



... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « SÉCURITÉS »

HORS PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

S'inscrivant dans une trajectoire haussière continue et constante depuis 2017, les crédits de la mission « sécurités » pour 2024 connaissent **une croissance de 1,16 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,04 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, représentant une progression de l'ordre de 5 % de la dotation en crédits de paiement de chacune des forces.

De tels montants sont **globalement conformes à la programmation adoptée par le Parlement dans le cadre de la LOPMI du 24 janvier 2023**. En effet, l'année 2024 constitue le deuxième exercice de mise en œuvre de cette programmation, dont l'ambition est conforme aux besoins et aux attentes des forces de l'ordre comme des citoyens en matière de sécurité.

Ce projet de budget n'en appelle pas moins **deux réserves**.

En premier lieu, soucieux de l'équilibre entre le renforcement des effectifs et l'amélioration de l'équipement et des conditions de travail des forces, le rapporteur alerte une nouvelle fois sur **l'effet d'éviction des dépenses de personnel sur les crédits de fonctionnement et d'investissement constaté dans les deux programmes**, diminuant ainsi la capacité opérationnelle réelle des policiers et des gendarmes. Une telle dynamique devra, à tout le moins, être stabilisée et plus encore, connaître un infléchissement notable dès 2025.

En second lieu, il souhaite rappeler que l'exercice **2024 sera particulier pour les forces de sécurité intérieure**, compte tenu des importants défis organisationnels et sécuritaires qui devront être relevés, s'agissant notamment de **l'organisation et de la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) à Paris et sur 37 autres sites** et ce, **dans un contexte budgétaire différent de celui anticipé lors l'adoption de la LOPMI**, marqué par un renchérissement des dépenses de fonctionnement et de personnel en raison du contexte inflationniste persistant. Ce dernier paraît ainsi **susceptible d'obérer d'autant la capacité budgétaire des forces de sécurité intérieure en dépit d'une augmentation des crédits alloués en euros courants**.

Enfin, s'il est aujourd'hui difficile d'estimer le coût de sécurisation des JOP, le rapporteur alerte **sur les difficultés de pilotage des dépenses de personnels comme de fonctionnement liées à la sécurisation d'un événement de cette ampleur qui sont inéluctablement facteurs de tensions sur les crédits alloués aux deux forces, particulièrement en fin de gestion**.

Bien que le ministre de l'intérieur n'ait pas jugé bon de présenter lui-même les crédits qui relèvent de son portefeuille ministériel, la commission des lois, réunie le 22 novembre 2023 a, sur le rapport d'Henri Leroy, **émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités »**, hors programme 161 « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

1. UNE HAUSSE MARQUÉE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE (FSI) EN 2024, GLOBALEMENT CONFORME AUX ORIENTATIONS DE LA LOPMI, DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE ET BUDGÉTAIRE INÉDITS

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DES DEUX PROGRAMMES GLOBALEMENT CONFORME AUX TRAJECTOIRES INDICATIVES PRÉVUES PAR LA LOPMI

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023 formalise les ambitions programmatiques et budgétaires fortes pour la sécurité pour les années 2023 à 2027. Elle prévoit notamment une augmentation des crédits alloués à la police et à la gendarmerie nationales qui passeraient de 20,78 milliards d'euros en crédits de paiement en 2022 à 25,29 milliards d'euros en crédits de paiement en 2027, soit une hausse de 4,51 milliards d'euros de crédits annuels (+ 21,7 %). Au total, **15 milliards d'euros supplémentaires seraient budgétés sur cinq ans** par rapport aux crédits affectés au ministère de l'intérieur en 2022¹.

Ces crédits doivent permettre de financer les trois priorités stratégiques définies par le rapport annexé au projet de LOPMI : opérer une révolution numérique profonde ; garantir plus de proximité, de transparence et d'exemplarité, notamment en doublant la présence des forces de l'ordre sur le terrain d'ici 2030 ; et mieux prévenir les menaces et les crises futures.

Pour ce faire, **sont notamment prévues** :

- la création de 200 nouvelles brigades de gendarmerie et de 11 nouvelles unités de forces mobiles ;
- la création de 8 500 postes dans les forces de sécurité intérieure (FSI) ;
- le renforcement des effectifs des réserves opérationnelles des deux forces ;
- et d'importants chantiers numériques et immobiliers.

