



...le projet de loi relatif à l'organisation et à la programmation du ministère de l'intérieur

## **LOPMI : UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT MAIS UNE PROGRAMMATION INABOUTIE**

Après une première tentative sans suite en début d'année 2022, le Gouvernement a déposé un projet de loi d'organisation et de programmation du ministère de l'intérieur dans une version « allégée ». S'il prévoit des financements en hausse pour le ministère de l'intérieur, le texte fait l'impasse sur une véritable programmation budgétaire détaillée.

### **1. UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE AMBITIEUSE MAIS INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉE**

#### **A. UNE LONGUE GENÈSE**

Depuis plusieurs années, de nombreux rapports parlementaires ont tiré l'alarme sur l'insuffisance des moyens des forces de sécurité intérieure. Ce sous-équipement chronique est en partie responsable du « malaise » des forces de la sécurité souvent évoqué<sup>1</sup>. Parmi les recommandations les plus régulièrement avancées pour résoudre ce problème : l'élaboration d'une loi de programmation, **reflétant les choix stratégiques en matière de sécurité et prévoyant les moyens de fonctionnement et d'investissement correspondants**. Si les forces de sécurité ont récemment bénéficié de plusieurs plans ponctuels, la dernière véritable loi de programmation remonte en effet à 2002.

Le ministère de l'intérieur a donc entrepris en mai 2019 un travail de « revue stratégique » qui s'est traduit par la publication d'un « **Livre blanc de la sécurité intérieure** » en novembre 2020. Puis il a organisé un « Beauvau de la sécurité » de février à septembre 2021, à l'issue duquel a été annoncée une loi de programmation pour l'été 2022. La présentation de ce texte a finalement été reportée en raison des élections. En revanche, **deux protocoles comportant d'importantes revalorisations** indiciaires et des augmentations de primes pour les gendarmes et les policiers ont été adoptés en mars 2022.



<sup>1</sup> Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine, rapport de M. François GROSDIDIER, fait au nom de la commission d'enquête n° 612 tome I (2017-2018) - 27 juin 2018.

## B. DES AVANCÉES CERTAINES...

Certaines mesures prévues par le projet de loi devraient permettre d'améliorer le « service rendu » par le ministère de l'intérieur à nos concitoyens :

- **Un doublement de la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain.** Ce résultat doit être obtenu grâce à la transformation numérique, à une meilleure gestion des effectifs et du temps de travail, à la suppression des tâches périphériques et à la simplification des procédures. Toutefois, ce doublement pose aussi de nombreuses questions (par exemple, davantage d'agents sur la voie publique signifie davantage de faits relevés donc plus de procédures, dont certaines sont nécessairement effectuées dans les locaux et non sur le terrain) ;
- **La création d'une Agence du numérique, qui constitue la deuxième réforme d'ampleur de l'organisation de la fonction « numérique » au sein du ministère en 3 ans.** En effet, en 2019 avait été créée une « Direction du numérique » du ministère de l'intérieur (DNUM), placée auprès du secrétariat général. Votre commission avait alors émis des réserves sur cette création, redoutant une centralisation excessive qui aurait nui à la performance des services préexistants, au premier rang desquels le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI<sup>2</sup>) rattaché à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et reconnu pour ses nombreuses innovations. La nouvelle réforme va dès lors dans le bon sens en prévoyant que l'Agence du numérique sera placée directement sous l'autorité du DGPN et du DGGN et, selon les informations fournies à vos rapporteurs, construite à partir d'un renforcement du STSI<sup>2</sup>;
- **La création d'un réseau radio du futur (RRF)** permettant d'offrir un réseau commun à l'ensemble des forces, très haut débit, remplaçant les réseaux actuels obsolètes ;
- Une **augmentation du nombre d'officiers de police judiciaires (OPJ)**, par le biais d'une intégration d'un socle commun à la formation initiale et d'un passage de l'examen à l'issue de cette formation (et non plus après trois ans). L'objectif est ainsi de disposer de 2 800 OPJ en 2023 contre 1 200 en 2021 ;
- **La création d'un nouveau statut d' « assistant d'enquête »**, avec un objectif, sur 10 ans, de 3 273 assistants pour la gendarmerie et 4 837 pour la police, chargés **d'assurer les tâches administratives liées aux investigations.** En tout état de cause, si ces nouveaux agents peuvent être recrutés en partie au sein des personnels administratifs déjà présents dans les deux forces, il est nécessaire que les recrutements extérieurs prévus sur la période permettent de compenser ces changements d'affectation.

