INVESTISSEMENT IMMATERIEL ET L'ADAPTATION AUX NOUVEAUX PHÉNOMÈNES DE DÉLINQUANCE</b> .....	67
A. LA FORMATION DES PERSONNELS : VALORISER LE CAPITAL HUMAIN .....	68
1. <i>Le redimensionnement de la politique de formation</i> .....	68
2. <i>L'activité soutenue</i> .....	69
a) La formation initiale et continue de la police.....	69
b) Les priorités de la gendarmerie .....	71
3. <i>L'effort en faveur du parc immobilier et des moyens informatiques</i> .....	72
a) La différenciation des niveaux d'investissement pour les écoles de police .....	72
b) Le soutien de l'activité des écoles de gendarmerie .....	74
B. LA PRÉVENTION : UN INVESTISSEMENT « RENTABLE » .....	75
1. <i>La diversité des dispositifs</i> .....	76
a) Du côté de la police .....	76
b) Du côté de la gendarmerie .....	77
2. <i>La difficulté de chiffrer cet investissement atypique</i> .....	78
C. LE CIBLAGE DU FINANCEMENT SUR DES « POLITIQUES SECTORIELLES ».....	79
1. <i>La lutte contre la délinquance environnementale : un investissement surtout en         effectifs</i> .....	79
a) La progression de cette criminalité.....	79
b) L'organisation des services en réseau .....	80
c) Les équipements spécifiques.....	81
2. <i>La cybercriminalité : une réponse à fort contenu technologique</i> .....	82
a) L'articulation de plusieurs composantes opérationnelles.....	82
b) La mise en service d'infrastructures adaptées.....	82
c) L'équipement des enquêteurs.....	83

3. Les zones de sécurité prioritaires (ZSP) : le redéploiement de moyens.....	83
a) Le lien avec la population repensé .....	83
b) La création de 61 zones au total.....	84
c) Le très faible impact sur les investissements .....	86
<b>IV. LES BESOINS URGENTS : L'IMMOBILIER, LES VÉHICULES, LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES .....</b>	<b>86</b>
<b>A. LA REMISE À NIVEAU NÉCESSAIRE DES CASERNES ET DES COMMISSARIATS.....</b>	<b>87</b>
1. <i>La conduite de quelques grands projets phares...</i> .....	87
a) Le transfert du siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux .....	88
b) L'installation de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) à Levallois-Perret.....	88
c) Le déménagement de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) dans la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles .....	89
2. <i>...ne doit pas masquer l'état très dégradé d'une partie du parc immobilier.....</i>	90
a) La gendarmerie.....	90
b) La police .....	92
3. <i>L'impasse budgétaire actuelle.....</i>	95
a) Un besoin de financement à hauteur de 300 millions d'euros pour les casernes de gendarmerie .....	95
b) Le tarissement des crédits pour le relogement des commissariats de taille intermédiaire .....	96
4. <i>Les partenariats publics-privés (PPP) : un chemin non pertinent .....</i>	97
a) Le principe en œuvre .....	97
b) Le recours aux PPP dans la période récente .....	98
c) Le coût excessif de ce type de montages .....	100
5. <i>La mise à contribution des collectivités territoriales .....</i>	101
a) Les voies juridiques permettant aux collectivités territoriales de conduire des projets immobiliers au profit de la police et de la gendarmerie .....	102
b) L'impossibilité de valoriser précisément ce soutien.....	103
6. <i>Les efforts encore à accomplir pour assurer le respect des droits fondamentaux et de         la dignité de la personne humaine dans les lieux de privation de liberté .....</i>	104
a) La vétusté et l'exiguïté des locaux de garde à vue .....	104
b) L'usage de la vidéosurveillance à encadrer strictement .....	107
7. <i>L'amélioration en cours de l'accessibilité au public.....</i>	109
a) L'objectif à atteindre d'ici 2015 pour les établissements recevant du public (ERP) .....	109
b) Le bilan d'étape en demie teinte .....	109
<b>B. LE COÛTEUX RENOUVELLEMENT DES VÉHICULES.....</b>	<b>112</b>
1. <i>L'ampleur du parc automobile : 59 269 véhicules toutes catégories confondues .....</i>	112
2. <i>La rationalisation récente du parc automobile des services centraux de la police .....</i>	113
3. <i>L'enjeu financier de la mobilité : théoriquement 183,3 millions d'euros en 2014 .....</i>	114
<b>C. LE FINANCEMENT EN ATTENTE DE LA COMPOSANTE AÉRIENNE DE LA GENDARMERIE .....</b>	<b>116</b>
1. <i>La rationalisation des moyens aériens.....</i>	116
a) La répartition des missions de sécurité entre la gendarmerie et la sécurité civile.....	116
b) L'emploi d'une flotte par la police.....	117
2. <i>La couverture du territoire .....</i>	118
a) Les trois types d'appareil.....	118
b) La cohérence de l'implantation.....	120
c) La maintenance en régie .....	122
3. <i>Le problème posé par le remplacement des Ecureuils.....</i>	122

<b>V. LES PROGRÈS DE LA STRATÉGIE D'ACHAT</b> .....	123
<b>A. LES MUTUALISATIONS POLICE / GENDARMERIE</b> .....	123
1. <i>L'armement</i> .....	124
2. <i>Les automobiles</i> .....	124
3. <i>L'habillement</i> .....	125
4. <i>La formation</i> .....	126
5. <i>Les systèmes d'information et de communication (SIC)</i> .....	127
6. <i>Les gains et les limites de la démarche</i> .....	127
<b>B. LE RÔLE PIVOT DE L'UNION DES GROUPEMENTS D'ACHATS PUBLICS (UGAP)</b> .....	128
1. <i>La montée en puissance depuis les années 2000</i> .....	129
2. <i>Les avantages retirés du partenariat</i> .....	130
<b>C. LA DÉPENSE D'INVESTISSEMENT COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT : LA MISE EN ŒUVRE VOLONTARISTE DU CRITÈRE ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL</b> .....	131
1. <i>La répartition actuelle des marchés</i> .....	131
2. <i>Le caractère inopérant en droit de la référence à un « achat français »</i> .....	133
3. <i>L'approche volontariste à privilégier : la valorisation du critère environnemental et social</i> .....	134
4. <i>Le perfectionnement des conditions de passation des marchés</i> .....	135
a) Le développement du « sourcing » .....	135
b) L'allotissement.....	136
c) Les circuits courts .....	137
<b>D. L'ENGAGEMENT RÉSOLU DANS UNE DÉMARCHE D'ACHAT ÉCO-RESPONSABLE</b> .....	137
1. <i>Les textes en vigueur</i> .....	138
a) Le socle législatif .....	138
b) Les dispositions réglementaires .....	138
c) Les stratégies ministérielles .....	139
2. <i>Les avancées réalisées</i> .....	139
a) La professionnalisation et la sensibilisation des acheteurs .....	139
b) L'amélioration du bilan énergétique des bâtiments.....	140
c) Le souci apporté à la gestion des déplacements .....	141
3. <i>Le taux de diésélisation trop élevé du parc de véhicules</i> .....	141
4. <i>La lutte impérative contre l'obsolescence programmée</i> .....	142
a) Le contexte général .....	142
b) Les mesures à prendre .....	143
<b>E. LA PROSPECTIVE : ANTICIPER SUR LES BESOINS FUTURS</b> .....	144
1. <i>Les dispositifs de veille : une expertise précieuse</i> .....	144
a) Les structures propres à chacune des deux forces .....	144
b) Les centres d'expertise partagée .....	145
c) L'approfondissement de l'intégration : la perspective d'un service des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) .....	145
2. <i>Le foisonnement des pistes à explorer</i> .....	146
a) L'identification.....	147
b) La protection.....	148
c) La surveillance .....	149
3. <i>Les expérimentations en cours</i> .....	151
a) Les SIC .....	151
b) La PTS.....	151
c) Les autres matériels.....	151

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>153</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>155</b>
<b>ANNEXES</b>	
<b>I. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>159</b>
<b>II. L'ETAT DU PARC DOMANIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE .....</b>	<b>162</b>
<b>III. L'ETAT DU PARC LOCATIF DE LA GENDARMERIE NATIONALE.....</b>	<b>163</b>



Mesdames, Messieurs,

L'action de la police et de la gendarmerie nationales se situe **au cœur du pacte républicain**. Confrontées à une délinquance en constante mutation et devant faire face à une attente légitime de nos concitoyens soucieux de leur droit à la sécurité, nos forces de sécurité intérieure remplissent une mission régaliennne aussi difficile qu'indispensable. Dans ce contexte, pèse sur l'Etat l'obligation de garantir à la police et la gendarmerie les moyens d'accomplir leur tâche.

Les besoins s'expriment tant en effectifs qu'en termes de maintien en condition opérationnelle des **équipements**. L'accélération du rythme des **progrès scientifiques et techniques** représente aussi un puissant levier de changement : de nouvelles menaces (cybercriminalité, par exemple) apparaissent et appellent des réponses adaptées, tandis que la diffusion de nouvelles technologies peut ouvrir la voie à une sécurité revisitée pour être plus efficace et au meilleur coût.

Dans ces conditions, l'effort d'investissement tient une place centrale dans **la préparation des forces de sécurité** aux défis qu'elles doivent relever aujourd'hui et auxquels elles devront faire face demain. Cet effort traduit autant une volonté politique qu'une capacité à anticiper l'avenir. Son évolution constitue en outre un signal non négligeable en direction de personnels (policiers et gendarmes) soumis à de fortes pressions et exprimant au quotidien des besoins matériels sur le terrain.

Or, au cours des derniers exercices budgétaires, votre commission des finances a constaté des mouvements souvent erratiques, d'une année sur l'autre, des **crédits consacrés à l'investissement** de la police et de la gendarmerie nationales. Elle a ainsi pu évoquer une politique du « stop and go » pour décrire ces ruptures successives, ou encore regretter la tendance à arbitrer trop systématiquement en faveur des dépenses de fonctionnement.

Aussi, votre rapporteur spécial a-t-il jugé nécessaire de porter un regard à la fois rétrospectif et distancié par rapport à ces évolutions pour en **tirer un bilan et baliser des pistes d'avenir**. Comment la police et la gendarmerie nationales ont-elles abordé et conduit leur nécessaire modernisation ? En quoi ont-elles accompli un saut technologique ? L'investissement a-t-il bénéficié de manière égale à tous les secteurs de leur activité et de leur organisation, ou certains volets ont-ils été plus difficilement financés que d'autres ? Enfin, la stratégie d'achat mise en œuvre pour ces investissements satisfait-elle à l'impératif de réalisation d'économies en

période de fortes tensions budgétaires, ainsi qu'au souci de responsabilité  
environnementale de l'Etat ?

## **SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### ***I. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT***

En matière d'investissement, **le processus de prise de décision** associe plusieurs entités et structures en fonction de leurs champs de compétences respectifs. Alors qu'on pourrait craindre un éparpillement des responsabilités, il ressort plutôt une répartition claire des rôles.

La stratégie d'investissement des deux forces peut s'appuyer sur un outil utile : la programmation budgétaire pluriannuelle. Contribuant au réalisme budgétaire, **cette programmation facilite la visibilité des projets d'investissement dans le temps.**

Depuis 2001, **la trajectoire budgétaire de l'investissement** de la police et de la gendarmerie présente quelques grandes caractéristiques : un effort important sous l'effet de la LOPSI 1 et de la LOPPSI 2, une évolution heurtée des crédits en faveur de la police et la chute de l'investissement de la gendarmerie depuis 2008. Globalement, la tendance est à la baisse pour les deux forces et les marges de manœuvre sont très faibles en gestion au cours de l'exercice.

**Les arbitrages réalisés au cours des dernières années l'ont souvent été au détriment de l'investissement.** Les réductions d'effectifs ayant été plus que compensées notamment par les effets de mesures catégorielles (protocole « corps et carrières » pour la police et « PAGRE » pour la gendarmerie), la dynamique des dépenses de rémunération (titre 2) explique pour une bonne part les tensions pesant sur le titre 5 (dépenses d'investissement). La décision compréhensible des responsables de programmes de « sanctuariser » les crédits de fonctionnement courant (afin de préserver le maintien en condition opérationnelle des forces) a également fortement joué.

### ***II. LA MODERNISATION DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE***

Au cours de la période passée, **le mouvement de modernisation de la police et de la gendarmerie a été mené à un rythme soutenu.** Les progrès ont concerné tant la protection des personnels (habillement) que les armements. Un véritable saut technologique s'est produit avec quelques réalisations emblématiques (lecture automatisée des plaques d'immatriculation, commissariat électronique, progrès dans l'interopérabilité des réseaux de radiocommunication...).

Dans ce contexte, **la vidéosurveillance** a absorbé un budget significatif (133,6 millions d'euros depuis 2007, hors Paris). Dans la mesure où aucune étude scientifique indépendante n'a pour l'instant apporté la démonstration de l'efficacité de cet outil, votre rapporteur spécial demande un moratoire sur ce type d'investissement.

**La montée en puissance de la police technique et scientifique (PTS) aura été l'un des faits les plus marquants** sur la période récente. Sans requérir d'investissements aussi importants qu'on aurait pu le penser, la PTS apporte un gain d'efficacité supplémentaire dans les techniques d'enquêtes. Insensiblement, la culture de la preuve se substitue à celle de l'aveu. La question se pose désormais du recours de la PTS dans le cadre des enquêtes « de masse ».

### ***III. L'INVESTISSEMENT IMMATÉRIEL ET L'ADAPTATION AUX NOUVEAUX PHÉNOMÈNES DE DÉLINQUANCE***

Une part significative de l'investissement de la police et de la gendarmerie réside dans des actifs immatériels. Il s'agit tout d'abord de **valoriser le capital humain** *via* la formation des personnels. Le format de cette politique a été redimensionné au cours des dernières années avec la fermeture de plusieurs écoles de police et de gendarmerie. Ces fermetures ont eu pour contrepartie un effort sur le parc immobilier et les moyens informatiques des écoles.

Parmi les autres investissements immatériels, **la prévention** occupe une place essentielle. La police et la gendarmerie ont multiplié les dispositifs dans ce domaine avec de réels succès. Il est toutefois impossible, à l'heure actuelle, de chiffrer le montant des crédits consacrés à l'ensemble de ces actions. Des outils de contrôle de gestion adaptés doivent désormais être mis en place afin de parvenir à un meilleur suivi de cette dépense.

**L'émergence de nouvelles formes de criminalité, notamment sur Internet et à l'encontre de l'environnement**, appelle des réponses adaptées. Dans ces domaines, l'investissement se mesure autant en termes financiers qu'à l'aune de la mobilisation de moyens humains.

### ***IV. LES BESOINS URGENTS : L'IMMOBILIER, LES VÉHICULES, LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES***

**Le principal point noir de l'investissement en faveur des forces de sécurité intérieure se situe au niveau du parc immobilier de la police et de la gendarmerie.** D'importants retards ont été pris au cours des dernières années, l'immobilier ayant en quelque sorte servi de variable d'ajustement. Cette situation est aujourd'hui préjudiciable à plusieurs titres : l'image de la justice dans le pays en est dégradée, les conditions d'accueil du public ne sont pas toujours satisfaisantes, nombre de locaux de garde à vue ne permettent pas

le respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne humaine, enfin, le « moral des troupes » s'en ressent (mauvaises conditions de travail, conditions de logement parfois difficilement acceptables notamment pour les gendarmes). Le besoin de financement pour les seules casernes de la gendarmerie est aujourd'hui estimé à **300 millions d'euros**.

Un autre retard a été pris en matière de **renouvellement des véhicules** des deux forces. L'état actuel d'ancienneté du parc roulant de la police et de la gendarmerie nécessiterait en 2014, et selon les estimations théoriques produites par les responsables des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », une enveloppe de **183,3 millions d'euros**. Le besoin d'investissement pour les deux années suivantes serait encore supérieur à 100 millions d'euros.

Alors que la rationalisation des moyens aériens entre la gendarmerie, la sécurité civile et la police a atteint un stade satisfaisant, le renouvellement d'une part de la composante aérienne de la gendarmerie appelle aujourd'hui une décision urgente. Si l'affermissement des dernières tranches de **renouvellement des Ecureuils** n'intervient pas d'ici 2014, l'Etat devra s'acquitter d'un dédit à hauteur de **5,5 millions d'euros**.

## ***V. LES PROGRÈS DE LA STRATÉGIE D'ACHAT***

**Le rattachement à compter de 2007 de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur a produit les effets escomptés en termes d'accélération du processus de mutualisation des achats** (notamment d'investissement) de la police et de la gendarmerie. Ce mouvement de mutualisation a également pu tirer bénéfice de l'offre et du soutien apporté par l'union des groupements d'achats publics (UGAP) depuis le début des années 2000. Au total, des économies substantielles ont pu être dégagées et des personnels (auparavant affectés au montage et au suivi des marchés publics) redéployés.

**La dépense d'investissement dans la sécurité intérieure ne joue toutefois pas encore pleinement le rôle de levier de développement qu'elle pourrait avoir.** Afin de la faire accéder à cette dimension, **votre rapporteur spécial préconise une mise en œuvre volontariste du critère environnemental et social.** Celle-ci permettra en particulier une meilleure valorisation de la production nationale, confrontée à la concurrence de pays à bas coûts de revient et à faible niveau de protection sociale et environnementale.

Plus généralement, la police et la gendarmerie doivent s'attacher à adopter une attitude exemplaire au regard de l'achat éco-responsable. **Le taux de diésélisation de leur parc de véhicules est encore trop élevé. La lutte contre l'obsolescence programmée demeure un chantier en jachère** qu'il convient désormais d'engager sans plus attendre.

**La veille technologique** représente l'ultime maillon d'une politique d'investissement efficace et pertinente. A cet égard, la police et la gendarmerie devront pour l'avenir continuer de se maintenir à niveau des bouleversements techniques et scientifiques qui ne manqueront pas de se produire. L'intensification du recours aux nouvelles technologies devra toutefois être conciliée avec une vigilance accrue s'agissant de l'impérieuse protection des libertés publiques et de la vie privée.

## **RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### ***I. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT***

**Recommandation n° 1 :** favoriser l'affirmation du rôle de coordonnateur du secrétariat général (SG) du ministère en veillant à sa complémentarité avec les responsables de programme (RPROG) des deux forces.

**Recommandation n° 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).

**Recommandation n° 3 :** respecter strictement le principe d'emploi de la réserve de précaution, qui a pour objet de permettre de couvrir des besoins non anticipés ou liés à des erreurs de prévision.

**Recommandation n° 4 :** avant toute réforme catégorielle, conduire à l'avenir une étude d'impact précise afin de préserver les marges de manœuvre nécessaires sur les budgets d'investissement de la police et de la gendarmerie.

### ***II. LA MODERNISATION DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE***

**Recommandation n° 5 :** décider d'un moratoire sur les investissements relatifs à la vidéosurveillance, dans l'attente d'une étude scientifique indépendante sur les apports véritables de la vidéosurveillance en termes de sécurité (en termes de taux d'élucidation, de lutte contre la délinquance, de prévention, de sentiment de sécurité, d'aspects psychosociaux, de suppression de la présence humaine, de garantie des libertés publiques...).

**Recommandation n° 6 :** créer un indicateur de performance relatif aux dispositifs de vidéosurveillance (mesurant par exemple le nombre d'affaires élucidées grâce à ce type de dispositif).

**Recommandation n° 7** : poursuivre la sensibilisation des magistrats et des officiers de police judiciaire (OPJ) sur l'impact de la PTS en termes de frais de justice.

**Recommandation n° 8** : mettre en place des indicateurs rendant compte de l'effort de formation par sexe et des progrès de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes au sein des forces de sécurité.

### ***III. L'INVESTISSEMENT IMMATÉRIEL ET L'ADAPTATION AUX NOUVEAUX PHÉNOMÈNES DE DÉLINQUANCE***

**Recommandation n° 9** : développer une plateforme d'échange des bonnes pratiques en matière de prévention.

**Recommandation n° 10** : réorienter le fond interministériel de la prévention de la délinquance (FIPD) vers son « cœur de cible », à savoir les actions de prévention sur le terrain plutôt que le financement de la vidéosurveillance.

**Recommandation n° 11** : développer les outils de contrôle de gestion nécessaires à l'identification des moyens déployés en faveur de la prévention.

**Recommandation n° 12** : simplifier les circuits de financement de la politique de prévention.

**Recommandation n° 13** : fiabiliser dans le temps les nouveaux états statistiques rendant compte de la délinquance environnementale, afin d'orienter au plus juste les futurs investissements consacrés à la lutte contre cette criminalité.

### ***IV. LES BESOINS URGENTS : L'IMMOBILIER, LES VÉHICULES, LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES***

**Recommandation n° 14** : traiter en priorité et en urgence les « points noirs » immobiliers de la police et de la gendarmerie, en établissant une programmation stratégique sur cinq ans.

**Recommandation n° 15** : ne pas engager de nouveau projet immobilier en partenariat public - privé (PPP), afin de préserver le peu de

marges de manœuvre restant sur les budgets d'investissement de la police et de la gendarmerie.

**Recommandation n° 16 :** dégager les crédits nécessaires à l'aménagement de locaux de garde à vue conformes au respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine.

**Recommandation n° 17 :** encadrer strictement le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de police et de gendarmerie.

**Recommandation n° 18 :** mettre en place un système d'interphonie dans toutes les cellules (des locaux de police et de gendarmerie) pour mieux garantir la sécurité des personnes détenues.

**Recommandation n° 19 :** maintenir l'effort d'investissement afin de parvenir à l'accessibilité au public des locaux de police et de gendarmerie dans les meilleurs délais.

**Recommandation n° 20 :** assurer le suivi des mesures prises suites aux observations de la Cour des comptes en 2010 relatives à la nécessaire rationalisation du parc automobile des services centraux de police.

**Recommandation n° 21 :** prendre dans les meilleurs délais une position sur les dernières tranches de renouvellement des hélicoptères Ecureuils de la gendarmerie, au risque dans le cas contraire de devoir s'acquitter d'un dédit important (5,5 millions d'euros).

## ***V. LES PROGRÈS DE LA STRATÉGIE D'ACHAT***

**Recommandation n° 22 :** rendre compte dans les documents budgétaires soumis au Parlement (projet annuel de performances 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° 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.

**Recommandation n° 33** : favoriser l'ouverture à l'achat de véhicule de seconde main pour faire des économies budgétaires et valoriser la réutilisation des produits dans le cadre d'une économie responsable.

**Recommandation n° 34** : mener à bien en 2014 la création du service des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), avec notamment le souci de développer une approche encore plus intégrée de la veille technologique et de la prospective.

**Recommandation n° 35** : concilier la diffusion du progrès technologique au sein des forces de sécurité intérieure avec l'impérieuse nécessité de garantir les libertés publiques et le droit à la protection de la vie privée.

## I. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

### A. LE PILOTAGE DE LA DÉCISION : UNE RÉPARTITION CLAIRE DES RÔLES

Lourde d'implications, la décision d'investissement pour la police et la gendarmerie résulte de **contributions interdépendantes** associant différentes entités. Ce dialogue se veut « *permanent et constructif* ».

Au bout du compte, si la décision d'investir reste une prérogative du **responsable de programme (RPROG)**, tant pour la police que pour la gendarmerie, cette décision associe néanmoins largement en amont toute une série de services dédiés et aux champs de compétences bien définis.

#### 1. La fonction immobilière

Concernant la politique d'investissement immobilière de la **police**, la **direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI)** occupe une place centrale. Aux termes de l'article 7-2 du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation<sup>1</sup>, elle est chargée « *de concevoir et mettre en œuvre la politique immobilière du ministère en liaison avec les responsables de programmes* ».

La DEPAFI trouve en relai, du côté de la direction générale de la police nationale (DGPN), la **direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)**<sup>2</sup> qui « *prépare, en liaison avec les directions concernées du ministère, les programmes immobiliers, informatiques et de transmissions de la police nationale et en suit l'exécution* »<sup>3</sup>.

La répartition des responsabilités entre la DEPAFI et la DRCPN pour la gestion des opérations immobilières d'investissement est organisée par une **délégation de gestion**, prise en application du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat. Cette délégation précise les rôles et les obligations des parties. Elle clarifie notamment le partage des responsabilités entre le responsable du programme « Police nationale » et la DEPAFI. Cette convention s'appuie sur une programmation pluriannuelle des opérations d'investissement immobilier. Elaborée par les deux parties, cette convention hiérarchise les projets et mentionne leurs coûts prévisionnels. Elle est *in fine* validée par le ministre de l'intérieur.

Au niveau déconcentré, les **secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP)** sont étroitement associés à la

---

<sup>1</sup> Modifié par l'article 5 du décret n° 2009-1631 du 23 décembre 2009.

<sup>2</sup> Créée le 1<sup>er</sup> septembre 2010 de la fusion de la direction de l'administration de la police nationale et de la direction de la formation de la police nationale.

<sup>3</sup> Article 9 du décret précité du 2 octobre 1985.

préparation de la prise de décision d'investissement immobilier. Au nombre de sept, ils ont une vocation inter-régionale. Ils font remonter leurs constatations ou leurs propositions à l'administration centrale par l'intermédiaire des préfets délégués pour la sécurité et la défense (choix des sites, modalités d'aménagement ou de travaux, rédaction des cahiers de charges...). Ils sont ensuite chargés de mener à bien les opérations immobilières décidées après arbitrage ministériel dans les meilleures conditions de délais, de régularité juridique et de rapport qualité - prix.

La réunion régulière du **collège des SGAP** permet, dans le domaine de l'immobilier, de faciliter les échanges de savoir-faire et de retours d'expérience. Cette circulation de l'information porte aussi bien sur les résultats obtenus que sur les problématiques nouvelles, telles que les opérations de mutualisation avec la gendarmerie nationale par exemple.

Pour la **gendarmerie**, la politique immobilière s'articule au niveau central autour de la **sous-direction de l'immobilier et du logement (SDIL)** et, sur délégation de gestion, du bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale (BAIGN).

**Au plan local**, la fonction immobilière est répartie entre :

- les régions (avec le bureau de l'immobilier et du logement) qui traitent de toute la problématique du parc domanial, des renouvellements de casernes, de la maintenance et de la gestion des loyers ;

- les groupements (avec leur service des affaires immobilières) dont le rôle majeur est de promouvoir la construction, le renouvellement et le suivi de l'entretien des casernes locatives, ainsi que la gestion des charges d'occupation.

## **2. Les systèmes d'information et de communication (SIC)**

Concernant la politique d'investissement dans les systèmes d'information et de communication (SIC), les acteurs sont différents mais les **principes fondamentaux** restent les mêmes.

Ainsi, concernant les orientations stratégiques des SIC de la **police nationale**, le pilotage est assuré par le cabinet du DGPN. Un **comité de pilotage des SIC** de la police réunit, sous la présidence du DGPN, l'ensemble des directeurs centraux. C'est dans cette instance que sont décidées les grandes orientations. Celles-ci déclinent la stratégie du ministère, en particulier pour ce qui a trait aux infrastructures.

Le pilotage annuel des investissements se déroule dans le cadre d'un dialogue entre la DRCPN, qui assure la programmation des crédits pour la police, le **service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)<sup>2</sup>)**, qui est en charge de la mise en œuvre des projets et de leur soutien, et, enfin, le cabinet du DGPN.

Compte tenu de l'enjeu des SIC dans le cadre de la modernisation du ministère de l'intérieur, un **pôle dédié aux technologies et à la prospective** a été mis en place, au début de l'année 2013, au niveau du cabinet du DGPN.

**Les orientations annuelles** sont préparées dans le cadre normal de la préparation du projet de finances et sont suivies très régulièrement tant par la DRCPN que par le cabinet du DGPN (pôle budgétaire).

Par ailleurs, pour **asseoir la programmation annuelle**, en particulier pour tout ce qui a trait au soutien de proximité (câblage, informatique...), le ST(SI)<sup>2</sup> organise des réunions spécifiques avec les directions centrales. Les priorités des directions sont alors croisées avec la vision technique des services zonaux des SIC pour préparer une programmation annuelle réaliste.

Sur les **domaines transversaux, le secrétariat général (SG)** intervient par le biais de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)<sup>1</sup>. Cette intervention est complémentaire de celle du ST(SI)<sup>2</sup>, dont les compétences sont décrites par l'article 13-5 du décret précité du 2 octobre 1985 : *« Sans préjudice des compétences de la direction des systèmes d'information et de communication et de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure contribue à la définition de l'action et de la stratégie du ministère en matière de systèmes d'information et de télécommunications, ainsi que de la politique de sécurité ; il est chargé de leur mise en œuvre pour le domaine de la sécurité intérieure »*.

Au sein du **programme « Gendarmerie nationale »**, le ST(SI)<sup>2</sup> est **le service prescripteur pour les investissements**. Lors de la phase de programmation, son rôle consiste à transmettre un état physico-financier de ses besoins au RPROG. Lors de la phase d'exécution, le ST(SI)<sup>2</sup> adresse pour validation les demandes d'achat au même RPROG.

### 3. Le parc roulant

En ce qui concerne le parc roulant de la **police**, une fois définies les orientations budgétaires par le RPROG, la DRCPN conduit le dialogue de gestion avec les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO). L'objectif est alors de **répartir la ressource allouée en fonction des besoins et des critères de gestion du parc automobile**.

**Une grande partie du budget est déconcentrée** auprès des BOP zonaux (Ile-de-France, par exemple<sup>2</sup>) pour financer l'acquisition des véhicules

---

<sup>1</sup> Selon l'article 8 du décret précité du 2 octobre 1985, cette direction est « chargée, en liaison avec les autres directions, de définir et mettre en œuvre la politique du ministère en matière d'informatique et de télécommunications ».

<sup>2</sup> Cf. infra.

légers. Le reste est géré en administration centrale pour financer notamment le renouvellement du parc lourd.

Dans la limite des crédits alloués et des orientations d'achat fixées par le RPROG, **les responsables des BOP et des UO** ont la liberté d'acquérir les modèles de véhicules qu'ils souhaitent dans le catalogue mis à leur disposition.

Il s'agit là d'une différence notable avec le programme « **Gendarmerie nationale** » où **tous les investissements sont réalisés au niveau central**.

#### **4. L'affermissement du rôle coordonnateur du secrétariat général (SG) du ministère**

Dans le processus de prise de décision d'investissement, le secrétaire général (SG) du ministère de l'intérieur occupe **une place à part aux côtés du RPROG** de la police et de celui de la gendarmerie. Responsable de la fonction financière ministérielle, sa compétence a été récemment précisée. L'article 69 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique détaille les missions du SG.

##### **Les missions du SG**

Aux termes de l'article 69 du décret précité du 7 novembre 2012, les prérogatives du SG sont les suivantes :

- 1° Il collecte les informations budgétaires et comptables et en opère la synthèse ;
- 2° Il s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et comptable et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son ministère ;
- 3° **Il valide la programmation effectuée par les responsables de programme et il en suit la réalisation ;**
- 4° Il établit, en liaison avec les responsables de programme, le document de répartition initiale des crédits et des emplois prévu à l'article 67 et le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel prévu à l'article 68 ;
- 5° Il propose au ministre, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses et des autorisations d'emplois ainsi que les mouvements de crédits entre programmes ;
- 6° Il coordonne l'élaboration des projets et rapports annuels de performances prévus par la loi organique du 1er août 2001 ;
- 7° Il veille, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles ;
- 8° Il s'assure de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que, le cas échéant, de comptabilité analytique.

Le décret précité du 7 novembre 2012 a permis un affermissement du rôle du SG du ministère de l'intérieur dans le processus de prise de décision d'investissement. A l'image de ses homologues dans d'autres ministères, ce SG doit en effet **s'affirmer dans la complémentarité** par rapport aux autres grandes directions du ministère, au premier rang desquelles la DGPN et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

**Votre rapporteur spécial sera attentif à la poursuite de ce développement allant dans le sens d'un juste équilibre entre l'ensemble des directions parties prenantes à la décision d'investissement.** La vision transversale du SG sur les enjeux du ministère de l'intérieur doit constituer une réelle valeur ajoutée dans les choix d'investissement et les arbitrages rendus au sein de la mission « Sécurités ».

<p><b>Recommandation n° 1 : favoriser l'affirmation du rôle de coordonnateur du secrétariat général (SG) du ministère en veillant à sa complémentarité avec les RPROG des deux forces.</b></p>
--

## **5. Le particularisme de la préfecture de police de Paris**

Dans l'exercice de ses missions financières, le préfet de police de Paris assume des responsabilités de nature différente selon les **périmètres**.

**Le budget spécial** de la préfecture de police finance essentiellement les missions à caractère municipal de la préfecture de police (dont la moitié concerne la brigade de sapeurs-pompiers de Paris). Pour ce budget, le préfet de police représente l'autorité exécutive et l'ordonnateur des recettes et des dépenses, votées par le Conseil de Paris. S'appuyant sur 718 millions d'euros en exécution pour 2012, le budget spécial est un budget de contributions. Y participent la ville de Paris (45 % de la section de fonctionnement), l'Etat (11 %), les départements de petite couronne (15 %), les communes de petite couronne (11 %), les autres ressources (19 %) étant apportées par les recettes d'exploitations (fourrières, scellés...) et divers remboursements.

Sur les 718 millions d'euros exécutés lors du dernier exercice clos, 78,5 millions d'euros l'ont été au titre de l'investissement. Cependant ces dépenses concernent majoritairement la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (64 %). **Le reste des investissements (36 %, soit 28,3 millions d'euros)** concerne des acquisitions de biens (véhicules, matériels et mobiliers, équipements scientifiques et techniques) ainsi que des dépenses liées aux SIC.

S'agissant du **budget de l'Etat**, le préfet de police est responsable d'un budget opérationnel de programme (BOP), imputé sur le programme « Police Nationale ». Il s'agit du BOP zonal « Ile-de-France » qui finance le

fonctionnement et l'équipement courants des services territoriaux de police de Paris, de son agglomération et de la grande couronne<sup>1</sup>.

## **B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : UNE MEILLEURE LISIBILITÉ OFFERTE À LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT**

Si la police et la gendarmerie nationales ont tiré bénéfice d'une répartition claire des rôles dans la chaîne de responsabilité relative à la décision d'investissement, le recours à la programmation budgétaire depuis le début des années 2000 a également offert **un horizon stable à moyen terme pour les gestionnaires**. La stratégie d'investissement a ainsi pu être mise à l'abri, au moins partiellement, des inévitables à-coups de gestion d'un exercice à l'autre.

### **1. Le réalisme budgétaire comme horizon**

L'ensemble des missions recensées dans le budget de l'Etat sont encadrées par une programmation pluriannuelle en application de l'article 34 de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, et de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Toutefois, la police et la gendarmerie ont été soumises à une **programmation budgétaire plus précoce**, dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite « LOPSI 1 »).

La mise en place d'une telle programmation a permis d'élaborer avec **davantage de réalisme** les programmations pluriannuelles immobilière, technologique et de renouvellement du parc automobile.

**Une meilleure visibilité** a ainsi été possible pour les gestionnaires. Cette amélioration a eu des effets d'autant plus positifs qu'elle est particulièrement nécessaire dans un contexte budgétaire contraint. En effet, le budget de la police et de la gendarmerie nationales est soumis à une double contrainte. D'une part, la baisse des crédits alloués aux dépenses du hors titre 2 (c'est-à-dire hors dépenses de personnel) s'est fait plus pesante au cours de la période récente (*cf. infra*). D'autre part, le poids des dépenses obligatoires (les loyers simples, les loyers budgétaires et les crédits de paiement sur les autorisations d'engagement des années antérieures) a considérablement réduit la marge de manœuvre nécessaire à la réalisation de certains projets d'investissement.

---

<sup>1</sup> La gestion de la masse salariale n'est toutefois pas déconcentrée et ce BOP zonal n'inclut donc aucune dépense de personnel.

### **L'intérêt de la programmation pluriannuelle dans le domaine immobilier**

En matière immobilière, la programmation pluriannuelle répond à la **nécessité pour le ministère de l'intérieur d'avoir une vision d'ensemble sur la politique immobilière** qu'il conduit. Les décisions stratégiques sont évoquées au niveau du ministre, celui-ci rendant les arbitrages attendus.

Outre cet aspect stratégique, le contexte budgétaire tendu renforce la nécessité d'une **définition des priorités** immobilières au niveau national. Ainsi, par exemple, seulement 63,2 millions d'euros sont inscrits dans le budget triennal couvrant la période allant de 2013 à 2015 pour le financement d'opérations immobilières nouvelles en faveur de la police nationale. L'ensemble des acteurs intervenant au titre de l'investissement immobilier est ainsi sensibilisé à la nécessité de concilier l'entretien du patrimoine, la sécurité des personnes et des biens ainsi qu'une gestion rigoureuse.

Dans ces conditions, afin de maintenir le parc immobilier de la police nationale par exemple, un effort particulier est mené au profit de la **maintenance lourde des commissariats**, ainsi qu'aux travaux ayant trait à la sécurité des personnes et des biens ou à la réalisation de travaux de mises aux normes.

La programmation pluriannuelle constitue donc **un outil d'aide à la décision et un outil de gestion**.

Elle permet également de **répondre à la contradiction entre le principe d'annualité budgétaire et la réalité du cycle des investissements**.

Enfin, **une programmation réaliste fait émerger les urgences** et permet d'opérer des choix judicieux. Elle recèle ainsi un autre intérêt : elle offre l'occasion de lancer un débat sur la priorisation des investissements pluriannuels des forces de sécurité intérieure.

**Recommandation n° 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).**

## **2. Le bilan de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dite « LOPSI 1 »**

La LOPSI 1 a été mise en œuvre avec une traduction budgétaire lors de chaque loi de finances entre 2002 et 2006. Elle a permis à la police et à la gendarmerie nationales une **modernisation soutenue**.

Toutefois, les deux forces n'ont pas bénéficié de manière égale de la manne issue de cette programmation budgétaire. **Alors que le taux de réalisation des crédits d'investissement s'élève à 104 % pour la police, il n'atteint que 80 % pour la gendarmerie.**

*a) Un taux de sur-consommation de 104 % pour la police*

Dans le cas de la **police**, les équipements étaient financés à la fois sur les titres 3 (dépenses de fonctionnement) et 5 (dépenses d'investissement), ce qui a rendu **le suivi de l'exécution de la loi parfois difficile**. En effet, 40 % des équipements prévus au titre de la LOPSI 1 avaient vocation à être imputés sur le titre 3.

En cumulé sur la période allant de 2003 à 2007, le total des dépenses d'équipement au titre de la LOPSI 1 sur les titres 3 et 5 s'est élevé à **1 231 millions d'euros**.

Ce montant correspond à un taux de réalisation global de **104 %** par rapport aux 1 180 millions d'euros prévus initialement par la programmation.

Cette réalisation globale très satisfaisante recouvre une réelle disparité dans l'exécution. Une sous-consommation des crédits de titre 5 a été compensée par une dépense élevée supérieure à la prévision en crédits de titre 3. Ainsi, en titre 3, le taux de réalisation global s'élève à **162 %**, tandis que les dépenses prévues au titre 5 n'ont été réalisées qu'à **70 %**.