Dans la continuité de l'année 2023 – première traduction budgétaire de la LOPMI –, **l'année 2024 prévoit une augmentation du budget alloué à la mission « Sécurités » et plus particulièrement aux programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ».**

Ainsi, **pour l'ensemble de la mission « Sécurités »**, les crédits demandés pour 2024 s'accroîtraient de 408,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,7 %) pour atteindre 24,7 milliards d'euros et de 1,01 milliard d'euros en crédits de paiement (+ 4,8 %) pour atteindre 24,1 milliards d'euros.

S'agissant de la **police nationale**, les crédits alloués au programme 176 **augmenteraient de 5,2 % en autorisations d'engagement (AE) et de 4,5 % en crédits de paiements (CP)** pour atteindre 13,36 milliards d'euros en AE et 12,93 milliards d'euros en CP - l'augmentation était de 5,8 % en AE et 6,4 % en CP en 2023.

Dans la **gendarmerie nationale**, les crédits alloués **augmenteraient également de 4,8 % en AE et 4,9 % en CP** pour atteindre 10,87 milliards d'euros en AE et 10,39 milliards d'euros en CP.

¹ Le budget présenté regroupe en fait l'ensemble du périmètre budgétaire ministériel actuel, hors charges et pensions, à l'exception du programme « Vie politique », soit : la mission « Sécurités » (programmes « Sécurité civile », « Police nationale », « Gendarmerie nationale », et « Sécurité et éducation ») ; au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », les programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Administration territoriale de l'État » ; la mission « Immigration, asile et intégration » (programmes « Intégration et accès à la nationalité française » et « Immigration et asile ») ; au sein du compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier », les programmes « Structures et dispositifs de la sécurité routière » et « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » ; et les taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés.

Pour ce qui est de ces programmes, il convient de se référer au rapport annexé à la LOPMI, dont l'article 2 fixe la trajectoire budgétaire par programme sur la période pour **apprécier la conformité des crédits proposés à la trajectoire adoptée par le législateur.**

**Écart entre les prévisions budgétaires annexées à la LOPMI
et les crédits proposés dans le PLF pour 2024**
(en AE/CP, hors contribution au CAS « Pensions », en milliers d'euros)

	LOPMI prévision 2024		PLF pour 2024		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 176						
T2 hors CAS	7 579	7 579	7 621	7 621	+ 42	+ 42
HT2	1 756	1 629	2 157	1 727	+ 401	+ 98
Total	9 335	9 208	9 778	9 348	+ 443	+ 140
Programme 152						
T2 hors CAS	4 834	4 834	4 925	4 925	+ 91	+ 91
HT2	1 845	1 528	1 960	1 486	+115	- 42
Total	6 679	6 362	6 885	6 411	+ 206	+ 49

Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le rapporteur pour avis **constate avec satisfaction que la trajectoire est globalement respectée pour la plupart des lignes budgétaires, à l'exception notable des crédits de paiement hors titre 2 de la gendarmerie nationale.**

B. UN BUDGET QUI DOIT TOUTEFOIS S'ANALYSER AU REGARD D'UN CONTEXTE SÉCURITAIRE ET BUDGÉTAIRE INÉDIT

Le budget pour 2024 doit s'analyser au regard **d'un contexte sécuritaire comme budgétaire inédit, faisant craindre de fortes tensions**, particulièrement en fin de gestion, sur celui-ci.

1. Un contexte budgétaire dégradé depuis l'adoption de la LOPMI

La LOPMI a été élaborée avant la survenue du contexte inflationniste, qui n'a pas conduit à revaloriser les budgets décidés pour les missions portées par le ministère de l'intérieur. Cela est susceptible d'obérer d'autant la capacité des FSI en dépit d'une augmentation des crédits alloués, en euros courants.

Plus précisément, les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont fait état lors de leurs auditions par le rapporteur de **trois principales difficultés résultant d'un tel contexte budgétaire inflationniste :**

- **le renchérissement du coût des carburants et des fluides**, pouvant atteindre 22 % sur certains postes ;
- **le renchérissement du coût des équipements et matériels**, en particulier des véhicules légers dont le coût a, pour certains modèles, doublé en deux ans ;
- pour la seule police nationale, le coût imprévu et chiffré a plus de 35 millions d'euros de **l'augmentation générale de 5 points d'indice** décidée en juin 2023.