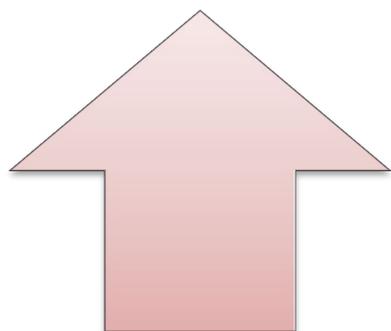
## C. ...MAIS UNE PROGRAMMATION INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉE

Le projet de loi qui sera examiné par le Sénat ne présente que des crédits globalisés et, séparément, de grandes orientations au sein du rapport annexé :

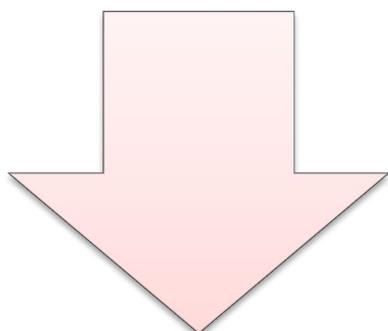
- La programmation financière couvre **tout le ministère de l'intérieur**, sans précision. Sont ainsi concernées les missions budgétaires : Sécurités, Administration générale et territoriale de l'Etat, Immigration, asile et intégration, le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et les taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

<b>Crédits de paiement et plafond des taxes affectées hors pensions</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Budget du ministère de l'intérieur en millions d'euros	20 784	22 034	22 914	24 014	24 664	25 294

- Le texte est accompagné d'un rapport annexé déclinant **de grandes orientations dans de multiples domaines** (« révolution » numérique, renforcement de la présence territoriale du ministère, lutte contre les violences intrafamiliales, prévention des crises, etc), **mais non chiffrées**. A titre d'exemple, le rapport indique que « *des moyens nouveaux sont dévolus aux forces de sécurité intérieure, qu'il s'agisse de nouveaux matériels plus performants (véhicules, tenues, armements, équipements de protection) mais aussi innovants (caméras-piétons, caméras embarquées, drones, robots d'intervention de déminage) ou encore d'un immobilier à même de leur permettre d'accomplir leurs missions dans de bonnes conditions* » **sans quantifier ces apports**.



Une programmation globalisée des crédits du ministère de l'intérieur (article 2)



Un rapport annexé avec des orientations plus détaillées mais non chiffrées (article 1)

## 2. PRÉCISER LA PROGRAMMATION ET RÉINTRODUIRE LA QUESTION DE LA RÉPARTITION TERRITORIALE

### A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, APPORTER DAVANTAGE DE PRÉCISION SUR L'IMMOBILIER, LES RÉSERVES ET LA CRÉATION DE NOUVELLES BRIGADES

Afin de remédier à l'absence de programmation détaillée sur certains points ayant une importance majeure pour la gendarmerie nationale, la commission a adopté les amendements suivants :

- De nombreux rapports parlementaires ont souligné **le mauvais état d'une grande partie du patrimoine immobilier de la gendarmerie nationale**. Les casernes domaniales sont particulièrement concernées, au détriment de la qualité de vie des gendarmes et de leurs familles. Selon le Livre blanc sur la sécurité intérieure de novembre 2020 : « *Conditionnant la qualité de l'accueil, comme les conditions de travail, l'état du parc immobilier nécessite de réaliser un effort conséquent : remédier à la vétusté des locaux de travail et d'habitation, renforcer la sécurité des installations, mettre à niveau les crédits consacrés à l'entretien du parc, très inférieurs au niveau nécessaire pour éviter la dégradation des bâtiments.* » Compte tenu de l'absence de programmation détaillée au sein de la LOPMI, la commission a adopté un amendement, **s'appuyant sur les évaluations mentionnées dans un rapport de la Cour des comptes<sup>1</sup>, prévoyant une**

<sup>1</sup> « Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur », rapport à la demande de la commission des finances du Sénat, 2021.

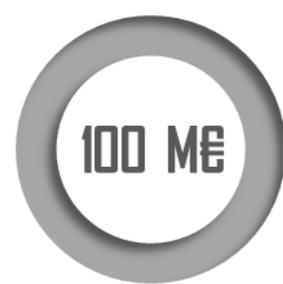
enveloppe annuelle de 200 millions d'euros pour la reconstruction de casernes et les réhabilitations et restructurations de grande envergure et un montant annuel de 100 millions d'euros pour les travaux de maintenance.