L'analyse par poste de dépense montre que, en cumulé sur la période allant de 2003 à 2007 et par rapport aux objectifs fixés par la LOPSI 1, les dépenses en matière d'immobilier (titre 5) sont légèrement inférieures à l'objectif prévu avec un taux de réalisation de **96,4 %** (361,6 millions d'euros sur 375 millions d'euros). Par ailleurs, **61,5 %** des dépenses d'équipement et de protection individuelle ont été réalisées (169,2 millions d'euros sur 275 millions d'euros), soit un taux de réalisation assez moyen. Les dépenses de transmissions affichent un taux de réalisation de 50 % et celles du parc automobile un résultat de 55 % sur le titre 3 et de 59 % si on intègre dans ce total le parc lourd financé par le titre 5.

### **Les grands programmes d'investissement menés dans la police avec la LOPSI 1**

En dépit de taux de réalisation variable selon les secteurs de la programmation, un certain nombre de grands programmes d'investissement prévus par la LOPSI 1 ont été **menés à bien** :

- l'arme individuelle (**136 000 SIG SAUER** au total) et la nouvelle tenue ont vu leur déploiement achevé ;
- la protection des personnels dans la lutte contre les violences urbaines a été renforcée ;

• le réseau **ACROPOL** couvre l'intégralité des départements de métropole depuis février 2007, dans le cadre d'un partenariat avec une société privée qui a été chargée de l'accélération du déploiement. Le réseau souterrain des transports publics en Ile-de-France a lui aussi fait l'objet d'un effort particulier. Toutefois, si l'interopérabilité police / gendarmerie a bien été assurée, la large ouverture aux partenaires, autres que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les services d'aide médicale d'urgence (SAMU), tarde toujours à être effective ;

• **les opérations immobilières** menées de 2002 à 2007 ont été les suivantes :

- les projets immobiliers de Lille, Lyon, Montpellier, Bordeaux, Le Havre et Bobigny ;

- les commissariats centraux des 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> arrondissements à Paris ;

- les commissariats de **Marseille-centre**, de Palaiseau, de Nîmes, de Tournefeuille, de la Plaine-Saint-Denis, de Colmar, de Plaisir, de Saint-Georges de l'Oyapock (Guyane) et du Chaudron à La Réunion ;

- les centres de rétention administrative de Marseille-Canet, Lyon Saint Exupéry, Toulouse-Cornebarrieu, Lille-Lesquin, Vincennes-1 et 2 ;

• les **salles de commandement** ont bénéficié d'un vaste programme de modernisation qui comprend la connexion au réseau des alarmes RAMSES et la géolocalisation des véhicules d'intervention ;

• la plupart des applications informatiques ont été rendues accessibles au travers du portail d'authentification CHEOPS afin de garantir une meilleure traçabilité aux données personnelles sensibles. Les accès croisés aux fichiers de police et de gendarmerie ont été rendus possibles ;

• certaines applications d'optimisation des ressources (comme GEOPOL et MCI) ont été généralisées et le déploiement des lecteurs automatisés des titres de séjour a renforcé l'efficacité des contrôles aux frontières ;

• **les fichiers automatisés d'empreintes génétiques et d'empreintes digitales ont connu une forte montée en puissance qui peut contribuer à l'augmentation du taux d'élucidation, mais qu'il convient d'encadrer strictement ;**

• la fusion des fichiers STIC et JUDEX dans une application unique est désormais effective.

*Source : DGPN*

*b) Un taux de sous-consommation de 80 % pour la gendarmerie*

**Pour la gendarmerie, le bilan d'ensemble de la LOPSI 1 est moins positif que pour la police.** Le taux de réalisation des crédits d'investissement initialement prévus ne s'établit en effet qu'à **80 %**.

### L'exécution des crédits d'investissement de la LOPSI 1 pour la gendarmerie

(en millions d'euros)

Investissement	LOPSI 2003-2007	Mesures 2003-2007	Taux d'exécution
Total en crédits de paiement (CP)	1 020	816	80 %

Source : DGGN

**L'exécution de la LOPSI 1 a été perturbée** par divers facteurs qui expliquent le taux de réalisation constaté.

Tout d'abord, **la réorganisation des services d'infrastructure du ministère de la défense**, couplée avec les travaux préparatoires à l'externalisation de la gestion des logements domaniaux de la gendarmerie, a ralenti le rythme de consommation des crédits d'infrastructure. Néanmoins, la dégradation du parc a pu être enrayée et une amélioration a été constatée à partir de 2006. De 2003 à 2007, 10 038 unités-logements (UL) ont été mises en chantier et 5 898 ont été livrées.

En outre, **l'investissement dans les véhicules blindés de la gendarmerie a été décalé** en raison de difficultés rencontrées dans la procédure contractuelle. Ainsi, un deuxième appel à candidature a été rédigé en 2007 et la notification du marché était attendue pour 2008. Cependant, les choix opérés par le RPROG ont conduit à la décision de ne pas notifier ce marché.

Enfin, **la participation de la gendarmerie à la maîtrise des dépenses publiques** a amené à différer certaines dépenses et à procéder à des aménagements de priorité.

### **3. L'application 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 »**

#### *a) Le dynamisme de l'exécution de la LOPPSI 2 pour la police*

**En 2009**, la consommation des crédits de paiement (CP) prévus au titre de la LOPPSI 2 a atteint 55,2 millions d'euros, soit **89,9 %** de la loi de finances initiale (LFI). La programmation a été sensiblement adaptée, certains programmes logistiques ayant été avancés (nouvelles tenues de maintien de l'ordre et 500 lanceurs de 40 mm supplémentaires). D'autres programmes ont été reportés en 2010 pour des raisons techniques (lanceurs d'eau et gilets pour la police technique et scientifique).

**En 2010**, avec 115 millions d'euros, ce sont **90,2 %** des CP de la LFI qui ont été consommés. La sous-réalisation de la prévision initiale pour

l'action sociale a été compensée par une exécution plus dynamique que prévue des programmes de modernisation technologique.

**En 2011**, le taux d'exécution sur crédits de paiements de la LOPPSI 2 représentait **95,4 %**, soit 140,2 millions d'euros sur 147 millions d'euros inscrits en LFI. Le taux de consommation a atteint 95,7 % pour l'équipement et la logistique, la totalité du programme de renouvellement de véhicules légers ayant été engagée et liquidée. Ce taux était de 100 % pour l'immobilier et de 90 % pour la modernisation technologique.

Enfin, **en 2012**, le rythme d'exécution des crédits dits « LOPPSI 2 » a atteint **100 %**. Parmi les principales réalisations, la modernisation technologique s'est attachée à la modernisation des centres d'information et de commandement (CIC) avec les connexions aux réseaux locaux de vidéosurveillance et la poursuite des déploiements (dont le CIC de l'aéroport de Roissy et celles de la police d'agglomération de Paris), à la radiolocalisation des véhicules et au développement de la vidéosurveillance (dont le déploiement du réseau des 1 000 caméras sur Paris). Elle vise également l'affirmation d'une police technique et scientifique (PTS) de masse (dont les améliorations du fichier automatisé des empreintes digitales avec la prise en compte des traces palmaires et les moyens de relevé des traces sur les scènes de crime), la lutte contre la cybercriminalité et la lecture des plaques d'immatriculation.

Pour l'équipement, la LOPPSI 2 est venue compléter les crédits consacrés dans le budget des services au renouvellement du parc automobile. Ainsi, à titre d'exemple, en 2012, 800 véhicules supplémentaires ont été renouvelés, pour un coût unitaire moyen de **19 000 euros**. Parallèlement, **8 millions d'euros** ont été dédiés au renouvellement d'une partie du parc lourd roulant.

Enfin, plusieurs axes d'effort pour la politique d'**investissement immobilier** ont été développés, notamment au profit des circonscriptions de sécurité publique couvrant des zones sensibles et au profit de la rénovation des cantonnements de compagnies républicaines de sécurité (CRS).

*b) Les taux de réalisation également élevés pour la gendarmerie*

L'enveloppe de la LOPPSI 2 prévoyait le financement des quatre postes suivants :

- **la modernisation technologique** ;
- le resoclage du fonctionnement courant ;
- **l'immobilier** ;
- les missions des forces de souveraineté outre-mer (FSOM).

Au total, en loi de finances initiale pour 2009 et 2010, 547 millions d'euros en AE et **164 millions d'euros en CP** ont été ouverts hors titre 2.

Sur ces deux premières années d'exécution de la programmation, 151 millions d'euros en CP ont été employés, soit un niveau d'exécution de **92 %** (85 % pour 2009 et 95 % pour 2010).

Toutefois, **en 2010 la programmation initiale a été revue à la baisse** par rapport aux objectifs fixés initialement pour la période allant de 2011 à 2013. Au total, les montants consentis au titre de la LOPPSI 2 ont **diminué de 282 millions d'euros** pour s'établir comme suit.

### Les crédits LOPPSI 2 pour la gendarmerie de 2011 à 2013

(en millions d'euros)

Montants hors titre 2	2011		2012		2013		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
	129	133	134,1	99,61	62,48	82,87	326	316

Source : DGGN

Cette baisse des dotations prévues (- 47 %) a eu pour conséquence **la révision ou l'abandon de certains projets** et notamment la déprogrammation des moyens dédiés à la reprise des missions des forces de souveraineté outre-mer (FSOM)<sup>1</sup>. De même, tous les projets nouveaux de constructions de casernes domaniales ont été déprogrammés, à l'exception de la poursuite des travaux d'installation du Pôle judiciaire à Pontoise, de la construction des locaux du groupement de gendarmerie du Val d'Oise et d'une hélistation à Villard-Saint-Pancrace (Hautes-Alpes) en 2011. Le projet de construction du groupement de gendarmerie départementale du Var à La Valette a été reprogrammé en 2012.

*c) La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 : 113,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour la police*

La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 prévoit de consacrer **113,7 millions d'euros** de CP aux mesures relevant de la LOPPSI 2.

Cet effort bénéficiera plus particulièrement à la modernisation technologique avec **71,5 millions d'euros**. Le plan de vidéosurveillance de la ville de Paris et l'équipement en moyens d'investigation technique et de lutte contre la cybercriminalité des services de police seront plus particulièrement privilégiés.

Parallèlement, **21,9 millions d'euros** seront consacrés au renouvellement du parc léger automobile.

---

<sup>1</sup> La totalité des 137 millions d'euros prévus initialement en 2012 et 2013 ont été abattus. Il s'agissait principalement de l'acquisition (sur 2012 et 2013) et du fonctionnement de neuf hélicoptères légers de type EC145 pour l'outre-mer, en plus des deux appareils biturbines déjà positionnés à La Réunion et en Guyane.

Enfin, **20,3 millions d'euros** alloués pour des dépenses immobilières en titre 5 permettront de lancer ou poursuivre plusieurs opérations telles que :

- le lancement des travaux de construction des commissariats de Sevrans, des Mureaux, et de Saint-Chamond ;
- la poursuite des études pour la réhabilitation du cantonnement CRS de Ponderly ;
- le lancement des études préalables en vue du relogement de la PTS d'Ile-de-France ;
- le lancement de la deuxième tranche de travaux de réhabilitation des locaux du SGAP de Lille-Fives.

*d) La LOPPSI 2 en 2013 pour la gendarmerie : 81,4 millions d'euros en CP*

Au titre de la LOPPSI 2, le programme « Gendarmerie nationale » dispose finalement en 2013 de 52,4 millions d'euros en AE et de 81,4 millions d'euros en CP.

Le saut technologique sera financé à hauteur de **2,5 millions d'euros en CP**. Ces crédits seront consacrés à la sécurité des militaires *via* l'acquisition de nouvelles tenues motocyclistes et de maintien de l'ordre.

La LOPPSI 2 finance également un effort de **mise à niveau des dépenses de fonctionnement courant** de la gendarmerie pour une enveloppe totale de 50 millions d'euros en CP<sup>1</sup>.

Enfin, **pour les projets immobiliers une enveloppe de 28,9 millions d'euros en CP** est prévue. Elle a vocation à être utilisée pour **couvrir des engagements antérieurs à 2013** dans le cadre de la construction de la nouvelle caserne du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise et du Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale sur le site de Pontoise.

#### **4. Le budget triennal en cours : la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**

Outre la programmation issue de la LOPPSI 2, la trajectoire budgétaire de la police et de la gendarmerie nationales s'inscrit aussi actuellement dans la perspective d'un **budget triennal pour la période allant de 2013 à 2015**. Les contours de ce budget triennal ont été fixés par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

---

<sup>1</sup> Cette enveloppe vise, notamment, à couvrir des loyers, des dépenses de fluides et d'entretien courant de l'immobilier, des équipements individuels, le carburant et l'entretien de certains matériels de transport, le fonctionnement de systèmes d'information, et du fonctionnement courant des unités liées à l'homme (alimentation, formation, documentation, communication, fournitures de bureau, changements de résidence, transports, déplacements, soutien du service).

Cette loi offre un éclairage sur les **dotations maximales en CP** pour la mission « Sécurité »<sup>1</sup>.

**Le budget triennal de la mission « Sécurité » selon la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**

(en milliards d'euros)

Loi de finances pour 2012 (format 2013)	2013	2014	2015
11,58	11,68	11,78	11,96

Source : commission des finances

En elle-même, cette programmation triennale **ne permet pas de tirer des conclusions** sur les dotations destinées aux investissements.

Pour autant, interrogée par votre rapporteur spécial, la **DGPN a communiqué un tableau prévisionnel** retraçant l'évolution de son titre 5 jusqu'en 2015. Ce tableau est reproduit ci-dessous.

**L'évolution prévisionnelle du titre 5 du programme « Police nationale »**

(en millions d'euros)

	LFI 2013		LFI 2014		LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SIC	13,68	9,44	20,05	14,82	26,22	19,92
Equipement	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Immobilier	85,22	97,09	89,30	127,03	110,00	158,05
Total	148,9	156,53	159,35	191,85	186,22	227,97

Source : DGPN

Au total, selon cette prévision, l'effort d'investissement (titre 5) de la police nationale devrait croître de **45,6 %** entre 2013 et 2015, en passant de 156,53 millions d'euros à 227,97 millions d'euros (soit une hausse de 71,44 millions d'euros).

Cette perspective doit être appréhendée à l'aune de l'évolution de l'investissement des forces de sécurité intérieure depuis 2001 (Cf. *infra*).

---

<sup>1</sup> Cette programmation a été arrêtée dans la version précédente de la maquette budgétaire, c'est-à-dire pour une mission « Sécurité » ne comprenant pas la sécurité civile.

### C. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DEPUIS 2001

La police et la gendarmerie peuvent s'appuyer sur une organisation cohérente du processus décisionnel en matière d'investissement ainsi que sur le précieux outil d'aide à la décision que représente la programmation pluriannuelle. Pour autant, cet environnement favorable ne préjuge en rien de l'évolution des crédits consacrés à l'effort d'investissement. Précisément, cet effort s'est caractérisé par **plusieurs inflexions notables** depuis la mise en œuvre de la LOSPI 1. Globalement, après une période de hausse relativement continue, les crédits d'investissement de la police et de la gendarmerie connaissent désormais une forte contraction.

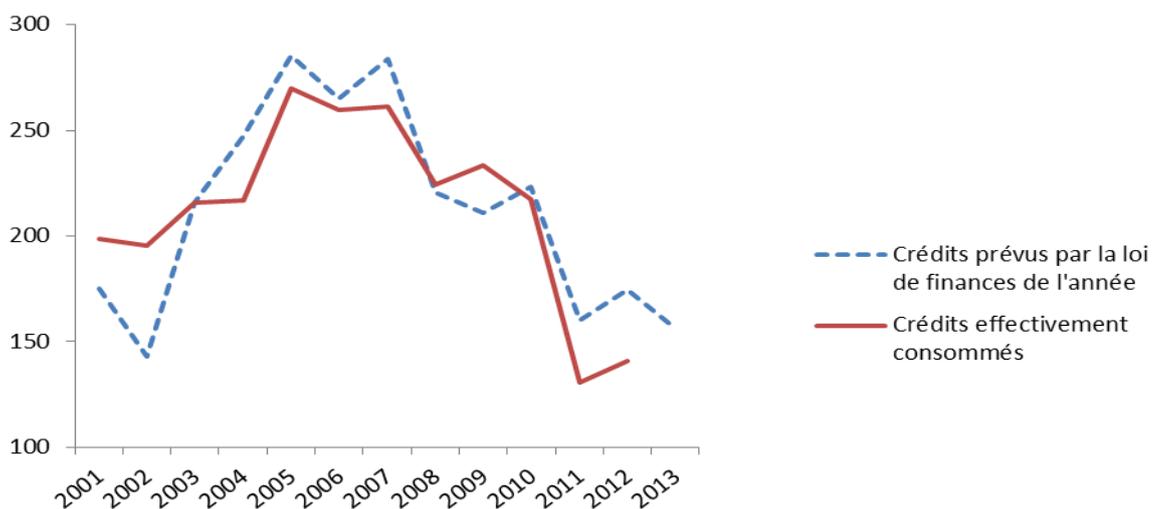
#### 1. Le « stop and go » des crédits de la police

Le montant de l'enveloppe dédiée aux investissements de la police par la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 s'établit à **156,5 millions d'euros**.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des crédits d'investissement de la police depuis 2001.

#### Les crédits d'investissement de la police nationale depuis 2001

(en millions d'euros)



Source : DGPN

Ainsi que le fait apparaître ce graphique, les crédits d'investissement de la police ont subi une **évolution assez heurtée** depuis le début des années 2000. Faite d'une succession de hausses et de baisses plus ou moins marquées, cette trajectoire a ainsi pu inspirer à votre commission des finances l'utilisation du terme de « stop and go » au cours des années passées<sup>1</sup>.

Les crédits d'investissement de la police ont **crû fortement entre 2002 et 2007** en passant de 195,2 millions d'euros consommés à 261,5 millions d'euros, soit une hausse de 34 %. Cette augmentation s'explique par l'effet des crédits supplémentaires accordés dans le cadre de la LOPSI 1.

Le recul observé en 2008 (les crédits initialement prévus passant de 284 millions d'euros en 2007 à 220,8 millions d'euros en 2008, soit une baisse de 22,2 %) marque, quant à lui, la **fin de la LOPSI 1**.

Le ressaut enregistré à l'occasion de la **loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010** (223 millions d'euros prévus contre 210,9 millions dans la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) traduisait le début de la LOPPSI 2.

Toutefois, la LOPPSI 2 ne s'accompagnant d'aucun abondement supplémentaire en faveur de l'effort d'investissement de la police, « *les crédits ne furent pas au rendez-vous* ». Dès la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, l'enveloppe prévue chute à **159,9 millions d'euros (- 28,3 %)**.

**Le mouvement de « va-et-vient » s'est poursuivi au cours des deux derniers exercices**, les dépenses d'investissement prévues pour 2012 s'élevant à 174,5 millions d'euros en 2012 (+ 9,1 %) et celles pour 2013 à 156,5 millions d'euros (- 10,3 %).

Au total, il ressort une évolution saccadée depuis 2001, mais marquée par **une tendance de fond depuis 2009 : la baisse significative des crédits consommés**. En 2009, ces crédits s'élevaient à 233,3 millions d'euros, tandis que leur montant n'est plus que de 141 millions d'euros pour 2012, soit une décreue de 39,5 % sur la période.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit, quant à lui, une enveloppe de **192,8 millions d'euros (+ 23,2 %)**.

**Les écarts entre les prévisions initiales et l'exécution budgétaire** sur la période trouvent plusieurs origines.

Tout d'abord, **des mouvements de crédits** peuvent venir fortement modifier l'équilibre initialement déterminé en loi de finances. Ainsi, en 2009, le programme « Police nationale » a été abondé de plus de 44 millions d'euros au titre de l'investissement immobilier. Par ailleurs, certaines années peuvent être marquées par une sous exécution plus forte qu'à l'habitude du fait de

---

<sup>1</sup> Cf. Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011), tome III - annexe 27 : « Sécurité », de votre rapporteur spécial, alors Aymeri de Montesquiou.

marchés déclarés infructueux, de conditions climatiques défavorables pour l'immobilier, d'arrêts de chantier par l'inspection du travail ou liés à la découverte d'amiante dans les bâtiments en travaux, de spécifications techniques des marchés relatifs aux SIC non respectées... Des redéploiements sont alors effectués au sein du programme « Police nationale » à partir des crédits ainsi libérés. Enfin, le choix final du titre retenu lors de l'exécution appartient au comptable public. Il n'est ainsi pas rare de voir des crédits classés en titre 5 en loi de finances initiale être finalement exécutés en titre 3. Ce cas de figure peut concerner aussi bien les dépenses de modernisation technologique que les dépenses immobilières.

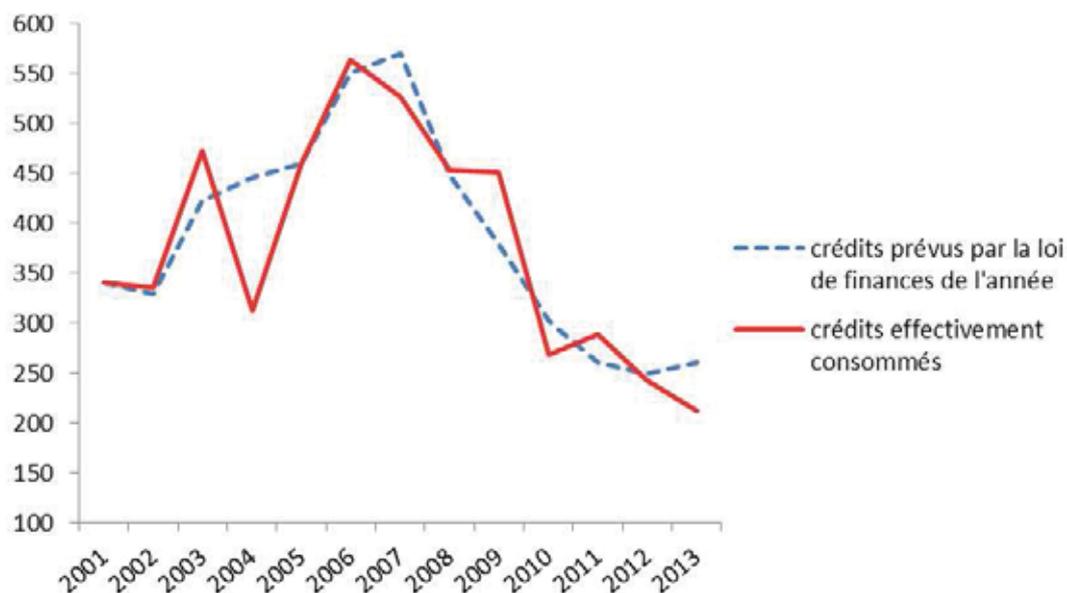
## 2. La chute de l'investissement de la gendarmerie à partir de 2008

Le montant de l'enveloppe dédiée aux investissements de la gendarmerie par la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 s'établit à **260,2 millions d'euros**.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des crédits d'investissement de la gendarmerie depuis 2001.

### Les crédits d'investissement de la gendarmerie nationale depuis 2001

(en millions d'euros)



Source : DGGN

La trajectoire des crédits d'investissement de la gendarmerie subit moins de soubresauts que celle de la police depuis 2001. Il s'en dégage encore plus nettement une forte tendance à la baisse, et ce depuis 2008.

**L'impact budgétaire de la LOPSI 1 se fait sentir à compter de 2003.** Lors de cet exercice, les crédits ouverts en loi de finances initiale progressent de 28,5 % par rapport à ceux de 2002, en passant de 328,6 millions d'euros à 422,2 millions d'euros.

Au total, entre 2002 et 2007, les crédits prévus croissent de **73,5 %** (570 millions d'euros en 2007). Une augmentation comparable se retrouve au niveau des crédits consommés qui progressent de 335,5 millions d'euros en 2002 à 525,3 millions d'euros en 2007 (+ 56,6 %). Ce résultat est obtenu malgré un retard d'exécution de la LOPSI 1 en 2004 caractérisé par un fort taux de sous-consommation des crédits ouverts (311,8 millions d'euros consommés contre 445 millions d'euros prévus, soit un taux de consommation de seulement 70 %).

**A compter de 2008, le budget consacré à l'investissement de la gendarmerie connaît un retournement de tendance.** De 570 millions d'euros ouverts en 2007, il chute à 249,4 millions d'euros en 2012, soit un recul de 56,2 %. De même, les crédits consommés passent de 525,3 millions d'euros en 2007 à 243,2 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 53,7 %.

Avec une enveloppe ouverte de 260,2 millions d'euros, **la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 s'inscrit en rupture avec ce mouvement.** L'effondrement continu depuis 2008 de l'investissement de la gendarmerie s'interrompt et une légère reprise de l'effort est enregistrée : + 4,3 % (soit 10,8 millions d'euros supplémentaires).

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit, quant à lui, une enveloppe de **117,7 millions d'euros** pour le titre 5 (dépenses d'investissement).

### **3. La faiblesse des marges de manœuvre en gestion**

Dans un contexte où les responsables des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » voient se restreindre les enveloppes dédiées à l'investissement en loi de finances initiale, subsiste-t-il des marges de manœuvre pour faire face à des aléas de gestion ? **Des besoins en investissement nouveaux et imprévisibles peuvent-ils être couverts en cours d'année ?**

A cette question, des éléments de réponse peuvent être apportés grâce à l'analyse de la gestion des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » **en 2012.**

Ainsi que l'a souligné votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année

2012, la mission « Sécurité » a connu de **très fortes tensions** sur son budget au cours de l'exercice 2012.

**L'insoutenabilité du budget des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » sans le déblocage de la réserve de précaution dès le début de l'exercice en 2012**

« La décision (non prévue lors de l'élaboration initiale du budget pour 2012) de prolonger le « plan de mobilisation des forces de sécurité » lancé en 2011 a eu (...) pour conséquence de maintenir la **pression budgétaire liée au recrutement des 800 adjoints de sécurité (ADS) et des 200 gendarmes adjoints volontaires (GAV)** dans le cadre de ce plan.

« Dès le 4 janvier 2012, le **contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) avait d'ailleurs souligné l'impasse budgétaire prévisible**. Il avait ainsi apposé son visa sur la programmation budgétaire initiale tout en l'assortissant d'avertissements explicites : « Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (...) appose son visa pour permettre la mise en place des crédits, bien que cette programmation ne soit pas soutenable hors mise en réserve sur le titre 2 ».

« Pour le **programme « Police nationale »**, le ministère de l'intérieur a demandé, le 14 décembre 2011, la levée de la réserve de précaution, pour le début de l'exercice, à hauteur de 40,7 millions d'euros sur le titre 2 en arguant de la prolongation du « plan de mobilisation », des recrutements effectués, de l'emploi accru des réservistes et du mécanisme « d'optimisation opérationnelle des forces de police » (c'est à dire l'indemnisation des heures supplémentaires). Le ministère prévoyait dans son document initial prévisionnel de gestion une quasi saturation du plafond d'emplois du programme avec une consommation de 143 678 ETPT pour 143 689 ETPT autorisés. Cette saturation du plafond ne pouvait être réalisée que par une surconsommation des crédits de titre 2 à hauteur de 19,9 millions d'euros, couverte par la levée partielle de la réserve de précaution.

« Hors titre 2 et toujours au sein du programme « Police nationale », les prévisions faisaient ressortir un besoin de **56,7 millions d'euros** en CP, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son « Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme – Exercice 2012 – Sécurité ». Ce besoin ne pouvait, lui aussi, être couvert que par la levée de la réserve. Il correspondait au paiement des frais de fourrière, au fonctionnement d'une plate-forme technique mutualisée avec le ministère de la défense et à un surcoût induit par l'organisation de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC).

« S'agissant du **programme « Gendarmerie nationale »**, plusieurs dépassements des crédits ouverts sur le titre 2 étaient également prévus par le ministère :

« - 9,6 millions d'euros sur l'enveloppe dédiée à l'emploi des réservistes, du fait du renouvellement non anticipé du « plan de mobilisation des forces » ;

« - 3,3 millions d'euros (à rapporter aux 11 millions d'euros initialement budgétés) pour l'enveloppe destinée aux opérations extérieures (OPEX).

« Ces dépassements devaient être couverts par le dégel de la réserve de précaution. La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique à hauteur de 8,3 millions d'euros était également envisagée. ».

Source : Sénat, rapport n° 711 (2012-2013) de François Marc, rapporteur général

Le recours à la réserve de précaution dès le début de l'année 2012 souligne la trajectoire budgétaire particulièrement tendue de la mission « Sécurité » et de chacun de ses deux programmes. Alors que la réserve de précaution est destinée à faire face à des aléas de gestion ou à des erreurs de prévision, elle a été utilisée pour couvrir des besoins courants ou anticipés dès l'ouverture de l'exercice budgétaire. Ce choix témoigne de **l'extrême faiblesse des marges de manœuvre** à la disposition des gestionnaires. Dans ces conditions, l'émergence de besoins inattendus en investissement au cours de l'année ne peut guère être couverte par un abondement *via* la réserve de précaution.

**Recommandation n° 3 : respecter strictement le principe d'emploi de la réserve de précaution, qui a pour objet de permettre de couvrir des besoins non anticipés ou liés à des erreurs de prévision.**

#### ***D. LES ARBITRAGES RÉALISÉS ENTRE LES GRANDS POSTES DE DÉPENSE***

Outre la contrainte générale pesant sur les finances publiques, la trajectoire budgétaire de l'investissement de la police et de la gendarmerie est en pratique conditionnée par une série de **déterminants spécifiques**.

Tout d'abord, un équilibre est recherché par les responsables des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » entre le **titre 2** (dépenses de personnel) et le **hors titre 2** (dépenses de fonctionnement et d'investissement). Ensuite, au sein du hors titre 2, des arbitrages sont réalisés entre les **dépenses de fonctionnement courant** et l'investissement. Au final, les déterminants intrinsèques à une politique cohérente d'investissement peuvent assez paradoxalement être relégués au second plan.

#### **1. L'augmentation des dépenses de rémunération et ses effets induits**

*a) Le titre 2 : 87,7 % du budget total des deux forces*

Dans la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, la répartition du titre 2 et du hors titre 2 s'établit comme suit.

**Les crédits de paiement (CP) de titre 2 et les autres crédits  
dans la loi de finances pour 2013**

(en millions d'euros)

Programme	Titre 2	Hors titre 2	Total	Part du titre 2 dans le budget total
« Police nationale » (1)	8 586,2	935,6	9 521,8	90,2 %
« Gendarmerie nationale » (2)	6 761,9	1 206,4	7 968,3	84,7 %
Total (1) + (2)	15 348,1	2 142,0	17 490,1	87,7 %

Source : commission des finances

Les dépenses de rémunération de la police et de la gendarmerie absorbent **87,7 % du budget total** consacré à ces deux forces. Dans le détail, cette proportion est encore plus forte du côté de la police (90,2 %) que de celui de la gendarmerie (84,7 %).

Dès lors, **le hors titre 2 ne recueille qu'une part marginale des crédits** dédiés à la police et à la gendarmerie. Ainsi, on comprend la faiblesse des marges de manœuvre concernant les budgets d'investissement des deux programmes.

*b) Les facteurs de croissance de la masse salariale*

Ce constat est renforcé du fait de la **dynamique propre aux dépenses de personnel** de la police et de la gendarmerie. Cette dynamique a notamment été mise en évidence par la Cour des comptes dans son rapport « *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail* »<sup>1</sup>.

La Cour des comptes pointe le **paradoxe** entre, d'une part, la réduction des emplois au sein de la police et de la gendarmerie jusqu'en 2011 sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et, d'autre part, la croissance rapide des dépenses de rémunération :

*« Facteur d'évolution de la masse salariale, les effectifs des forces de sécurité publique ont enregistré, au cours de la période 2006-2011, la suppression de près de trois mille emplois dans la police nationale et de plus de quatre mille dans la gendarmerie nationale, en raison du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux à compter de 2009.*

*Pourtant, la masse salariale a progressé assez rapidement, surtout dans la police, sous l'effet de réformes pluriannuelles qui ont modifié profondément la pyramide des corps en contribuant à alourdir le coût moyen des emplois ».*

---

<sup>1</sup> Mars 2013.

A l'appui de sa démonstration, la Cour des comptes produit deux tableaux éclairant la logique en œuvre sur la période.

**L'impact hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » des facteurs d'évolution de la masse salariale dans la police nationale**

(en millions d'euros)

Facteurs d'évolution	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008 / 2011
<b>Schéma d'emploi</b>	- 16,1	- 60,4	- 51,6	- 3,1	- 131,2
<b>Mesures catégorielles</b>	+ 43,3	+ 94,7	+ 83,7	+ 62,0	+ 238,7
<b>Mesures générales</b>	+ 35,3	+ 38,9	+ 37,9	+ 22,7	+ 134,8
<b>GVT Solde</b>	+ 19,9	+ 39,2	+ 19,8	+ 22,6	+ 101,5
GVT positif	(+ 58,8)	(+ 70,0)	(+ 66,3)	(+ 71,8)	
GVT négatif	(- 39,0)	(- 30,8)	(- 46,5)	(- 49,2)	
<b>Autres</b>	+ 11,6	+ 14,0	- 8,8	+ 12,1	+ 28,9
<b>Evolution de la masse salariale</b>	+ 93,8	+ 126,4	+ 80,9	+ 116,4	+ 417,5

Source : Cour des comptes d'après la DGPN

**L'impact hors CAS « Pensions » des facteurs d'évolution de la masse salariale dans la gendarmerie nationale**

(en millions d'euros)

Facteurs d'évolution	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008 / 2011
<b>Schéma d'emploi</b>	- 4,3	- 63,2	- 52,0	- 28,3	- 147,8
<b>Mesures catégorielles</b>	+ 19,5	+ 52,1	+ 45,9	+ 49,0	+ 166,5
dont PAGRE	(+ 8,5)	(+ 20)	(+ 20)	(+ 23,3)	
<b>Mesures générales</b>	+ 23,9	+ 24,4	+ 25,0	+ 11,1	+ 84,4
<b>GVT Solde</b>	+ 0,1	+ 9,0	- 3,2	- 20,5	- 14,6
GVT positif	Non disponible	+ 44,2	+ 63,0	+ 48,8	
GVT négatif	Non disponible	- 35,2	- 66,2	- 69,3	
<b>Autres</b>	- 1,8	+ 1,2	- 14,8	+ 32,4	+ 17,0
<b>Evolution de la masse salariale</b>	+ 37,4	+ 23,5	+ 0,9	+ 43,8	+ 105,5

Source : Cour des comptes d'après la DGGN

Les réformes catégorielles visées par la Cour des comptes correspondent à la réforme dite des « **corps et carrières** » pour la police<sup>1</sup> et à **au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)**<sup>2</sup> pour la gendarmerie.

La Cour des comptes indique « *au total, en dépit de la suppression d'environ 3 % des emplois de la mission Sécurité, les dépenses de rémunération d'activité (hors cotisations et prestations sociales) se sont alourdis de 10,5 % dans la police et de 5,1 % dans la gendarmerie entre 2006 et 2011* ».

*c) La rigidification des dépenses*

**Le très faible recours à la fongibilité asymétrique**, possibilité pourtant offerte aux gestionnaires des programmes par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), atteste de l'effet d'inertie lié aux charges de personnel au sein de la police et de la gendarmerie.

**La fongibilité asymétrique : seulement deux mises en œuvre en faveur de l'investissement dans le cadre du programme « Police nationale » depuis 2006**

La fongibilité asymétrique constitue **l'une des innovations introduite par la LOLF** s'agissant de la gestion des crédits budgétaires. En application de l'article 7 de la LOLF, la fongibilité correspond à la liberté offerte d'utiliser librement les crédits pour mettre en œuvre de manière performante le programme. La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible.

Ce principe n'a été mis en œuvre au profit de l'investissement qu'à **deux reprises** depuis 2006 au sein du programme « Police nationale ».

En décembre 2010, le premier mouvement a concerné **9,07 millions d'euros** :

- 3,21 millions d'euros ont été consacrés à l'achat de véhicules ;
- 3,07 millions d'euros ont été consacrés à des investissements au titre des SIC (terminaux informatiques embarqués, lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation...) ;
- 2,79 millions d'euros ont permis de financer des factures d'équipement pour le fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED) et ACROPOL.

Le second mouvement est intervenu en 2011 et a porté sur **10 millions d'euros** :

- 6,55 millions d'euros ont été consacrés à des achats de véhicules sérigraphiés ;

<sup>1</sup> « Engagée en 2004, la réforme dite des « corps et carrières » a transformé la répartition des policiers entre les différents corps et grades, par le gonflement de l'effectif des gradés, compensé par une baisse équivalente du nombre de gardiens de la paix, la réduction des corps d'officiers et de commissaires et, en fin de période, un fort accroissement du contingent d'adjoints de sécurité ». *Source : rapport précité de la Cour des comptes.*

<sup>2</sup> « (...) du point de vue de la pyramide des corps, cette évolution a été à l'opposé de celle de la police puisqu'elle s'est caractérisée par la baisse des effectifs de sous-officiers, la progression forte de ceux des officiers et plus encore des personnels administratifs et techniques, et la stabilité du contingent des gendarmes volontaires ». *Source : rapport précité de la Cour des comptes.*

- 3,45 millions d'euros ont contribué à l'amélioration de la protection individuelles des policiers (gilets pare balles, boucliers balistiques souples, lanceurs de balles de défense, dispositif de géo localisation des patrouilleurs à pied...).

Au final, le poids des rémunérations dans les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », tout comme le rythme d'augmentation de ce poste de dépense, ont des conséquences sur la stratégie d'investissement menée. **En rigidifiant le budget de ces deux programmes, l'évolution du titre 2 préempte de fait les rares marges de manœuvre budgétaires aux dépens du hors titre 2.**

**Recommandation n° 4 : avant toute réforme catégorielle, conduire à l'avenir une étude d'impact précise afin de préserver les marges de manœuvre nécessaires sur les budgets d'investissement de la police et de la gendarmerie.**

## **2. La priorité accordée au fonctionnement par rapport à l'investissement**

Au sein du hors titre 2, les arbitrages auxquels il a été procédé au cours des dernières années de gestion n'ont pas davantage été favorables à l'investissement de la police et de la gendarmerie. **Les dépenses d'investissement ont en effet souvent été considérées comme une variable d'ajustement en fonction des besoins de fonctionnement.**

A l'occasion de leurs auditions préalables à l'examen des derniers projets de loi de finances initiale, les RPROG ont d'ailleurs clairement affichée cette orientation contrainte. **Votre rapporteur avait souligné cette stratégie en exprimant ses réserves** lors notamment de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 : « *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* », «  *votre rapporteur spécial s'inquiète de cette tendance de fond consistant à privilégier le court terme sur une réflexion de plus long terme* »<sup>1</sup>.

Le tableau ci-dessous illustre cette logique à l'œuvre dans le cas de la gendarmerie.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013), Tome III – Annexe n° 27 a, « Sécurité (gendarmerie nationale et police nationale) ».