Loin d'être neutres, de telles évolutions appellent, aux yeux du rapporteur, **à une particulière vigilance tant s'agissant de l'exécution budgétaire en 2023 que pour l'allocation de nouveaux crédits pour les forces de sécurité intérieure pour 2024.**

2. Un contexte sécuritaire inédit en raison de l'organisation multi-site des JOP

L'accueil des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) en France en 2024 constitue un défi d'une ampleur inégalée pour les forces de sécurité intérieure et dont la sécurisation se doit d'être irréprochable à tout instant et sur l'ensemble du territoire.

Si le budget pour 2024 prévoit une hausse des moyens tant humains que matériels pour assurer la sécurisation de tels événements, il n'en demeure pas moins aujourd'hui **particulièrement malaisé d'en établir précisément le coût total**. De façon analogue à la Cour des comptes¹, **le rapporteur estime ne pas être en mesure d'apprécier pleinement l'adéquation entre les crédits demandés en 2024 et les besoins résultant de la nécessaire sécurisation des JOP 2024**.

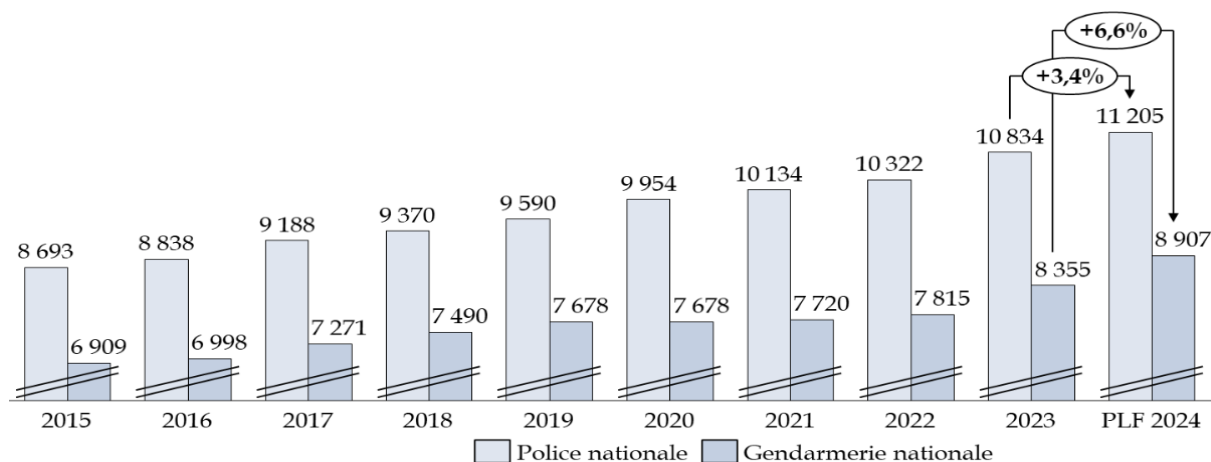
De surcroît, il souhaite alerter sur le **caractère difficilement pilotable de telles dépenses**, en particulier, compte tenu de l'impossibilité de prévoir, pour l'heure, le déroulé de certains événements comme la cérémonie d'ouverture ou l'ampleur des moyens devant être mis à disposition de l'État pour pallier d'éventuelles carences des autres acteurs du *continuum* de sécurité – l'ensemble des procédures d'allotissement des marchés de sécurité privée n'étant pas terminée – **qui font craindre des tensions sur les crédits ainsi alloués pour 2024**.

2. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE AFIN DE FINANCER L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET LES MESURES CATÉGORIELLES

S'inscrivant dans une trajectoire haussière des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales, **le projet de loi de finances pour 2024 prévoit une augmentation des crédits de masse salariale (titre 2) de 3,4 % dans la police nationale (pour atteindre 11,205 milliards d'euros) et de 3,4 % dans la gendarmerie nationale (pour atteindre 8,907 milliards d'euros)**. **En cumulant ces deux programmes, la hausse des dépenses de personnel serait de 4,8 %**.