Un montant **annuel** de



pour la reconstruction de casernes  
et les réhabilitations et  
restructurations de grande  
envergure

Un montant **annuel** de



pour les travaux de maintenance

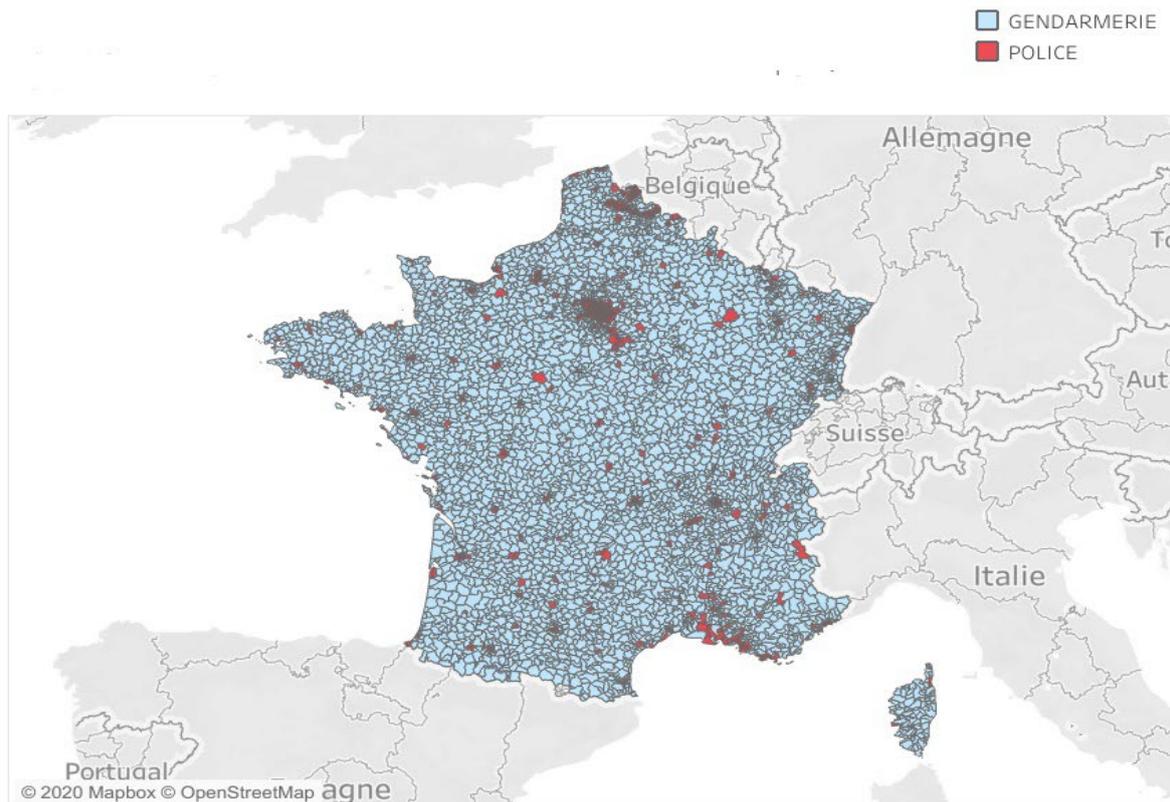
- Le rapport annexé à la LOPMI prévoit que le nombre de réservistes opérationnels passera de 30 000 à 50 000 pour la gendarmerie et de 6 000 à 30 000 pour la police. Or les crédits pour les réservistes ont souvent servi de variable d'ajustement en gestion du budget, avec une diminution du nombre de jours d'emploi des réservistes source de démotivation pour ceux-ci. **La commission a donc adopté un amendement prévoyant un minimum de 25 jours d'emploi par réserviste et par an**, afin que l'augmentation des effectifs prévue se traduise véritablement sur le terrain.