**Les crédits de paiement (CP) hors titre 2 ouverts en loi de finances initiale depuis 2001  
pour le programme « Gendarmerie nationale »**

*(en millions d'euros)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total HT2	958	1002	1188	1222	1315	1403	1454	1358	1303	1267	1228	1195	1206
Dont fonctionnement courant	618	674	766	778	857	854	884	911	925	965	967	946	946
<i>Part fonctionnement courant</i>	<i>64 %</i>	<i>67 %</i>	<i>65 %</i>	<i>64 %</i>	<i>65 %</i>	<i>61 %</i>	<i>61 %</i>	<i>67 %</i>	<i>71 %</i>	<i>76 %</i>	<i>79 %</i>	<i>79 %</i>	<i>78 %</i>
Dont investissement	340	328	422	444	458	550	570	447	378	302	261	249	260
<i>Part investissement</i>	<i>36 %</i>	<i>33 %</i>	<i>35 %</i>	<i>36 %</i>	<i>35 %</i>	<i>39 %</i>	<i>39 %</i>	<i>33 %</i>	<i>29 %</i>	<i>24 %</i>	<i>21 %</i>	<i>21 %</i>	<i>22 %</i>
Ratio fonctionnement / investissement	1,8	2,1	1,8	1,8	1,9	1,6	1,6	2,0	2,4	3,2	3,7	3,8	3,6

Source : DGGN

Sur la période allant de 2001 à 2007, les crédits d'investissement ont bénéficié des dispositions de la LOPSI 1. Dans les crédits du hors titre 2, les investissements passent de 33 % en 2002 à 39 % en 2007. **L'augmentation de leur poids ne comprime cependant pas les dépenses de fonctionnement**, qui progressent de 674 millions d'euros en 2002 à 884 millions d'euros en 2007.

En revanche, à partir de 2008 la ventilation des crédits au sein du hors titre 2 devient nettement défavorable à l'investissement. La part de ces dépenses passe à 33 % en 2008 et s'établit à 22 % en 2013 (avec un plancher à 21 % en 2011 et 2012). **Le fonctionnement des unités opérationnelles a été privilégié afin de garantir la continuité immédiate de l'action de la gendarmerie. L'effort de contraction a porté sur les investissements.**

Au final, une telle situation ne permet que le financement des **investissements liés à la sécurité, aux équipements individuels et au maintien en condition de l'existant.**

Un même diagnostic peut être mené s'agissant de la police, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

**Les crédits de paiement (CP) hors titre 2 ouverts en loi de finances initiale depuis 2001 pour le programme « Police nationale »**

*(en millions d'euros)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total HT2</b>	837,3	802,6	928,8	1039,4	1104,1	1077,5	1108,2
Fonctionnement	662,1	659,5	712,8	791,9	818,9	812,5	824,2
Part fonctionnement	79,1%	82,2%	76,7%	76,2%	74,2%	75,4%	74,4%
Investissement	175,2	143,1	216,0	247,5	285,2	265,1	284,0
Part investissement	20,9%	17,8%	23,3%	23,8%	25,8%	24,6%	25,6%
Ratio Fonctionnement / Investissement	3,8	4,6	3,3	3,2	2,9	3,1	2,9
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
<b>Total HT2</b>	<b>1077,4</b>	<b>1029,7</b>	<b>989,6</b>	<b>920,9</b>	<b>917,6</b>	<b>892,1</b>	
Fonctionnement	856,7	818,9	766,6	761,0	743,1	735,6	
Part fonctionnement	79,5%	79,5%	77,5%	82,6%	81,0%	82,5%	
Investissement	220,8	210,9	223,0	159,9	174,5	156,5	
Part investissement	20,5%	20,5%	22,5%	17,4%	19,0%	17,5%	
Ratio Fonctionnement / Investissement	3,9	3,9	3,4	4,8	4,3	4,7	

Source : commission des finances d'après la DGPN

Sous l'effet de la LOPSI 1, la part de l'investissement dans le total des dépenses hors titre 2 de la police est passée de 17,8 % en 2002 à **25,6 % en 2007**. Comme pour la gendarmerie, cette proportion régresse toutefois dès 2008 pour atteindre 20,5 %. Elle fluctue ensuite entre 17,4 % (en 2011) et 22,5 % (en 2010) pour s'établir à **17,5 %** en loi de finances initiale pour 2013.

### **3. La relégation au second plan de déterminants pourtant structurels**

La conjugaison de l'importance des crédits de rémunération dans les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », de leur augmentation et de la nécessité de maintenir les forces de sécurité en condition opérationnelle débouche sur une **hiérarchisation des dépenses**. Sur cette échelle, les considérations liées aux besoins d'investissement exprimés ou anticipés tendent à être reléguées au second rang.

Pour résumer la situation, la structure des dépenses de fonctionnement a évolué pour aboutir à un budget dominé par les dépenses relatives aux locaux et aux moyens mobiles (entretien-réparation des véhicules, carburants...). Au sein de dépenses de fonctionnement de plus en plus orientées à la baisse, les **dépenses obligatoires** (fluides, maintien en condition...) se sont caractérisées par une progression constante.

Ainsi, après une phase favorable correspondant à la LOPSI 1 et pendant laquelle les responsables des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » gardaient une possibilité d'arbitrage au profit des dépenses d'équipement et d'investissement, une nouvelle période s'est ouverte. Désormais, **les RPROG sont largement dépossédés de leur**

**capacité d'arbitrage** : la part obligatoire des dépenses de fonctionnement écrase les autres dépenses de fonctionnement et d'équipement, tout autant que les dépenses d'investissement.

## II. LA MODERNISATION DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

Au sein de l'Etat, **la police et la gendarmerie figurent parmi les administrations s'étant modernisées le plus rapidement depuis le début des années 2000**. Ces progrès se sont bien évidemment fait sentir dans l'évolution des matériels et des équipements des policiers et des gendarmes. Mais les deux forces de sécurité ont aussi eu à relever le pari de l'adaptation aux nouvelles technologies. Dans ce domaine, le développement de la police technique et scientifique (PTS) constitue une évolution majeure à la disposition des services d'investigation : la justice passe imperceptiblement d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve.

### A. LES PROGRÈS DANS LES MATÉRIELS ET LES ÉQUIPEMENTS

L'une des principales conditions d'**efficacité** des forces de police et de gendarmerie réside dans la qualité de leurs matériels et de leurs équipements. Dans ces domaines, il en va également de la **sécurité des personnels** qui doit être assurée au meilleur niveau.

#### 1. L'habillement : l'impératif de protection des personnels

Pour 2013, les crédits prévus pour le poste « habillement » de la police et de la gendarmerie se situent respectivement à hauteur de **38,9 millions d'euros** et de **20 millions d'euros**.

Du côté de la **police**, la fonction « habillement » est externalisée depuis 2008. Alors qu'elle était jusqu'à cette date gérée en régie par un « bureau de l'habillement », elle s'appuie désormais sur un marché réunissant l'ensemble des effets vestimentaires des policiers à l'exception des effets de protection (tenue motocycliste, tenue de service général outre-mer, gilets tactiques...).

Parmi les principales innovations introduites au cours des derniers exercices budgétaires, il convient de relever le déploiement de **nouvelles tenues** telles qu'une tenue imperméable pour les motocyclistes, des blousons mi-saison et été (disposant d'une sécurité renforcée et d'une protection climatique améliorée) ainsi qu'une nouvelle tenue de maintien de l'ordre (avec une protection contre le feu et les projections chimiques, une protection climatique et une modularité pour s'adapter aussi bien aux opérations de maintien de l'ordre et qu'à celles de sécurisation). En outre, des produits sont en cours d'étude et / ou en cours de réalisation : un airbag motocycliste, des

pantalons et des bottes normées, des gants de service général anti-coupure, des sous-vêtements thermiques, des protège-tibias et des protège-épaules notamment.

Enfin, la prise en compte de la **menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC)** ainsi que du risque de catastrophe naturelle et /ou industrielle a conduit la police à s'équiper en masse de moyens de protection spécialisés (appareils de protection respiratoire, cartouches filtrantes, tenues de protection).

**La gendarmerie**, pour sa part, a mis en place de nouvelles tenues de protection pour les personnels motocyclistes. L'investissement total s'est élevé à **6,75 millions d'euros** pour 5 000 tenues réalisées.

#### La tenue motocycliste de la gendarmerie



Source : DGGN

Pour les gendarmes mobiles en mission de maintien de l'ordre, 13 000 tenues de nouvelle génération ont également été acquises pour un montant total de **13 millions d'euros**.

## La tenue de maintien de l'ordre de la gendarmerie mobile



Source : DGGN

En outre, depuis quelques années la gendarmerie équipe toutes ses unités d'intervention d'un « **lot balistique** » (composé d'un casque de dernière génération G3 avec écran et d'un gilet pare-balles lourd avec deux plaques). Cet équipement permet d'assurer aux gendarmes une protection adaptée lorsqu'ils sont pris à partie par armes à feu au cours des opérations les plus dangereuses.

### 2. La mise à niveau de l'armement

La dotation ouverte en 2013 pour l'achat d'armes et de munitions s'élève à **12,9 millions d'euros** pour la police et à **7 millions d'euros** pour la gendarmerie.

**L'arsenal de la police et de la gendarmerie  
(visite dans le département de l'Essonne, 22 mars 2013)**



*Source : commission des finances*

Dans le cadre du programme « **Police nationale** », la quasi-totalité des parcs d'armement et d'équipement a fait l'objet d'un processus de modernisation et de mise à niveau.

Cette modernisation est notamment passée par l'adoption d'un **pistolet automatique de calibre 9x19**, unique pour tous les personnels et en dotation individuelle. Adopté en 2002 et généralisé en 2005, ce nouveau pistolet a été complété par une cartouche spécialement adaptée aux besoins de la police avec le souci de mieux préserver le public : la cartouche opérationnelle de police (COP) a ainsi été conçue pour diminuer les limitations techniques et le risque créé par la munition à balle blindée antérieurement utilisée.

Un effort particulier a été fait pour permettre l'intervention en légitime défense, de manière proportionnée à la gravité de l'agression. Notamment les **armements de force intermédiaire** ont été améliorés en plafonnant leur effet lésionnel et en augmentant considérablement leur précision ainsi que leur portée.

Dans le cadre de la lutte contre les violences urbaines puis contre les phénomènes de meurtre sans préavis par un déséquilibré ou un terroriste, la protection des policiers spécialisés ou primo-intervenants a été améliorée grâce à l'adoption d'un **bouclier balistique souple** en quantités significatives.

La recherche d'une mise en sécurité optimale des armements de dotation a également conduit à diffuser des dispositifs de mise en sécurité dits « **puits balistiques souples** ».

La lutte contre la menace terroriste et les atteintes contre la population ont par ailleurs conduit à équiper les unités constituant la force

d'intervention de la police de moyens d'intervention (**armes, munitions, optiques**) et de protection (**casques, boucliers, gilets pare-balles**) de nouvelle génération.

Au niveau de la **gendarmerie**, de nouveaux moyens de force intermédiaire ont aussi été installés. Il s'agit en particulier :

- d'un dispositif balistique de désencerclement (DBD) via une grenade projetant des cubes de caoutchouc à hauteur des membres inférieurs des agresseurs ;

- de lanceurs de balle de défense (LDB) équipés d'une aide à la visée efficace à une distance de 30 mètres et beaucoup plus précis que le Flash Ball. Ce dernier fait d'ailleurs l'objet d'une démarche de remise à niveau pour en améliorer la précision ;

- du pistolet à impulsion électrique PIE TASER équipé d'une caméra. Celle-ci permet de fournir des éléments fiables sur les circonstances de l'emploi de l'arme ;

#### **Le pistolet TASER**



*Source : commission des finances*

- d'un projecteur d'éblouissement mis en place dans toutes les unités d'intervention ;

- de herses de barrage (STINGER) et d'intervention (STOP STICK).

#### ***B. LE SAUT TECHNOLOGIQUE***

Au-delà du renouvellement de leurs équipements traditionnels, la police et la gendarmerie ont aussi pris le tournant de la modernisation technologique de leurs moyens au cours de la période récente. Ce virage était nécessaire pour **tirer au mieux partie du progrès scientifique et technique au service de la sécurité de nos concitoyens**. Il en est attendu une

amélioration de la qualité du service rendu, ainsi que des gains d'efficacité et de temps substantiels.

Pour autant, ce mouvement doit impérativement **s'accompagner des gardes fous indispensables** afin de garantir les droits de chaque citoyen. Tel est notamment le cas s'agissant de la vidéosurveillance.

## 1. Le traitement automatisé des données

Le traitement automatisé des données n'est pas en soi une rupture radicale au regard de l'évolution de l'activité des services de police et de gendarmerie. L'introduction des moyens informatiques dans les années 1980 a en effet initié ce processus. Toutefois, ce procédé a connu des développements très intéressants au cours des dernières années avec **des projets innovants arrivant aujourd'hui à maturité**. Parmi eux, deux peuvent être distingués même si une telle liste n'a pas la prétention d'être exhaustive.

### *a) La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)*

Le système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) est prévu par les **articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de la sécurité intérieure** ainsi que l'arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un traitement automatisé des données signalétiques des véhicules.

Ce système permet aux forces de l'ordre de **détecter les véhicules volés ou mis sous surveillance** en capturant les numéros d'immatriculation et en les comparant avec les données figurant dans les fichiers européens et français de véhicules volés ou signalés. Il a notamment pour finalité la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, certaines infractions prévues et réprimées par le code des douanes ainsi que le vol ou le recel de vols de véhicules. A ce titre il relève de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978<sup>1</sup>.

Le dispositif peut être **embarqué dans un véhicule** ou dans un hélicoptère, il peut également être transportable sur trépied ou encore être fixe.

---

<sup>1</sup> Sur le fondement de l'article 26 de la loi précitée du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, **peuvent être créés par arrêté ou décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), les traitements de données** « qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté ». *Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour les fichiers de police qui portent sur des données sensibles définies à l'article 8 de la loi informatique et libertés (origines raciales ou ethniques, opinions politiques, philosophiques ou religieuses, appartenance syndicale des personnes, santé et vie sexuelle).*

### Le fonctionnement du système LAPI dans les véhicules de patrouille

Les capteurs LAPI mobiles intégrés aux véhicules de patrouille se composent de deux sous-ensembles :

- les capteurs et l'unité de **traitement entièrement intégrés à la rampe lumineuse sur le toit du véhicule** ;
- le système d'enregistrement et de visualisation positionné à l'intérieur de l'habitacle.

Lors du départ en patrouille, un fichier de comparaison est chargé. Il correspond à une extraction chiffrée et actualisée du fichier des véhicules volés (FVV). A chaque croisement d'un véhicule, le système **photographie** la plaque d'immatriculation et interprète les caractères de l'image grâce à un logiciel de reconnaissance de texte. Il compare automatiquement cette interprétation avec la base de comparaison chargée dans le système.

Les résultats des lectures sont **conservés huit jours** dans la base de données (BD8).

**Les lectures positives** (plaques d'immatriculation répertoriées au FVV) sont signalées à l'équipage au moyen d'une alerte visuelle et sonore. L'opérateur vérifie alors la concordance entre l'interprétation de la plaque par le système et la photographie de la plaque minéralogique. En cas de confirmation de lecture, les informations relatives à cette lecture positive sont inscrites dans une base de données des lectures positives conservée durant trente et un jours. L'opérateur effectue ensuite une interrogation manuelle du FVV pour confirmation. En cas de fausse lecture, l'alerte est acquittée et les données de lecture sont inscrites dans la BD 8.

La police nationale est actuellement équipée de 265 capteurs LAPI mobiles intégrés sur des véhicules de patrouille, pour un montant global de **4,7 millions d'euros**. Depuis 2010, la gendarmerie a pour sa part consacré **4,1 millions d'euros** à l'acquisition de systèmes LAPI embarqués. Au total, elle dispose désormais de 251 systèmes LAPI, répartis à raison d'une à cinq unité(s) par département.

En 2012, le nombre de lectures générées par ce système s'est élevé à 39,3 millions pour la police et à 42,5 millions pour la gendarmerie. Ces lectures ont débouché sur **22 522 hits positifs relatifs à des véhicules volés ou recherchés en zone « police »** et à **5 772 hits positifs en zone « gendarmerie »**.

Il convient à cet égard de rappeler que l'état statistique 4001 recense environ **200 000 vols de véhicules** immatriculés par an sur le territoire national. Cet état statistique permet donc d'évaluer l'effort financier qu'il conviendrait de consentir afin de renforcer la probabilité de retrouver un nombre plus important de véhicules volés. Des démarches sont en cours afin de mutualiser, lorsque cela est possible, des capteurs fixes acquis par des collectivités territoriales ou des entreprises privées (des sociétés concessionnaires d'autoroute notamment). Ces mutualisations permettraient une densification du maillage de capteurs en limitant les coûts pour les services de l'Etat. Par ailleurs, il est envisagé de créer un système de

traitement central des données LAPI commun à la police, la gendarmerie et les douanes.

*b) Le commissariat électronique*

Le terme de commissariat électronique recouvre un **triple dispositif** : la pré-plainte en ligne sur Internet, la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) et la plateforme « Info-escroqueries ».

**La pré-plainte en ligne** a été réalisée conjointement par la gendarmerie et la police. Elle permet au citoyen victime d'une infraction de signaler les faits au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie de son choix. Après une expérimentation dans les départements des Yvelines et de la Charente-Maritime, puis en Haute-Garonne, dans le Bas-Rhin, dans le quatrième district des Hauts-de-Seine et le quinzième arrondissement de Paris, ce dispositif a fait l'objet d'un déploiement national finalisé en mars 2013.

A l'issue de ce déploiement, les résultats sont satisfaisants aussi bien en zone « gendarmerie » qu'en zone « police ». Ce dispositif contribue à **l'amélioration des conditions d'accueil du public** en supprimant les délais d'attente auxquels sont confrontées les victimes, tout en réduisant le temps nécessaire à l'enregistrement de la plainte par les personnels de police ou de gendarmerie.

Développée en interne, cette application génère uniquement un coût (supporté par le programme « Gendarmerie nationale ») de **40 000 euros** par an pour son hébergement auprès d'un opérateur extérieur.

Sur les trois premiers mois de déploiement national, 35 589 pré-plaintes ont été déposées en zone « police » contre 5 294 en zone « gendarmerie ».

**La plateforme PHAROS** permet à un internaute de signaler un site Internet au contenu illicite. Les forces de sécurité peuvent ainsi centraliser et recouper ces signalements aux fins d'exploitation par les services compétents. Est ainsi évitée la démultiplication des plaintes, des signalements et des procédures.

La plateforme gérée par dix fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie a reçu **119 788 signalements** pour l'année 2012.

Son coût de maintenance s'élève à **50 000 euros** à la charge du programme « Police nationale ».

Depuis 2009, **la plateforme téléphonique « Info-escroqueries »** permet au public d'obtenir de l'information spécialisée dans le domaine des escroqueries, commises sur Internet ou en dehors de ce réseau.

En 2012, la plateforme a reçu **42 363 appels**.

## 2. L'amélioration de l'interopérabilité des réseaux de radiocommunication

L'interopérabilité des réseaux de radiocommunication des deux forces (ACROPOL pour la police et RUBIS pour la gendarmerie) a longtemps représenté l'un des « talons d'achille » de la sécurité intérieure. Issus d'une conception séparée et basés sur une **architecture cloisonnée**, les réseaux de la police et de la gendarmerie éprouvaient de grandes difficultés à communiquer entre eux. Dans les années 2000, votre commission des finances a d'ailleurs à plusieurs reprises insisté sur cette faiblesse préjudiciable à l'efficacité de nos forces de sécurité<sup>1</sup>.

Au fil des évolutions techniques, **d'importantes progrès** ont toutefois été réalisés avec à la clef des solutions d'interopérabilité fiables. Parmi ces avancées, on peut notamment citer :

- l'intégration des moyens radio « gendarmerie » dans les salles de commandement de la préfecture de police de Paris et dans les centres opérationnels départementaux (COD) en province ;

- le déploiement de **valises d'interconnexion** des réseaux de transmission hertziens à fréquences différentes, qui permettent d'augmenter les capacités d'interopérabilité ;

- la rénovation du système radio de la gendarmerie mobile (CORAIL NG) pour l'intégrer au sein du réseau ACROPOL en région parisienne ;

- la réalisation en commun, outre-mer, de nouveaux réseaux radio numérique (à La Réunion avec un achèvement prévu en 2013 et aux Antilles avec un objectif de déploiement d'ici à 2016) ;

- le renouvellement des terminaux portatifs RUBIS par de nouveaux appareils (P3G) capables de communiquer en mode direct avec des postes portatifs CORAIL NG et ACROPOL.

Un bon degré de communication entre les réseaux est également assuré avec la **sécurité civile** grâce au déploiement de l'infrastructure nationale partagée de télécommunications (INPT) au sein des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des services d'aide médicale d'urgence (SAMU)<sup>2</sup>.

Au total, quoique perfectible à la marge, **le niveau d'interopérabilité entre les deux forces, mais aussi avec la sécurité civile, est désormais jugé, par les deux RPROG, comme répondant au besoin opérationnel**, dans le respect des modes opératoires et des chaînes hiérarchiques de chaque force.

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple, Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007), tome III - annexe 26 : « Sécurité », de votre rapporteur spécial alors Aymeri de Montesquiou.

<sup>2</sup> Cf. Sénat, rapport d'information n° 33 (2012-2013), « Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût » de Dominique de Legge.

### 3. La vidéosurveillance : un investissement à fonds perdus

*a) Le développement de ce système de surveillance : 133,6 millions d'euros depuis 2007 (hors Paris)*

Au cours des dernières 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 locales 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)**<sup>1</sup>. Une partie de l'enveloppe de ce fonds a été dédiée spécifiquement au développement de la vidéosurveillance<sup>2</sup>. Se sont, par ailleurs, ajoutés à cette enveloppe 4 millions d'euros de crédits en provenance du « Plan de relance », initié en 2009.

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 2010 à 2012.

---

<sup>1</sup> Le FIPD a été créé par l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance dont l'article 62 de la loi de finances initiale pour 2011 et le décret n° 2007-1048 du 26 juin 2007 précisent les conditions d'application. Adossé à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), le FIPD relève, en 2013, 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.

<sup>2</sup> 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.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de communes aidées	246	293	377	616	485	338
Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aidés	16	19	40		41	29
Nombre de caméras installées	Non recensé	2500 (source Acsé)	4961 (source Acsé)	5761	5223	3297 (31/07/12)
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
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	24,98	29,5	16,9 (31/07/2012)

Source : ministère de l'intérieur

**En 2012**, le FIPD a été doté de 51,7 millions d'euros. Sur ce montant, **29,7 millions d'euros** ont été dédiés au financement de la vidéosurveillance (soit 57,4 % des crédits du fonds).

Entre 2007 et 2012, l'ensemble des crédits FIPD en faveur des projets de vidéosurveillance a donc représenté **133,6 millions d'euros**.

Au sein de cette enveloppe, **111,9 millions d'euros** ont été consacrés à :

- 2 500 projets, portés par des collectivités territoriales ou les groupements de communes, concernant l'implantation de 21 742 caméras (recensées de 2010 à 2012) ;

- 66 centres de supervision urbain (CSU) ou extension de CSU ;

- 106 dépôts d'images vers les services de police ou de gendarmerie.

Par ailleurs, **21,7 millions d'euros** ont permis d'aider l'installation de dispositifs de vidéosurveillance chez des bailleurs sociaux, dans des établissements scolaires et des organismes de transports (pour des projets considérés comme innovants).

*b) 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 capitale, **avec 1 106 caméras** de voie publique ainsi qu'environ

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 annuel<sup>1</sup>.

**Pour 2013**, le loyer du contrat représente **16,5 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 ».

*c) La demande d'un moratoire sur ce type d'investissement*

Dans son **rapport sur « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique »**<sup>2</sup>, 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 ».

De même, **votre rapporteur spécial déplore cet investissement d'un coût élevé dans des systèmes de surveillance potentiellement attentatoires aux libertés publiques**<sup>3</sup> et dont aucune étude sérieuse (ni en France, ni à l'étranger) n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.

**Recommandation n° 5 : décider d'un moratoire sur les investissements relatifs à la vidéosurveillance, dans l'attente d'une étude scientifique indépendante sur les apports véritables de la vidéosurveillance en termes de sécurité (en termes de taux d'élucidation, de lutte contre la délinquance, de prévention, de sentiment de sécurité, d'aspects psycho-sociaux, de suppression de la présence humaine, de garantie des libertés publiques...).**

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial prend acte de l'appel d'offres conduit par **la mission pour le développement de la vidéoprotection (MDVP)** du ministère de l'intérieur pour permettre la réalisation d'une étude quantitative et qualitative sur l'efficacité de ces dispositifs.

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

<sup>2</sup> Rapport thématique de juillet 2011.

<sup>3</sup> 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.

**Recommandation n° 6 : créer un indicateur de performance relatif aux dispositifs de vidéosurveillance (mesurant par exemple le nombre d'affaires élucidées grâce à ce type de dispositif).**

En conclusion de ces développements sur la vidéosurveillance, **votre rapporteur spécial ajoute toutefois que les échanges sur cette question au sein de votre commission des finances font apparaître des points de vue contrastés<sup>1</sup>.**

### ***C. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE (PTS)***

L'activité d'investigation de la police et de la gendarmerie bénéficie depuis maintenant une vingtaine d'années d'un apport considérable : l'émergence de la PTS. Ce mouvement s'est accéléré au cours de la période récente au point de transformer en profondeur tout un pan du métier de policier et de gendarme. Cette montée en puissance appelle aujourd'hui une réflexion sur **l'optimisation des moyens consentis au service de la recherche de la preuve.**

#### **1. La montée en charge de nouveaux outils : l'exemple du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)**

Parmi les outils les plus emblématiques de la PTS aujourd'hui figure le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)<sup>2</sup>. Sa montée en charge **depuis 2007** illustre la part désormais prise par les nouveaux outils techniques et scientifiques dans l'activité des services de police et de gendarmerie.

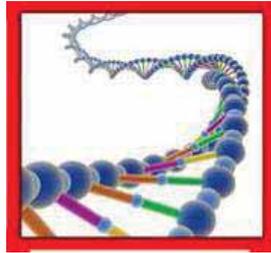
Le FNAEG permet l'identification par le recours à **l'empreinte génétique**. Commun à la police et à la gendarmerie, il est à la disposition des services d'enquête, des magistrats et alimenté par les laboratoires publics et privés effectuant les analyses ADN. Il comprend une base de données nationale des profils génétiques de personnes identifiées (condamnés et mis en cause) et une base de profils génétiques analysés mais auxquels aucune identité connue ne peut être provisoirement rattachée (profils génétiques « trace »).

---

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

<sup>2</sup> Un autre fichier joue un rôle également important : le fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED).

## La recherche d'empreintes génétiques



Source : DGPN

Initialement destiné à recevoir les empreintes génétiques (« traces » ou individus) dans le seul cadre de la délinquance sexuelle, le FNAEG a bénéficié d'une série de mesures visant à **étendre son usage** et à accroître son efficacité. Ainsi, ce fichier a-t-il aujourd'hui vocation à contenir : le génotype de toute personne mise en cause ou condamnée pour des crimes ou délits, les génotypes réalisés pour l'identification des cadavres non identifiés dans un cadre pénal ou civil et pour retrouver des personnes disparues, les génotypes des proches (la parentèle) d'une personne disparue, ainsi que les génotypes des « traces » non identifiées dans le cadre de crimes ou de délits.

En application de l'article R 53-14 du code de procédure pénale, **la durée de conservation** des informations dans le fichier est de :

- **40 ans** pour les personnes définitivement condamnées, les personnes décédées, les personnes disparues et les traces ;
- **25 ans** pour les personnes mises en cause, sauf irresponsabilité pénale.

En application de l'article 706-56 du code de procédure pénale, le refus de personnes concernées de se soumettre à un prélèvement destiné à obtenir une empreinte génétique constitue **une infraction**.

**Les officiers de police judiciaire** ont la possibilité de vérifier dans le fichier par l'état civil, avant tout prélèvement, que la personne concernée n'y est pas déjà inscrite. Ils peuvent également faire procéder à cette vérification par un agent spécialisé, technicien ou ingénieur de PTS placé sous leur contrôle. Les officiers et les agents de police judiciaire, les agents spécialisés, les techniciens ou les ingénieurs de PTS font l'objet d'une habilitation pour accéder au FNAEG. Le nombre de ces habilitations s'élève ainsi actuellement pour la police nationale à plus de 23 000.

### L'évolution du nombre de profils génétiques et de rapprochements depuis la création du fichier

	Profil génétique des personnes condamnées	Traces non identifiées	Profil génétique des personnes mises en cause	Rapprochement d'affaires		
				Traces/traces	Traces/mises en cause	Traces/condamnés
2007	152 835	27 170	353 250	1 958	6 455	2 259
2008	238 293	41 920	618 618	2 993	12 309	4 318
2009	280 399	62 258	934 112	4 231	16 928	5 840
2010	332 990	92 728	1 182 470	6 082	29 742	9 903
2011	372 123	116 110	1 462 414	7 306	39 211	12 472
31/07/12	395 433	143 560	1 623 848	8 546	48 013	14 929

Source : DGPN

Depuis sa date de création, le FNAEG a ainsi enregistré **une très forte croissance de son activité** comme l'illustre par exemple l'augmentation de 158,7 % du nombre de profils génétiques de personnes condamnées répertoriées dans sa base de données<sup>1</sup>. De même, son aide à la résolution des affaires s'est considérablement accrue : alors qu'en 2007 2 259 traces avaient débouché sur une condamnation, ce chiffre était déjà de 14 929 à la fin du mois de juillet 2012.

Cette montée en puissance rend d'autant plus nécessaire **la rationalisation et l'encadrement législatif de ce type de fichiers afin d'éviter toute dérive contraire aux principes démocratiques.**

Les risques doivent en effet être soulignés. Ils correspondent à **un fichage abusif des militants politiques, associatifs ou syndicalistes**. Afin d'éviter une telle utilisation détournée de ces fichiers, il est dès lors indispensable d'assurer un nécessaire « droit à l'oubli ». Plus généralement, **le fichage de la population** sur la base de l'ADN peut renvoyer aux heures les plus sombres de notre pays. *A fortiori* si la protection et l'accès à ces données ne sont pas étroitement encadrés et contrôlés.

## 2. Le caractère modéré de la dépense

Au regard de la plus-value apportée à l'activité d'investigation des services et à rebours de certaines idées reçues (souvent véhiculées par quelques séries télévisées...), **les montants consacrés à l'investissement dans le domaine de la PTS peuvent surprendre.**

En 2012, la prévision de dépense ne se montait qu'à **0,5 million d'euros** pour la police (contre 0,2 million d'euros consommés en 2011).

---

<sup>1</sup> Données au 31 juillet 2012.

La gendarmerie, pour sa part, prévoit une enveloppe de seulement **0,5 million d'euros** au titre de l'exercice 2013.

**La gendarmerie technique et scientifique**  
(visite dans le département de l'Essonne, 22 mars 2013)



Source : *commission des finances*

**La totalité des crédits dédiés à la PTS demeure toutefois difficile à identifier précisément.** En effet, certaines dépenses ne peuvent pas être individualisées dans les budgets de la police et de la gendarmerie, bien qu'elles concourent elles aussi à l'activité de la PTS. On peut notamment citer les charges relatives à la modernisation informatique des grandes applications nationales que sont le FNAEG et le FNAED, ainsi que les budgets prévus pour la formation des personnels scientifiques.

Il n'en reste pas moins que la dépense est limitée au regard d'autres grands postes d'investissement. Quelques ordres de grandeur peuvent utilement éclairer ce constat. Si un « microscope comparateur » s'acquière certes à **74 000 euros**, le prix d'un « laser pour reconstitution de trajectoire » n'est « que » de **4 600 euros** et celui d'un « casque de protection auditive » ne dépasse pas **200 euros**.

### **3. Les enjeux financiers de la PTS**

#### *a) Le maintien des capacités opérationnelles des services*

L'investissement en PTS doit avoir pour objectif premier aujourd'hui le maintien des capacités opérationnelles des services. Il s'agit naturellement là d'un **pré-requis nécessitant une constance dans le temps de l'effort d'équipement**.

Ainsi, dans le domaine de **l'identité judiciaire**, les services centraux de la police (notamment la sous-direction de la PTS au sein de la direction centrale de la police judiciaire) ont dressé en 2012 un état des lieux reprenant

l'ensemble des marchés d'équipement relevant de leur périmètre. Le besoin de financement s'établissait à 14,6 millions d'euros à étaler sur une programmation pluriannuelle. Par exemple, les besoins en équipement photo, à la base de l'activité des services de PTS, faisaient l'objet d'une estimation des coûts sur cinq ans.

Dans le domaine de **l'informatique** et des **traces technologiques**, le projet « PRISME » a été retenu au titre des projets prioritaires et a fait l'objet d'une budgétisation à hauteur de 15 000 euros par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Ce budget devrait notamment permettre d'acquérir le logiciel « videoinvestigator », très couramment utilisé pour le traitement des images, ainsi que les matériels nécessaires à son exploitation. Des évolutions, non évaluées financièrement à ce jour, sont toutefois à prévoir pour permettre au dispositif d'atteindre sa pleine capacité opérationnelle.

Enfin, les **fichiers d'identification** que sont le FNAED et FNAEG requièrent eux aussi un effort d'investissement afin notamment de prendre en compte de nouveaux besoins qui se sont fait jour au travers d'accords internationaux (Prüm et Prüm transatlantique).

#### *b) La poursuite des grands chantiers en cours*

La PTS fait également l'objet de **deux grands projets** en cours visant à la mise à niveau de son environnement dans une perspective plus qualitative.

Il s'agit, tout d'abord, de la **mise aux normes d'hygiène et de sécurité des locaux de PTS** de la police nationale. Au début de l'année 2013, la sous-direction de la police technique et scientifique (SDPTS) a en effet initié une refonte de la cartographie des implantations des laboratoires de police pratiquant des révélations de traces par procédés physico-chimique. Plusieurs de ces laboratoires devront être mis en conformité avec les règles d'hygiène et de sécurité imposées par le code du travail et les normes européennes. Les besoins budgétaires estimés pour ces travaux urgents s'élèvent à 36 millions d'euros à échelonner sur huit ans.

Par ailleurs, la SDPTS a engagé une **politique « qualité »** visant à l'obtention d'une accréditation pour, d'une part, la mise en œuvre des techniques de révélations de traces papillaires par procédés physico-chimiques et, d'autre part, un système de management de la qualité. Cette démarche, dont le périmètre national n'a pas encore été définitivement arrêté, entraînera des coûts non négligeables, reconductibles chaque année. Le volume de matériels concerné sera connu en fin d'année à l'occasion d'audits de services.

#### *c) La problématique de la gestion des consommables*

**Une fois l'investissement réalisé, encore faut-il assurer en aval le financement des coûts de fonctionnement des équipements.** La PTS illustre cette problématique de par les enjeux liés à la gestion des consommables nécessaires (kits de prélèvements...) à l'activité au quotidien des services techniques et scientifiques de police et de gendarmerie.

Ainsi, pour la police par exemple, l'estimation des dépenses de consommables pour le seul premier semestre de l'année était de 1,3 million d'euros. Pour les années à venir, l'estimation des montants à consacrer aux consommables en matière de PTS est de l'ordre de **3 millions d'euros par an** (en tenant compte de la réévaluation très importantes des prix des produits inscrits au marché des consommables depuis le début de l'année).

Ces montants peuvent utilement être rapprochés des budgets d'investissement de la police et de la gendarmerie en matière de PTS (de l'ordre de 0,5 million d'euros, *cf. supra*). Ils démontrent **le caractère prédominant à court terme du fonctionnement sur l'investissement** au niveau des enjeux financiers de la PTS.

*d) L'impact sur les frais de justice*

**Le développement de la PTS et les investissements qui y concourent ne sont pas sans conséquences budgétaires sur le reste de la chaîne judiciaire.** Ils ont en effet un impact fort sur la dépense en frais de justice en offrant de nouvelles possibilités d'investigation aux magistrats en charge d'une enquête.

Si les avancées techniques et scientifiques permettent assurément d'améliorer les taux d'élucidation des crimes et délits, elles ont aussi un coût. Le 2 octobre 2012, votre commission a entendu la Cour des comptes dans le cadre d'une « audition pour suite à donner » à son enquête sur les frais de justice. **Cette enquête a été réalisée par la Cour à la demande de votre commission en application de l'article 58-2° de la LOLF.** Pointant les facteurs de dérive de ce poste de dépenses depuis plusieurs années, elle fait ressortir l'impact des décisions prises par les officiers de police judiciaire (OPJ) sur la dynamique constatée. La Cour des comptes relève ainsi que « *le rôle décisif de l'ADN dans l'élucidation des affaires pénales explique le recours accru à des expertises coûteuses en frais de justice pour répondre à l'impératif de performance des services enquêteurs* ».

Pour de plus amples développements votre rapporteur spécial renvoie au rapport d'information d'Edmond Hervé, « *Pour une meilleure maîtrise des frais de justice* »<sup>1</sup>. Il souligne toutefois qu'eu égard à ce constat, la question se pose de savoir si n'importe **quelle infraction doit donner lieu au déploiement de tout l'arsenal technique et scientifique** potentiellement à disposition. En d'autres termes, la PTS a-t-elle vocation à devenir une « police de masse » ? Ou doit-elle être réservée aux affaires d'une certaine gravité ?

**Recommandation n° 7 : poursuivre la sensibilisation des magistrats et des officiers de police judiciaire (OPJ) sur l'impact de la PTS en termes de frais de justice.**

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 31 (2012-2013).

#### 4. La recherche de convergences entre les laboratoires de la police et de la gendarmerie

##### a) La coexistence de deux réseaux

En matière de PTS, les deux forces de sécurité intérieure disposent chacune de leur propre organisation centrale et territoriale, ainsi que de leurs propres ressources en investigations criminalistiques afin de couvrir au mieux l'attente des enquêteurs de leurs services et de leurs unités. Chacun des deux dispositifs couvre l'ensemble du territoire national sur les trois niveaux de PTS<sup>1</sup>.

Pour la police, le dispositif s'articule autour de l'**institut national de police scientifique (INPS)**. Etablissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur et opérateur du programme « Police nationale », l'INPS regroupe depuis 2005 les six laboratoires de PTS implantés à Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse, ainsi que le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police de Paris. Chacun d'eux dispose d'une compétence nationale et leur implantation permet à l'INPS de concilier l'expertise et la proximité. Outre ce réseau de laboratoires, l'institut dispose également d'un service central situé à Lyon.

##### Le réseau de l'INPS



Source : DGPN

---

<sup>1</sup> Le premier niveau correspond aux actes simples de PTS. Le deuxième renvoie à des actes plus spécialisés, notamment la gestion des scènes d'infractions plus graves. Le troisième rassemble des spécialistes et des experts hautement qualifiés pour les cas les plus complexes.

Le dispositif de la gendarmerie nationale repose quant à lui sur une seule colonne vertébrale constituée au niveau central par un Pôle Judiciaire dont relève **l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)**.

### **L'IRCGN, un outil criminalistique central et polyvalent**

L'IRCGN est une plateforme criminalistique pluridisciplinaire qui dispose d'un plateau technique unique en France. Il constitue à la fois un laboratoire de criminalistique et une unité opérationnelle projetable. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, il est intégré au sein du Pôle Judiciaire de la gendarmerie qui regroupe les activités de criminalistique et d'intelligence judiciaire **en vue du transfert de l'ensemble des activités sur le site de Pontoise**.

S'appuyant sur un effectif de 225 personnels (militaires de la gendarmerie et du service de santé des armées, personnels civils), l'IRCGN a pour principale mission **de réaliser des expertises au profit des magistrats et des examens scientifiques** sur réquisition des enquêteurs de la gendarmerie et de la police. L'institut a développé des activités telles que la balistique lésionnelle, l'identification de projectiles antichars, le sondage radar, le laser scanning 3D, l'entomologie légale, la palynologie, l'anthropologie, la thanatologie, l'odontologie, l'analyse morphologique des traces de sang et la médecine légale. Le pôle que constitue le département « Véhicules » (accidentologie, analyse des optiques de véhicules, traces de pneumatiques) n'a aucun équivalent sur le territoire national. Enfin, le département « Informatique-Electronique » de l'IRCGN a également développé des activités d'analyse uniques en France, telles que la récupération de données sur les terminaux mobiles et sur les disques durs.