Le rapporteur ne peut se féliciter **qu'entre 2015 et 2024, les dépenses de personnel (en euros courants) aient augmenté de 29 %, tant pour la gendarmerie que pour la police nationales**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Évolution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales
(en AE/CP, contribution au CAS « Pensions » comprise)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Cette augmentation s'explique, d'une part, par la **poursuite de la politique de renforcement des effectifs**, et, d'autre part, par des **mesures catégorielles particulièrement importantes**, traductions des protocoles sociaux signés au sein de chaque force lors des négociations syndicales ayant suivi le Beauvau de la sécurité et des mesures interministérielles de revalorisation du point d'indice des fonctionnaires.

¹ Pour plus de précisions voir le développement intitulé « un coût de la sécurité des Jeux à établir », p. 70 du rapport au Parlement de la Cour des comptes relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, du 11 janvier 2023.

A. UN EFFORT CONSÉQUENT SUR LES EFFECTIFS AFIN DE PERMETTRE LE DOUBLEMENT DE LA PRÉSENCE DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LA VOIE PUBLIQUE ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'INTERVENTION ET DE MAINTIEN DE L'ORDRE EN VUE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

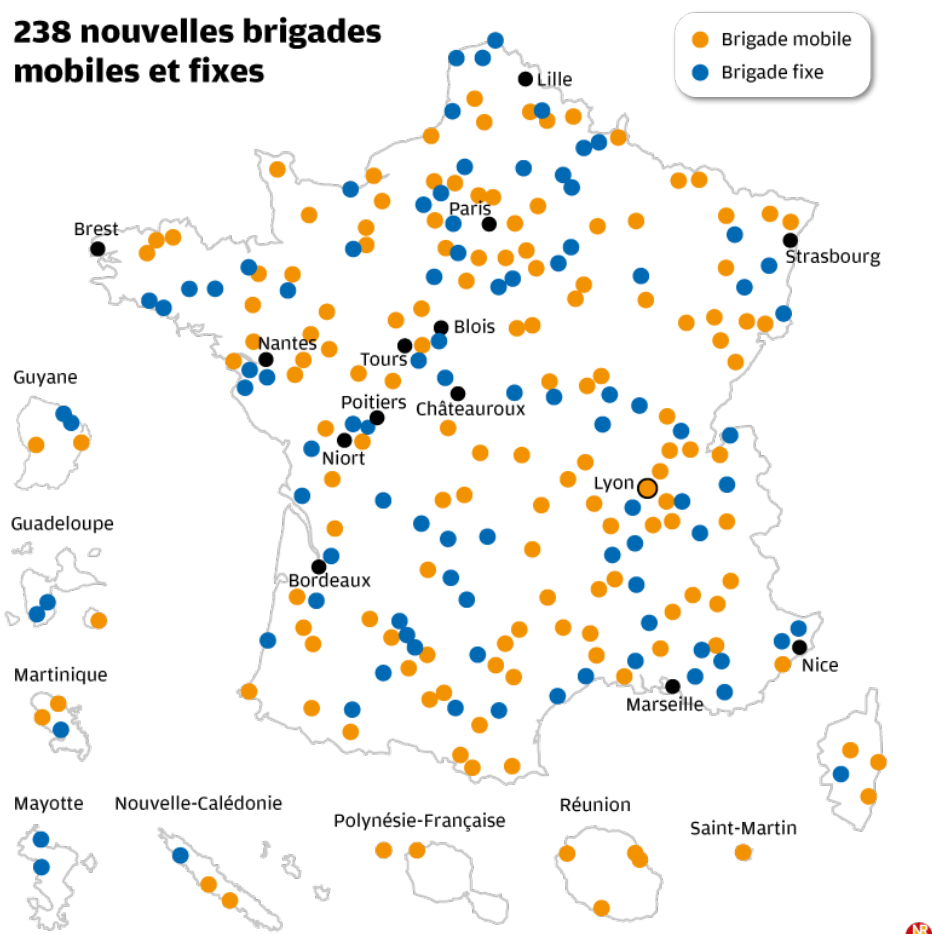
Après la création de 10 000 effectifs sur le précédent quinquennat (**plan 10 000**) pour renforcer les forces de sécurité intérieure, la Première ministre Élisabeth Borne a annoncé le 6 septembre 2022 la **création de 8 500 postes de policiers et gendarmes d'ici à 2027**.