- Le rapport annexé prévoit également la création de **200 nouvelles brigades de gendarmerie**, dont certaines pourront être « mobiles ». Si cette création constitue un apport positif pour rapprocher la gendarmerie de la population, **la question des modalités et des moyens financiers qui la rendront possible constitue encore un angle mort du projet de loi**. Cette création suppose en effet la construction de nouveaux locaux professionnels et de logements pour les gendarmes. Or, **ce sont les collectivités territoriales et les EPCI qui seront probablement amenés à réaliser les investissements nécessaires**. En conséquence, on risque d'assister dans une certaine mesure à une implantation des nouvelles brigades en fonction de la richesse des territoires et non des besoins réels de sécurité. La commission a donc adopté un **amendement** pour préciser que **le choix des territoires d'implantation sera effectué selon des critères objectifs liés à la population, aux flux, aux risques locaux, à la délinquance et aux délais d'intervention, à l'issue d'un diagnostic partagé avec les autorités administratives et judiciaires ainsi que les élus**. En séance publique, le Sénat a ensuite adopté un **second amendement** conjoint de la commission des affaires étrangères et de la commission des lois pour s'assurer de la soutenabilité financière de la construction de brigades de gendarmerie par les collectivités territoriales.

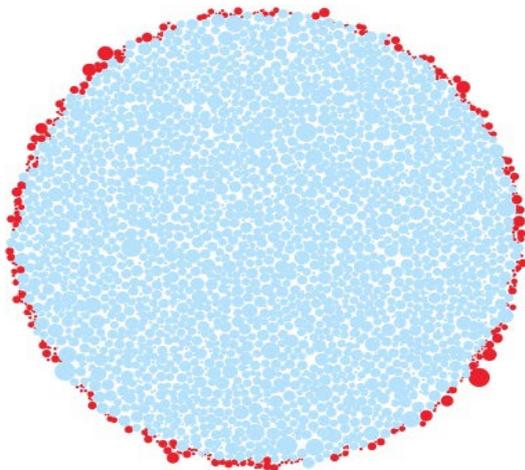
## **B. AMÉLIORER LA RÉPARTITION TERRITORIALE POLICE/GENDARMERIE**

Dans de nombreux cas, **la répartition territoriale entre police nationale et gendarmerie nationale n'est pas optimale, au détriment de la sécurité du quotidien**. Ce problème concerne aussi bien les zones périurbaines que les zones rurales. En novembre 2020, le livre blanc sur la sécurité intérieure consacrait de longs développements à cette question, en essayant de clarifier les critères de répartition territoriale. Toutefois, le ministère de l'intérieur semble avoir récemment abandonné toute intention d'effectuer les ajustements nécessaires.

## Répartition territoriale entre les forces de Gendarmerie et de Police



Service de sécurité



Nombre d'habitants protégés



Superficie surveillée (km<sup>2</sup>)



Données issues du Ministère de l'intérieur (data.gouv.fr)

Pourtant, dans le rapport précité, la Cour des comptes indiquait que « **Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas été l'occasion d'une révision affirmée des limites géographiques des deux forces, ce qu'on peut regretter. La question doit être relancée et accompagnée d'une redéfinition des critères de délimitation des zones de compétence** ».

Or, l'adaptation fine de la présence des policiers ou des gendarmes au contexte local constitue l'une des justifications de l'existence de deux forces différentes. La commission a donc adopté un amendement destiné à réaffirmer l'utilité de ces ajustements territoriaux et à indiquer que ceux-ci doivent être précédés d'une large consultation locale. Concernant celle-ci, un rapport de janvier 2021 sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat avait en effet recommandé d'« associer très étroitement les élus locaux à la conception et à la

*mise en œuvre de la nouvelle répartition police-gendarmerie et de raisonner de manière pragmatique selon des bassins de délinquance ».*

Par ailleurs, le rapport annexé ne traite pas non plus de la nécessaire **amélioration de la coordination des deux forces sur un même territoire**, lorsque cela est justifié par des situations urgentes et exceptionnelles ou par des phénomènes de délinquance communs. Une circulaire de 2011 avait en place une « coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires » (CORAT), permettant aux deux forces de s'affranchir de leur zone de compétence en cas de besoin. Il s'agit d'un instrument potentiellement très utile, mais peu ou mal mises en œuvre, comme la Cour des comptes l'a également souligné dans le rapport précité. La commission a donc adopté un **amendement** visant à **mettre en œuvre plus systématiquement cette possibilité de coordination en généralisant les protocoles départementaux police-gendarmerie qui doivent les organiser, après consultation des élus**.



**Christian Cambon**

Président de la commission  
Sénateur du Val-de-Marne  
(LR)

Commission des affaires étrangères,  
de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



**Philippe Paul**

Rapporteur  
Sénateur du  
Finistère  
(LR)



**Gisèle Jourda**

Rapporteuse  
Sénatrice de l'Aude  
(SER)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-876.html>