L'institut assure, *via* le Pôle judiciaire, de nombreuses missions de **formation** destinées à des unités de gendarmerie (stages NTECH, stage fraudes documentaires, Techniciens en Identification Criminelle).

L'IRCGN dispose depuis plusieurs années de la capacité de mobiliser en quelques heures des spécialistes de ses différents départements et de **les projeter en France, comme à l'étranger** dans le cadre de l'Unité Gendarmerie d'Identification des Victimes de Catastrophes ou de l'Unité Nationale d'Investigation Criminelle (s'il s'agit d'une scène d'infraction conséquente comme dans le cas d'un attentat par exemple).

Référent dans de nombreux domaines (Engins Explosifs Improvisés, cybercriminalité, fraude documentaire, vidéosurveillance), l'IRCGN participe à de nombreuses réunions interministérielles et accorde également son concours à certains services du ministère de la défense (DGSE, Présidence de la République) dans le cadre d'**opérations spéciales**, en qualité de soutien technique, voire en qualité de formateur.

*Source : DGGN*

Outre l'alimentation et l'exploitation des deux grandes applications criminalistiques des empreintes digitales et génétiques, ces deux instituts ont aujourd'hui également **en commun** des programmes d'action, des protocoles, des marchés publics d'achat de consommables et de matériels, ou encore des travaux de recherches appliquées.

*b) La capacité d'expertise consommatrice d'investissements*

Afin d'asseoir puis de développer les capacités d'expertise de leurs instituts respectifs, la police et la gendarmerie ont procédé au cours de la période récente à des investissements significatifs. **Le cas de l'INPS** peut illustrer cet effort.

Au total, depuis sa création en 2005, l'INPS a dépensé **13 millions d'euros** pour renforcer, améliorer ou plus souvent encore remplacer son matériel. Il dispose ainsi, dans ses cinq villes d'implantation, de plateformes adaptées aux exigences en termes d'hygiène, de sécurité et de qualité. Il est ainsi en mesure, pour l'instant, d'accompagner l'augmentation de la production liée aux sollicitations croissantes.

La première étape de son développement a été la mise en place, pour **1,5 million d'euros**, de la double chaîne d'analyse des prélèvements génétiques sur les individus, en vue d'alimenter le FNAEG. Cette chaîne est techniquement capable de traiter, en double analyse, 20 000 prélèvements sur individus par mois, soit un volume désormais supérieur à la demande exprimée. Depuis sa création en 2006, elle a établi le profil génétique de plus de 820 000 mis en cause ou condamnés.

En 2011, l'acquisition de matériels dédiés à l'afflux des dossiers en traces génétiques et en toxicologie, pour un montant total d'**un million d'euros**, a permis d'augmenter le potentiel opérationnel. En génétique, trois plateformes robotiques sont venues conforter le potentiel des laboratoires de Lille, Toulouse et Lyon. Dans ce dernier, un automate est en capacité de traiter annuellement 44 000 écouvillons normés utilisés par les enquêteurs pour relever des traces en délinquance de masse. La toxicologie, dédiée essentiellement à la sécurité routière, a également bénéficié d'appareils conventionnels et de haute technologie.

Enfin, en 2012, des acquisitions ont eu lieu grâce aux enchères de matériels des laboratoires britanniques du Forensic Science Services (FSS), en cessation d'activité. D'un montant de 192 000 euros, cette opération a permis **une économie de 600 000 euros par rapport au prix du neuf**.

Toutefois, en dépit de ces efforts, **l'établissement public est aujourd'hui confronté au vieillissement de certains appareils soumis à un rythme soutenu d'utilisation, et à la nécessité de suivre les progrès technologiques**. Il ne dispose pourtant que d'une infime marge de manœuvre d'investissement à partir du budget initial, étant donné l'accroissement de l'activité à budget constant et le coût des consommables scientifiques.

Le remplacement de certains matériels analytiques (usés ou obsolètes) et l'accompagnement de l'efficacité ne pouvant plus reposer sur des économies ou sur des subventions exceptionnelles, **la mise en place d'une programmation pluriannuelle d'investissements est évoquée à chaque dialogue de gestion avec la tutelle** du ministère de l'intérieur.

*c) La fusion de l'institut national de police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) : une fausse bonne idée*

La coexistence de deux réseaux parallèles, quoiqu'entretenant des liens, peut inciter à se poser la question de leur fusion. L'objectif serait alors de **réduire les coûts, tant en investissement qu'en fonctionnement**.

En plus de partager les mêmes valeurs régaliennes, les deux instituts présentent en effet de **nombreuses convergences** (une mission commune de lutter contre le crime et la délinquance, la gratuité des prestations sur réquisition, la pluridisciplinarité des analyses, l'utilisation de bases de données partagées...) qui prédisposent à l'idée d'un rapprochement dans l'optique d'améliorer la lisibilité des structures, d'améliorer l'efficacité et de dégager des économies.

Pour autant, de l'avis tant du responsable du programme « Police nationale » que de celui du programme « Gendarmerie nationale », **la fusion ne serait pas forcément une source d'économies majeures**. Elle pourrait même présenter des **risques de désorganisation**, *a fortiori* si elle se combinait avec un principe de spécialisation de chacune des entités.

Ainsi par exemple, **du point de vue immobilier**, la proximité des enquêteurs est une composante forte de la réponse apportée, et toute fermeture de site nuirait au service rendu. De même, s'agissant des **équipements**, le parc analytique ne saurait en tout état de cause être restreint pour les activités à très forte sollicitation comme la génétique, la toxicologie et dans une moindre mesure la balistique. Seuls quelques gains pourraient être obtenus dans des domaines plus faiblement requis.

**La coopération actuelle** entre les laboratoires de la police et de la gendarmerie apparaît d'ores et déjà effective et approfondie. Les connaissances en matière de criminalistique sont ainsi largement partagées. De même, dans le domaine des achats, des groupements de commande INPS / IRCGN sont réalisés lorsque les volumes le justifient, ce qui est en particulier le cas pour les achats des consommables destinés aux chaînes de génotypage des individus.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial estime qu'il convient avant tout de continuer à renforcer cette coordination sans nécessairement bouleverser un système qui a d'ores et déjà fait ses preuves**.

### **III. L'INVESTISSEMENT IMMATÉRIEL ET L'ADAPTATION AUX NOUVEAUX PHÉNOMÈNES DE DÉLINQUANCE**

L'investissement de la police et de la gendarmerie est **protéiforme**. Au-delà des aspects strictement matériels, il porte également sur des champs plus difficiles à appréhender ou à circonscrire mais tout aussi importants.

**La formation** des personnels revêt à cet égard un caractère essentiel dans la mesure où elle permet la valorisation du capital humain des deux forces. **La politique de prévention** représente également un poste de dépenses d'investissement très spécifique puisqu'elle permet d'éviter de coûteuses opérations en matière de répression. Enfin, par le biais de l'investissement dans un certain nombre de **politiques sectorielles**, la police et la gendarmerie témoignent de leur capacité d'adaptation aux nouveaux phénomènes de délinquance.

#### **A. LA FORMATION DES PERSONNELS : VALORISER LE CAPITAL HUMAIN**

« *Il n'est de richesses que d'hommes* ». Cette maxime de Jean Bodin trouve parfaitement à s'appliquer à la police et à la gendarmerie. **La qualité reconnue de ces deux forces s'appuie avant tout sur celle de leurs personnels.** Au contact de la population, confrontés à des situations de tension et parfois de violence extrêmes, chargés de l'accueil et de la prise en charge des victimes... les policiers et les gendarmes doivent pouvoir bénéficier d'une formation, tant initiale que continue, de qualité et adaptée à ces enjeux. De cet investissement immatériel que représente la formation dépend la valorisation du capital humain des deux forces.

##### **1. Le redimensionnement de la politique de formation**

Pour la formation de leurs personnels, la police et la gendarmerie disposent d'un **budget conséquent bien que globalement en baisse** au cours des derniers exercices.

S'agissant de la **police**, le budget consacré à la formation en 2013 atteint **30,2 millions d'euros**. Un surgel de 1 % (soit 302 000 euros) a toutefois été annoncé, le 19 mars 2013, en conséquence du surgel de 19,5 millions d'euros appliqué en février à l'ensemble du programme « Police nationale ».

Ce budget est en très légère augmentation de **0,3 %** par rapport à 2012, malgré une réduction du périmètre (fermeture des écoles nationales de police de Châtelguyon et de Fos-sur-Mer). Cette évolution favorable est liée à un effort prévu sur la maintenance du parc immobilier du réseau des écoles de police et à l'augmentation du nombre d'élèves qui entreront en scolarité cette année.

Cependant **la tendance générale est à la diminution des budgets de formation du fait notamment de la fermeture de certaines structures.**

### **La restructuration du réseau de formation de la police**

**En 2009**, huit centres de formation de la police ont été supprimés et trois ont été transformés ou intégrés au sein d'établissements plus importants.

En 2010, **deux écoles nationales de police (Marseille et Vannes) ont été fermées.**

En 2011, deux écoles nationales de police (Paris et Draveil) ont été **transformées** en centres régionaux de formation (CRF).

**En 2012, les écoles nationales de police de Châtelguyon et Fos-sur-Mer ont été fermées.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, **l'école nationale supérieure des officiers de police de Cannes-Ecluse (ENSOP) a fusionné avec l'école nationale supérieure de police de Saint Cyr au Mont d'Or (ENSP)** dans le cadre de la création d'un établissement public administratif unique.

L'objectif de ces fermetures était de **redimensionner** et d'homogénéiser le réseau des structures de formation notamment du fait de la baisse sensible du niveau des recrutements (500 élèves gardiens de la paix incorporés en 2011, contre 5 300 en 2006), du besoin accru de polyvalence dans le réseau de la formation (formateurs pouvant assurer des actions de formation initiale et de formation continue) et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Ces opérations ont nécessité un traitement personnalisé en ce qui concerne le **reclassement des agents.**

Les budgets initiaux accordés à la formation des policiers étaient ainsi de 32,7 millions d'euros en 2010, de 30,3 millions d'euros en 2011 et de 30,1 millions d'euros en 2012, soit respectivement **en baisse de 12,8 %, 7,3 % et 0,7 % par rapport aux années précédentes.**

Concernant la **gendarmerie**, après prise en compte de la mise en réserve et du surgel appliqués au programme « Gendarmerie nationale », les crédits prévisionnels consacrés à l'activité de formation pour 2013 s'élèvent à **9,8 millions d'euros.**

Du fait de la participation de la gendarmerie à l'effort de redressement des finances publiques, ces crédits sont **en diminution de 8,4 %** par rapport au montant exécuté en 2012.

## **2. L'activité soutenue**

### *a) La formation initiale et continue de la police*

Dans le cadre de la formation initiale de la **police en 2012, 223 565 journées** ont été dispensées pour **2 120 élèves** au total, dont la répartition est la suivante :

- 511 élèves gardien de la paix ;
- 849 ADS ;

- 694 cadets de la République ;
- 66 élèves lieutenants de police.

### La formation des stagiaires de la police en 2012

	CCD		CC		CEA		Administratifs		ADS		Techniques		Scientifiques		Total
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	
Stagiaires	4 629	1 435	31 717	8 935	474 735	82 781	1 805	8 467	32 871	16 565	786	195	312	508	<b>665 741</b>
Formés	1 081	350	7 093	2 166	80 047	17 249	969	4 613	7 649	3 965	551	140	223	365	<b>126 461</b>
JFF	6 661	2 110	36 783	11 472	531 482	108 497	4 366	19 320	33 283	15 941	2 008	428	1 365	2 026	<b>775 742</b>

*Stagiaires = nombre d'agents qui ont suivi une formation. Si un agent a suivi plusieurs formations au cours de l'année, il est comptabilisé pour chaque formation.*

*Formés = nombre d'agents (personnes physiques) qui ont suivi une ou plusieurs formation(s).*

*JFF = journée de formation fonctionnaire (qui se calcule sur la base de 6 heures de formation par jour).*

*CCD : corps de conception et de direction.*

*CC : corps de commandement.*

*CEA : corps d'encadrement et d'application.*

Source : DGPN

Pour la formation continue des policiers et toujours en 2012, **775 742 jours** ont été réalisés au profit de **665 741 stagiaires** (agents de la police nationale de tous corps, gradés et gardiens, officiers, commissaires, personnels administratifs techniques et scientifiques et ADS).

L'étude de cet effort de formation suscite une réflexion de portée générale : l'importance d'aller vers davantage d'**égalité professionnelle entre les hommes et les femmes** dans la police comme dans la gendarmerie. Ainsi, dans le corps de commandement, 7 093 hommes ont été formés contre 2 166 femmes. Au contraire, parmi les agents administratifs, 969 hommes ont bénéficié d'une formation contre 4 613 femmes. Ces écarts reflètent une dissymétrie dans la composition hommes / femmes entre les corps d'encadrement et les autres.

**Recommandation n° 8 : mettre en place des indicateurs rendant compte de l'effort de formation par sexe et des progrès de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes au sein des forces de sécurité.**

*b) Les priorités de la gendarmerie*

**Les priorités de l'année 2013 pour la gendarmerie** en matière de formation correspondent aux domaines suivants :

- les formations initiales et de cursus, qui permettent d'acquérir les compétences fondamentales des métiers de la gendarmerie et de concourir à l'avancement ;

- les formations dédiées au **cœur de métier** (c'est-à-dire la police judiciaire et la police administrative), qui concourent directement à la lutte contre la délinquance et au maintien de l'ordre public ;

- les formations dédiées aux **nouveaux outils informatiques ou aux nouveaux matériels** déployés en 2013.

Les deux tableaux ci-dessous détaillent les principales formations dispensées pour les gendarmes.

**La formation initiale de la gendarmerie**

STATUT		DUREE	LIEU	FLUX
Officier de gendarmerie		12 ou 24 mois (selon le recrutement)	EOGN Melun	130
Officier de gendarmerie issu du rang		12 mois	EOGN Melun	210
Officier du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale		12 ou 24 mois (selon le recrutement)	EOGN Melun	25
Sous-officiers de gendarmerie		12 mois	Ecoles de gendarmerie de Chaumont - Montluçon - Châteaulin - Tulle	3 500
Sous-officiers corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie		Formation militaire initiale : 12 semaines  Formation d'adaptation à la spécialité : de 6 à 22 semaines en fonction de la spécialité	Ecole de gendarmerie de Rochefort  +  Les écoles d'armées de Bourges, Querqueville et Angers pour certaines spécialités	100
Aspirants de gendarmerie issus du volontariat		13 semaines	EOGN Melun	57
Gendarme adjoint volontaire	Agent de police judiciaire adjoint)	13 semaines	Ecoles de gendarmerie de Chaumont - Montluçon - Châteaulin - Tulle - Fontainebleau - Rochefort	4 900
	Emploi particulier	6 semaines		360

Source : DGGN

**La formation continue : l'exemple des sous-officiers de gendarmerie et de leurs formations liées à l'avancement**

FORMATION	DUREE	LIEU	FLUX
Officier de police judiciaire (OPJ)	14 mois	Régions de gendarmerie	1 500
Diplôme d'arme	14 mois	Régions de gendarmerie Saint-Astier Séjour en camp	200
Diplôme des télécommunications des systèmes d'information et de communication	24 mois	Enseignement à distance (EAD) CNFSICG Rosny-sous-Bois Unités	70
Diplôme technique musique	12 mois	Ile de France	
Brevet de spécialiste montagne	12 mois	CNISAG Chamonix	20
Avancement par voie professionnelle (AVP)	4 semaines	CNFPJ Fontainebleau	280
Certificat de formation à l'encadrement opérationnel (CEFEO)	3 semaines	Ecole de gendarmerie de Rochefort	

Source : DGGN

D'une manière générale, votre rapporteur spécial estime que l'action de formation décrite ci-dessus doit porter une attention particulière à la **prévention** et la **prise en charge des victimes**. Ces deux volets correspondent en effet à des dimensions essentielles dans les missions de la police et de la gendarmerie.

**3. L'effort en faveur du parc immobilier et des moyens informatiques**

Ayant vu leur nombre réduit, les structures de formation de la police et de la gendarmerie bénéficient en contrepartie d'un **effort d'investissement significatif**. Cet effort porte notamment sur le parc immobilier des écoles et sur leurs dotations en moyens informatiques.

*a) La différenciation des niveaux d'investissement pour les écoles de police*

Du côté de la **police**, l'investissement immobilier s'appuie non seulement sur les crédits du programme 176 « Police nationale » (pour les rénovations lourdes) mais aussi sur ceux du **programme 309 « Entretien des**

**bâtiments de l'Etat** » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**L'investissement immobilier dans les écoles de formation de la police  
entre 2010 et 2013**

(en euros)

SGAP	Ecole	Programme	2010	2011	2012	2013
Rennes	ENP St-Malo	176	16 000		30 000	
		309				27 000
	ENP Oissel	176	40 000		934 000	592 000
		309	211 000	144 000	14 000	28 000
Bordeaux	ENP Périgueux	176	646 620			309 561
	ENSAPN Toulouse	176	105 840			330 000
Lyon	ENSP St-Cyr au Mont d'Or	176		700 000		
	INFPN Clermont- Ferrand	176			70 000	500 000
	CFP Chassieu	176			300 000	
Lille	CFP Béthune	309	33 766			
	ENP Roubaix	309	1 450 000	200 000		80 000
Metz	ENP Montbéliard	176			30 000	
		176	300 000			
	ENP Reims	309	13 500			
Versailles	Cannes Ecluses	176	2 400 000		686 000	
Paris			Aucune opération			
Marseille	ENP Nîmes	176	185 000		300 000	1 124 000

Source : DGPN

**Le parc immobilier** des structures de formation de la police (incluant les aménagements spécifiques tels que les stands de tir, les gymnases, les parcours professionnel...) fait l'objet d'une politique d'entretien pour maintenir son potentiel actuel. Il bénéficie également d'une **politique de rénovation afin d'augmenter la capacité d'accueil de certaines écoles.**

**Les investissements sont réalisés à plusieurs niveaux.** Les petits aménagements sont financés au niveau local (sur le budget de l'école) et, pour des travaux plus importants, au niveau zonal (sur le budget géré par le SGAP)

et national (sur le budget d'investissement du programme « Police nationale »).

**Les moyens informatiques** des structures de formation de la police font quant à elles l'objet d'un renouvellement pluriannuel. Sur les trois dernières années, il a ainsi été procédé au remplacement de **1 340 unités centrales** et d'autant d'écrans sur un parc de 3 224 unités centrales.

*b) Le soutien de l'activité des écoles de gendarmerie*

Concernant les écoles de **gendarmerie**, celles-ci ne font pas l'objet d'une programmation spécifique dans le domaine de l'immobilier. Elles ont néanmoins bénéficié d'un investissement soutenu d'environ **43 millions d'euros** au cours des cinq dernières années. Cet investissement a été rendu nécessaire par le « turn-over » annuel important des élèves : en moyenne annuelle sur les cinq dernières années, 17 000 sous-officiers de gendarmerie sont formés et 5 500 gendarmes adjoints volontaires (GAV).

L'effort a porté sur deux axes principaux :

- le gros entretien, le renouvellement et la maintenance classique, à l'instar de tout immeuble de la gendarmerie ;

- le respect du contrat capacitaire des écoles. Ce contrat a été mis en place en 2010 après la fermeture de quatre écoles de sous-officiers de gendarmerie en 2009. Il est destiné à **augmenter la capacité immobilière des écoles** pour accueillir des compagnies d'instruction supplémentaires et adapter les infrastructures existantes dans les centres de formation.

Toutefois, l'ajustement à la baisse des crédits d'investissement en 2013 et 2014 ne permet plus de réaliser en totalité les travaux de maintenance. Le budget de fonctionnement des écoles sera donc sollicité, mais il ne pourra **répondre qu'aux besoins urgents**.

S'agissant **des télécommunications et de l'informatique**, les investissements consentis depuis 2002 par la gendarmerie ont favorisé l'accompagnement de la conduite du changement au plus près des réalités opérationnelles. Le tableau ci-dessous présente depuis 2000 les investissements des écoles de gendarmerie réalisés dans le cadre du renouvellement des micro-ordinateurs et des moyens d'impression.

### Le renouvellement des moyens informatiques de la gendarmerie depuis 2000

(en euros)

Année	Renouvellement		Total des investissements
	PC	Moyens d'impression	
2000	86 400	91 370	177 770
2001	43 700	136 390	180 090
2002	215 600	69 280	284 880
2003	439 600	69 910	509 510
2004	36 000	2 700	38 700
2005	565 800	99 735	665 535
2006	104 500	352 265	456 765
2007	253 920	69 330	323 250
2008	166 050	0	166 050
2009	0	50 915	50 915
2010	281 712	4 100	285 812
2011	280 275	0	280 275
2012	0	0	0
<b>Total</b>			<b>3 419 552</b>

Source : DGGN

Tant au niveau des enseignements généraux et qu'à celui des formations spécifiques, les écoles ont bénéficié de l'affectation d'équipements opérationnels de radiocommunication et de moyens informatiques. S'agissant des moyens de télécommunication, une dotation de **1,5 million d'euros** a été consacrée à la formation initiale, tandis que la formation continue bénéficiait de **1,2 million d'euros**.

Concernant les moyens informatiques, les matériels ont connu un **renouvellement quinquennal jusqu'en 2012. Depuis, leur durée de vie a été portée à six ans** en raison de la forte contraction des crédits d'investissement.

#### ***B. LA PRÉVENTION : UN INVESTISSEMENT « RENTABLE »***

L'investissement dans la prévention présente un intérêt fort et évident. En prévenant des comportements qui pourraient devenir délinquants, il permet de limiter l'effort ultérieur d'investissement requis par une politique essentiellement répressive. **Même si elle a un coût initial, la prévention constitue donc un investissement « rentable » sur l'avenir.** Certes la police et la gendarmerie ne sont pas les seules institutions à y contribuer. Elles occupent néanmoins une place centrale dans cette démarche et jouent un rôle d'impulsion majeur.

## 1. La diversité des dispositifs

D'une manière générale, la police et la gendarmerie consacrent des moyens humains conséquents à la prévention de la délinquance sur l'ensemble du territoire national de par l'étendue et la diversité de leurs missions. **La visibilité des effectifs de sécurité participe à la prévention générale des actes de délinquance commis sur la voie publique.**

Au-delà, les dispositifs spécifiques relevant de la politique de prévention sont nombreux, du côté de la police comme de celui de la gendarmerie. On peut même y voir **un réel foisonnement tant les besoins sont divers**. Aussi, votre rapporteur spécial préfère-t-il insister sur quelques actions emblématiques, sans avoir la prétention d'être exhaustif.

**Recommandation n° 9 : développer une plateforme d'échange des bonnes pratiques en matière de prévention.**

### *a) Du côté de la police*

S'agissant de la **police**, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) déploie des moyens importants dans le cadre de **l'opération « tranquillité vacances »**. Initialement mise en place pour la seule période estivale, cette opération a été étendue depuis septembre 2009 à l'ensemble des périodes scolaires. Elle est conduite en partenariat avec les polices municipales, les assureurs et les bailleurs sociaux, ainsi que les compagnies républicaines de sécurité (CRS) en mission de sécurisation. Ce dispositif a bénéficié en 2012 à 107 583 foyers, soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 2011. **Outre la lutte contre les cambriolages, cette action de prévention contribue au développement de la relation police-population et contribue à présenter une image positive de la police nationale.** Afin d'accroître le recours à ce service, un projet de télé-inscription est à l'étude, commun à la police et à la gendarmerie.

Loin de travailler de manière isolée, la DGPN a développé ses **relations partenariales** avec l'ensemble des acteurs concourant à la prévention de la délinquance. Ainsi, la participation aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et à leurs différentes déclinaisons institutionnelles depuis leur création permet, par le biais d'échanges d'informations, une meilleure connaissance de la délinquance. Ce travail en partenariat permet aux forces de police d'adapter leurs actions aux réalités observées par les différents acteurs de la prévention (collectivités locales, associations, bailleurs sociaux...) et les conduit à améliorer en permanence leur organisation.

La contribution de la DCSP à la prévention de la délinquance se traduit ainsi également par :

- un **partenariat pérenne avec les associations d'aide aux victimes** qui assurent des permanences dans les commissariats. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, cent cinquante-trois permanences existaient dans cent vingt-cinq circonscriptions de police ;

- **l'installation dans les commissariats d'intervenants sociaux** à vocation d'assistance et d'aide. Au 2 mai 2013, cent quatre intervenants sociaux étaient en fonction, dont vingt-sept mutualisés avec la gendarmerie, répartis sur cent une circonscriptions dans cinquante-quatre départements et deux collectivités d'outre-mer (Polynésie française et Nouvelle Calédonie) ;

- **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. 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 ;

- **le partenariat renforcé avec les bailleurs sociaux** afin d'améliorer la sécurité dans les quartiers d'habitat social ;

- la nomination d'un **correspondant « aide aux victimes »** depuis mai 2000 dans chacune des directions départementales de sécurité publique. La plupart dispose d'un adjoint, portant le nombre total de ces personnels à cent soixante-deux au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

*b) Du côté de la gendarmerie*

**La gendarmerie** a elle aussi développé un ensemble d'actions complémentaires en matière de prévention. Parmi les plus significatives, il convient de noter :

- la présence de quatre cent soixante-cinq **référents « atteintes à l'environnement et à la santé publique »** (RAESP) qui, outre leurs attributions répressives en relais de l'action de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), sont amenés à conduire des séances de prévention concernant les addictions aux médicaments ou au produits dopants ;

- les missions quotidiennes des quarante-trois brigades de **prévention de la délinquance juvénile** (BPDJ), qui mènent des actions de sensibilisation et de prévention sur des thèmes essentiels (violences, racket, happy slapping...) au profit d'un public jeune. Ces unités agissent prioritairement dans les établissements scolaires et en zone périurbaine. Elles participent également aux actions de prévention dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ;

- la mise en place du dispositif relatif au « **service civique** » qui a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale. Dans ce

cadre, les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies doivent revêtir un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou concourir à des missions de défense, de sécurité civile ou de prévention. Ainsi, cinquante engagés du service civique ont déjà été recrutés au sein de trente-quatre groupements de gendarmerie départementale (GGD) pour des contrats de six à huit mois.

Des initiatives locales viennent compléter ces dispositifs. Ainsi, dans le département des Charentes-Maritimes, la « **brigade des aînés** » est opérationnelle depuis le début de l'année 2012. Animée par des gendarmes de la réserve opérationnelle, elle délivre des messages d'information et de prévention (sur des domaines aussi divers que les cambriolages, les escroqueries, les abus de confiance, l'utilisation d'Internet...) au profit des seniors. Depuis sa création, cette unité a sensibilisé plus d'un millier de personnes sur le département.

## 2. La difficulté de chiffrer cet investissement atypique

Au niveau de la mission « Sécurité », **une part marginale des actions de prévention est financée par le FIPD**. Ainsi, pour la police, le budget de la formation professionnelle a été abondé de 10 300 euros en 2012 en provenance de crédits de ce fond. La même année, 266 890 euros issus du FIPD ont été dédiés à des dépenses d'ingénierie dans le cadre de l'élaboration de CLSPD.

**Recommandation n° 10 : réorienter le fond interministériel de la prévention de la délinquance (FIPD) vers son « cœur de cible », à savoir les actions de prévention sur le terrain plutôt que le financement de la vidéosurveillance.**

Au-delà, il est particulièrement difficile de cerner les montants concernés par la politique de prévention chaque année. En effet, **ni la police ni la gendarmerie n'identifient d'enveloppe spécifique**, même si de nombreuses actions sont menées et que certains achats sont guidés par cette dimension. A cet égard, on peut ainsi rappeler l'accent mis sur les véhicules sérigraphiés depuis quelques années en vue d'une présence accrue et d'une meilleure visibilité des policiers sur le terrain.

**Recommandation n° 11 : développer les outils de contrôle de gestion nécessaires à l'identification des moyens déployés en faveur de la prévention.**

Les deux forces ne sont d'ailleurs pas incitées à travailler sur une identification précise des budgets « prévention », du fait de la **complexité de certains financements**. Ainsi, par exemple, dans le cadre de la prévention routière et de la délinquance juvénile, la gendarmerie n'emploie pas de matériels spécifiques mais différents kits de prévention. Or, ces kits peuvent tantôt relever d'un financement *via* les régions de gendarmerie (kit permis piéton, par exemple), tantôt être financés par des crédits tirés du « plan départemental d'actions de sécurité routière » (PDASR) (kit éthylotest chimique, par exemple). De ce fait, il n'est pas possible d'en reconstituer le montant.

**Recommandation n° 12 : simplifier les circuits de financement de la politique de prévention.**

### *C. LE CIBLAGE DU FINANCEMENT SUR DES « POLITIQUES SECTORIELLES »*

Au travers de l'orientation de leur politique d'investissement, la police et la gendarmerie traduisent également de nouvelles préoccupations et la montée en puissance de nouvelles formes de délinquance. A cet égard, trois champs méritent une attention particulière : la lutte contre la délinquance environnementale, la cybercriminalité et les ZSP. Comme en matière de formation et de prévention, **l'effort d'investissement se mesure ici non seulement en crédits consentis mais aussi à l'aune de l'engagement humain**. Son importance tient au moins tout autant à la mobilisation et au redéploiement d'effectifs qu'aux montants financiers en jeu.

#### **1. La lutte contre la délinquance environnementale : un investissement surtout en effectifs**

##### *a) La progression de cette criminalité*

La délinquance environnementale constitue **un type de criminalité en extension** au cours de la période récente. Du point de vue statistique, la police de l'environnement recouvre deux index de l'état 4001 : l'index 79 pour les atteintes à l'environnement et l'index 80 s'agissant de la chasse et de la pêche.

Entre 2007 et 2012, le nombre de faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de la gendarmerie pour des atteintes à l'environnement a fortement augmenté : + **20,1 %** en passant de 3 193 faits en 2007 à 3 836 en 2012 (soit 643 faits supplémentaires). Cette tendance à la hausse s'est poursuivie au cours des cinq premiers mois de l'année 2013 (+ 4,1 %).

Eu égard à la répartition des zones de compétence respectives de la police (zones urbaines) et de la gendarmerie (zones rurales et péri-urbaines) sur le territoire, **c'est la gendarmerie qui est principalement concernée par ce type de criminalité**. Elle a enregistré près de 89 % des faits en 2012, tout comme au cours des cinq premiers mois de l'année 2013.

Le nombre de personnes mises en cause pour ces faits est en progression de **+ 6,8 %** entre 2007 et 2012 (soit 261 personnes supplémentaires mises en cause en six ans) et de **+ 7,6 %** au cours des cinq premiers mois de l'année 2013 (107 personnes supplémentaires mises en cause).

Anticipant la circulaire ministérielle du 28 janvier 2013 relative à la stratégie et aux orientations en matière de lutte contre la délinquance pour l'année 2013, des travaux ont été engagés depuis le second semestre de l'année 2012. Ils ont abouti à la mise en œuvre, en avril 2013, d'une **nouvelle présentation des statistiques** de la délinquance et des outils de pilotage des services de police et des unités de gendarmerie.

Cette nouvelle présentation des statistiques de la délinquance repose désormais sur quatorze agrégats, dont **un agrégat dédié aux atteintes à la santé et à l'environnement**. Celui-ci comprend six index de l'état 4001 en recensant :

- les atteintes à l'environnement ;
- le domaine de la chasse et de la pêche ;
- les destructions, les cruautés et les autres délits envers les animaux ;
- les infractions au droit de l'urbanisme et de la construction, dont l'installation sur un terrain sans titre et en réunion ;
- les fraudes alimentaires et les infractions à l'hygiène ;
- les autres délits contre la santé publique et la réglementation des professions médicales.

**Recommandation n° 13 : fiabiliser dans le temps les nouveaux états statistiques rendant compte de la délinquance environnementale, afin d'orienter au plus juste les futurs investissements consacrés à la lutte contre cette criminalité.**

*b) L'organisation des services en réseau*

La lutte contre la délinquance environnementale s'articule autour, d'une part, d'un **maillage territorial dense en réseau**, et, d'autre part, de quelques structures centrales.

Au niveau national, la police et la gendarmerie sont dotées depuis 2004 d'un office spécialisé : **l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)**, rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie nationale. 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 ce titre, il centralise le renseignement et assiste le cas échéant les services locaux. L'office est composé de trente-neuf gendarmes et de trois policiers<sup>1</sup>.

Interviennent également, **au niveau national** et en tant que de besoin, l'IRCGN, la cellule nationale nucléaire radiologique biologique chimique (C2NRBC) pour la sécurisation des interventions en milieu contaminé, le centre national de formation à la police judiciaire (CNFPJ) pour la formation des « enquêteurs atteintes à l'environnement et à la santé publique » (EAESP) et des « référents atteintes à l'environnement et à la santé publique » (RAESP), ainsi que le centre de production multimédia de la gendarmerie nationale (CPMGN) de Limoges pour la mise à jour documentaire.

**Au niveau territorial**, la police s'appuie sur les brigades de contrôle technique (BTC)<sup>2</sup>. La gendarmerie, quant à elle, dispose du réseau territorial des EAESP (au nombre de 154) et des RAESP (au nombre de 196). Ces personnels sont répartis au sein des sections et des brigades de recherches, ainsi que dans les unités territoriales de la gendarmerie.

Au total, l'investissement en matière de lutte contre la délinquance environnementale repose essentiellement sur un investissement humain, et plus précisément encore sur **un investissement « en gendarmes »**.

### *c) Les équipements spécifiques*

Au-delà du constat précédent, **des investissements concernant des équipements et des matériels spécifiques** peuvent cependant être recensés.

Depuis 1995, la gendarmerie a en effet mis en place des **lots de mallettes de prélèvement des eaux polluées** au sein des compagnies de gendarmerie départementale et fluviales, des écoles de sous-officier et du centre national d'instruction nautique de la gendarmerie (CNING). L'objectif est d'améliorer l'efficacité de son action dans le domaine de la prévention et de la répression des infractions liée à l'environnement.

Par ailleurs, l'OCLAESP, la C2NRBC, la cellule d'enquête des voies navigables (CEVN) ainsi que les pelotons de sûreté maritime et portuaire de la gendarmerie maritime se sont dotés ces dernières années de **matériels**

---

<sup>1</sup> Un agent de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) y est également détaché.

<sup>2</sup> Au nombre encore de dix-sept, les BCT des directions départementales de la sécurité publique (DDSP) ont relevé, en 2012, 4 400 contraventions liées aux contrôles de la pollution atmosphérique et sonore des véhicules. Toutefois, ces unités, sous l'effet de la mise en place du contrôle technique et de la possibilité pour les forces de sécurité d'effectuer des contrôles sans appareil de mesure, sont progressivement fermées.

**spécialisés en matière de détection, de protection et de prévention NRBC.** En cas d'urgence, il peut également être fait appel aux moyens spécialisés des pelotons de surveillance et protection de la gendarmerie (PSPG) et des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) « zonaux » à capacité NRBC.

## **2. La cybercriminalité : une réponse à fort contenu technologique**

### *a) L'articulation de plusieurs composantes opérationnelles*

**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 particulièrement formés et des outils adaptés.

Actuellement, **le dispositif de lutte contre la cybercriminalité** s'appuie sur plusieurs composantes :

- au niveau ministériel : la composante mixte « police-gendarmerie » participe à la plateforme nationale des signalements Internet (PHAROS)<sup>1</sup>, implantée au sein de **l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)** ;

- au niveau central : une composante d'expertise (avec 14 militaires du département informatique de l'IRCGN) se combine à une composante d'investigations et de coordination (reposant sur 23 militaires de la division de lutte contre la cybercriminalité du service technique de recherches judiciaires et de documentation, abritant le **centre national d'analyse des images de pédopornographie**) ;

- au niveau local : 200 enquêteurs (départementaux et régionaux) en nouvelles technologies numériques (NTECH) et 400 correspondants locaux (C-NTECH).

### *b) La mise en service d'infrastructures adaptées*

Doter les services afin de **lutter à armes égales avec les cybercriminels** nécessite tout d'abord la mise en service d'infrastructures adaptées, répondant aux besoins.

La mise en place de la plateforme PHAROS d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements remonte au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour un investissement initial de **100 000 euros**.

L'investissement consacré par l'OCLCTIC sur la période allant de 2007 à 2012 s'élève à **90 000 euros**.

---

<sup>1</sup> Cf. supra.

Plus largement, sur la même période, la police judiciaire a consommé **1,3 million d'euros** de crédits d'investissement consacrés aux moyens de la lutte contre la cybercriminalité.

*c) L'équipement des enquêteurs*

L'équipement des investigateurs en cybercriminalité (ICC) se décline sur **trois niveaux**.

Le premier niveau concerne les « **mallettes ICC** ». Ces mallettes contiennent le matériel minimum indispensable permettant aux enquêteurs de mener à bien leurs investigations. Ce matériel individuel et transportable est essentiellement composé d'un ordinateur portable puissant, de bloqueurs en écriture permettant de préserver l'intégrité des pièces à conviction numériques analysées, de progiciels d'investigation destinés à rechercher et à récupérer des données effacées ou non sur des supports numériques, ainsi que d'un outillage spécifique destiné au démontage des différents matériels informatiques (ordinateurs fixes, portables, tablettes tactiles...).

Le second niveau concerne **les stations d'analyse fixes**. Il s'agit là d'un matériel mutualisé au sein d'un service spécialisé. Il vise les mêmes objectifs que les mallettes ICC mais avec une puissance plus importante permettant de traiter davantage de données dans le même laps de temps, en permettant notamment l'usage de progiciels plus puissants.

Le troisième niveau concerne les **serveurs SARE** (serveur d'analyse et de recherche électronique). Ce niveau d'équipement ne concerne toutefois que de très rares services spécialisés dans l'investigation cybercriminelle et ayant à traiter dans le temps d'une garde à vue de très importants volumes de données se comptant en téraoctets. Il permet notamment à plusieurs enquêteurs de travailler simultanément sur le même support numérique.

En 2011, **2,1 millions d'euros** ont été investis afin d'acheter 104 mallettes ICC, 41 stations d'analyse fixes et 5 SARE. En 2012, ont été achetées 60 mallettes ICC et 7 stations d'analyse pour un coût de **618 000 euros**. Ce moindre investissement s'explique par le nombre plus restreint d'ICC qu'il restait à équiper.

### **3. Les zones de sécurité prioritaires (ZSP) : le redéploiement de moyens**

*a) Le lien avec la population repensé*

A la suite de son installation en 2012, le Gouvernement a souhaité ouvrir un nouveau chapitre dans le domaine des relations entre la police et la gendarmerie, d'une part, et la population, d'autre part. Cette volonté s'est traduite par **la création de quinze ZSP dès septembre 2012**.

### Les principes fondateurs des ZSP

Selon la circulaire NOR INTK 1229197 J du 30 juillet 2012 du ministre de l'intérieur, Manuel Valls, 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* ».

Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Sécurité » pour 2013 précise **l'organisation des ZSP** :

« *Dispositif souple et adaptable, les zones de sécurité prioritaires s'organiseront autour :*

« - *d'un accroissement de la présence policière : patrouilles spécifiques, associées, le cas échéant, au renfort, en sécurisation, des forces mobiles de la police nationale ;*

« - *d'une coordination renforcée de l'ensemble des forces de sécurité compétentes sur le territoire concerné : services de voie publique, services d'investigation et de renseignement ;*

« - *de la désignation d'interlocuteurs privilégiés auprès de la population, les délégués police-population, et d'un référent pour chaque ZSP s'impliquant dans le dialogue avec les partenaires de l'action de sécurité publique ;*

« - *d'actions de prévention de la délinquance ciblées autour de la prévention de la récidive grâce à l'emploi du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).*

« *Le pilotage du dispositif sera réalisé en lien étroit avec l'autorité judiciaire, les élus locaux et la population.* ».

En termes d'**organisation**, deux structures locales sont mises en place : une « cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure » et une « cellule de coordination opérationnelle du partenariat ».

En outre, **certaines actions relevant de la politique de la ville** « *pourront utilement être harmonisées ou coordonnées pour compléter l'action menée dans les ZSP, notamment en matière de prévention de la délinquance* ».

*b) La création de 61 zones au total*

**La première vague** de création des ZSP a eu lieu en septembre 2012. Elle a été suivie par **une seconde vague** entre novembre 2012 et avril 2013. Au total, ce sont 61 zones qui ont ainsi été créées.

Parmi elles, **47 relèvent de la compétence de la police** et cinq sont mixtes entre la police et la gendarmerie.

La carte ci-après retrace les deux vagues de déploiement.



*c) Le très faible impact sur les investissements*

A ce stade, la création des ZSP occasionne principalement des besoins sur le périmètre budgétaire du **fonctionnement courant des deux forces de sécurité intérieure**.

En effet, dans le cas de la gendarmerie plus particulièrement, le renforcement en militaires de ces unités génère une **hausse du besoin immobilier** pour assurer à la fois le logement des gendarmes nouvellement affectés et offrir un espace de travail adapté. Ce nouveau besoin peut parfois dépasser les capacités des casernes existantes. Il est alors satisfait par le recours au secteur locatif pour les logements (*via* des prises à bail de logements à proximité immédiate des casernes) et le déclassement de logements en locaux de service technique pour répondre aux besoins supplémentaires d'espaces de travail. A titre d'exemple et concernant la ZSP de Fameck (en Moselle), les locaux de service techniques ont été complétés par la location d'une structure modulaire.

Toujours pour la gendarmerie, la mise en œuvre des ZSP représente à ce jour **200 000 euros** d'équipements en systèmes de communication mis à disposition de quatre régions de gendarmerie.

Par ailleurs, depuis le mois de mars 2013, les effectifs de la sécurité publique affectés en ZSP expérimentent pour une durée de six mois le port de **caméras-piétons**. Ces caméras sont dotées d'un grand angle et d'un objectif orientable, permettent la captation de l'image et du son lors des interventions de police de jour comme de nuit<sup>1</sup>. Au total, 165 caméras ont été acquises avec leurs harnais spécifiques (nécessaire au port des caméras sur l'uniforme). Le coût de ce dispositif s'élève à **135 008 euros** pour les caméras et **10 118 euros** pour les harnais.

**Aucun autre moyen matériel supplémentaire n'a été attribué aux ZSP, les personnels envoyés en renfort disposant déjà de leur propre équipement individuel.**

Au total, la création de ces zones s'est donc essentiellement effectuée par redéploiement d'effectifs et la définition de nouveaux objectifs. En revanche, **l'impact sur les investissements est resté extrêmement limité.**

#### **IV. LES BESOINS URGENTS : L'IMMOBILIER, LES VÉHICULES, LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES**

Si des investissements soutenus ont permis de significatifs progrès en termes de modernisation de la police et de la gendarmerie, **des besoins de**

---

<sup>1</sup> Autorisée sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, elles peuvent sous certaines conditions être utilisées dans les lieux privés, à l'exception des domiciles. Leur mise en action est laissée à la discrétion du policier et se fait en fonction des circonstances et du comportement des tiers.

**financement demeurent non satisfaits ou non totalement satisfaits.** Au cours des dernières années, les arbitrages ont en effet été assez systématiquement rendus en défaveur de l'immobilier des deux forces. Le retard pris ne va pas sans poser aujourd'hui la question des conditions d'hébergement des gendarmes comme, plus largement, des conditions de travail ainsi que d'accueil des usagers, des victimes ou encore des gardés à vue dans les locaux de police et de gendarmerie. En outre, le rythme du renouvellement des véhicules des deux forces se heurte à l'écueil financier, tandis que certaines décisions ne peuvent plus attendre concernant la flotte des hélicoptères de la gendarmerie.

#### **A. LA REMISE À NIVEAU NÉCESSAIRE DES CASERNES ET DES COMMISSARIATS**

**Les commissariats et les gendarmeries participent de l'image de la justice renvoyée au grand public.** Au-delà de cette forte charge symbolique, ils constituent aussi et plus simplement des lieux de vie, de travail, d'accueil des plaignants et des victimes, ou encore de privation de liberté. Autant de raisons pour justifier du soin et des moyens apportés à leur rénovation ou à leur construction.

**La question immobilière constitue pourtant l'un des principaux points noirs, si ce n'est le principal, de la politique d'investissement aujourd'hui.** Certes, de grands projets emblématiques ont été menés ou sont en cours. Ces projets ne peuvent pas pour autant faire oublier l'état très dégradé de certains bâtiments. Une telle réalité comporte des conséquences préjudiciables autant sur le « moral des troupes » (en particulier chez les gendarmes qui ont parfois à souffrir de conditions de logement difficiles à accepter) qu'en termes de respect de la dignité de la personne humaine.

Afin de sortir à cette situation, **le levier financier est prépondérant** mais la contrainte budgétaire se fait fortement sentir.

#### **1. La conduite de quelques grands projets phares...**

Au cours des dernières années, la DGPN et la DGGN ont conduit ou engagé quelques projets phares, correspondant à de nouveaux besoins. De par leur importance organisationnelle et / ou les montants financiers qu'ils ont mobilisés, **trois d'entre eux se détachent** : le transfert du siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux, l'installation de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) à Levallois-Perret et le déménagement de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) dans la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris (en lien avec le déménagement du tribunal de grande instance de Paris<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Cf. Sénat, rapport d'information n° 38 (2009-2010), « La future implantation du tribunal de grande instance (TGI) de Paris : la fin des hésitations » de Roland du Luart.

*a) Le transfert du siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux*

La DGGN souffrait de **l'éclatement de ses infrastructures sur douze emprises** réparties en Ile-de-France. Effectif depuis 2012, son transfert sur le site d'Issy-les-Moulineaux visait donc à assurer la cohérence fonctionnelle attendue pour une telle direction générale, dans des infrastructures modernes et adaptées<sup>1</sup>.

Cette opération porte sur une surface de 29 000 m<sup>2</sup> (surface utile) avec la réalisation d'un immeuble à usage de bureaux, un mess, un bâtiment hôtelier, des locaux spécifiques « gendarmerie » et un parking souterrain.

Réalisé sous la forme d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) - location avec option d'achat (LOA), ce contrat signé avec la SNC EIFFIGEN (groupe EIFFAGE) comporte un loyer de **12,2 millions d'euros** (contre 12,7 millions d'euros initialement prévus en 2008). L'intérêt de ce montage selon la procédure de l'AOT-LOA réside dans le fait que, pour un loyer moindre, l'Etat sera propriétaire, à l'issue du bail de 30 ans, d'une infrastructure bien entretenue.

Le coût total de l'opération s'élève à **424 millions d'euros**, pour un coût prévisionnel de 469 millions d'euros. La DGGN et la DEPAFI ont donc su rester dans l'enveloppe qui avait été initialement arrêtée.

D'un point de vue budgétaire, la gestion financière de cette AOT-LOA a été portée jusqu'en 2011 par le programme « Gendarmerie nationale ». Toutefois, dans le cadre de la rationalisation de la gestion immobilière des sites occupés par les services d'administration centrale, cette gestion a été transférée en 2012 vers le **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI)** de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Le montant des autorisations d'engagement (AE) engagées en 2008 au titre des crédits d'investissement sur le programme « Gendarmerie nationale » (soit 160,5 millions d'euros) a ainsi été basculé au 31 décembre 2011 sur le programme CPPI.

*b) L'installation de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) à Levallois-Perret*

Un contrat a été signé en 2006 avec la société ICADE en vue d'installer la DCRI à Levallois-Perret. Ce contrat consiste en une LOA qui prendra fin le 31 décembre 2026<sup>2</sup>.

En 2007, **1 700 agents** des différents services de renseignement ont ainsi quitté le centre de Paris pour rejoindre un nouvel immeuble sur la commune de Levallois-Perret.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, le regroupement de la DGGN à Issy-les-Moulineaux permet la libération de nombreuses emprises, parmi lesquelles le 35 de la rue Saint-Didier à Paris (16<sup>ème</sup>).

<sup>2</sup> Cette LOA comporte un surloyer correspondant aux travaux de sécurisation et à la maintenance de l'immeuble occupé principalement par la DCRI.

Cette opération constituait un des objectifs du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) présenté au Conseil de l'immobilier de l'Etat en 2006. Il s'agissait d'encourager la **densification** des immeubles par l'alignement de la surface par poste de travail sur le ratio cible de 12 m<sup>2</sup>. Ce souci de densification était complété par l'ambition de **constituer des pôles fonctionnels homogènes par adresse géographique** : la police judiciaire à Nanterre, le renseignement à Levallois-Perret, la sécurité civile à Asnières-sur-Seine, la formation à Lognes et la constitution d'ensembles fonctionnels par métiers dans l'îlot « Beauvau » à Paris.

Le coût total de cette opération s'élève à **432,2 millions d'euros**, le solde restant dû au 31 décembre 2012 se montant à 325,9 millions d'euros.

*c) Le déménagement de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) dans la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles*

L'objectif du déménagement de la DRPJ sur le site des Batignolles consiste à **renforcer la synergie** entre les moyens humains de la police judiciaire, ainsi qu'à mettre en commun les techniques et les équipements d'investigation. Cette opération permettra en outre de maintenir les relations fonctionnelles existantes entre le Palais de justice et la DRPJ.

**L'actuelle dispersion des sites de la DRPJ dans Paris**

L'édification du nouveau siège de la DRPJ aux Batignolles va permettre le regroupement d'implantations immobilières actuellement **implantées sur plusieurs sites parisiens *intra muros*** :

- Le site du **quai des Orfèvres** (1<sup>er</sup> arrondissement) qui abrite :
  - la direction et l'état-major ;
  - la sous-direction du soutien à l'investigation (ressources humaines et logistique, identité judiciaire, documentation criminelle) ;
  - la brigade criminelle ;
  - la brigade des stupéfiants ;
  - la brigade de recherche et d'intervention.
  
- Le site de la **rue de Lutèce** (4<sup>ème</sup> arrondissement) qui regroupe :
  - la brigade de répression du banditisme ;
  - la brigade de répression du proxénétisme ;
  - le service de formation.
  
- Le site du **quai de Gesvres** (4<sup>ème</sup> arrondissement) qui accueille :
  - la brigade de protection des mineurs ;

- la brigade d'exécution des décisions de justice.

- Le site de la rue du **Château des rentiers** (13<sup>ème</sup> arrondissement) où se trouve la sous-direction des affaires économiques et financières.

*Source : DGPN*

Le programme prévoit une surface de plancher d'environ **30 000 m<sup>2</sup>** (répartis sur dix niveaux) et 500 places de stationnement (dans quatre niveaux de sous-sols d'une surface totale de 17 000 m<sup>2</sup>).

Pour mener à bien cette opération, le choix d'un montage en « **Conception Réalisation Aménagement Entretien et Maintenance** » (**CRAEM**) a été fait en application de la LOPSI 1. Il doit permettre de garantir un calendrier de livraison proche de celui du futur Palais de justice, de maîtriser les coûts de réalisation et d'atteindre les objectifs en matière de performance énergétique et de maintenance.

Le coût initial de l'opération avait été estimé à **137 millions d'euros**<sup>1</sup>. Le choix de l'opérateur (le groupement CBC et Valode et Pistre, désigné en avril 2013) a permis de confirmer cette évaluation initiale.

Le financement de l'opération en montage CRAEM s'effectuera au moyen de **crédits spécifiquement dédiés à la construction et au fonctionnement du bâtiment sur le programme « Police nationale »**. Le montage retenu (en CRAEM) dispense en effet d'un préfinancement par le groupement titulaire du marché, par opposition à un montage en partenariat public-privé (PPP).

La livraison des locaux est prévue pour **la fin de l'année 2016 ou le début de l'année 2017**.

## **2. ...ne doit pas masquer l'état très dégradé d'une partie du parc immobilier**

En dépit de quelques grandes réalisations emblématiques, **l'immobilier reste le « parent pauvre » de l'investissement** en sécurité intérieure. Les deux forces sont concernées, même si la gendarmerie l'est peut-être encore davantage que la police.

### *a) La gendarmerie*

Le parc immobilier de la gendarmerie est composé à **49,7 % de surfaces domaniales** (685 casernes).

**L'âge moyen des 31 692 logements est de 40 ans**. Celui des locaux de service et techniques (LST) est de 51 ans.

---

<sup>1</sup> Valeur 2010.

**Le parc locatif** représente pour sa part 50,3 % des surfaces immobilières de la gendarmerie. Il est plus récent avec un âge moyen de **25 ans pour les logements** (au nombre de 43 381) et de 37 ans pour les LST.

Afin de disposer d'une **image actualisée et fidèle de son patrimoine immobilier domanial et locatif**, la DGGN a développé une méthodologie de diagnostic de l'état des bâtiments. Celle-ci prend en compte les composants techniques et les critères du développement durable au sein du bâtiment à travers une cotation graduée de **1 (état mauvais) à 4 (état très satisfaisant)**. L'analyse de ces travaux permet ainsi d'avoir, depuis 2009, une vue sur « l'état de santé moyen » des bâtiments par régions de gendarmerie, pour les parcs domanial et locatif.

Au 22 mai 2013, l'état technique des **bâtiments domaniaux** enregistre une **moyenne nationale de 3,182**. Il variait de 2,778 en région Bourgogne à 3,873 dans le département de Mayotte (Pamandzi). Un tableau de synthèse est fourni en annexe 2 du présent rapport.

Pour le **parc locatif**, la moyenne nationale des 29 régions possédant un parc locatif s'établissait à **3,632**. Les résultats autour de cette moyenne variaient de 2,316 dans le département de la Guyane (Cayenne) à 3,917 dans le département de Guadeloupe (Saint Claude) Un tableau de synthèse est fourni en annexe 3 du présent rapport.

Ce diagnostic technique permet à la gendarmerie de mettre en œuvre une politique immobilière volontariste visant à éliminer la totalité des « **points noirs** » dans le cadre de sa programmation pluriannuelle. Un « *point noir* » correspond à une caserne avec au moins un immeuble présentant une ou plusieurs cotation(s) à 1 (mauvais) parmi six composants (élément porteur, plancher, charpente, façade, toiture, menuiseries extérieures).

Au 22 mai 2013, le parc immobilier de la gendarmerie compte **158 casernes domaniales et 61 casernes locatives identifiées comme « points noirs »** (au sens de la définition donnée *supra*).

Une telle évaluation ne présente toutefois qu'un aspect du phénomène de dégradation du parc qui tend à s'accroître, **les situations très dégradées n'étant pas toujours liées à une mauvaise note**.

Au cours de sa mission, **votre rapporteur spécial a par exemple pu visiter la caserne Renaudin à La Rochelle. Il a ainsi constaté la vétusté d'une partie des logements de gendarmes qu'elle abrite.**

### La caserne Renaudin à La Rochelle



Source : commission des finances

Dans cette caserne, plusieurs logements ont d'ailleurs été déclarés **insalubres** et vidés de leurs occupants.

#### *b) La police*

L'inventaire des bâtiments de police en fonction de leur état général fait apparaître **une proportion d'équipements vétustes ou dégradés plus particulièrement élevée en Ile-de-France.**

Une analyse partenariale, conduite par les ingénieurs des bureaux des affaires immobilières des SGAP, la DEPAFI et la DGPN, a permis d'établir une classification de la vétusté pour chaque site de la police nationale. **Quatre catégories sont identifiées : neuf, bon état, vétuste, dégradé.** Son bilan est résumé dans le tableau ci-dessous.

### L'état du parc immobilier de la police

SGAP	Nombre de bâtiments				Total
	Neuf	Bon état	Vétuste	Dégradé	
Marseille	2	41	40	9	92
Bordeaux	20	49	19	2	90
Rennes	5	162	43	23	233
Metz	5	26	8	13	52
Lille	19	115	33	1	168
Lyon	15	56	28	10	109
Paris	15	53	101	28	197
Versailles	16	73	33	83	205
Guadeloupe	1	0	4	5	10
Martinique	1	4	0	0	5
Guyane	0	3	1	0	4
La Réunion	1	7	0	4	12
Polynésie française	0	0	1	2	3
Nouvelle Calédonie	0	1	2	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>590</b>	<b>313</b>	<b>178</b>	<b>1 181</b>
<b>Proportion</b>	<b>8,5 %</b>	<b>50,0 %</b>	<b>26,5 %</b>	<b>15,0 %</b>	<b>100 %</b>

Source : DGPN

Il ressort de cette analyse que **41,5 % des bâtiments de police souffrent d'un état « vétuste » ou « dégradé »**. Parmi eux, 36,2 % présentent un état préoccupant puisque classé dans la catégorie « dégradé ».

A cet égard, lors de son déplacement à La Rochelle, votre rapporteur spécial a visité l'Hôtel de police.

### L'Hôtel de police de La Rochelle



Source : commission des finances

Les services situés dans cet Hôtel de police sont coupés de la sous-direction de l'information générale (SDIG), localisé dans un autre bâtiment à quelques rues de là (rue Léonce Vieljeux). Surtout, certaines parties de l'immeuble se prêtent mal à une organisation efficace du travail et à la circulation dans les couloirs. **Un Algéco (cf. photo supra) a dû être installé pour créer un espace (exigu) où les agents peuvent se changer.**

**Votre rapporteur spécial estime que de telles conditions ne peuvent que nuire à l'efficacité et au moral des forces de sécurité aujourd'hui dans notre pays.**

Dans le cas évoqué de l'Hôtel de police de La Rochelle, **votre rapporteur spécial se félicite d'ailleurs de la décision annoncée par Manuel Valls, ministre de l'intérieur, du financement du futur commissariat sur le site « Mangin ».** Il estime en effet que ce déménagement ne peut plus attendre et suivra avec attention l'avancement de ce projet immobilier.

### 3. L'impasse budgétaire actuelle

**Face à ce constat, l'urgence à traiter en priorité les situations les plus dégradées s'impose. Cet impératif bute toutefois sur la contrainte budgétaire.**

*a) Un besoin de financement à hauteur de 300 millions d'euros pour les casernes de gendarmerie*

S'agissant de la gendarmerie, les dotations d'investissement en immobilier allouées au titre de la programmation triennale s'élèvent en AE à **6,1 millions d'euros en AE pour 2013 et à 7,5 millions d'euros pour 2014 comme pour 2015**. Elles ne permettent donc pas d'initier sur la période les projets de construction ou de maintenance lourde nécessaires.

En effet, la DGGN évalue à **200 millions d'euros** le besoin de financement pour les projets de construction et à **100 millions d'euros** celui pour les projets de maintenance lourde. Au total, le besoin se monte donc à **300 millions d'euros** afin de remettre à niveau les casernes.

En l'état, **la DGGN ne dispose pas même des moyens budgétaires pour entretenir le parc domanial**. Les crédits de maintenance permettent au mieux d'assurer les travaux engageant la sécurité (mises aux normes des ascenseurs, travaux sur les réseaux électriques...). En outre, aucune provision n'est faite pour faire face à des besoins imprévisibles et urgents (tempêtes, incendies, réparations urgentes...).

**Sur la période allant de 2013 à 2015, la gendarmerie se retrouve ainsi dans l'incapacité financière de procéder à un réel effort d'investissement dans le domaine immobilier.**

Le coup de frein concerne **y compris les projets pouvant être menés avec le soutien des collectivités territoriales** (*cf. infra* pour davantage de développements). En effet, ainsi que l'avait soulevé votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013<sup>1</sup>, les crédits de titre 6 (relatifs aux dépenses d'intervention et destinés à subventionner les collectivités territoriales finançant la construction de casernes locatives<sup>2</sup>) sont nuls en AE pour 2013. Ils s'élèvent à 11,5 millions d'euros en CP. L'absence d'AE pour 2013 en titre 6 signifie concrètement qu'aucun nouveau projet ne pourra intervenir avec une collectivité territoriale en 2013 en matière de construction de caserne. Seuls les engagements antérieurs pourront être assumés *via* les CP ouverts. Selon les informations communiquées par la

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013), Tome III – Annexe n° 27 a, « Sécurité (gendarmerie nationale et police nationale) ».

<sup>2</sup> 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.

DGGN à votre rapporteur spécial<sup>1</sup>, une même situation (AE nulles) devrait se reproduire en 2014.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur spécial s'était inquiété de cette situation « qui signifie, notamment, que certains projets montés depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, avec des collectivités territoriales sont donc condamnés à prendre (au moins) un an de retard ». Il ne peut aujourd'hui que réitérer cette observation.**

*b) Le tarissement des crédits pour le relogement des commissariats de taille intermédiaire*

L'effort d'investissement immobilier de la police nationale a pour principal objectif de **construire ou de rénover** les infrastructures nécessaires aux services, de telle sorte que ces derniers disposent d'équipements modernes et fonctionnels. Il vise également à favoriser le regroupement des services éparpillés sur différentes implantations.

**La programmation budgétaire triennale pour la période allant de 2011 à 2013** a marqué un tournant majeur dans l'évolution de cet effort d'investissement. En effet, le budget triennal induisait une réduction forte des crédits hors dépenses de personnel, ce qui a eu un effet important sur les crédits d'investissement immobilier.

**L'effort d'investissement immobilier de la police**

*(en millions d'euros)*

Exécution 2008		Exécution 2009		Exécution 2010		Exécution 2011		Exécution 2012	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
161,1	126,9	179,4	193,6	177,9	135,2	55,2	106,4	71,6	81,4

Programmation 2013		Programmation 2014		Programmation 2015	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
85,2	97,1	89,3	127	110	158
80	90,6	89,3	100,6	110	89,4
78,5	89,6	89,3	100,1	70	84,4

hors Batignolles  
hors Batignolles et INPS

Source : DGPN

Avec la **programmation budgétaire triennale allant de 2013 à 2015**, les AE augmentent de 53,6 % par rapport à 2012 (en passant de 71,6 millions d'euros en 2012 à 110 millions d'euros pour 2015) et les CP de 94,1 % (en passant de 81,4 millions d'euros en 2012 à 158 millions d'euros pour 2015).

Toutefois ce ressaut ne doit pas faire illusion. **Le poids des investissements consacrés à la construction du nouveau siège de la DRPJ**

<sup>1</sup> Réponse à la question 20 du questionnaire adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'intérieur.

**sur le site de Batignolles et au relogement des laboratoires parisiens de l'INPS masque une stagnation du reste des crédits d'investissement immobilier à un niveau historiquement bas.**

**Ce niveau ne permet pas** de maintenir un niveau d'investissement suffisant pour financer les restructurations de services (notamment par le regroupement d'emprises immobilières dispersées) ou pour conduire la réduction de la surface locative grâce à la rationalisation des espaces en propriété domaniale.

La baisse de moitié du volume d'AE disponibles depuis 2010, hors les grands projets évoqués ci-dessus, entraîne le **tarissement du financement des projets de taille intermédiaire**. Ces projets concernent essentiellement les relogements de commissariats de 50 à 150 personnels, d'un coût compris entre 6 millions d'euros et 8 millions d'euros.

Dans ces conditions, les projets de volume intermédiaire, qui participent essentiellement à l'assurance d'une meilleure couverture de la sécurité dans les territoires, sont en concurrence avec les investissements importants effectués en Ile-de-France et ils prennent du retard. Autrement dit, le segment des projets de taille intermédiaire s'est trouvé pénalisé par un **effet d'éviction**.

**Recommandation n° 14 : traiter en priorité et en urgence les « points noirs » immobiliers de la police et de la gendarmerie, en établissant une programmation stratégique sur cinq ans.**

#### **4. Les partenariats publics-privés (PPP) : un chemin non pertinent**

##### *a) Le principe en œuvre*

**Le principe du PPP** consiste à valoriser la gestion du domaine de l'Etat et à favoriser le préfinancement par le secteur privé de constructions destinées aux services publics en raison d'une ressource budgétaire insuffisante. Afin d'accélérer la remise à niveau des parcs immobiliers de la gendarmerie, de la police et de la justice, le législateur a développé depuis le début des années 2000 plusieurs montages innovants de ce type. Ces montages viennent compléter les outils traditionnels de la commande publique (marchés publics et délégations de service public).

Ainsi, **l'article 3 de la LOPSI 1** permet notamment à l'Etat de délivrer à des opérateurs privés une AOT du domaine public moyennant le paiement d'une redevance. Le titulaire du montage construit puis met à disposition de l'Etat un ou plusieurs immeubles, que ce dernier prend à bail pendant une durée de 30 à 35 ans au titre d'une LOA. L'entretien du bâtiment

est assuré par l'opérateur privé. Au terme du bail, l'Etat devient pleinement propriétaire de l'ouvrage.

Outre l'**AOT-LOA**, la formule du **bail emphytéotique administratif (BEA)**<sup>1</sup> est également assimilable à un PPP dans la mesure où le loyer du contrat de sous-location comprend un loyer complexe assumé entièrement par l'Etat.

**La longue durée de ces contrats permet d'amortir l'investissement, ainsi que les frais financiers sur la durée, mais moyennant un loyer souvent supérieur au prix du marché.**

*b) Le recours aux PPP dans la période récente*

En s'appuyant sur les dispositions forgées au cours des années 2000, la police et la gendarmerie ont fait un **usage à la fois modéré mais aussi conséquent** des PPP.

Sur la période allant **de 2007 à 2012, la gendarmerie** a réalisé, tant dans le domanial et que dans celui du locatif, un total de 645 opérations immobilières (livraisons) représentant 7 642 logements. Elle a en outre lancé 553 projets (mises en chantier) représentant 9 081 logements. Sur l'ensemble de ces opérations, **sept constructions** ont fait l'objet d'un PPP sous la forme d'une AOT. Ces opérations portent sur des montants d'investissement variant de 20,3 millions d'euros (Mulhouse) à 176,3 millions d'euros (Sathonay).

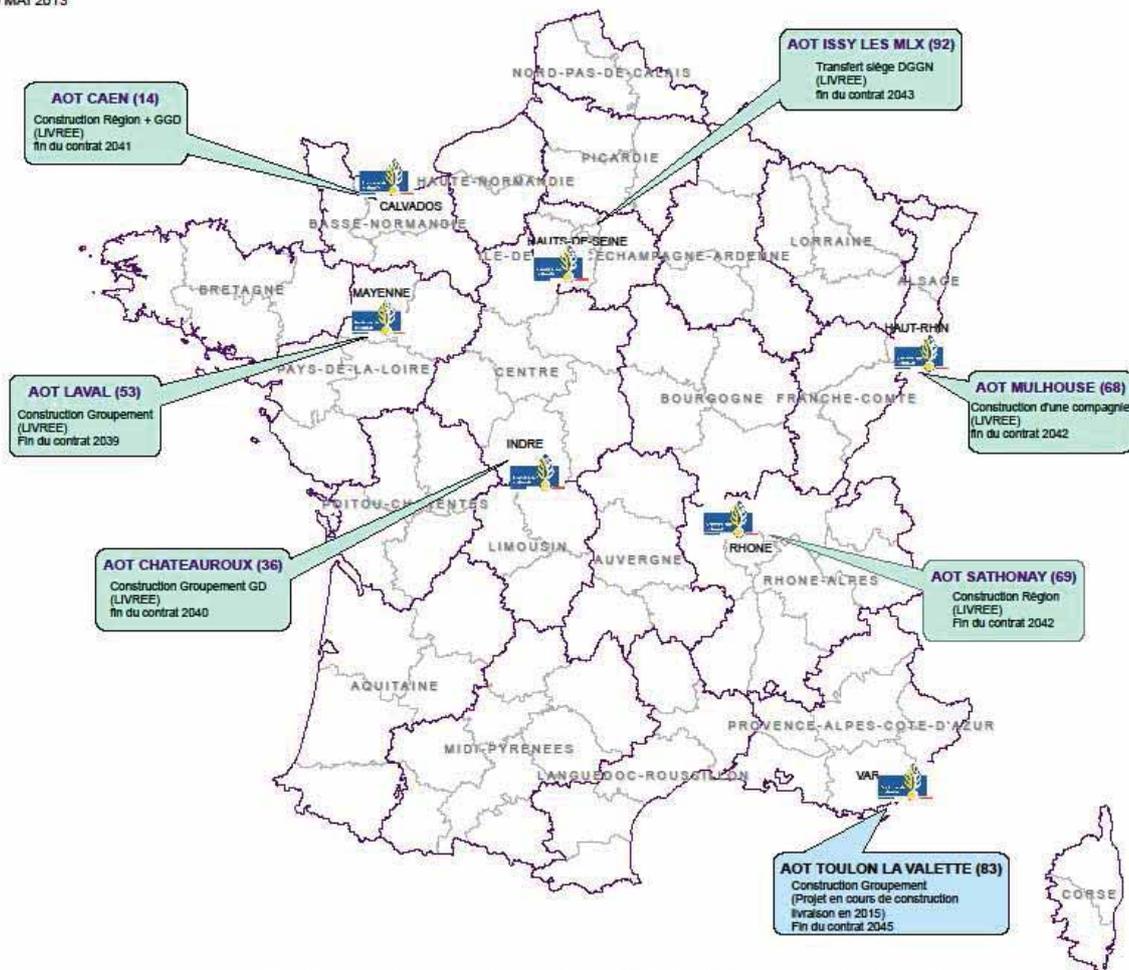
---

<sup>1</sup> Prévue également par l'article 3 de la LOPSI 1, le dispositif en faveur du BEA a été prorogé jusqu'en 2013 par l'article 96 de la LOPPSI 2.



DEPAFI/SDAI/BAIGN  
V.3.0 MAI 2013

AOT/PPP Réalisations et projet en cours sur le P152



	Laval (53)	Chateauroux (36)	Caen (14)	Issy les Mix (92)	Sathonay camp (69)	Mulhouse (68)	La valette du var (83)
Objet	caserne du groupement de gendarmerie départementale et de ses unités subordonnées (92 logements et 30 hébergements pour des gendarmes adjoints volontaires - GAV)	caserne du groupement de gendarmerie départementale, de ses unités subordonnées et de l'escadron de gendarmerie mobile de cette résidence. (194 logements et 30 hébergements pour GAV)	caserne de la région de gendarmerie, du groupement de gendarmerie départementale et de leurs unités subordonnées, ensemble immobilier à usage de logements (162 logements et 60 hébergements pour GAV)	siège de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	caserne de la région de gendarmerie de Rhône-Alpes et de 2 escadrons de gendarmerie mobile (422 logements et 102 hébergements pour GAV)	caserne de la compagnie de gendarmerie départementale (67 logements et 24 hébergements pour GAV)	caserne du groupement de gendarmerie départementale et de ses unités subordonnées (118 logements et 23 hébergements pour GAV). La signature du contrat est intervenue le 20 septembre 2012.
Montant de l'investissement	31,58 ME	34,65 ME	58,69 ME	160,54 ME	176,27 ME	20,36 ME	41 ME
Montant de l'AE initiale et année d'engagement	36,539 ME 2008	34,777 ME 2007	68,414 ME 2008	160,549 2008	185,18 ME 2009	21,275 ME 2010	48,290 ME 2012
Total estimé (actualisation incluse)	64 ME	91 ME	140 ME	424 ME	412 ME	60 ME	133 ME
Date de signature du contrat	Février 2008	décembre 2007	Juillet 2008	Décembre 2008	Mai 2009	Mai 2010	Septembre 2012
Date de livraison	8 janvier 2010	19 janvier 2010	6 mai 2011	26 octobre 2011	27 juillet 2012	31 mars 2012	Estimée à septembre 2015
Durée	30 ans (fin 2039)	30 ans (fin 2040)	30 ans (fin 2041)	32 ans (fin 2043)	30 ans (fin 2042)	30 ans (fin 2042)	30 ans (fin 2045)

Source : DGGN

**En 2012**, six opérations supplémentaires ont été décidées (dont quatre pour la construction du pôle judiciaire à Pontoise) ainsi qu'une opération de réhabilitation.

Au total, **le nombre de PPP engagés par la DGGN s'élève donc à quatorze.**

**La police** assure quant à elle le suivi de **onze PPP.**

Le détail des crédits affectés par opération est précisé ci-dessous.

### Les PPP de la police

(en millions d'euros)

AE=CP	2010 et années antérieures	2011	2012	2013 et après	Total achevé
Tournefeuille	1,05	0,28	0,28	10,47	12,08
Albi	2,46	1,23	1,23	28,16	33,08
Nice ouest	2,65	1,24	1,26	39,08	44,23
Grasse	0,14	0,06	0,06	1,23	1,49
Coulaines	0,48	0,09	0,09	0,54	1,20
Colmar	1,50	0,40	0,41	30,96	33,27
Val de Rueil	0,89	0,21	0,21	3,51	4,82
Briey	0,60	0,24	0,24	8,63	9,71
Conflans Sainte Honorine	1,58	0,63	0,64	9,88	12,73
Saint Dié des Vosges	0,10	0,46	0,42	28,71	29,69
Strasbourg	38,63	4,71	4,83	74,59	122,76
<b>Total</b>	<b>50,13</b>	<b>9,59</b>	<b>9,71</b>	<b>235,81</b>	<b>305,06</b>

Source : DGPN

Au total, les PPP concernant la police portent sur un montant d'investissement de **305,06 millions d'euros**, la principale opération ayant eu lieu à Strasbourg (122,76 millions d'euros).

#### *c) Le coût excessif de ce type de montages*

Ainsi que le mettent en évidence les éléments précédents, **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 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.

**Recommandation n° 15 : ne pas engager de nouveau projet immobilier en partenariat public – privé (PPP), afin de préserver le peu de marges de manœuvre restant sur les budgets d'investissement de la police et de la gendarmerie.**

## **5. La mise à contribution des collectivités territoriales**

Face à la contrainte budgétaire pesant sur les investissements de la police et de la gendarmerie, **l'appui des collectivités territoriales est souvent recherché** dans le cadre d'opérations immobilières. Divers outils s'offrent alors pour mener à bien la construction, l'extension, la rénovation ou la restructuration de casernes ou de commissariats. Importante, la contribution des collectivités territoriales demeure cependant difficile à évaluer précisément.

a) *Les voies juridiques permettant aux collectivités territoriales de conduire des projets immobiliers au profit de la police et de la gendarmerie*

L'engagement des collectivités territoriales dans la **construction**, l'**extension** ou la **restructuration** des bâtiments de la police et de la gendarmerie peut suivre **plusieurs modes opératoires**.

Tout d'abord, les collectivités territoriales peuvent bénéficier de **subventions d'investissement** (*cf. supra* les inquiétudes de votre rapporteur spécial sur le tarissement récent de ces subventions), destinées à alléger la charge qu'elles supportent.

#### **La construction de casernes ouvrant droit à une subvention de l'Etat**

Consentie à la collectivité territoriale en application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, l'aide en capital est déterminée sur la base du coût plafond de l'**équivalent unité-logement (EUL)** en vigueur. Elle est calculée selon les taux suivants :

- **20 %** du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les collectivités territoriales dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales. Le programme est alors limité à 20 EUL ;

- **18 %** de ce même montant pour les opérations réalisées par les collectivités territoriales dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui bénéficient du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales, ou par celles dont la population est supérieure à 10 000 habitants. Dans ce cas, le programme ne peut pas excéder 40 EUL.

**Pour être éligible** à cette aide en capital de l'Etat, la construction doit permettre de regrouper l'ensemble des personnels dans un ensemble immobilier homogène et fonctionnel, comportant les logements et les locaux de service et techniques.

**Le loyer annuel versé**, calculé conformément à la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1993, s'élève à 6 % du coût-plafond. Invariable pendant neuf ans, il est ensuite revalorisé tous les trois ans en fonction de la valeur locative réelle des locaux. Cette valeur est estimée par le service local de France Domaine et ne peut pas excéder la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE intervenue sur cette période.

Par ailleurs, institué par la LOPSI 1, **le dispositif du BEA a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2013** par l'article 96 de la LOPPSI 2.

### Le dispositif du BEA appliqué à la gendarmerie

La collectivité territoriale peut conclure un BEA avec un **maître d'ouvrage privé**, (l'emphytéote) afin qu'il réalise, sur un terrain qu'elle aura mis à disposition, un ensemble immobilier couvrant les besoins de la gendarmerie.

Durant toute la durée du BEA (en moyenne 30 ans, mais la loi prévoit qu'il peut durer jusqu'à 99 ans), la collectivité territoriale **verse un loyer financier à l'emphytéote**.

**A l'issue du contrat, elle acquiert le bien immobilier en pleine propriété.** En contrepartie, elle n'est éligible à aucune subvention de l'Etat.

**La gendarmerie, quant à elle, sous-loue** les immeubles à la collectivité par contrat de bail classique. Le loyer est fixé par France Domaine au regard de la valeur locative réelle. Il doit obligatoirement être inférieur au loyer financier versé par la collectivité à l'emphytéote. La gendarmerie n'a en effet pas vocation à financer intégralement un bien dont elle ne sera jamais propriétaire.

La collectivité territoriale peut également avoir recours à des systèmes moins complexes. Ainsi, le système de la **location simple** permet à une collectivité de prendre à sa charge le coût de la construction du bâtiment et de louer l'immeuble à l'Etat. C'est ce système qui a, par exemple, été mis en œuvre pour l'Hôtel de police de Colmar. L'Etat a ainsi décidé de déléguer la maîtrise d'ouvrage à la ville qui a fait construire l'édifice, puis l'a loué à l'Etat dans le cadre d'un bail simple. A l'issue du bail de location, la ville transfèrera l'immeuble et le foncier à titre gratuit à l'Etat.

De même, la collectivité territoriale peut décider de **mettre à disposition gracieusement** un bâtiment ou un local. C'est le cas du commissariat de secteur de la commune de Villenave d'Ornon, implanté depuis 1977 dans un immeuble administratif prêté gracieusement par la municipalité.

#### *b) L'impossibilité de valoriser précisément ce soutien*

Quelles que soient les modalités juridiques retenues, la contribution des collectivités territoriales à l'effort d'investissement en faveur de l'immobilier de la police et de la gendarmerie est en tout état de cause important. Ainsi, selon la DGGN, chaque année (jusqu'en 2012) près de **68 % en moyenne des projets locatifs agréés** ont été portés par les collectivités territoriales, soit comme maître d'ouvrage dans le cadre d'une opération ouvrant droit à subvention (dans les deux tiers des cas), soit comme autorité publique acteur d'un PPP de type BEA.

Il est toutefois **impossible de valoriser précisément l'effort contributif des collectivités**. L'exercice butte en effet sur plusieurs obstacles.