De façon analogue à 2023, le projet de loi de finances pour 2024 prévoit la **création nette dans les schémas d'emplois de 2 184 emplois dans les deux forces**, soit :

- 1 139 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans la police nationale (+ 939 emplois) ;
- 1 045 ETPT dans la gendarmerie nationale (+ 461 emplois).

Ces augmentations en effectifs permettront **un renforcement tant de la formation** (par le recrutement de nouveaux formateurs) que **du maillage territorial** des forces de l'ordre, en particulier dans les zones rurales et péri-urbaines, avec la création sur cinq ans de **239 nouvelles brigades de gendarmerie dont l'implantation a finalement été dévoilée le 2 octobre** par le président de la République.

Cartographie de l'implantation des 239 nouvelles brigades de gendarmerie nationale



Source : La Nouvelle République, à partir de la cartographie du ministère de l'intérieur

Comme l'a indiqué le major général André Pétillot lors de son audition par le rapporteur, les **créations de brigades n'atteindront leur rythme de croisière de 40 à 60 créations par an qu'en 2025** ; auparavant seulement 30 à 35 brigades seront créées en 2023, puis 40 à 45 en 2024.

**La création de 239 brigades de gendarmerie :
la stratégie du déploiement majoritaire d'unités mobiles**

Selon les informations recueillies par le rapporteur, les 239 nouvelles brigades seront de deux types : **144 unités mobiles et 95 fixes**, soit environ 2/3 de forces mobiles contre 1/3 de brigades fixes. Cela révèle le choix gouvernemental de **privilégier le déploiement d'unités mobiles à l'implantation fixe de nouvelles brigades** bien que ces dernières correspondent pourtant au mode d'organisation traditionnel des forces de gendarmerie.

Plus précisément, les brigades fixes composées de 10 effectifs en moyenne seront des brigades territoriales classiques, qui assureront l'intégralité des missions de la gendarmerie (prévenir, renseigner, intervenir, enquêter) sur une circonscription propre. Des unités équestres et des équipes cynophiles pourront également y être adossées.

Les brigades mobiles seront, quant à elles composées de 6 effectifs en moyenne et ont pour vocation à prolonger l'action de la gendarmerie sur un territoire identifié. Elles seront mises en place dans des secteurs nécessitant une présence accrue, soit en assurant un accueil régulier dans un ou plusieurs tiers-lieux pouvant héberger d'autres services publics (les espaces France Services par exemple), soit en assurant une présence et un accueil temporaire depuis un poste mobile avancé (véhicule adapté) au plus près des usagers.

Source : dossier de presse du ministère de l'intérieur et réponses aux questionnaires budgétaires

Les effectifs supplémentaires se traduiront également par une **amélioration des capacités d'intervention et de maintien de l'ordre en vue des jeux Olympiques et Paralympiques**.

La LOPMI prévoit ainsi la création de onze nouvelles unités de force mobile (UFM), parmi lesquelles sept escadrons de gendarmerie mobile (EGM) – quatre en 2023 et trois en 2024 – et quatre compagnies de CRS spécialisées dans l'intervention rapide contre les violences, ce qui doit permettre de renforcer les capacités de sécurisation des grands événements.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, trois UFM ont été créées en 2023 (à Nantes, Chassieu et Marseille) et une le sera en mars 2024 (à Montauban). De façon analogue, il a été indiqué au rapporteur que deux escadrons, ceux de Villeneuve d'Ascq et Melun, étaient depuis le 12 octobre pleinement opérationnels et que les cinq autres EGM (implantés à Hyères, Lodève, Thionville, Dijon et Joué-les-Tours) seraient mobilisables au maintien de l'ordre d'ici mai 2024, soit juste avant le début du « relais de la flamme » olympique et la tenue des JOP.

En parallèle de ces créations d'effectifs, la présence sur la voie publique serait renforcée par la **poursuite de la substitution des personnels à vocation opérationnelle par des personnels civils ou des corps militaires de soutien** (objectif de 400 substitutions dans la gendarmerie et de 500 substitutions dans la police en 2024), et une **montée en puissance des réserves opérationnelles de la police** et de la gendarmerie nationales (dotées respectivement, 8,4 et 28,9 millions d'euros supplémentaires en 2024).