Les plans de financement des collectivités territoriales (avec notamment les charges d'emprunt) ne sont pas accessibles directement et ne

font l'objet d'aucun recensement particulier. Dans le cas des mises à disposition à titre gracieux, la valeur locative des immeubles n'est pas toujours connue. Pas plus d'ailleurs que ne l'est la valeur domaniale des terrains éventuellement cédés. Or, la cession de ce foncier peut se faire à des conditions avantageuses. Enfin les collectivités territoriales interviennent parfois au cours des opérations immobilières en soutenant la réalisation de l'édifice : **réalisation gracieuse de la viabilisation ou de la voirie, cautionnement bancaire...** Mais ce type de participation n'est guère quantifiable.

## **6. Les efforts encore à accomplir pour assurer le respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne humaine dans les lieux de privation de liberté**

**La contrainte financière pesant sur l'investissement immobilier ne doit cependant pas occulter l'impératif de respect des droits fondamentaux liés à la personne humaine dans les locaux de police et gendarmerie.**

Dans le cadre de sa mission de contrôle, votre rapporteur spécial a entendu **Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté**<sup>1</sup>. Les observations et les conclusions suivantes résultent de cet échange ainsi que des visites sur le terrain effectuées au cours du contrôle.

### *a) La vétusté et l'exiguïté des locaux de garde à vue*

**Dans bien des cas, les locaux de garde à vue ne permettent pas d'assurer un traitement des personnes conforme au respect de leurs droits fondamentaux.**

Dans son rapport d'activité pour 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté souligne qu'*« il a été identifié la possibilité de mettre jusqu'à quatre personnes dans des cellules dont la surface est inférieure à 5 m<sup>2</sup> ; ou encore l'existence de deux cellules d'environ 4,5 m<sup>2</sup> pour des gardes à vue de près de quatre par jour en moyenne. De ces situations, résulte beaucoup d'inconfort et, en tout état de cause, l'impossibilité pratique de mettre en œuvre les périodes de repos prévues par la loi : pendant que, dans ces cellules, une personne occupe le banc ou le bat-flanc, l'autre doit nécessairement s'étendre ou s'asseoir par terre »*.

Le Contrôleur général ajoute que *« la propreté n'est pas le caractère le plus manifeste de ces cellules, dont on peut affirmer que plus elles sont occupées, moins elles sont nettoyées, en raison des insuffisances de prestations de nettoyage définies dans les marchés passés par les SGAP et de l'incapacité des personnels de trouver le temps et l'espace pour vider des*

---

<sup>1</sup> Audition du 22 mai 2013.

*cellules occupées à fin de nettoyage. Il est également des installations où sont ignorées des opérations de désinfection périodique ».*

Enfin, lors de son audition, Jean-Marie Delarue a également souligné **l'état déplorable de certains bâtiments « inadaptés (car situés dans des maisons bourgeoises à l'origine), anciens et fortement soumis à dégradations ».**

Les observations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté entrent largement **en résonance avec celles de votre rapporteur spécial** lors de ses visites.

**Les locaux de garde à vue et les cellules de sûreté  
de l'Hôtel de police de La Rochelle  
(visite du 5 juillet 2013)**



*Source : commission des finances*

Dans le cas de l'Hôtel de police de La Rochelle, les locaux de garde à vue ne sont **plus aux normes**. Les policiers y déplorent le manque de sécurisation. Hébergée dans un immeuble ancien rue Léonce Vieljeux, la police judiciaire (PJ) n'est pas en situation d'assurer sur ce site les gardes à vue, faute d'espace et d'aménagements adaptés. Il faut donc traverser la rue pour gagner les locaux du commissariat avec les gardés à vue, ce qui pose des problèmes non seulement de sécurité mais aussi de confidentialité.

Au surplus, **aucun local n'est réellement prévu à la PJ de La Rochelle pour garantir la confidentialité de l'entretien du gardé à vue avec son avocat. En conséquence, cet entretien a lieu dans un « couloir de WC » !**

**Le « couloir de WC » où échangent le gardé à vue et son avocat  
Annexe de l'Hôtel de police de La Rochelle – site « Vieljeux »  
(visite du 5 juillet 2013)**



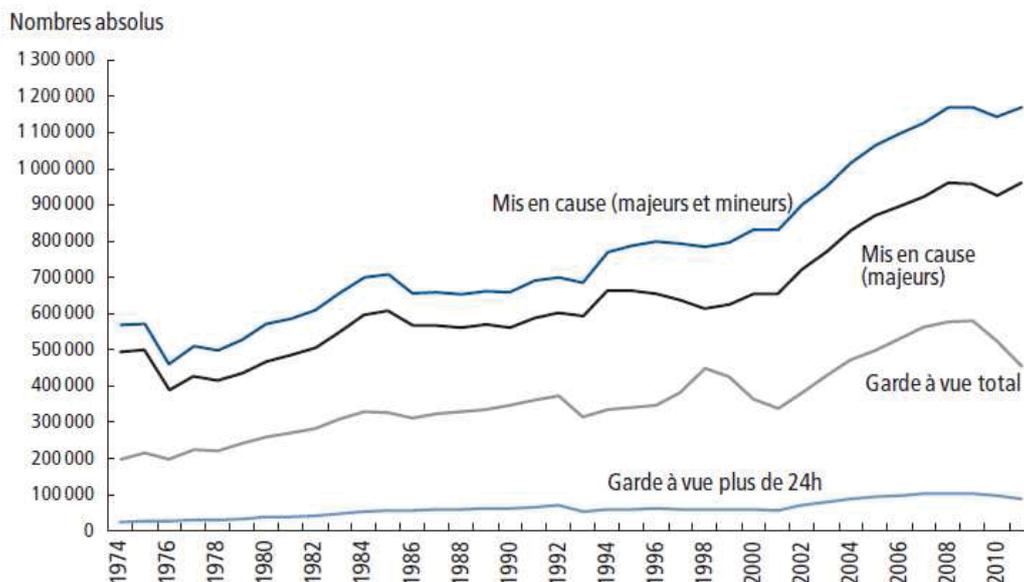
*Source : commission des finances*

La vétusté et l'exiguïté des locaux sont d'autant plus problématiques que **le nombre de gardes à vue a considérablement cru**. Il s'agit d'ailleurs là d'une tendance de long terme, déconnectée de l'entrée en application de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 réformant la garde à vue<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'incidence de l'entrée en application de cette loi a été moindre que prévu sur l'évolution du nombre de gardes à vue. Votre rapporteur spécial renvoie pour davantage de développements sur ce point au rapport spécial d'Edmond Hervé : Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013), Tome III – Annexe n° 17, « Justice ».

## L'évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués



Champ : crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière). Les chèques sans provision sont également exclus par souci d'homogénéité. Métropole.

Source : état 4001, ministère de l'intérieur

Ainsi que l'a souligné Jean-Marie Delarue auprès de votre rapporteur spécial, « **le nombre de gardes à vue a été multiplié par deux en trente ans, alors que l'offre de locaux n'a pas pratiquement pas évolué** ».

Il en résulte un **surencombrement des cellules**, la capacité d'accueil n'ayant pas suivi le nombre de gardes à vue prononcées. Ce phénomène est parfois aggravé par certaines pratiques. Ainsi, par exemple selon Jean-Marie Delarue, « *dans les grandes villes, on concentre la nuit tout le monde dans le commissariat central* » avec pour conséquence une surpopulation difficile à gérer.

**Recommandation n° 16 : dégager les crédits nécessaires à l'aménagement de locaux de garde à vue conformes au respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine.**

### *b) L'usage de la vidéosurveillance à encadrer strictement*

Dans son rapport d'activité pour 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté relève que « **les locaux de police sont très abondamment pourvus d'instruments de vidéosurveillance (c'est-à-dire caméras et moniteurs – écrans de vision) ce que les locaux de gendarmerie ne**

*sont que très peu. Certes, ceux-ci n'accueillent qu'à peine plus du cinquième des gardes à vue décidées et de surcroît dans un nombre de lieux beaucoup plus élevé (environ six fois plus de brigades que de commissariats) ». S'interrogeant sur cette abondance de dispositifs (notamment du côté de la police), il évoque deux explications : le besoin de « *suppléer l'insuffisante présence d'effectifs* » et / ou la recherche d'un « *outil de mise à distance, de séparation* ».*

Le Contrôleur général ajoute qu'« ***aucun texte, semble-t-il, ne règle les conditions dans lesquelles [les dispositifs de vidéosurveillance de garde à vue] sont implantés et régis*** ». Il recommande à cet égard que l'on sorte du silence des textes.

En outre, le Contrôleur général s'interroge sur la **durée de conservation des images** en pratique : « *interrogés par les contrôleurs sur la durée de conservation des images lorsqu'elles sont enregistrées, les fonctionnaires de police marquent en général ou bien leur ignorance, ou bien leur hésitation. Lorsqu'une durée est indiquée, elle varie selon les établissements, voire selon les interlocuteurs : trente-trois jours, dix-huit jours... Personne en réalité ne semble maîtriser le dispositif, ou s'en préoccuper. On peut penser a contrario, il est vrai, que cette incertitude reflète le faible usage des enregistrements ainsi réalisés. S'agissant toutefois d'images qui ont à voir avec la dignité de la personne, davantage de précisions devraient être requises* ».

**Recommandation n° 17 : encadrer strictement le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de police et de gendarmerie.**

En conclusion, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté rappelle une évidence : « *dans des situations toujours difficiles à gérer, la présence humaine est la plus sûre des garanties de garde à vue sans tensions excessives ; a fortiori lorsqu'il existe un risque de danger* ».

Il en appelle donc à la **mise en place obligatoire d'un système d'interphonie dans toutes les cellules**. Afin d'éviter qu'une personne en garde à vue ne soit laissée seule.

**Recommandation n° 18 : mettre en place un système d'interphonie dans toutes les cellules (des locaux de police et de gendarmerie) pour mieux garantir la sécurité des personnes détenues.**

## 7. L'amélioration en cours de l'accessibilité au public

### a) L'objectif à atteindre d'ici 2015 pour les établissements recevant du public (ERP)

« L'accessibilité permet l'autonomie et la participation des personnes ayant un handicap, en réduisant, voire supprimant, les discordances entre les capacités, les besoins et les souhaits d'une part, et les différentes composantes physiques, organisationnelles et culturelles de leur environnement d'autre part. **L'accessibilité requiert la mise en œuvre des éléments complémentaires**, nécessaires à toute personne en incapacité permanente ou temporaire pour se déplacer et accéder librement et en sécurité au cadre de vie ainsi qu'à tous les lieux, services, produits et activités. La société, en s'inscrivant dans cette démarche d'accessibilité, fait progresser également la qualité de vie de tous ses membres ». Posée par la délégation interministérielle aux personnes handicapées en 2006, cette définition met en évidence les obligations incombant aux administrations en termes d'accessibilité des locaux au public, tout comme le bénéfice collectif à en retirer.

L'accessibilité correspond non seulement à une notion **physique** (accès des bâtiments par une personne à mobilité réduite) mais aussi **sensorielle** (aveugle, mal-voyant, sourd, mal-entendant).

**L'article 41 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées** indique que « *les établissements existants recevant du public [ERP] doivent être tels que toute personne handicapée puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées, dans les parties ouvertes au public. L'information destinée au public doit être diffusée par des moyens adaptés aux différents handicaps* ».

Il précise notamment que les ERP existants « *devront répondre à ces exigences dans un délai, fixé par décret en Conseil d'Etat, qui pourra varier par type et catégorie d'établissement, sans excéder dix ans à compter de la publication de la loi (...)* ».

### b) Le bilan d'étape en demie teinte

Dans cette perspective, il convient de relever que **toutes les nouvelles constructions de la police et de la gendarmerie respectent les obligations fixées.**

Pour ce qui est des **locaux existants**, le bilan est plus nuancé et l'effort devra être maintenu en vue de la satisfaction des objectifs en 2015.

Pour la **police**, sur les vingt-sept ERP de catégorie 1 à 4, deux établissements ont été mis aux normes d'accessibilité et quatorze sont d'ores et déjà inscrits sur une liste d'opérations prioritaires. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle, une enveloppe de 4,66 millions d'euros est réservée à cette fin. En outre, onze établissements sont dans l'attente d'un

diagnostic. En ce qui concerne les 696 ERP de catégorie 5, 24 % sont actuellement aux normes d'accessibilité. En conséquence, 76 % devront être rendus accessibles dans le cadre d'une programmation immobilière en cours d'établissement, mais actuellement non financée.

Pour la **gendarmerie**, 3 571 locaux toutes catégories confondues (casernes, bâtiments, locaux spécifiques...) sont concernés. Parmi eux, 1 908 sont aujourd'hui accessibles aux personnes à mobilité réduite. En 2013, 220 de ces locaux feront l'objet de travaux pour un montant total de 1,6 million d'euros. Si les contraintes budgétaires le permettent, 259 locaux supplémentaires pourront être aménagés. Ainsi, au début de l'année 2014, 68 % des locaux de la gendarmerie seront aux normes. Concernant plus spécifiquement les ERP, le graphique ci-dessous présente un état des lieux détaillé.

### L'accessibilité des ERP de la gendarmerie

	Nombre d'unités, locaux ou casernes susceptible de recevoir du public (brigades, compagnies, groupements, région, mess, gymnase, centre médical...)									
<b>A</b>	Nombre d'unités ou casernes <b>dont l'espace accueil est accessible</b> soit après une construction ou reconstruction/extension ou réhabilitation, soit par des travaux spécifiques d'aménagement									
<b>B</b>	Pourcentage unités accessibles									
<b>C</b>	Nombre d'unités pour lesquelles il a été engagé des crédits spécifiques pour l'aménagement de l'accessibilité de l'accueil (hors construction ou reconstruction/extension ou réhabilitation).									
<b>D</b>	Coût des travaux spécifiquement réalisés (hors construction ou reconstruction/extension ou réhabilitation)									
<b>E</b>	Nombre d'unités ou casernes pour lesquelles des <b>travaux sont envisagés</b>									
<b>F</b>	Pourcentage des unités pour lesquelles des travaux sont envisagés [(F/A) x 100]									
<b>G</b>	Coût prévisionnel des travaux									
<b>H</b>	Nombre d'unités qui restera à rendre accessible (A+B+F)									
<b>I</b>	Pourcentage d'unités qui restera à rendre accessible [(H/A) x 100]									
Unités territoriales... (ERP de catégorie 5)	3 345	1 764	53 %	215	1,5 million d'euros	251	7 %	2,5 millions d'euros	1 330	40 %
Autres ERP (catégories 1 à 4, mess, gymnase, centre médical....)	226	144	64 %	5	0,15 million d'euros	8	3 %	0,8 million d'euros	74	33 %

Source : d'après la DGGN

Alors que 40 % des ERP de catégorie 5 (c'est-à-dire les plus importants) de gendarmerie restent à mettre aux normes, il faut souligner qu'**en raison de la contraction de son budget immobilier en 2013 et 2014, la gendarmerie a été amenée à reporter de deux ans la poursuite de ses actions de mise en conformité.**

**Recommandation n° 19 : maintenir l'effort d'investissement afin de parvenir à l'accessibilité au public des locaux de police et de gendarmerie dans les meilleurs délais.**

## ***B. LE COÛTEUX RENOUELEMENT DES VÉHICULES***

Patrouilles, missions d'intervention, surveillance... la mobilité des policiers et des gendarmes représente un enjeu essentiel, gage d'efficacité de nos forces de sécurité intérieure. Or, depuis plusieurs années, les dotations consacrées au renouvellement du parc automobile de la police et de la gendarmerie ne permettent pas de couvrir la totalité des besoins. Un retard s'accumule, avec à la clef un besoin de financement très important : **en théorie 183,3 millions d'euros au total pour 2014** selon les estimations des deux RPROG.

### **1. L'ampleur du parc automobile : 59 269 véhicules toutes catégories confondues**

Pour assurer la défense du territoire et de sa population, la police et la gendarmerie disposent d'un vaste parc de véhicules. Au total, ce parc correspondait, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, à **59 269 véhicules toutes catégories confondues**. Il se décompose de la façon suivante.

**La police** s'appuie sur **27 980 véhicules**, selon la ventilation présentée ci-après.

### Le parc de la police, au 1<sup>er</sup> janvier 2013

	Banalisé	Origine	Sérigraphié	Total
Cyclo Scooter	211	415	1 171	1 797
Moto	140	1 254	1 807	3 201
Véhicule léger	10 839	1 581	4 591	17 011
Utilitaire	1 188	1 315	3 468	5 971
<b>Total</b>	12 378	4 565	11 037	<b>27 980</b>

Source : DGPN

Parmi ces véhicules, 52 constituent des biens saisis et 282 sont des véhicules radars.

De même, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, **la gendarmerie** disposait de **31 289 véhicules** (dont 1 858 loués), répartis en deux catégories :

- le parc opérationnel, dédié aux missions de sécurité publique, de sécurité routière, de police judiciaire et de maintien de l'ordre ;
- le parc non opérationnel comprenant les moyens d'instruction et de transport de personnel ou de matériel.

La taille un peu plus importante du parc de la gendarmerie par rapport à celui de la police s'explique par la spécificité de la première des deux forces citées. En effet, la gendarmerie correspond à une force de près de 100 000 hommes et femmes, répartie sur près de 3 300 brigades et **compétente sur 95 % du territoire métropolitain et ultra-marin.**

## **2. La rationalisation récente du parc automobile des services centraux de la police**

**La maîtrise de la dépense d'investissement** passe par une utilisation rationnelle des moyens, calculés au plus juste des besoins des services. Ce principe général trouve une déclinaison particulière s'agissant du parc automobile de la police.

**Dans son rapport public pour 2010, la Cour des comptes avait en effet identifié de nombreux dysfonctionnements dans la gestion du parc automobile des services centraux de la police nationale.** Parallèlement à une hausse de 21 % des véhicules entre 2003 (1 218 véhicules) et 2008

(1 469 véhicules), la Cour relevait ainsi notamment la hausse importante du nombre de véhicules banalisés, de nombreux suréquipements (motorisation trop puissante, aménagements trop luxueux), l'utilisation de véhicules professionnels à titre privé, la mise à disposition de véhicules pour des personnalités n'exerçant aucune fonction au ministère de l'intérieur, le nombre d'accidents anormalement élevé, ainsi que l'absence de tenue à jour des carnets de bord des véhicules.

A la suite de ces observations lourdes de conséquences en termes de surcoûts d'investissement<sup>1</sup>, **la DPGN a pris un certain nombre de mesures destinées à rationaliser le parc automobile des services centraux :**

- l'encadrement de la typologie des véhicules et de l'utilisation des véhicules de fonction ;

- **un programme de déflation du parc automobile des services centraux de police, ce parc étant passé à 1 322 véhicules au 31 décembre 2012 (soit une baisse de 10 % entre 2008 et 2012) ;**

- un programme de déflation du parc du service central automobile (SCA) de la police nationale, passant de 247 véhicules en 2010 à 225 en 2012 ;

- la lutte contre l'accidentologie, avec la mise en place d'un plan de prévention des risques routiers comportant plusieurs actions (formation, sensibilisation, équipement des véhicules...);

- le rééquilibrage de la part de véhicules sérigraphiés dans le parc de la police.

**Recommandation n° 20 : assurer le suivi des mesures prises suites aux observations de la Cour des comptes en 2010 relatives à la nécessaire rationalisation du parc automobile des services centraux de police.**

### **3. L'enjeu financier de la mobilité : théoriquement 183,3 millions d'euros en 2014**

Au-delà des efforts de rationalisation, l'état général du parc des véhicules de la police et de la gendarmerie pose aujourd'hui question. **Le diagnostic est celui d'un retard pris au cours des dernières années dans le nécessaire renouvellement de ce parc.** Ce retard se traduit par un besoin de financement théorique très conséquent sur les exercices budgétaires à venir.

Pour **la police**, la moyenne d'âge s'établit de la manière suivante.

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes ne chiffrait toutefois pas ces surcoûts dans son rapport.

### La moyenne d'âge des véhicules de police

(en années)

Deux roues	Véhicules légers	Utilitaires	Moyenne
7,38	4,69	7,01	5,66

Source : DGPN

L'âge moyen des véhicules de **police** toutes catégories confondues est donc de **5,66 ans**.

Du côté de la **gendarmerie**, les véhicules du parc opérationnel ont un âge moyen de **6 ans et 7 mois** pour 161 000 km en moyenne. Les deux roues présentent, pour leur part, un âge moyen de 6 ans 2 mois pour 85 500 km en moyenne.

Même si le taux de disponibilité des véhicules demeure jusqu'à présent satisfaisant (97 % pour la police et 96,8 % pour la gendarmerie), ces données peuvent utilement être rapprochées des **critères indicatifs de réforme fixés à 8 ans et 200 000 km**.

Sur la base de ces critères, le parc renouvelable de la police s'établirait comme suit.

### L'estimation du parc renouvelable de la police pour les trois prochaines années

	Parc léger		Parc lourd		Total	
	Nombre	Montant (en euros)	Nombre	Montant (en euros)	Nombre	Montant (en euros)
2014	5 415	106 350 000	366	16 800 000	5 781	123 315 000
2015	2 433	49 410 279	200	9 360 000	2 633	58 770 279
2016	2 606	61 023 049	200	9 540 000	2 806	70 563 049

Source : DGPN

Le chiffrage ci-dessus du besoin pour la police en 2014 couvrirait non seulement **le besoin de l'année courante mais également le rattrapage des années précédentes**.

Par application des mêmes critères de réforme indicatifs, la **DGGN** chiffre son besoin à hauteur de l'acquisition de **3 000 véhicules par an** (hors véhicules spécifiques tels que les poids lourds), soit un besoin annuel d'environ

**60 millions d'euros.** Cette cible n'étant plus atteinte depuis trois ans, la durée de service des véhicules a dû être prolongée pour atteindre désormais dix ans.

Les besoins cumulés sur trois ans de la police et de la gendarmerie seraient donc ceux présentés dans le tableau ci-dessous.

**Le besoin de financement cumulé de la police et de la gendarmerie pour renouveler leur parc**

*(en millions d'euros)*

	Besoin de financement
2014	183,3
2015	118,7
2016	130,5

*Source : commission des finances d'après DGPN et DGGN*

Après un **fort besoin de financement (183,3 millions d'euros) en 2014** lié à la nécessité de résorber le retard accumulé, la dépense paraît s'orienter vers **un rythme** situé entre 118,7 millions d'euros (en 2015) et 130,5 millions d'euros (en 2016).

***C. LE FINANCEMENT EN ATTENTE DE LA COMPOSANTE AÉRIENNE DE LA GENDARMERIE***

La composante aérienne est indispensable en vue d'assurer une sécurité optimale sur l'ensemble du territoire. En France, elle se caractérise par une spécificité notable : la police nationale ne dispose d'aucun moyen aérien en propre. Dès lors, **la charge de l'investissement repose sur le programme « Gendarmerie nationale »**, tandis que la police s'acquitte de coûts de fonctionnement à hauteur des moyens qu'elle met à contribution selon un protocole passé avec la DGGN.

**1. La rationalisation des moyens aériens**

*a) La répartition des missions de sécurité entre la gendarmerie et la sécurité civile*

Une politique de rationalisation des moyens aériens est conduite au sein du ministère de l'intérieur depuis plusieurs années. Le ministère dispose

en effet de **91 hélicoptères répartis en deux flottes : la gendarmerie et la sécurité civile**<sup>1</sup>.

L'action de chacune des deux flottes s'inscrit dans une **logique de dominante missionnelle**. Depuis 2008, les flottes d'hélicoptères de la gendarmerie et de la sécurité civile se sont vues assigner des missions à titre principal :

- **la sécurité publique pour la flotte de la gendarmerie** (au profit de la gendarmerie et de la police) ;

- l'assistance à personne pour la sécurité civile.

**Les milieux spécialisés (haute-montagne, outre-mer et Paris) font toutefois exception à ce principe.**

Cette répartition des missions est complétée par le **principe de subsidiarité missionnelle**, qui fait obligation aux deux flottes se s'inscrire dans une logique de subsidiarité en cas d'indisponibilité ou d'exigence de mobilisation des deux flottes du ministère de l'intérieur. Alors que les hélicoptères de la sécurité civile sont employés pour des missions de secours à personnes et ceux de la gendarmerie pour des missions de sécurité et d'ordre publics, chaque flotte est en mesure d'être employée au titre de la subsidiarité dans le domaine de missions de l'autre flotte.

**Cette rationalisation du recours aux moyens aériens va dans le sens de la maîtrise souhaitable des investissements à réaliser dans ce domaine, en évitant les doublons ou les empiètements injustifiés.**

En outre, si la flotte aérienne est un outil indispensable dans certains cas (notamment les plus urgents), elle doit néanmoins être rationalisée pour **limiter notre empreinte écologique**.

*b) L'emploi d'une flotte par la police*

Dépourvue de moyens aériens propres, la police utilise néanmoins des **moyens d'autres services ou de prestataires privés**.

En matière d'**hélicoptères**, un protocole d'accord sur leur utilisation par les services de la police a été mis en place en 2008 entre la DGPN et la DGGN. Plusieurs fois amendé depuis pour prendre en compte notamment les évolutions en termes de besoin opérationnel, ce protocole prévoit un potentiel annuel d'heures d'utilisation par la police ainsi que les tarifs associés à chaque appareil. Dans ce cadre, en 2012, la police a utilisé 1273 heures / hélicoptère pour un coût total de **1,8 million d'euros**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour davantage de développements concernant la flotte de la sécurité civile, votre rapporteur spécial renvoie au rapport précité de Dominique de Legge, « Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût ».

<sup>2</sup> Les missions de secours en mer (395 heures / hélicoptère) et en montagne (758 heures / hélicoptère) sont cependant exclues de ce protocole, l'utilisation par les CRS des moyens aériens de la DGGN n'étant pas facturée dans ce cadre précis.

Par ailleurs, la police a également recours à un moyen aérien de type « **Beechcraft** » financé sur le budget du programme 303 « **Immigration et asile** » de la mission « Immigration, asile et intégration ». Cet avion sert majoritairement au transport d'étrangers en situation irrégulière et, de manière résiduelle, aux missions de police.

En outre, la **police aux frontières (PAF)** développe depuis 2012 l'emploi, au profit de missions de police, de moyens aériens légers loués et pilotés par les pilotes de la PAF au profit des directions de la police nationale. Ce moyen est moins onéreux que les hélicoptères : 172 euros / heure de vol pour les avions contre une fourchette allant de 812 euros à 1 690 euros / heure pour les hélicoptères.

Enfin, la DGPN a noué des contacts poussés avec la **direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)** en vue de développer l'utilisation des moyens aériens existants pour les projections de forces.

Interrogée par votre rapporteur spécial, la DGPN souligne en outre que « *la rationalisation en cours des flottes d'hélicoptères de la gendarmerie et de la sécurité civile intégrera les besoins opérationnels de la police nationale pour définir le dimensionnement de ces moyens* »<sup>1</sup>.

## 2. La couverture du territoire

### a) Les trois types d'appareil

Concernant le dispositif aérien de la gendarmerie, le commandement des forces aériennes de la gendarmerie nationale (CFAGN) met actuellement en œuvre une flotte de **56 hélicoptères** spécialement équipés (phare de recherche, caméra thermique « jour et nuit », système de retransmission d'images, treuil, cartographie embarquée, informatique dédié) et servis par des équipages ayant la double compétence « personnel navigant » et « officier de police judiciaire ».

Les 56 hélicoptères sont répartis en **trois flottes**. La première correspond aux **15 EC 145 biturbines**.

---

<sup>1</sup> Réponse à la question 67 du questionnaire adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'intérieur.

### L'EC 145



*Source : DGGN*

Deux d'entre eux opèrent à **Villacoublay** afin d'assurer l'entraînement et le déploiement des unités des forces d'intervention d'urgence (telles que le Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale ou le RAID), des unités centralisées comme l'IRCGN ou encore de la section de recherches de la gendarmerie des transports aériens ou de la gendarmerie de l'air. Les EC 145 sont également employés en Guyane et dans les unités de **haute-montagne** (Chamonix, Modane, Digne, Briançon, Ajaccio, Tarbes, Pamiers et Saint-Denis de La Réunion). Un EC 145 est affecté au groupement instruction pour assurer les formations des équipages. Trois EC 145 sont en maintenance et assurent le remplacement des aéronefs notamment dans les unités de montagne qui ne comptent qu'un seul appareil.

La deuxième composante de la flotte est constituée de **15 EC 135**.

### L'EC 135



*Source : DGGN*

Ces appareils ont été répartis de telle manière que chaque commandant de groupement des forces aériennes de la gendarmerie dispose d'un appareil à **proximité du siège de la région de gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité** (Paris-Villacoublay, Lille-Amiens, Rennes, Bordeaux-Mérignac, Marseille-Hyères, Lyon et Metz). On les retrouve également dans les unités dont l'activité est quasi exclusivement tournée vers la sécurité publique (Montpellier, Toulouse, Colmar, Dijon, Tours). Un EC 135 est affecté au groupement d'instruction pour assurer la formation

des équipages. Enfin, un EC 135 est placé en position de maintenance nationale.

La troisième et dernière flotte est composée de **26 Ecureuils (AS 350)**.

#### L'AS 350 Ecureuil



*Source : DGGN*

Les Ecureuils équipent essentiellement en métropole **les unités de plaine** et **les unités littorales**, ainsi que **les unités ultramarines** (Guyane, Martinique, Guadeloupe, Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie). S'agissant de la métropole, neuf Ecureuils sont équipés de systèmes optroniques (caméra thermique embarquée).

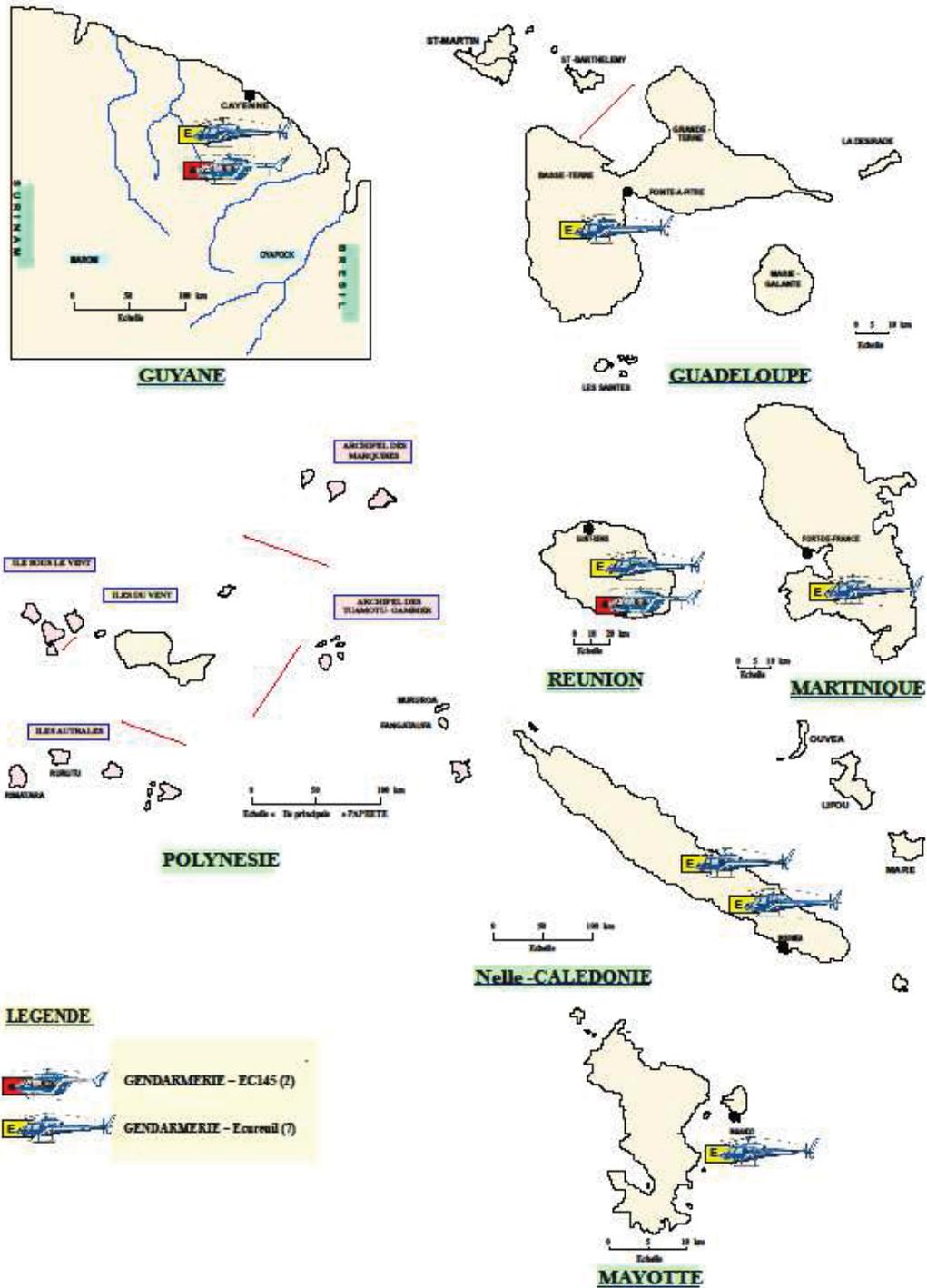
#### *b) La cohérence de l'implantation*

Les unités se répartissent sur **23 bases métropolitaines et 6 implantations ultramarines**, issues du schéma directeur de la gendarmerie établi en 2003 et adapté en 2010.

## Les hélicoptères outre-mer

SFAFM/SDSPSR/DGDN

IMPLANTATION DES MOYENS AERIENS OUTRE-MER  
AU 06/03/2013



Source : DGGN

Cette articulation est fondée sur un principe de proximité : **le délai d'intervention moyen s'établit à 30 minutes**. Elle est par ailleurs adossée au statut militaire des personnels. Elle fournit à la gendarmerie une capacité d'intervention aérienne en tout lieu du territoire national, sur tout le spectre de ses missions, en temps normal comme en cas de crise.

**Cette répartition cohérente de la flotte sur l'ensemble du territoire vise à optimiser les moyens et contribue donc *in fine* à limiter le besoin d'investissement.**

*c) La maintenance en régie*

Dans le domaine de l'aérien, la maintenance représente un enjeu important. D'une plus ou moins bonne maintenance dépend non seulement la disponibilité des appareils mais aussi leur **longévité**. C'est notamment à une pareille difficulté qu'est aujourd'hui confrontée la DGSCGC dans le cas du renouvellement de ses Canadairs<sup>1</sup>.

S'agissant des hélicoptères de la gendarmerie, le dispositif de maintenance mis en place résulte d'une organisation historiquement **intégrée en régie**. Cette organisation présente un avantage certain puisqu'elle confère aux unités opérationnelles une autonomie leur permettant de réagir rapidement à toute indisponibilité technique. Ainsi, le taux de disponibilité des appareils de la gendarmerie est élevé : en 2012 ce taux était de 85 % tous types confondus.

### **3. Le problème posé par le remplacement des Ecureuils**

**La flotte de la gendarmerie est majoritairement composée d'hélicoptères de type Ecureuil : 26 appareils sur 56 hélicoptères au total.**

Or, mis en service à partir de 1979, les Ecureuil sont des appareils monoturbinés dont **l'emploi est limité par les normes de navigabilité**.

Aussi **leur remplacement** par des hélicoptères biturbines EC 135 a-t-il été initié en 2006 dans les conditions suivantes :

- une tranche ferme de douze appareils. Ces appareils ont été livrés ;
- une tranche conditionnelle de trois appareils. Cette tranche a été affermée et les appareils également livrés ;
- **neuf tranches conditionnelles de un à trois appareils pour un total de vingt-deux appareils.**

**Ces dernières tranches ne sont, à ce stade, pas affermées.**

---

<sup>1</sup> Cf. Sénat, rapport d'information précité, « Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût » de Dominique de Legge.

La gendarmerie doit donc se prononcer sur l'affermissement de ces neufs dernières tranches conditionnelles avant la fin de l'année 2014. En effet, faute d'affermissement, elle devra verser **un dédit de 5,5 millions d'euros** au titulaire du marché.

En l'espèce, la difficulté réside dans le fait que **la programmation triennale pour la période allant de 2013 à 2015 ne comporte pas les crédits nécessaires à l'acquisition de ces appareils.**

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial souligne l'urgence pour le ministère de l'intérieur de prendre une position dans les meilleurs délais. La décision attendue devra tenir compte à la fois de la contrainte financière mais aussi des besoins exprimés.**

**Recommandation n° 21 : prendre dans les meilleurs délais une position sur les dernières tranches de renouvellement des hélicoptères Ecureuils de la gendarmerie, au risque dans le cas contraire de devoir s'acquitter d'un dédit important (5,5 millions d'euros).**

## **V. LES PROGRÈS DE LA STRATÉGIE D'ACHAT**

La stratégie d'achat de la police et de la gendarmerie a profondément évolué au cours de la période récente sous l'effet de **deux principaux facteurs**. La contrainte financière et des budgets d'investissement sous tension, tout d'abord, ont rendu incontournable une rationalisation accrue de la fonction achat avec en ligne de mire l'espoir de dégager de nouvelles sources d'économies. Le rapprochement des deux forces, depuis 2007, a également joué le rôle incitateur qui était attendu de lui : les mutualisations se sont multipliées.

La stratégie d'achat des deux forces n'en est pas moins confrontée aujourd'hui à des défis majeurs venant se surajouter à l'objectif de trouver de nouvelles marges de manœuvre budgétaires. **Il ne suffit plus d'acheter au meilleur prix, d'autres critères entrent en ligne de compte.** Comment faire de la dépense d'investissement un levier de développement pour la production nationale ? Comment assurer l'exemplarité nécessaire de l'Etat en termes d'éco-responsabilité ? Comment mesurer au plus près la performance de la fonction achat ? Comment anticiper les besoins futurs des policiers et des gendarmes dans un monde où les bouleversements technologiques s'accélèrent ?

### **A. LES MUTUALISATIONS POLICE / GENDARMERIE**

Historiquement, la police et la gendarmerie ont débuté la mutualisation de certains marchés, ainsi que l'échange de leurs expériences

techniques en matière de matériels de sécurité, dès 1996. **Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2007 a donné un nouvel élan à ces mutualisations.**

**Aujourd'hui, la mutualisation systématique des achats pour tous les nouveaux marchés nationaux est la règle**, sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé (comme par exemple s'agissant des matériels militaires pour les opérations extérieures (OPEX) de la gendarmerie).

## **1. L'armement**

**C'est dans le secteur de l'armement que la coopération entre les deux forces s'est le plus développée** avec la passation de nombreux marchés communs.

Certains sont pilotés par la police nationale : les marchés concernant les gilets pare-balles, les pistolets à impulsions électriques, les munitions de 9 mm ou encore **le pistolet automatique SIG SAUER. Dans ce dernier cas, l'économie réalisée a été de 50 % par rapport au prix catalogue.** D'autres marchés sont suivis par la gendarmerie nationale : le fusil de précision, le bâton télescopique, le casque pare-balles de maintien de l'ordre...

**La mutualisation des achats dans ce secteur ne cesse de s'amplifier.** Ainsi, la police pilote le marché de renouvellement des gilets pare-balles à port individuel. Dans le même temps, la gendarmerie a ouvert à la police la possibilité d'acquérir ponctuellement des matériels grâce à la centrale d'achat de l'OTAN.

**L'estimation des gains dans ce domaine se révèle cependant difficile** à établir du fait de l'absence de référence sur la plupart des produits, soit parce que l'achat mutualisé est le premier pour le produit, soit parce que le produit a évolué. Il faut néanmoins souligner que les gains réalisés portent non seulement sur le coût obtenu mais aussi sur les économies générées en interne (une seule rédaction du cahier des clauses techniques particulières, un seul support juridique...).

**En 2013**, plusieurs marchés mutualisés d'armement sont en cours de passation. On peut notamment citer les cartouches à balle ordinaire 9x19 ou les valises de transport de fusils de précision.

**Pour 2014**, de nouvelles mutualisations sont prévues : les pistolets d'intervention calibre 9x19, les balles de défense 40mm, les cartouches à balle optimisée calibre 9x19, les cartouches à balle ordinaire calibre 5,56x45...

## **2. Les automobiles**

En matière automobile, depuis plusieurs années, **la police, la gendarmerie et la douane** mutualisent l'achat de leurs moyens mobiles par

l'intermédiaire d'appels d'offres communs. Ces appels d'offre sont portés par l'union des groupements d'achats publics (UGAP) dans le but de massifier les besoins et d'obtenir des conditions économiques plus avantageuses (*Cf. infra*).

**Les motos lourdes sérigraphiées** des trois forces sont mutualisées depuis maintenant huit ans. En 2008, cette mutualisation a été étendue à l'achat d'une motocyclette « trail routier > 800 cm<sup>3</sup> » commune pour la gendarmerie et la police.

En 2009, une procédure commune d'acquisition de **véhicules de patrouille** a également été mise en place. L'arrivée à échéance en 2012 des marchés d'approvisionnement en automobiles a conduit à relancer une procédure commune d'acquisition de véhicules de patrouille qui, pour les trois années à venir, a été étendue aux véhicules banalisés de segments M1 et M2<sup>1</sup>. Si les véhicules de base sont identiques pour les trois forces, ceux-ci gardent bien sûr leurs spécificités telles que leur couleur, leur sérigraphie, leur fréquence radio...

Ces marchés viennent **compléter ceux relatifs au fonctionnement** et également mutualisés : l'approvisionnement de pièces détachées pour les motocyclettes, de pneumatiques, de « carburant carte » (pour lequel la mutualisation concerne dix ministères)...

**Des économies d'échelle** sont réalisées en termes de rédaction de marchés, de rapprochement des structures logistiques et de redéploiement des effectifs.

### 3. L'habillement

Concernant la filière « habillement », plusieurs achats ont également été mutualisés. Ils portent notamment sur des **effets de protection**. Ainsi, la police s'est rattachée à deux marchés passés par la gendarmerie :

- le marché de manchettes pare-coups (4 100 manchettes pour la police, soit une dépense totale de 186 573 euros) ;

- le marché de jambières de protection (9 688 paires de jambières pour la police, soit une dépense totale de **1,2 million d'euros**).

La gendarmerie et la police procèdent actuellement au renouvellement de ces deux marchés. Le futur marché intégrera les effets suivants : le gilet tactique avec protection pare-coups amovible, le gilet pare-coups, les protèges tibias et épaules discrets, ainsi que les gants de sécurisation et de maintien de l'ordre.

Un accord cadre s'étalant de 2012 à 2016 a été passé par la gendarmerie pour des **effets vestimentaires spécialisés pour l'environnement de montagne**. La police s'y est rattachée par un marché

---

<sup>1</sup> Les segments M1 et M2 correspondent à des véhicules berlines de gamme moyenne, respectivement inférieure et supérieure.

subséquent. Le bureau de l'habillement de la police a récemment réalisé une commande de 200 tenues grâce à ce marché pour un montant de 200 408 euros.

#### 4. La formation

Dans le domaine de la **formation initiale**, des échanges croisés ont été instaurés dans un souci de connaissance réciproque des deux institutions :

- depuis 2009, des **stages de découverte** de chacune des institutions ont été mis en place à destination des élèves gardiens de la paix (au cours de leur scolarité) et des gendarmes (sortant de leur école) sur les lieux de leur première affectation. Ces stages se déroulent en tenue et avec arme, dans les unités opérationnelles (brigades de gendarmerie, commissariats) ;

- **les commissaires stagiaires** sont accueillis durant une semaine au sein de groupements de gendarmerie départementale, et réciproquement **les officiers élèves** de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) sont accueillis dans des commissariats dans la dernière phase de leur formation ;

- les interventions croisées de cadres des écoles de police et de gendarmerie pour présenter l'organisation et le fonctionnement de leur corps d'origine ont été généralisées en 2010.

Dans le domaine de la **formation continue**, il convient de citer les actions suivantes :

- **des actions communes de conception d'outils pédagogiques** : les services spécialisés dans la conception pédagogique de la police et de la gendarmerie ont ainsi monté plusieurs modules de formation à distance pour accompagner le déploiement du fichier des objets et véhicules signalés (FOVES) ;

- **des formations partagées suivant une répartition géographique** : c'est par exemple le cas des formations d'instructeurs en secourisme. Les stagiaires sont alors répartis selon leur région d'affectation, soit au centre national de formation aux premiers secours de la police nationale (à Nîmes), soit dans celui de la gendarmerie nationale (à Beynes) ;

Plusieurs formations sont mutualisées :

- en 2012, 1 192 militaires de la gendarmerie ont suivi des stages au sein des services de formation de la police nationale sur des **thématiques communes aux deux institutions** (l'information générale, la prévention situationnelle, la lutte contre l'immigration irrégulière, la lutte contre l'économie souterraine...) ;

- dans le domaine des **langues**, une convention signée entre le centre national de formation aux langues et à l'international de la gendarmerie nationale de Rochefort et le centre d'enseignement aux langues de la police

nationale de Clermont Ferrand a permis l'accueil réciproque de stagiaires policiers et gendarmes dans ces deux centres spécialisés ;

- **les plongeurs** de la police nationale sont formés par le centre national d'instruction nautique de la gendarmerie nationale à Antibes ;

- des formateurs relais **anti-drogue** de la gendarmerie nationale ont pu suivre la formation des policiers formateurs anti-drogue de la police nationale organisée par l'institut national de la formation de la police nationale.

## 5. Les systèmes d'information et de communication (SIC)

Dans le domaine des SIC, **les réseaux communs ultramarins de radiocommunication numérique sont porteurs d'économies significatives** pour les deux programmes :

- le programme « Gendarmerie nationale » peut bénéficier à moindre coût (0,8 million d'euros pour le complément d'infrastructure) du réseau QUARTZ (relevant de la police) à **La Réunion** (alors qu'un réseau numérique propre lui serait revenu à au moins **2 millions d'euros**) ;

- pour **les Antilles**, le partage décidé des coûts, d'un montant global de **8,1 millions d'euros** pour une infrastructure commune entre quatre parties prenantes (la DGPN, la DGGN, la DGSCGC et le ministère de l'outre-mer), permet un déploiement qui aurait été financièrement inaccessible dans le cas contraire ;

Par ailleurs, la démarche commune d'accord cadre négocié pour **l'acquisition d'équipements TETRAPOL pour ACROPOL et RUBIS** permet une économie évaluée à 14 %, soit 8 millions d'euros<sup>1</sup>.

D'autres démarches similaires sont en cours (pour les accessoires « discrets » ou les balises de suivi non coopératifs, par exemple), mais elles n'ont pas encore fait l'objet de notification.

Dans le domaine des **équipements informatiques** et depuis la création du ST(SI)<sup>2</sup>, les acquisitions informatiques sont pour la plupart réalisées *via* l'UGAP (*cf. infra*).

## 6. Les gains et les limites de la démarche

La mutualisation permet à chacune des deux forces de profiter des marchés mis en place en commun. Une telle démarche est bien évidemment de nature à générer des **effets d'échelle** et à **accroître le pouvoir de négociation face aux fournisseurs**.

---

<sup>1</sup> Sur la base d'un scénario préétabli d'acquisition d'équipements au profit de la police et de la gendarmerie évidemment soumis aux disponibilités budgétaires.

Bien qu'aucune évaluation globale ne puisse être réalisée de façon précise, la DGGN estime néanmoins qu'il est généralement admis que **le gain est de l'ordre de 5 %**<sup>1</sup>.

A cet égard, **la difficulté de réaliser une étude sur les économies dégagées** tient au fait que les conditions financières obtenues sont tributaires des conditions économiques du moment et ne peuvent être significativement comparées avec des prix antérieurs (remontant à souvent plus de quatre ans). En outre, dans l'intervalle les solutions techniques ont aussi (généralement) largement évolué.

Génératrice de gains substantiels, la démarche de mutualisation suppose toutefois **un travail commun conséquent** en amont de la passation du marché (harmonisation lors de la rédaction du cahier des clauses techniques particulières et dans la rédaction du dossier de consultation...), comme en aval pour assurer le suivi de l'exécution.

Il convient enfin de relever que la mutualisation en vue de rechercher un effet d'échelle semble un peu moins pertinente **quand les besoins propres de l'une des forces sont à eux seuls déjà suffisamment importants pour bénéficier de la remise maximale** de la part des fournisseurs.

De même, la démarche peut être inopérante **lorsque le besoin entre les deux forces est trop différent** (du fait de l'existence de stocks, par exemple).

**Recommandation n° 22 : rendre compte dans les documents budgétaires soumis au Parlement (projet annuel de performances 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.**

### ***B. LE RÔLE PIVOT DE L'UNION DES GROUPEMENTS D'ACHATS PUBLICS (UGAP)***

Dans le cadre de la politique d'achat de la police et de la gendarmerie, **l'UGAP s'est progressivement imposée comme un partenaire très utile**. Proposant une gamme de produits diversifiée et se tenant attentive aux besoins de ses donneurs d'ordre, cette centrale d'achat occupe désormais un rôle pivot dans la stratégie d'investissement des deux forces. Les gains dégagés par son intermédiaire peuvent être substantiels.

---

<sup>1</sup> Réponse à la question 89 du questionnaire adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'intérieur.

## 1. La montée en puissance depuis les années 2000

**La coopération entre l'UGAP et le ministère de l'intérieur** s'inscrit dans une histoire déjà relativement ancienne. En effet, en 2001, le ministère a adhéré, en qualité de membre fondateur, à une convention constitutive d'un groupement de commandes, en vue de l'acquisition de véhicules terrestres spécifiques. Devenue centrale d'achat aux termes du décret du 7 janvier 2004, l'UGAP formalise désormais les relations avec ses clients publics dans des conventions dites de partenariat conclues pour une durée de quatre ans<sup>1</sup>.

S'agissant plus précisément de la police et de la gendarmerie, c'est également au **début des années 2000** que les deux forces ont recouru simultanément à l'UGAP pour l'acquisition de motocyclettes de police routière. Auparavant seule la police recourait à l'UGAP, tandis que la gendarmerie bénéficiait d'un marché porté par la direction générale de l'armement (DGA).

**Depuis lors, les marchés mutualisés auprès de l'UGAP sont progressivement devenus la norme dans le domaine des moyens mobiles de la police.** Entre 2005 et 2009, seuls les marchés de motos et de véhicules sérigraphiés (véhicules légers ou fourgons CRS) étaient passés par l'UGAP pour le compte de la police. Depuis 2010, l'ensemble des marchés spécifiques de véhicules de police tous aspects confondus (sérigraphié et banalisé) sont confiés à l'UGAP et les appels d'offres sont désormais mutualisés entre la police, la gendarmerie et les douanes. L'objectif est de massifier les achats et d'obtenir des conditions tarifaires plus attractives.

### Des exemples de l'offre de l'UGAP pour le « monde de la sécurité intérieure »



Source : UGAP

Dernièrement, le périmètre des relations avec l'UGAP s'est élargi à d'autres achats concernant le fonctionnement (carburant vrac et lubrifiants en 2011) ou encore la **formation à la conduite prioritaire**.

---

<sup>1</sup> Ainsi, trois conventions ont été conclues avec la DGPN depuis 2005, la dernière ayant été signée le 21 juin 2013.

Par ailleurs, avec la création du ST(SI)<sup>2</sup> le 1<sup>er</sup> septembre 2010, les **acquisitions informatiques** sont désormais toutes réalisées *via* l'UGAP pour la police.

**D'autres projets sont en cours** tels que la mise en place d'un marché de formation à l'éco-conduite ou encore l'adhésion au marché dit « fleet management » (gestion de flotte) proposé par l'UGAP aux administrations et aux clients publics.

En 2012<sup>1</sup>, le montant total (c'est-à-dire y compris les dépenses de fonctionnement courant) des commandes enregistrées par la centrale d'achat s'élevait à 82,8 millions d'euros au titre de la police (63,2 millions d'euros) et de la gendarmerie (19,6 millions d'euros). Sur ce montant, **38,5 millions d'euros provenaient de commandes pour des véhicules : 33,2 millions d'euros pour la police et 5,3 millions d'euros pour la gendarmerie**. L'investissement en SIC réalisé *via* l'UGAP s'établissait pour sa part à 8 millions d'euros pour la police et à 0,6 million d'euros pour la gendarmerie.

## 2. Les avantages retirés du partenariat

La DGPN et la DGGN retirent de leur **partenariat avec l'UGAP plusieurs bénéfices**.

La centrale d'achat est en capacité de répondre aussi bien à des besoins « transverses » qu'à des commandes plus spécifiques (achats « métiers »). Lorsqu'elles expriment des **besoins « transverses »**, les deux forces de sécurité intérieure s'adressent à l'établissement pris en qualité de centrale d'achat pour revente. Elles bénéficient alors des actions menées par l'UGAP pour réduire, d'une part, les coûts de traitement des commandes par la dématérialisation des échanges et, d'autre part, les coûts financiers en assurant un strict respect des délais de paiement. Les effets de massification et de valorisation par les amonts industriels jouent ici à plein.

Quand la DGPN et la DGGN décident en revanche de confier à l'UGAP certains de leurs **achats « métiers »**, l'établissement agit alors en qualité d'opérateur d'achat. Il réalise la procédure (avec une économie de moyens et de temps, ainsi qu'une prise en charge des coûts de procédure), prend le risque juridique et assure le suivi des marchés.

Le service des achats de l'Etat (SAE) évalue à **environ 15 % les gains financiers tirés de la mutualisation** dont l'UGAP est la figure de proue pour les administrations. Bien évidemment ce gain n'est enregistré que la première année d'exécution du marché, puisqu'ensuite le prix négocié devient la norme de référence pour tout nouveau contrat pour un produit identique.

Le gain total retiré de la mutualisation ne se mesure toutefois pas uniquement à la seule aune du montant financier négocié. Il recouvre

---

<sup>1</sup> Hors préfecture de police de Paris.

également les **gains en emplois dégagés** (grâce à une plus grande standardisation de la procédure), ainsi que ceux résultant de l'**harmonisation des produits et des besoins** exprimés par les différentes administrations.

***C. LA DÉPENSE D'INVESTISSEMENT COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT : LA MISE EN ŒUVRE VOLONTARISTE DU CRITÈRE ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL***

L'investissement public est depuis longtemps en France l'un des principaux moteurs du développement. Par ce levier, l'Etat est en capacité de jouer son **rôle d'entraînement et d'impulsion en faveur du dynamisme économique national**. Réfléchir à la politique d'investissement en sécurité intérieure, c'est donc aussi se poser la question du bénéfice retiré par notre économie de cet effort financier massif. Financée par l'impôt, la dépense d'investissement donne-t-elle lieu à un juste retour pour les entreprises et les salariés produisant dans notre pays ?

A cet égard, l'attribution de marchés emblématiques (véhicules notamment) de la police et de la gendarmerie a pu provoquer il y a quelques mois un certain émoi au sein de l'opinion publique. Seule une volonté politique forte et courageuse permettra d'apporter une réponse claire à cette problématique majeure. Elle doit notamment **s'appuyer sur une approche repensée et modernisée des marchés publics : la valorisation du critère environnemental et social**.

**1. La répartition actuelle des marchés**

Au-delà de commentaires parfois trop rapides et du prisme médiatique facilement déformant sur ces questions, quelle est la réalité de **l'état des lieux** des marchés attribués par la police et la gendarmerie ?

Pour la police, **sur 49 marchés notifiés au cours de l'année 2012 par le bureau des marchés publics de la DRCPN, 48 sociétés titulaires sont françaises** (hors sous-traitance).

Pour la gendarmerie, on recense au total **26 marchés** supérieurs à un million d'euros et concernés par une production hors de France, sans qu'il soit possible de distinguer la part produite ou assemblée en France.

**Les marchés de la gendarmerie supérieurs à un million d'euros et concernés par une production hors de France**

<b>Objet des marchés</b>	<b>Titulaire</b>
GAIA - Acquisition de matériels, progiciels et services informatiques - Lots 4 (serveurs et solutions de stockage), 6 (solutions d'impression bureautique à technologie laser ou équivalente) et 8 (matériels micro-informatiques résistant aux chocs)	COMPUTACENTER
GAIA - Acquisition de matériels, progiciels et services informatiques - Lot 5 : fourniture de solutions d'impression multi-usages	LARGE NETWORK ADMINISTRATION
Acquisition de matériels actifs et passifs - Lot A (câble à fibre optique et câble cuivre) et lot B (matériels d'infrastructure de réseaux)	APM France
Acquisition de matériels actifs et passifs - Lot C : commutateurs de réseaux	ITNI
Acquisition de matériels actifs et passifs - Lot D : matériels de sécurité	OBIANE
Acquisition de matériels actifs et passifs - Lot E : onduleurs	NITRAM
Fourniture et installation de systèmes de poursuite et acquisition de sessions de formation à l'utilisation et à la maintenance de ces systèmes au profit de la gendarmerie nationale (DATONG) – Marché subséquent	COFREXPORT
Fourniture de lecteurs de cartes à puce à contact et leur intégration dans le système d'information de la gendarmerie	INGENICO (XIRING)
Fourniture d'antennes radioélectriques destinés à l'équipement des véhicules – Lot 3	ACOMO
Fourniture de matériels informatiques et électroniques et de progiciels destinés aux enquêteurs en technologies numériques (N-TECH) et aux services les supportant	TRACIP / PCM assistance
Systèmes étanches et filaires de surveillance vidéo jour / nuit	ALLWAN SECURITY FRANCE
Tenue maintien de l'ordre (pantalons et blousons)	LEOMINOR
Vêtement isolant de la tenue maintien de l'ordre	ALFREDO GRASSI
Ethylotests électroniques	DRAGER SAFETY
Kits de prélèvement ADN	GE HEALTHCARE
Gilet pare-balles	MEHLER VARIO SYSTEM
Matériels d'éclairage et de signalisation	RIVOLIER
Cartouches 9mm	RUAG AMMOTEC
Kit de dépistage stupéfiants salivaire	SECURETEC FRANCE

Objet des marchés	Titulaire
Projecteurs d'éblouissement	SUNROCK
Télémètre laser et accessoires	WILCO INTERNATIONAL
Désignateurs d'objectifs électroniques pour HK UMP 9x19	TR EQUIPEMENT
Habillement, couchage et équipements divers pour les OPEX	SNC INTERNATIONAL
Divers consommables pour la PTS	VWR INTERNATIONAL
Location de photocopieurs	RICOH
Divers véhicules (DACIA, VW, BMW...)	UGAP

Source : DGGN

Dans cette liste figurent des produits industriels intermédiaires assez traditionnels (commutateurs de réseaux, onduleurs...), des **véhicules**, de l'**habillement**, des **photocopieurs**... Mais on trouve aussi des **biens à fort contenu technologique** (progiciels, télémètre laser...).

**La PTS requiert en effet l'emploi d'équipements analytiques, dont nombre sont de conception étrangère et protégés par des brevets.** Compte tenu de la spécificité des besoins en criminalistique (chaîne de génotypage, matériels analytiques lourds, logiciels ou outils de saisie en 3D, consommables associés...), cette situation peut ainsi placer certaines sociétés en situation de **quasi monopole**.

## **2. Le caractère inopérant en droit de la référence à un « achat français »**

Face à une telle situation, un réflexe consiste souvent à revendiquer une clause d'achat de « **produits français** » afin de préserver notre économie d'une concurrence jugée déloyale ou tout simplement encourager l'économie nationale.

**Outre qu'elle n'autoriserait pas l'approvisionnement pour certains achats concernant la PTS comme on vient de le voir, que vaut une telle clause au regard du droit ?**

Tout d'abord, en application de l'article 24 du code des douanes communautaires, il suffit que « *la dernière transformation* » ait eu lieu en France pour que les entreprises soient autorisées à indiquer « *fabrication*

*française* ». On constate ainsi que la garantie recherchée serait d'un **faible niveau et assez aisément contournable**.

Le « fabriqué en France » demeure donc une notion au caractère flou, l'Union européenne (UE) estimant par ailleurs que cette information apposée systématiquement entraverait la libre circulation des marchandises.

En outre, le droit français, comme le droit européen, interdisent **l'utilisation d'une marque** dans le cadre d'un marché public ainsi que l'achat en fonction d'une origine géographique. L'article 6-IV du code des marchés publics précise, comme la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, que *« les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'un mode ou procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée, ni faire de référence à une marque, à un brevet ou à un type, dès lors qu'une telle mention ou référence aurait pour effet de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits. Toutefois, une mention ou référence est possible si elle est justifiée par l'objet du marché ou, à titre exceptionnel, dans le cas où une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché n'est pas possible sans elle et à condition qu'elle soit accompagnée des termes : « ou équivalent » »*.

Ainsi, en l'état actuel de la réglementation, il est **difficile de privilégier des labels**, comme par exemple la marque « Origine France garantie », créée en 2011 et qui concerne les produits dont au moins 50 % du prix de revient unitaire est acquis en France.

En outre, la préférence locale, comme la préférence nationale, sont contraires aux **principes de libre concurrence et de non discrimination**<sup>1</sup>.

### **3. L'approche volontariste à privilégier : la valorisation du critère environnemental et social**

Si une marque telle qu'« Origine France garantie » ne peut être utilisée, ce n'est en revanche pas le cas d'un **label environnemental ou social**.

**La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**, dans son arrêt Commission européenne c/ Royaume des Pays-Bas, rendu le 10 mai 2012, a ainsi précisé que les autorités contractantes peuvent choisir un critère d'attribution fondé sur **des considérations environnementales ou sociales** si celles-ci sont une condition d'exécution du marché.

---

<sup>1</sup> Néanmoins, l'obligation d'implantation géographique à proximité de l'acheteur public peut constituer une condition d'obtention d'un marché, si elle est justifiée par son objet ou ses conditions d'exécution. Le Conseil d'Etat reconnaît ainsi que le pouvoir adjudicateur peut imposer au titulaire de s'engager à créer une antenne locale en cas d'obtention du marché (Cf. arrêts du Conseil d'Etat des 29 juillet 1998 et 14 janvier 1998).

L'utilisation d'un label environnemental ou social par le pouvoir adjudicateur doit alors s'inscrire dans la procédure prévue par **l'article 14 du code des marchés publics** qui prévoit que « *les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* ».

Cette référence permettrait de **promouvoir de façon indirecte les produits français**, dans la mesure où notre pays est en concurrence avec des pays où les normes sociales et fiscales sont bien en deçà des standards européens.

Plus largement, le code des marchés publics n'interdit pas à l'autorité attributaire d'un marché d'introduire **un critère environnemental ou un critère social** dans sa grille d'analyse des offres. De tels critères se retrouvent d'ailleurs déjà fréquemment. Ils souffrent toutefois encore d'une trop faible pondération dans l'analyse des offres pour être décisif dans la détermination du « mieux disant »<sup>1</sup>.

**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.**

#### **4. Le perfectionnement des conditions de passation des marchés**

Les conditions de passation des marchés publics peuvent aussi utilement faire l'objet d'aménagements afin de valoriser l'offre nationale. En amont des appels d'offre, le « **sourcing** » permet de faire émerger de nouveaux candidats. **L'allotissement** permet quant à lui, au moment de la rédaction du marché, d'élargir les possibilités d'attributaires. La DGPN et la DGGN doivent perfectionner leurs techniques dans ces deux domaines, en lien avec la SAE et l'UGAP.

##### *a) Le développement du « sourcing »*

Le « sourcing » consiste en **la recherche d'opérateurs économiques** et en **la mise en relation avec les acheteurs** en amont du processus d'achat. Cette méthode de travail est aujourd'hui répandue au niveau de toutes les grandes centrales d'achat ou les directions des achats, du privé comme du public. Elle est parfaitement admise par la jurisprudence à condition qu'elle

---

<sup>1</sup> La directive précitée du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services prévoit l'attribution du marché à l'offre économiquement plus avantageuse, c'est à dire à celle qui présente le « meilleur rapport qualité / prix ».

s'effectue dans le cadre déontologique fixé par le code des marchés publics (au risque de voir les contrats futurs contestés dans leur validité au motif de l'existence d'un délit d'avantage injustifié).

**Les montants et la fréquence des marchés** pour subvenir aux besoins d'investissement de la police et de la gendarmerie justifient amplement de consacrer des moyens humains à cette forme de prospection.

**L'avantage est réciproque.** D'une part, les prospects sont tenus informés des marchés et des besoins exprimés par les forces de sécurité. Cette circulation d'information est d'autant plus importante pour les petites et moyennes entreprises (PME) qu'elles n'ont bien souvent pas les moyens d'assurer un suivi régulier des publications relatives aux lancements d'appels d'offre. Ces échanges peuvent également leur permettre d'orienter leurs produits ou de saisir une tendance en mesure de satisfaire les attentes de la police et / ou de la gendarmerie. D'autre part, les responsables des achats pour les deux forces se tiennent au courant au plus près des innovations et de l'évolution des produits. La rédaction des cahiers des charges des marchés, comme la satisfaction des besoins, en sont par la suite améliorées.

Le recours à cette technique doit aujourd'hui être intensifié afin de **faciliter l'accès à la commande publique issue de la police et de la gendarmerie**. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une rupture radicale, puisque d'ores et déjà la DGGN par exemple participe régulièrement aux rencontres thématiques avec les PME intéressées dans le cadre de forums tel que le « Pacte PME ».

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

*b) L'allotissement*

La technique de l'allotissement consiste à **segmenter un marché en plusieurs lots** (géographiques ou selon une clef de répartition technique, par exemple). Elle peut éventuellement se combiner à une **clause de non cumul** venant limiter le nombre de lots attribués à un même candidat. Cette seconde disposition peut se justifier notamment par l'incapacité financière, humaine ou technique des candidats pressentis à assumer la totalité du marché.

L'allotissement, *a fortiori* s'il est combiné à une règle de non cumul, constitue un **bon moyen de lisser les attributions de marché et, le cas échéant, de préserver un producteur national** face à une concurrence étrangère très vive.

En 2012, sur les 49 marchés centralisés notifiés par la DGPN, **33 étaient des lots**.

**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.**

*c) Les circuits courts*

Dans certains cas, laisser **une plus grande marge de manœuvre au niveau local** dans la décision d'achat peut également se révéler utile et bénéfique. Au cours de sa mission de contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial a ainsi recueilli des témoignages de policiers et de gendarmes regrettant l'achat d'essence, *via* un marché passé au niveau national, dans des conditions financières moins avantageuses que celles qu'ils pourraient obtenir localement.

Un recours accru aux **circuits courts de distribution** présente à cet égard un bénéfice réel :

- en permettant une meilleure adaptation aux besoins exprimés par les agents sur le terrain ;
- en offrant la possibilité de réduire la dépense budgétaire ;
- en favorisant le développement des bassins d'emploi ;
- en limitant l'impact énergétique et climatique des circuits approvisionnements.

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

***D. L'ENGAGEMENT RÉSOLU DANS UNE DÉMARCHE D'ACHAT ÉCO-RESPONSABLE***

En tant que grand ministère régalien, **le ministère de l'intérieur se doit de donner l'exemple en matière de développement durable**. De par le poids de sa commande publique pour répondre notamment aux besoins d'investissement de la police et de la gendarmerie, les orientations qu'il peut prendre sont à même de produire un fort effet d'entraînement sur l'offre. Comme toute administration, il lui incombe en outre de travailler à l'amélioration de son bilan environnemental.

Si des avancées intéressantes ont eu lieu au cours des dernières années, beaucoup reste néanmoins encore à faire. Le taux de **diésélisation** du parc de véhicules des forces de sécurité intérieure demeure trop élevé. **La lutte contre l'obsolescence programmée** représente un chantier encore en friche.

## 1. Les textes en vigueur

La démarche environnementale du ministère de l'intérieur et des deux forces dont il a la charge s'inscrit dans le cadre de **différents textes de portée variable**. Votre rapporteur spécial les rappelle brièvement ci-dessous pour mémoire.

### *a) Le socle législatif*

Le socle législatif repose sur la **Charte de l'environnement du 25 juin 2003**, adossée à la Constitution.

Il comprend en outre la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**.

Enfin le **code des marchés publics** liste une série de dispositions importantes à caractère social et environnemental.

#### **La démarche environnementale intégrée dans le code des marchés publics**

Les dispositions prévues par le code des marchés publics dans le domaine environnemental sont les suivantes :

- l'article 5 indique la **nécessité de prendre en compte les objectifs de développement durable** dans la détermination des besoins à satisfaire ;
- l'article 6 précise que **les spécifications techniques peuvent inclure des caractéristiques environnementales** ;
- l'article 14 stipule que le marché peut comporter des clauses sociales et environnementales qui prennent en compte les objectifs de développement durable **en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social** ;
- l'article 53 autorise que les critères de performance en matière de protection de l'environnement et d'insertion professionnelle des publics en difficulté puissent faire partie des **critères d'attribution** des marchés.

### *b) Les dispositions réglementaires*

A partir de ce socle législatif, plusieurs circulaires visent explicitement la mise en œuvre de la démarche environnementale au sein de l'État.

**La circulaire du Premier ministre en date du 3 décembre 2008 insiste sur l'exemplarité de l'État au regard du développement durable** dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. Ainsi, par exemple, la DGGN a-t-elle créé à la suite de cette circulaire une structure de projet afin de recenser les actions à mener en vue d'une gestion plus

écologique. Elle s'est fixé des objectifs à atteindre dans le cadre d'un échéancier quadriennal courant sur la période allant de 2009 à 2012.

Par ailleurs, **chaque année des circulaires** fixent les indicateurs annuels du fond dit de l'« Etat exemplaire », en complément de la circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 relative au dispositif financier accompagnant la mise en œuvre des « Plans administration exemplaire » (PAE).

Concernant plus particulièrement le **parc automobile**, la circulaire du Premier ministre en date du 2 juillet 2010 porte sur la rationalisation de la gestion du parc de l'Etat et de ses opérateurs. La circulaire du Premier ministre en date du 3 décembre 2012 vise pour sa part à la mise en œuvre du plan de soutien à la filière automobile pour les services de l'Etat et ses opérateurs.

### *c) Les stratégies ministérielles*

Deux stratégies ministérielles (allant de 2007 à 2009 puis de 2010 à 2013) ont successivement décliné les **stratégies nationales du développement durable**, portant l'une sur la période de 2003 à 2008 et l'autre sur 2010 à 2013.

Ces stratégies nationales et ministérielles comportent des années de référence. Elles n'ont pas de valeur juridique contraignante, mais elles constituent la **ligne directrice et stratégique** à respecter sur une période pluriannuelle. Les objectifs fixés dans ces documents sont suivis par des indicateurs de mesure annuelle que le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) publie chaque année. Un rapport au Parlement est également réalisé par le MEDDE.

## **2. Les avancées réalisées**

### *a) La professionnalisation et la sensibilisation des acheteurs*

Afin de contribuer à la professionnalisation des acheteurs et de les aider à mieux appréhender les outils et les techniques qui s'offrent à eux pour mettre en place des clauses de développement durable dans les marchés, la **formation continue** des personnels de la police propose régulièrement des stages portant sur « *le développement durable dans les marchés publics* ».

Par ailleurs, toujours au sein de la DGPN, **un échange de bonnes pratiques** relatives à l'achat éco-responsable fonctionne entre le bureau en charge de la passation de la plupart des marchés centralisés, les services prescripteurs et les SGAP.

**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.**

*b) L'amélioration du bilan énergétique des bâtiments*

En matière de gestion énergétique des bâtiments, la politique engagée a conduit à la réalisation d'**audits énergétiques**.

Le label « **Haute qualité environnementale** » (HQE) ainsi que la démarche « **Haute performance énergétique** » (HPE) sont mis en œuvre pour la construction ou la rénovation des bâtiments.

Outre la réglementation thermique dite « **RT 2012** »<sup>1</sup>, les constructions neuves s'orientent désormais vers la « **RT 2020** » pour parvenir à des bâtiments à énergie positive (c'est-à-dire produisant davantage d'énergie qu'ils n'en consomment). Il convient toutefois d'observer que, dans un contexte budgétaire immobilier très contraint, ce type de démarche exemplaire peine encore à réellement se développer.

**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).**

S'agissant de la **consommation d'eau et d'électricité**, les incitations à la modération peuvent désormais s'appuyer sur des outils techniques de suivi des fluides<sup>2</sup>. Il est alors possible notamment d'identifier les bâtiments les plus énergivores afin de cibler prioritairement les travaux de maintenance à y engager et de relever les alertes de surconsommation.

Pour ce qui est de la gestion écologique des espaces verts au sein des casernes, elle a permis de **remplacer de nombreux équipements thermiques par des équipements électriques** et de limiter, voire d'interdire, le recours à tout produit phytosanitaire non naturel<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 4 de la loi précitée du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la RT 2012 a pour objectif de limiter la consommation d'énergie primaire des bâtiments neufs à un maximum de 50 kWhEP / (m<sup>2</sup>.an) en moyenne, tout en suscitant :

- une évolution technologique et industrielle significative pour toutes les filières du bâti et des équipements ;
- un très bon niveau de qualité énergétique du bâti, indépendamment du choix de système énergétique ;
- un équilibre technique et économique entre les énergies utilisées pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire.

<sup>2</sup> Comme par exemple l'outil de gestion développé par la gendarmerie et adossé à la base de données immobilière GEAUDE 2G AI.

<sup>3</sup> En ce qui concerne le nettoyage des locaux et la gestion des déchets, des normes sociales et environnementales, ainsi qu'une gestion des déchets, ont été imposées. Ces décisions se sont traduites par la mise en place de dispositifs de tri sélectif et l'introduction de clauses sociales et environnementales dans les marchés d'entretien.

*c) Le souci apporté à la gestion des déplacements*

**Un cercle vertueux** peut se mettre en place en intégrant les préoccupations de développement durable à la réflexion sur l'investissement. Ainsi, afin de limiter les déplacements, le nombre de sites équipés en visioconférence est passé de 30 en 2009 à plus de 400 en 2012 pour la seule gendarmerie. Le bénéfice est double : la réduction du nombre de déplacements impacte positivement le niveau de pollution (baisse des pollutions atmosphériques et des nuisances sonores) et le besoin d'investissement en véhicules (moins usure du matériel, recul du taux d'utilisation des voitures).

Par ailleurs, toujours dans le domaine du déplacement, un vaste plan de **formation à l'éco-conduite** a été mis en œuvre entre 2011 et 2012. Près de 9 000 personnels de gendarmerie ont ainsi été formés en ciblant prioritairement les conducteurs professionnels et personnels effectuant plus de 5 000 km par an.

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

### **3. Le taux de diésélisation trop élevé du parc de véhicules**

**Au regard des conséquences du moteur diesel sur la pollution atmosphérique, votre rapporteur spécial déplore le taux encore beaucoup trop élevé de diésélisation du parc de la police et de la gendarmerie.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la répartition des véhicules de **police**, suivant leur motorisation, était la suivante.

**Un taux de diésélisation de 55 % pour les véhicules de police**

Motorisation			Total
Electrique / hybride	Essence	Diesel	
0,1 %	44,9 %	55,0 %	100,0 %

Source : DGPN

Interrogé par votre rapporteur spécial, le responsable du programme « Police nationale » indique que : « *la progression ces dernières années de l'achat par la police de véhicules à motorisation diesel a répondu à deux impératifs, l'un relatif aux économies d'énergie, l'autre relatif au respect des taux de rejets de CO<sub>2</sub>, conformément aux directives gouvernementales.*

*Dans la mesure où les nouvelles motorisations des véhicules essences ou hybrides sont compatibles avec ces deux impératifs, la police nationale se donnera les moyens d'acquérir ces véhicules »<sup>1</sup>.*

Le parc automobile de la **gendarmerie** fonctionne quant à lui à **86,3 % au diesel**, à 13,6 % à l'essence et à 0,1 % au gaz de pétrole liquéfié (GPL).

Egalement interrogé par votre rapporteur spécial, le responsable du programme « Gendarmerie nationale » indique que : « **les contraintes budgétaires ne permettent pas à la gendarmerie de s'engager dans la réduction de son parc de véhicules diesel. En revanche, la gendarmerie cherche à s'équiper de véhicules conformes aux normes « Euro 5 » avec l'objectif d'acquérir des véhicules se situant en-deçà du seuil de l'écotaxe (120 grammes de CO<sub>2</sub> émis/km) ».**

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

#### **4. La lutte impérative contre l'obsolescence programmée**

##### *a) Le contexte général*

La nécessité de prendre des mesures fortes face à l'urgence écologique s'impose plus que jamais dans nos politiques publiques. La France consomme actuellement 50 % de ressources naturelles de plus qu'il y a trente ans et la production de déchets n'a jamais été aussi élevée. **Plus de 500 kg de déchets sont jetés chaque année et par personne**, sans compter les déchets indirects (issus du processus de production).

Le phénomène qualifié d'« **obsolescence programmée** » **des produits**, théorisé par Bernard London ou encore Brooks Stevens, a donné lieu à une prise de conscience générale des médias, des économistes, des consommateurs, des associations environnementales et des Etats<sup>2</sup>.

Bien que la plupart des entreprises cherche à proposer des produits de plus en plus fiables et innovants, **différentes stratégies sont parfois mises en place pour accélérer artificiellement l'obsolescence des produits et leur renouvellement**. Cela peut passer par une innovation technologique ou esthétique, mais également par des procédés techniques visant à concevoir un produit en raccourcissant délibérément sa durée de vie potentielle.

---

<sup>1</sup> Réponse à la question 39 du questionnaire adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'intérieur.

<sup>2</sup> En Belgique, le Sénat a adopté une résolution, le 2 février 2012, en vue de lutter contre l'obsolescence programmée des produits.

Selon la définition de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), « *la notion d'obsolescence programmée dénonce un stratagème par lequel un bien verrait sa durée normative sciemment réduite dès sa conception, limitant ainsi sa durée d'usage pour des raisons de modèle économique* ». Ces techniques peuvent notamment inclure l'introduction volontaire d'une défektivité, d'une fragilité, d'un arrêt programmé, d'une limitation technique, d'une impossibilité de réparer ou d'une non-compatibilité logicielle.

**Le renouvellement accéléré des biens** contribue fortement à la surexploitation des ressources non renouvelables et **nous mène à une impasse écologique, sociale et économique**. L'abondance de déchets, notamment ceux d'équipements électriques et électroniques, se caractérise par des impacts environnementaux dramatiques<sup>1</sup>. La finitude des ressources et les défis énergétiques auxquels nous sommes confrontés, nous imposent de repenser notre modèle économique et nos modes de consommation.

*b) Les mesures à prendre*

Comme acheteurs (ou consommateurs), **la police et la gendarmerie subissent cette dérive induite par l'obsolescence programmée**. Lors de ses auditions au cours de sa mission de contrôle, votre rapporteur spécial a eu à entendre des personnels surpris de la courte durée de vie et du renouvellement anticipé de certains matériels, notamment informatiques.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial formule **trois recommandations**.