Le rapporteur salue **le renforcement inédit du budget alloué aux deux réserves opérationnelles, qui donnerait enfin une traduction concrète aux promesses de montée en puissance de ces réserves** : les objectifs annoncés, certes ambitieux, sont toujours de porter la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale à 50 000 réservistes (contre 32 000 réservistes environ actuellement) et la réserve opérationnelle de la police nationale à 30 000 réservistes (6 000 environ actuellement) d'ici 2027.

B. DES MESURES CATÉGORIELLES RÉSULTANT DES DEUX PROTOCOLES DE MARS 2022 ET DE MESURES EXOGÈNES

L'augmentation des dépenses de personnels dans le projet de loi de finances pour 2024 s'explique également tant par le coût lié à la **revalorisation du point d'indice** de la fonction publique décidée en juin 2023¹ et à la revalorisation des grilles B et C² que par le **financement d'importantes mesures catégorielles**.

Les mesures catégorielles résultent principalement du protocole pour la modernisation des ressources humaines de la police nationale signé le 2 mars 2022 et du protocole social propre à la gendarmerie signé le 9 mars 2022.

Dans la **police nationale**, le coût de ces mesures catégorielles s'élèverait à **84,70 millions d'euros en 2023** (contre 37,52 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 125,7 % en un an), dont 72,40 millions d'euros au titre du protocole pour la modernisation des ressources humaines de la police nationale, tandis qu'il serait de **71,80 millions d'euros en 2023 dans la gendarmerie nationale** (61,8 millions d'euros de mesures nouvelles, dont 48,6 millions d'euros au titre du protocole social de la gendarmerie), contre 32,64 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 120 %.

Ces dépenses sont attendues par les personnels. Elles permettront une **modernisation de la gestion des ressources humaines** et une **revalorisation de certaines primes** - comme la prime OPJ -, ce qui participe à la réponse à certaines problématiques d'ampleur – comme la désaffectation de la police judiciaire. La Cour des comptes avait cependant mis en exergue dès 2018 les difficultés soulevées par les mesures catégorielles, qui ont un **coût annuel élevé et mal maîtrisé**, car difficilement anticipable³.

C. UNE NOUVELLE DÉTÉRIORATION DU RATIO ENTRE DÉPENSES DE PERSONNEL ET DÉPENSES HORS TITRE 2 QUI DOIT ÊTRE TEMPORAIRE

Depuis plusieurs exercices, le Sénat dénonce la stratégie poursuivie par le Gouvernement consistant à **mettre l'accent sur le renforcement des effectifs au détriment de l'amélioration de l'équipement et des conditions de travail des policiers et des gendarmes**. Les années 2021 et 2022 constituaient à cet égard une exception : grâce aux crédits issus du plan de relance, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont bénéficié d'une hausse conséquente et, pour la première fois, la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales a diminué grâce au dynamisme des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

De façon analogue à 2023, le projet de loi de finances pour 2024 marque une rupture avec ces améliorations puisque **la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales en autorisations d'engagement devrait augmenter**, pour atteindre 86,20 %, en dépit de la hausse concomitante des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Bien qu'élevé, ce niveau est inférieur de 3 points à celui de 2020. Il faudrait attendre l'année 2025 pour que cette part diminue à nouveau substantiellement.

Derrière cette tendance générale, apparaît **une évolution divergente et préjudiciable de la part des dépenses de personnel entre les deux forces**. Ainsi, si leur part est en **baisse en AE comme en CP pour la police nationale**, cette part connaît **une augmentation importante de 1,5 point pour la gendarmerie nationale tant en AE qu'en CP**.