**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.**

---

<sup>1</sup> *Les populations des pays du Sud (Afrique et Asie surtout), devenus de véritables pays « décharges », sont soumises à de graves problèmes sanitaires en raison de la toxicité des déchets qui arrivent à leurs frontières par containers entiers en provenance des pays industrialisés.*

**Recommandation n° 33 : favoriser l'ouverture à l'achat de véhicules de seconde main pour faire des économies budgétaires et valoriser la réutilisation des produits dans le cadre d'une économie responsable.**

### ***E. LA PROSPECTIVE : ANTICIPER SUR LES BESOINS FUTURS***

Une politique d'investissement pertinente et performante se juge également en fonction de sa **capacité à anticiper de nouveaux besoins, à imaginer quels bénéfices retirer des évolutions technologiques, bref à se projeter dans l'avenir**. De cette faculté dépend la poursuite de la modernisation de la police et de la gendarmerie, c'est-à-dire *in fine* la qualité du service qu'elles pourront continuer de rendre aux citoyens et à la collectivité.

#### **1. Les dispositifs de veille : une expertise précieuse**

Afin d'entretenir cette faculté, les deux forces de sécurité intérieure peuvent compter sur une fonction de veille partagée entre différentes structures en leur sein. L'enjeu consiste à **préserver ces expertises précieuses tout en parvenant à les intégrer au mieux dans une architecture plus globale**. Dans cette perspective, la création envisagée par le ministère de l'intérieur pour 2014 d'un service des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) paraît constituer une étape importante.

##### *a) Les structures propres à chacune des deux forces*

Des centres d'expertise coexistent au sein des deux forces, en étant propres à l'une ou à l'autre. **Ils tirent leur légitimité de leurs compétences « métiers ».**

Au sein de la **DRCPN**, chaque « bureau métier » est en charge, dans son domaine, d'une mission de prospective. Ainsi, le bureau de l'armement et des matériels techniques (BAMT) assure une mission de veille technologique le conduisant à suivre toutes les innovations dans le domaine de la sécurité et de l'armement. Des expérimentations sont régulièrement effectuées dans les services de terrain pour tester des matériels intéressants. Il en va de même pour le bureau de l'habillement et le bureau des moyens mobiles, dans leurs champs respectifs.

Pour la **DGGN**, la sous-direction de l'équipement et de la logistique (SDEL) dispose d'un bureau des matériels, dont la mission prospective s'exerce dans les domaines des équipements techniques, de l'armement et de la protection. Ce bureau procède de manière permanente à une veille

technologique. Cette veille s'appuie notamment sur les relations entretenues avec les acteurs des marchés de la sécurité et de l'armement, ainsi que sur la participation à des salons spécialisés.

Composé de onze personnes à statut civil et militaire, le **centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN)** est organisé autour de deux départements :

- un département « **recherche** », placé sous l'autorité d'un officier supérieur de gendarmerie. Il a pour mission d'animer les activités de recherche, en fonction des orientations stratégiques fixées par la DGGN. Une veille stratégique, une revue, des missions de recherche et l'organisation de colloques composent l'essentiel de son activité ;

- un département « **information** », placé sous la direction d'un personnel civil. Il administre, approvisionne, répertorie et catalogue l'ensemble des fonds documentaires du centre. Il est chargé de mettre en application la politique d'acquisition définie par le directeur du centre en accord avec les missions fixées par le commandant de l'EONGN et la DGGN.

L'activité du CREOGN s'articule autour de **quatre pôles d'activités** : les études juridiques, les technologies et les sciences du vivant, l'appropriation du territoire, les faits sociaux et l'histoire contemporaine.

*b) Les centres d'expertise partagée*

**La mise en commun des expertises** de la police et de la gendarmerie s'exprime pleinement au travers de deux structures.

**Dans le domaine des SIC, la partie recherche et prospective est prise en compte par le ST(SI)<sup>2</sup>**, structure mutualisée entre la police et la gendarmerie (*cf. supra*).

Pour les autres équipements, le **centre de recherche d'expertise et d'appui logistique (CREAL)** est chargé des études amont. Il mène une réflexion prospective et apporte des expertises dans le cadre des marchés publics : aide à l'élaboration des cahiers des clauses techniques particulières, analyse d'échantillons...

*c) L'approfondissement de l'intégration : la perspective d'un service des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI)*

Face à ce système dense et riche de compétences « métiers » très poussées, **le risque réside dans la dispersion des moyens**. Le travail « en silo », de façon trop cloisonnée représente également une dérive à éviter.

C'est pourquoi **la création, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'un SAELSI commun à la police, la gendarmerie nationale et la sécurité civile** constitue une innovation importante du point de vue de la stratégie d'achat en général, mais aussi plus spécifiquement de la fonction de veille.

Ce service commun devrait permettre de **développer une approche encore plus intégrée de la prospective** pour les trois forces, en systématisant la recherche de solutions communes. A cet égard, il est notamment prévu que l'activité actuellement exercée par le bureau de veille de la SDEL intègre, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le SAELSI.

**Recommandation n° 34 : mener à bien en 2014 la création du service des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), avec notamment le souci de développer une approche encore plus intégrée de la veille technologique et de la prospective.**

## **2. Le foisonnement des pistes à explorer**

La police et la gendarmerie doivent être d'autant mieux outillées et structurées pour mener à bien leur activité de veille technologique et leur réflexion prospective que les champs à explorer sont foisonnants. **La révolution technologique en marche leur impose une extrême réactivité**, en même temps qu'elle leur ouvre de nouvelles perspectives pour assurer au mieux leurs missions.

**Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur spécial souhaite toutefois tracer quelques lignes de perspectives en distinguant trois domaines : l'identification, la protection et la surveillance.** Cette distinction est probablement quelque peu abusive, dans la mesure où bien souvent une technologie peut recouper plusieurs de ces champs à la fois. Mais elle a au moins le mérite d'être opérationnelle dans un souci de clarté du propos.

En guise de préambule à cette présentation, **votre rapporteur spécial rappelle également l'impératif de garantir les libertés publiques et le droit à la protection de la vie privée.** Sans préjuger des utilisations qui pourraient être faites de telle ou telle innovation, il convient en effet d'avoir à l'esprit le caractère potentiellement intrusif de certaines des technologies décrites ci-dessous.

**Recommandation n° 35 : concilier la diffusion du progrès technologique au sein des forces de sécurité intérieure avec l'impérieuse nécessité de garantir les libertés publiques et le droit à la protection de la vie privée.**

### *a) L'identification*

Dans le domaine de l'ADN, l'apparition de machines portatives permettant d'extraire le profil génétique d'un individu à partir d'un prélèvement sera prochainement effective. Elle sera de nature à réduire sensiblement les délais d'analyse et de traitement des procédures judiciaires.

**La biométrie** a connu un essor considérable dans le cadre de la criminalistique, puis dans le domaine de l'identité<sup>1</sup>, depuis les années 1990. Demain, son développement sera probablement encore plus fulgurant dans le domaine des contrôles des flux de personnes « à la volée »<sup>2</sup>, ainsi que dans celui de la sécurité des systèmes d'information et de l'identité numérique (compte tenu des nombreux usages liés au e-commerce). Ayant pour but d'éviter les usurpations d'identité, cette évolution devra s'accompagner de la mise en œuvre de technologies protectrices de la vie privée.

Associées au développement des nouvelles formes de biométrie et de la vidéosurveillance, les technologiques à venir s'agissant du **traitement de l'image**<sup>3</sup> ou de la **vidéo de masse** vont aussi considérablement modifier l'approche de l'identification « à la volée » quel que soit l'environnement. De la même manière, le **traitement de la parole** devrait connaître des progrès significatifs. Au-delà de l'identification des locuteurs, de nombreuses applications restent à consolider comme la traduction automatique, la retranscription et les analyses sémantiques.

Au-delà de la lutte contre la cybercriminalité, le réseau d'Internet est une source incontournable de renseignements, d'autant plus que les groupes qui se radicalisent l'utilisent pour coordonner leur action ou pour diffuser leur idéologie. **Les technologies de fouille, de reconstruction des réseaux et de traçabilité** sont essentielles pour parvenir à identifier les sources réelles des rumeurs, à suivre les connexions sur des sites surveillés et à identifier les sources de renseignement. De même, la technologie relevant de la stéganographie<sup>4</sup> et visant à la découverte de ce type de dissimulation est essentielle. Si les enquêtes criminelles comprennent depuis fort longtemps des enquêtes de voisinage, elles comportent aujourd'hui systématiquement un volet de voisinage téléphonique et de vidéosurveillance. Demain, ce sera le

---

<sup>1</sup> Cf. Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009), « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives » de Michèle André.

<sup>2</sup> Ces évolutions permettront d'aller encore plus loin dans l'automatisation de certains processus métiers pour les rendre plus fluides. Celui des passages aux frontières, dans le cadre des concepts dits de « **smart border** » (amorçés avec le projet PARAFE), est tout indiqué pour connaître des innovations fortes sous la pression de l'augmentation des flux de passagers aériens et maritimes. Outre les aspects liés à la détection de substances illicites ou d'armes cachées, certaines biométries coopératives pourraient être développées (iris ou reconnaissance faciale) ainsi que des algorithmes de criblage (voire de ciblage) pour permettre des vérifications « à la volée ».

<sup>3</sup> Les technologies qui permettent de découvrir les manipulations de photographie et de préserver leur intégrité sont essentielles dans le cadre de l'administration de la preuve.

<sup>4</sup> La stéganographie correspond à l'art de dissimuler des données dans d'autres données.

cybervoisinage qui fera l'objet d'une analyse systématique créant le concept de « cyberenquête ».

Les « fichiers de police » jouent un rôle fondamental dans l'exercice des métiers de la sécurité. Ils fonctionnent actuellement « en silo » pour éviter les recoupements qui pourraient s'avérer attentatoires aux libertés individuelles. Les évolutions technologiques à venir peuvent permettre de les rendre encore plus efficaces grâce à de nouvelles architectures logicielles. Ces architectures permettront à la fois de les décloisonner grâce à des techniques d'anonymisation et de recouper les données grâce aux **algorithmes de rapprochement criminel**<sup>1</sup>.

#### *b) La protection*

Dans le domaine de la **protection balistique**, les recherches des industriels permettent aujourd'hui d'accroître régulièrement le niveau de performance et de confort des gilets pare-balles tout en diminuant de manière significative leur poids. En particulier, les **nanomatériaux** apparaissent prometteurs en raison de leurs caractéristiques mécaniques spécifiques.

Des progrès significatifs ont également été enregistrés avec l'apparition de **textiles extrêmement résistants** de type « Cut Tex PRO », qui permettent d'offrir une protection aux agressions par armes blanches. Intégrés dans des vêtements classiques (gants, sous-vêtements avec protection du cou...), ces textiles portés sous le gilet pare-balles sont de nature à accroître sensiblement la protection des militaires de la gendarmerie.

Globalement, les matériaux évolueront vers **une plus grande protection pour une masse volumique moindre**.

Par ailleurs, on peut pressentir des ruptures dans certains domaines avec le développement des biotechnologies et des nanotechnologies, par exemple pour tout ce qui a trait à la **détection des substances chimiques** (dont les traces d'explosifs, de stupéfiants voire d'agents pathogènes ou ionisant)<sup>2</sup>. De même, la **chimie des poudres** évoluera afin de permettre de créer des réactifs pour détecter plus facilement les traces biologiques sur les scènes de crimes et faire des cultures très rapides d'échantillon d'ADN.

---

<sup>1</sup> Deux grandes tendances vont pointer dans ce domaine. D'une part, l'émergence des **technologies dites de puits de données et de moteur de recherche** permettra le criblage de données fortement hétérogènes. Cette évolution nécessite des technologies de moteur de recherche à forte pertinence, des traitements de « sens mining » et de « data mining » sur des volumes d'information importants. Ce sont les outils de compréhension, d'interprétation et de traitement du langage dans ses différentes formes qu'il convient alors de développer.

D'autre part, la mise en place d'**outils géo-décisionnels** est de nature à accentuer l'efficacité des services grâce à des analyses pointues des phénomènes criminels.

<sup>2</sup> Les moyens actuels (rayon X, mobilité ionique et détection de vapeurs) sont peu efficaces face à la menace d'explosifs dits « artisanaux ». Il convient donc de travailler sur des pistes prometteuses comme la spectrométrie de masse ou la diffraction des rayons X. Au-delà des seuls explosifs, la détection des substances comme les drogues ou les éléments permettant la fabrication de médicaments contrefaits est aussi une préoccupation importante.

L'émergence des concepts de « cloud computing » et d'« open data » associés à l'interconnexion des réseaux (publics ou privés) pose de réels problèmes de sécurité de l'information. C'est pourquoi le développement des technologies de **cryptologie** (cryptographie quantique...), des architectures sécurisées, des usages de la carte à puce associée à la biométrie sont autant de réponses aux risques et aux menaces qui pèsent sur les grands systèmes informatiques.

Enfin, si les forces de sécurité sont opérationnelles en permanence sur le territoire, elles le sont le plus souvent en « basse intensité ». Cette disponibilité permanente ne leur permet néanmoins pas de s'entraîner suffisamment, surtout pour ce qui concerne les situations les plus complexes comme la gestion des crises. **Les technologies de simulation issues du domaine des jeux (« serious games »)** permettraient de mettre au point d'efficaces outils de simulation d'entraînement, mais aussi de préparation de mission.

### *c) La surveillance*

D'une manière générale, grâce à des composants plus puissants et moins consommateurs d'énergie, **l'électronique miniaturisée** trouvera de nombreuses applications dans le domaine des capteurs et de la robotique (terrestre ou aérienne). Elle apportera ainsi une valeur ajoutée certaine aux services de renseignement et d'enquête (tracking, capteur infra-rouge, caméra mega-pixels, navigation sans GPS...) en particulier dans les domaines de l'intervention et de la surveillance.

Le contexte budgétaire contraint ainsi que la réglementation aérienne en vigueur ne permettent pas, pour le moment pas, d'envisager l'acquisition et l'emploi de **mini-drones**. Ces matériels pourraient cependant à terme être utilisés dans les actions d'ordre public, de recherche de personnes disparues, de surveillance de sites sensibles (centrales nucléaires...), de renseignement (dans le cas d'un individu retranché, par exemple), de prélèvements en zone contaminée ou encore de photographie de scène de crime étendue (crash aérien...). Un encadrement strict de l'emploi de ces engins sera néanmoins nécessaire.

Le coût humain de la surveillance par les opérateurs au moyen de systèmes vidéo étant significatif, il conduira probablement au développement d'une **vidéosurveillance dite « intelligente »**. Grâce aux technologies de traitement d'images en temps réel intégrées dans des caméras devenues de véritables rétines artificielles, les détections d'anomalies ou de phénomènes inhabituels seront automatiques. Elles offriront une réelle capacité (automatique et en temps réel) d'alerte, sans avoir recours à de nombreux opérateurs dont la fatigue oculaire et le degré d'attention constituent finalement la limite opérationnelle. Il conviendra néanmoins de rester vigilant quant à ces évolutions technologiques, avec le souci de toujours garantir les principes démocratiques et les libertés individuelles.

### **Les besoins de télécommunications des forces de sécurité intérieure**

Une des priorités majeures des forces de sécurité réside dans le besoin en matière de télécommunication. En effet, ces forces doivent disposer d'une couverture nationale de débit moyen pour l'usage de la **voix** et la transmission de **données** (fichiers, messageries tactiques, vidéos).

Ce moyen doit être résilient pour assurer une couverture même en cas d'événements majeurs comme une crise civile, un accident industriel, une catastrophe naturelle ou climatique, voire un attentat. **L'interopérabilité aux frontières et avec les partenaires de la coproduction de sécurité est un des besoins prégnants.**

Aujourd'hui couvert par les technologies de PMR (TETRA ou TETRAPOL en Europe), l'avenir serait plutôt à l'usage des **technologies de communication 4G / LTE** avec un niveau de durcissement, de fiabilité, de sécurité et de cryptage adapté aux forces. Cette orientation vers des technologies d'origine commerciale pour assurer une mission régaliennne de sécurité ouvrira la voie à l'usage des **terminaux** (PDA durcis) multifonctions pour créer une sorte de bureau mobile à la disposition des policiers et des gendarmes sur le terrain. Les forces de sécurité profiteront pleinement de la **convergence fixe / mobile** pour une plus grande efficacité et davantage de proximité.

Par ailleurs, les services de sécurité doivent déployer lors de situations de plus en plus fréquentes (que ce soit dans le cadre de la surveillance discrète, de dispositifs de sécurisation ou pour créer une bulle tactique pour les forces d'intervention) des **réseaux de transmission de données « haut débit sécurisée et maillée » dans des lieux dépourvus d'infrastructure**. Il convient donc de développer des réseaux sécurisés, aisément déployés et dont le spectre s'adapte automatiquement à l'environnement afin de faire circuler tout type de données (dont de la vidéo et de la messagerie instantanée).

Enfin, en matière de **vision nocturne**, la fusion des technologies d'intensification de la lumière et de la vision thermique permettra d'accroître les capacités actuelles, avec en particulier l'arrivée sur le marché de la jumelle de nouvelle génération « Minie Dir » de Thales<sup>1</sup>. Les unités spéciales d'intervention sont intéressées au premier plan par ce type de matériel pour un coût d'équipements avoisinant le million d'euros.

---

<sup>1</sup> La vision de nuit est optimisée par le cumul des atouts d'une image à intensification de lumière (offrant un grand champ et une haute résolution) et d'une image InfraRouge permettant le décamouflage ainsi que la vision dans l'obscurité totale et les fumées.

### La jumelle de nouvelle génération « Minie Dir » de Thales



Source : site de la société Thales

### 3. Les expérimentations en cours

D'ores et déjà, certaines expérimentations peuvent être signalées. Sans être encore techniquement abouties, elles augurent néanmoins de **la police et de la gendarmerie de demain.**

#### *a) Les SIC*

Le ST(SI)<sup>2</sup> participe actuellement à un projet de recherche consistant à créer un **outil de détection de molécules de substances illicites**, telles que les explosifs ou les drogues. Il s'agit de détecter ces substances en milieu aéroportuaire, à la manière des chiens spécialisés.

Il convient également de citer l'expérimentation d'un **système permettant d'arrêter les véhicules non coopératifs par des moyens électromagnétiques** de manière sécurisée.

Enfin, en liaison avec le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD), le ST(SI)<sup>2</sup> expérimente un **kit de prise de vue pour la réalisation de photos anthropomorphiques normalisées.**

#### *b) La PTS*

En matière de recherche et de développement, certaines sociétés se sont également lancées dans la conception d'**outils d'analyse ADN dits « rapides », basés sur des techniques de nanotechnologies.**

Des prototypes ont été réalisés et vont prochainement être placés en test au sein des laboratoires de l'IRCGN et de l'INPS. Si cette technique fonctionne, elle sera de nature à **révolutionner l'emploi de l'ADN dans le traitement de scènes d'infraction** et elle pourrait avoir des conséquences importantes en termes d'investissement.

#### *c) Les autres matériels*

Concernant les autres matériels, plusieurs expérimentations sont en cours :

- en matière de **vision nocturne**, sur la combinaison des intensificateurs de lumières avec la thermie ;

- en matière de lutte contre l'alcoolémie au volant, sur des **éthylomètres portables** ;

- en matière de sécurité, sur des **vêtements normés « pare-lames »** actuellement en étude au CREAL.

## CONCLUSION

Au cours de la période récente, **la police et la gendarmerie nationales ont su prendre le tournant de la modernisation**. Mieux équipées, disposant de matériels souvent à la pointe de la technologie, elles ont réussi à relever le défi des avancées scientifiques et techniques pour assurer leurs missions régaliennes avec un haut niveau d'exigence. Pour ce faire, elles ont pu compter sur un effort d'investissement important porté par la collectivité nationale et les finances de l'Etat.

Dans **un contexte budgétaire particulièrement tendu**, cet effort devient toutefois de plus en plus fortement contraint. Des retards ont d'ailleurs été pris de ce fait dans certains secteurs clefs, comme notamment l'immobilier et les conditions de garde à vue. De nouveaux investissements sont nécessaires pour permettre un accueil des usagers et des conditions de travail dignes. L'adaptation et la mise à niveau de nos forces de sécurité intérieure ne pouvant s'entendre que comme un processus continu dans le temps, de nouveaux besoins pointent en outre d'ores et déjà à l'horizon.

Autant de raisons qui doivent inciter aujourd'hui, plus encore que par le passé, les décideurs et les gestionnaires de la police et de la gendarmerie à **poursuivre résolument leur action en faveur de la rationalisation de leurs dépenses, et notamment celles d'investissement**. Si les mutualisations ont d'ores et déjà atteint un degré satisfaisant, de nouvelles voies doivent désormais être explorées. Dans cette perspective, la démarche environnementale et le souci d'un achat éco-responsable recèlent de fructueuses pistes en conciliant la nécessaire prise en compte du long terme et de conséquentes sources d'économie à court et moyen terme.

**C'est à cet exercice ambitieux et positif que votre rapporteur spécial convie les deux forces : s'appuyer sur leurs « fondamentaux » solides (niveau d'exigence élevé dans le service de l'Etat, faculté d'adaptation et d'anticipation) pour imaginer une politique d'investissement renouvelée, en phase tout à la fois avec une équation budgétaire difficile et les attentes profondes du pays et de nos concitoyens.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 22 octobre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial, sur les investissements dans la police et la gendarmerie.**

**M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial.** – L'action de la police et de la gendarmerie se situe au cœur du pacte républicain. Toutes deux remplissent une mission régaliennne aussi difficile qu'indispensable. Pour garantir leur efficacité, l'Etat a l'obligation de leur garantir les moyens de leur tâche, notamment *via* l'investissement.

La police et la gendarmerie ont-elles les moyens d'agir sur le terrain et d'accueillir convenablement les victimes ? Ont-elles accompli un saut technologique ? Tous les secteurs et les activités ont-ils profité équitablement des efforts ? La stratégie d'achat respecte-t-elle les impératifs de protection de l'environnement ?

Depuis 2007, l'investissement est à la baisse, il a fait les frais des arbitrages. La Cour des comptes a montré que les baisses d'effectifs ont été plus que compensées par les mesures catégorielles, le protocole « corps et carrières » pour la police et le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (Pagre) pour la gendarmerie. Dans ces conditions, la dynamique des dépenses de rémunération inscrites sur le titre 2 explique pour une bonne part les tensions pesant sur le titre 5 relatif aux dépenses d'investissement. La sanctuarisation des crédits de fonctionnement a aussi fortement joué. Dans le projet de loi de finances pour 2014, une enveloppe de 192,8 millions d'euros est prévue pour les investissements dans la police, soit une hausse de 23,2 % pour l'an prochain. Et 117,7 millions d'euros sont budgétés pour la police.

Comment sont utilisés ces crédits ? La modernisation de la police et de la gendarmerie s'est faite à un rythme soutenu : protection des agents, armements, innovations technologiques. La vidéosurveillance a absorbé à elle seule 133,6 millions d'euros depuis 2007. Aucune étude scientifique indépendante n'a pourtant démontré son efficacité. Les écologistes demandent un moratoire sur ces investissements. La montée en puissance de la police technique et scientifique (la PTS) est également un fait marquant de la période. De plus en plus, la culture de la preuve se substitue à celle de l'aveu.

La veille technologique est source d'efficacité. Attention cependant à maintenir, voire à renforcer notre vigilance afin que la protection des libertés publiques et de la vie privée ne soient pas remises en cause. Je songe par exemple aux fichiers génétiques. Un encadrement démocratique est indispensable.

Une part significative de l'investissement concerne les actifs immatériels. La formation valorise le capital humain. Son format a été redimensionné avec la fermeture de plusieurs écoles de police et de

gendarmerie, avec pour contrepartie un effort sur le parc immobilier et les moyens informatiques des autres écoles. Reste à s'interroger sur la stratégie d'enseignement... La prévention fait également partie des actifs immatériels. Des initiatives ont été couronnées de succès ; il est hélas difficile de chiffrer les crédits correspondants, ce qui serait fort utile pour la suite.

L'émergence de nouvelles formes de criminalité, notamment sur Internet et à l'encontre de l'environnement, appelle des réponses adaptées. Il y faut des moyens financiers et humains.

Le principal point noir de l'investissement, sensible au niveau des départements, concerne le parc immobilier. L'immobilier a trop servi de variable d'ajustement ces dernières années. L'image de la police, de la gendarmerie et de la justice en est dégradée, les conditions d'accueil et de garde à vue ne sont pas satisfaisantes, le moral des troupes s'en ressent. J'ai visité des casernes qui sont dans un état pitoyable. Le besoin de financement, pour les seules casernes de la gendarmerie, est estimé à 300 millions d'euros. J'ai également visité le commissariat de la Rochelle, resté dans le même état que dans le film *Le Train*, tourné dans les années soixante-dix !

Le retard dans le renouvellement des véhicules des deux forces est patent. Une enveloppe de 183,3 millions d'euros serait nécessaire en 2014 ; le besoin d'investissement, les années suivantes, sera encore supérieur à 100 millions d'euros. La rationalisation des moyens aériens, entre la gendarmerie, la sécurité civile et la police a atteint un stade satisfaisant, mais le renouvellement de la composante aérienne dans la gendarmerie exige encore des arbitrages. Je signale que si les dernières tranches de renouvellement des Écureuils ne sont pas confirmées d'ici 2014, l'État devra s'acquitter d'un dédit de 5,5 millions d'euros.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur a accéléré la mutualisation des achats, favorisant économies et redéploiements de personnel. Toutefois, la dépense d'investissement dans la sécurité intérieure ne joue pas encore pleinement le rôle de levier de développement : le critère environnemental et social doit être mis en œuvre avec plus de volontarisme, la production locale valorisée et l'achat écoresponsable privilégié. Réduisons le nombre de véhicules diesel. Et penchons-nous dès à présent sur l'obsolescence programmée du parc roulant.

Les difficultés rencontrées par la police et la gendarmerie sont bien réelles. La situation, je ne vous le cache pas, est assez inquiétante. Malgré les efforts de modernisation, les retards sont nombreux, touchant aussi bien l'état des bâtiments que les conditions de travail, d'accueil ou de garde à vue. Les éléments que je vous livre sont le fruit de nombreuses auditions, avec les syndicats, la préfecture de police, la Cour des comptes, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, l'Union de groupements d'achats public (UGAP)...

**M. Albéric de Montgolfier.** – Il n'y aura en 2014 aucune acquisition de véhicule dans les départements de taille moyenne comme le mien. De plus,

le budget en carburant diminuera de 15 %. Pourquoi recruter si l'on ne peut pas faire circuler les équipes ? Je signalerai cet exemple : sur une brigade de six motos, une seule fonctionne, et l'on doit « cannibaliser » les cinq restantes pour en construire une seconde opérationnelle.

**M. Roger Karoutchi.** – Jean-Vincent Placé voudrait faire rouler les généraux en vélib'. Ma question porte cependant sur un autre point, la stratégie du ministère, qui souhaite fermer des antennes de police pour réduire les coûts, inventant une notion nouvelle, les « commissariats de regroupement ». En réalité, n'est-ce pas un moyen de fermer des commissariats en zone urbaine ? Allez-vous demander une augmentation du budget du ministère de l'intérieur sur ce point ? La situation est préoccupante, les postes de police sont dans un état accablant.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Où en sommes-nous de la chasse aux doublons ? Comment se passe la redéfinition des zones de police et de gendarmerie ? Y a-t-il encore des chevauchements ? L'unification, ou la compatibilité absolue des systèmes de télécommunication, progressent-elles ?

**M. Jean Arthuis.** – Quel rôle doivent jouer la police et la gendarmerie en cas de manifestations de rue ? Je suis curieux d'entendre sur ce point notre collègue qui appelait ce matin les lycéens à descendre dans la rue. A-t-on un chiffrage du coût ?

**M. Philippe Dominati.** – A-t-on des données, également, sur le temps moyen de travail : 28 heures de vacation hebdomadaire en moyenne, est-ce une réalité ? Quel est le temps passé sur le terrain dans la police, dans la gendarmerie, et qu'en est-il chez nos voisins européens ?

**Mme Marie-France Beaufils.** – Pourrions-nous revenir aux investissements, l'objet du rapport ?

Quels sont les moyens mis en œuvre pour améliorer la qualité de l'accueil des victimes et le respect des personnes gardées à vue ? La façon dont on les traite n'est pas sans incidences sur leur comportement quand ils sortent.

**M. Éric Doligé.** – Quel est le nombre d'assistantes sociales à disposition de la gendarmerie ? Combien de véhicules sont saisis par les gendarmes, notamment dans les démantèlements des réseaux de la drogue ? Enfin, alors que les cambriolages se multiplient en zone rurale, l'interdiction de signaler l'origine des personnes est-elle pertinente ? Quand on connaît mieux son ennemi, on le surveille mieux.

**M. Philippe Marini, président.** – Je rappelle, après Mme Beaufils, que la communication de M. Placé concerne les investissements...

**M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial.** – Les besoins nationaux pour les investissements dans les véhicules sont de 180 millions d'euros. En 2014, 40 millions d'euros y seront consacrés pour la gendarmerie et

50 millions d'euros pour la police. Vos inquiétudes sont fondées, d'autant que les zones rurales ne seront sans doute pas prioritaires.

Le regroupement des commissariats, comme des ambassades ou des sous-préfectures, peut faire débat. En Ile-de-France, on s'oriente vers de gros commissariats et de petites antennes.

Les zones de police et de gendarmerie sont régulièrement revues en fonction des évolutions démographiques. Frédéric Péchenard, l'ancien directeur général de la police nationale, voulait étendre les zones de police à tous les départements, réservant la gendarmerie aux seules zones très rurales. La répartition est très difficile à changer. Dans l'Essonne, si l'on annonce la fermeture d'un commissariat au profit d'une gendarmerie, on sait ce que cela signifie... L'interopérabilité des systèmes de communication progresse dans toutes les zones, et la géolocalisation centralisée, efficace pour assurer le suivi d'une opération d'une zone à l'autre, se développe – elle est déjà opérationnelle dans les gros départements.

L'intervention de M. Arthuis a peu à voir avec le sujet d'aujourd'hui.

**M. Jean Arthuis.** – Les manifestations de rue mobilisent beaucoup de véhicules.

**M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial.** – Nous songeons, pour les manifestations festives sur la voie publique, par exemple lors d'une victoire du PSG, à un système de convention avec les organisateurs de l'événement, pour obtenir un retour financier. Cela existe, modestement, avec le Tour de France. Il n'en va pas de même, bien sûr, des manifestations syndicales ou politiques.

Le temps de travail est très difficile à évaluer. La Cour des comptes a signalé le très grand nombre d'heures supplémentaires par rapport au temps de base. Nous poserons la question au ministre. C'est un sujet sensible, y compris au niveau syndical.

La qualité de l'accueil est le point noir du dispositif. Jean-Marie Delarue, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, alerte sur la situation, qui reste difficile. Les choses ne sont pas plus réjouissantes s'agissant de l'état du parc immobilier ou du parc des véhicules.

J'ai vu le travail qu'accomplit, à Evry, une assistante sociale dans un commissariat – accueil des victimes, orientation vers les services sociaux si nécessaire, etc. Cela modifie la relation entre le plaignant et la police. Enfin, pour ce qui est des véhicules saisis, des mesures ont été prises pour accélérer le processus de réutilisation.

**A l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## ANNEXES

### I. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

#### I. Au Sénat

##### Police nationale :

- **M. Claude Baland**, directeur général.

##### Gendarmerie nationale :

- **Général Denis Favier**, directeur général.

##### Préfecture de police de Paris :

- **M. Bernard Boucault**, préfet de police de Paris.

##### Syndicats de policiers :

- **M. Philippe Capon**, secrétaire général UNSA POLICE ;
- **MM. Nicolas Comte**, secrétaire général de l'Union SGP – Unité police, et **Frédéric Galéa**, secrétaire national ;
- **M. Laurent Laclau**, délégué national d'Alliance Police nationale.

##### Cour des comptes :

- **MM. Gérard Ganser**, conseiller-maître, président de section, et **Christian Martin**, conseiller-maître.

##### Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

- **M. Jean-Marie Delarue**.

UGAP (Union des groupements d'achats publics)

- **M. Alain Borowski**, Président ;
- **M. Olivier Matigot**, directeur du développement et des partenariats ;
- **M. Jean-Marc Riaux**, directeur adjoint.

## **II. Lors des déplacements**

Le 22 mars 2013, à Evry

- **M. Michel Fuzeau**, préfet ;
- **M. Gérard Péhaut**, directeur de cabinet du préfet ;
- **M. Luc-Didier Mazoyer**, directeur départemental de la sécurité publique ;
- **M. Fabrice Blum**, directeur départemental adjoint ;
- **M. Thierry Mathé**, commissaire divisionnaire, chef du district d'Evry ;
- **Colonel Sylvain Duret**, commandant du groupement de gendarmerie de l'Essonne (GDD) ;
- **M. Hervé Rodriguez**, chef de bureau Communication, sûreté, prévention, analyse (CS2P) ;
- **Mme Laetitia Corsin**, chef du service opérationnel (SGO) ;
- **M. Olivier Michelet**, représentant du syndicat Union SGP-Police et SNIPAT ;
- **MM. Loïc Travers**, secrétaire zonal d'Alliance police nationale, **Bruno Leparç**, représentant Alliance et **Mme Nathalie Pruvot**, adjoint départemental Synergie ;
- **M. Julien Gomez**, représentant du syndicat des cadres de la sécurité intérieure, ex-SNOP ;
- **Mme Wcislo**, psychologue ;
- **Mme Manzinali**, assistante sociale.

Le 5 juillet 2013 à La Rochelle

- **Mme Béatrice Abollivier**, préfète de Charente-Maritime ;
- **M. Bruno Cruchant**, directeur de cabinet ;
- **M. Olivier Le Gouestre**, directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) par intérim ;
- **Mme Delphine Borucki**, DDSP ;
- **Lieutenant-colonel Michel Geneste** ;
- **Commandant Gilles Ségura**, sous-direction de l'information générale (SDIG) ;
- **Commandant Antoine Delery**, SDIG ;
- **M. Philippe Brégier**, directeur du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) ;
- **M. Bruno Clémence**, secrétaire général adjoint (SGAP) ;
- **M. Stéphane Sansier**, SGAP ;
- **Commandant Jean-Marc Platel**, direction départementale des compagnies républicaines de sécurité (CRS) Sud-Ouest ;
- **M. Eric Dubuis**, chef de l'antenne de police judiciaire (PJ) ;
- **Mmes Anne Valtel et Virginie Bailly-Maitre**, service de la coordination de l'action départemental ;
- **Adjudant Olivier**, chef des affaires immobilières, gendarmerie nationale ;
- **M. Franck Lequet**, représentant SGP FO ;
- **Mme Angélique Fournet**, représentante Alliance ;
- **M. Laurent Ramos**, représentant Syndicat national des Cadres ;
- **M. Fabrice Tedoldi**, représentant Synergie Officiers ;
- **M. Loïc Simonneau**, représentant UNSA Police ;
- **M. Lahcène Bouhassoun**, représentant SNIPAT.

## II. L'ETAT DU PARC DOMANIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Gendarmerie Nationale  
Sous-Direction de l'Immobilier  
et du Logement

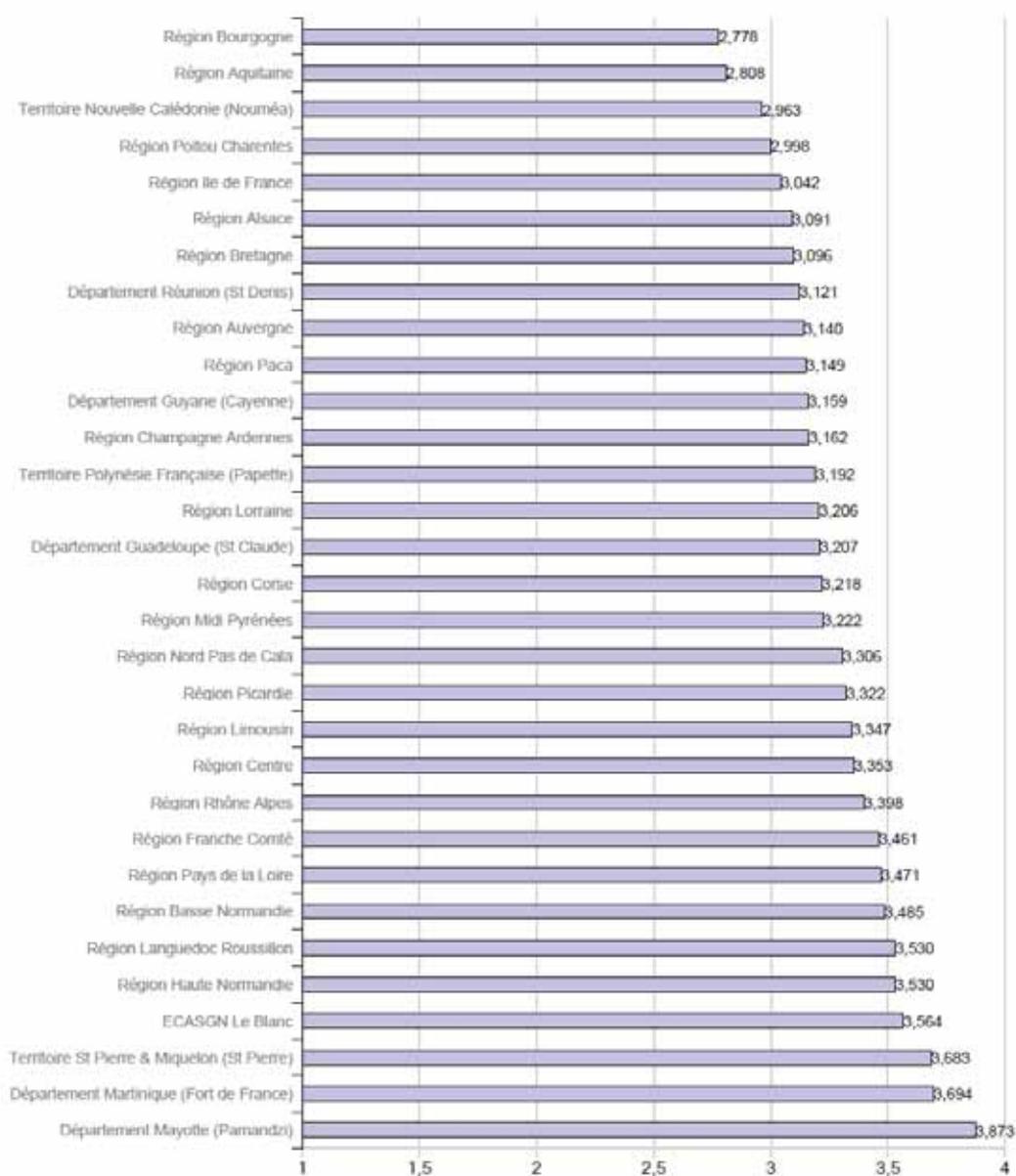
22/05/2013

### Synthèse graphique nationale de l'état technique des bâtiments

#### DOMANIAL

Gendarmerie Nationale

Moyenne nationale : 3,182



### III. L'ETAT DU PARC LOCATIF DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Gendarmerie Nationale  
Sous-Direction de l'Immobilier et  
du Logement

22/05/2013

#### Synthèse graphique nationale de l'état technique des bâtiments

#### LOCATIF

Gendarmerie Nationale

Moyenne nationale : 3,632