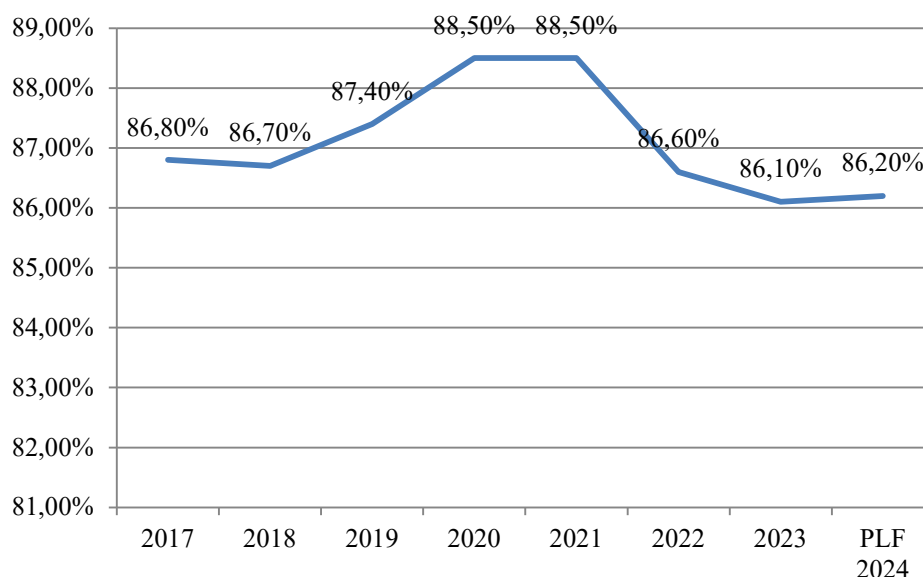
Le rapporteur regrette que la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales ne suive pas une tendance claire à la baisse. Il constate toutefois que cette préoccupation semble avoir été entendue puisque le ratio devrait diminuer dès l'année prochaine. **Une telle évolution est absolument indispensable pour rétablir la capacité opérationnelle des forces et leur rendre des marges de manœuvre**.

¹ Le coût est estimé en 2024 à 65,5 millions d'euros pour la police nationale et 65,9 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

² Le coût est estimé en 2024 à 11 millions d'euros pour la police nationale.

³ Cour des comptes, référé au Premier ministre du 13 mars 2018 sur les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales.

**Part des dépenses de personnel
dans l'ensemble des dépenses des programmes 176 et 152
(autorisations d'engagement)**



Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

3. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN AUGMENTATION, BIEN QUE DE MANIÈRE DIVERGENTE ENTRE LES DEUX FORCES

A. UNE HAUSSE RÉELLE RELATIVE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT POUR LES DEUX FORCES

Pour les deux forces, **les crédits « hors titre 2 » connaissent une hausse de 6,1 % en AE, en augmentation de 235,5 millions d'euros, et en CP, de +3,9 %, soit + 119,1 millions d'euros**, s'établissant ainsi à 4,12 milliards d'euros en AE et 3,21 milliards d'euros en CP. En dépit de cette augmentation faciale des dépenses de fonctionnement et d'investissement des deux forces, le rapporteur émet **trois réserves la nuanciant significativement**.

En premier lieu, en valeur, **la hausse des crédits « hors titre 2 » est inférieure de 688 millions d'euros en AE et de 804,4 millions d'euros en CP à celle des dépenses de personnel**. Cette dynamique apparaît relativement faible au regard de celle des dépenses de personnel en particulier s'agissant des dépenses de formation, d'équipement et d'investissement nécessaires pour garantir l'opérationnalité de forces pourtant en constante croissance.

En deuxième lieu, **une partie de la hausse des crédits « hors titre 2 » résulte en réalité de transferts de crédits**. Comme le rappelle Bruno Belin, rapporteur spécial pour la commission des finances, *« si l'on neutralisait ces effets de périmètre, les crédits « hors titre 2 » des deux forces apparaîtraient en réalité en baisse de 78,3 millions d'euros en CP »*¹.

En troisième lieu, la hausse des dépenses « hors titre 2 » masque **une évolution inverse des crédits de fonctionnement et d'investissement**. Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de + 8,3 % en CP (soit + 238,6 millions) et de 8,7 % en AE (soit + 203,6 millions d'euros) tandis que les dépenses d'investissement affichent, quant à

¹ Note de présentation de la mission « Sécurités » sur le PLF 2024 de Bruno Belin, au nom de la commission des finances du Sénat, p. 38.

elles, des montants stables en CP (+ 0,5 %, soit + 5,1 millions d'euros), et en forte baisse en AE (-11,7 %, soit – 84,2 millions d'euros).

Le rapporteur considère pourtant qu'**un niveau élevé des dépenses de fonctionnement et d'investissement doit être maintenu dans la durée**, dans un contexte de hausse des effectifs des forces de sécurité intérieure qui va rendre nécessaires des **investissements immobiliers** massifs et un effort important en matière d'**équipement des forces**. Ces types de dépenses ne devront cependant **pas obérer la capacité des forces de sécurité intérieure à rester en phase avec l'évolution de la société et des menaces**, par des investissements forts notamment dans le numérique. **Une augmentation structurelle de la part des dépenses d'investissement et de fonctionnement est donc nécessaire.**

B. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

Plus précisément, les **dépenses de fonctionnement comme d'investissement évoluent de manière opposée entre les deux forces, pourtant confrontées à des difficultés similaires et soumises, dans l'ensemble, à la même surcharge d'activité imputable aux JOP**. Si celles-ci augmentent ainsi significativement dans la police nationale, elles diminuent nettement dans la gendarmerie nationale : **un tel décrochage ne saurait, aux yeux du rapporteur, n'être que temporaire et devra, dès lors, faire l'objet de mesures de rééquilibrage dès l'année prochaine.**

Ainsi, pour la gendarmerie nationale, le **titre 3 augmente de 9,6 millions d'euros, sur une enveloppe totale de 1,76 milliard d'euros** ce qui ne permet à l'évidence pas de compenser, *a minima*, l'augmentation de l'inflation, encore moins dans un contexte d'augmentation des effectifs de cette force. De façon analogue, **le titre 5 diminue de 80,1 millions d'euros** par rapport à 2023, pour s'établir à 180,6 millions d'euros en CP.

Une telle situation n'est pas satisfaisante : **la dynamique des dépenses de fonctionnement et d'investissement, même si elle est globalement positive, n'est pas à la hauteur de celle des dépenses de personnel** : l'embauche de nouveaux personnels crée en effet des besoins supplémentaires tant en équipements qu'en matière d'immobilier, alors même que les besoins initiaux n'étaient pas entièrement satisfaits. La baisse des budgets affectés à la gendarmerie nationale en termes de fonctionnement et d'investissement est ainsi préoccupante tant elle semble déconnectée des besoins effectifs **des gendarmes pour assurer, dans des conditions de travail satisfaisantes, leurs missions. Le projet de loi de finances pour 2024, dans les documents budgétaires l'accompagnant, prévoit cependant un rééquilibrage à moyen terme** : les dépenses d'investissement dans la gendarmerie nationale devraient ainsi augmenter fortement à compter de l'année prochaine. Le rapporteur sera particulièrement attentif à ce que cette augmentation soit effective et engage surtout le Gouvernement à poursuivre la dynamique constatée depuis 2020 afin de **rétablir puis de maintenir la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure.**

Par ailleurs, plus en détail, **l'évolution divergente des montants alloués aux deux forces sur des postes de dépenses similaires**, en particulier s'agissant des dépenses de fonctionnement, **semble difficile à justifier.**

Un exemple paroxystique de cette différence réside dans l'évolution des dépenses de carburant pour les deux forces. Ainsi, alors qu'une part de l'augmentation des dépenses de fonctionnement pour la police nationale résulte de la hausse des dépenses de carburant, soit 27 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2023, selon le PAP « *en raison de l'inflation du prix des matières premières et de l'accroissement de l'activité opérationnelle induite par la sécurisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024*¹ », ce même poste de dépense affiche, pour la gendarmerie nationale, une diminution de 7,7 millions d'euros en valeur, soit – 12% en AE comme en CP.

¹ Projet annuel de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2024, pour la mission « Sécurités », p. 73.

La commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

Cette mission sera examinée en séance publique le 30 novembre 2024.

POUR EN SAVOIR +

- Projet annuel de performance pour 2024, mission « Sécurités » ;
- Cour des comptes, note d'exécution du budget 2022 pour la mission « Sécurités » ;
- Annexe numéro 29 de Bruno BELIN, *Sécurités (Gendarmerie nationale - Police nationale - Sécurité et éducation routières)*, au tome III du rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2024.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Henri Leroy

Rapporteur
pour avis

Sénateur
(Les Républicains)
des Alpes-
Maritimes

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)