



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« SÉCURITÉS »

Programmes
« Gendarmerie nationale » et « Police nationale »

Examen par la commission des finances mardi 6 novembre 2018

Rapporteur spécial :
M. Philippe DOMINATI

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE : LA DIMINUTION DE LA PART DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DANS LE TOTAL DU BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	7
A. UNE POURSUITE DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES	7
1. <i>Une augmentation des crédits de 1,62 % en moyenne pour les deux programmes</i>	<i>7</i>
2. <i>Un dépassement prévisible de la programmation triennale.....</i>	<i>9</i>
B. UNE IMPORTANTE VAGUE DE RECRUTEMENT, ENTRAINANT UNE HAUSSE DU RATIO DÉPENSES DE PERSONNEL / BUDGET TOTAL.....	11
1. <i>La plus importante vague de recrutement du quinquennat : +2 378 ETP en 2019 pour les deux programmes</i>	<i>11</i>
2. <i>Une dégradation du ratio dépenses de personnel / ensemble des crédits</i>	<i>14</i>
3. <i>Des comparaisons internationales qui ne témoignent pas d'une sous-dotation de la France en effectifs policiers</i>	<i>17</i>
II. UNE INSUFFISANCE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'ÉQUIPEMENT PORTANT ATTEINTE À LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES.....	21
A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : UNE STAGNATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES DEUX FORCES	21
B. DES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS, QUI DEMEURENT TOUJOURS INSUFFISANTES.....	25
1. <i>L'augmentation des dépenses d'équipement depuis 2012 n'empêche pas la subsistance d'importants points noirs</i>	<i>25</i>
2. <i>Un vieillissement du parc automobile confirmé par la Cour des comptes, confirmant la nécessité d'opérer une véritable « remise à plat » de sa gestion</i>	<i>26</i>
C. UN IMMOBILIER VIEILLISSANT, NÉCESSITANT UN EFFORT DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR ÊTRE REMIS À NIVEAU.....	31
III. UNE DISPONIBILITÉ DES FORCES OBÉRÉE PAR LES RÉCENTES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'INSUFFISANTE MODERNISATION.....	35
A. DES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL POUVANT ENTRAÎNER UNE PERTE DE PRÈS DE 10 000 ETPT À L'ÉCHELLE DES DEUX FORCES.....	35
1. <i>La mise en œuvre de la directive européenne sur le temps de travail pourrait entraîner un coût équivalent à 4 000 ETPT.....</i>	<i>35</i>
2. <i>La mise en place des nouveaux cycles de travail dans la police nationale : une « bombe à retardement » susceptible d'exploser en 2019</i>	<i>37</i>

B. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DE LA POLICE NATIONALE : LA NÉCESSITÉ D'ENDIGUER LE FLUX ET D'APURER LE STOCK	40
C. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA SUPPRESSION DES TÂCHES INDUES, QUI MOBILISENT L'ÉQUIVALENT DE 6 000 ETPT	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Par rapport à ceux ouverts en 2018, les crédits de paiement (CP) demandés dans le cadre du PLF 2019 pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » sont en hausse de 1,62 %, tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement atteint 3,41 %.
2. Les crédits de la mission « Sécurités » dépassent de 1,2 % la trajectoire fixée par le triennal. Cette trajectoire n'apparaissait pas crédible lors de l'adoption de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022.
3. Conformément aux annonces du Gouvernement, le présent projet de loi de finances s'inscrit dans la tendance d'augmentation des effectifs constatée depuis 2013. Cette hausse, plus importante que l'an dernier, devrait en outre être, selon les prévisions du gouvernement, la plus importante du quinquennat : + 2 378 ETP en 2019 pour les deux programmes.
4. Cette augmentation des effectifs entraîne, cette année, une hausse préoccupante du ratio dépenses de personnel/ensemble des crédits. Alors qu'il avait connu une « stagnation » l'année précédente, ce ratio devrait connaître une augmentation en 2019 et atteindre 89,39 % pour la police nationale et 84,39 % pour la gendarmerie nationale.
5. Au regard de la programmation pluriannuelle, l'objectif de création de 10 000 emplois sur le quinquennat ne devrait pas permettre de faire diminuer ce ratio dans les trois années à venir, ce qui pourrait entraîner une dégradation des moyens, notamment en termes d'équipements et d'immobilier, des forces.
6. L'évolution positive du schéma d'emplois intervient alors même que les comparaisons internationales ne témoignent pas d'un sous-dimensionnement des forces de sécurité intérieure de notre pays.
7. Le parc automobile est marqué par une augmentation continue de l'âge moyen des véhicules et une dégradation de leur état. Le présent projet de loi de finances, qui prévoit 72 millions d'euros pour la police nationale et 61 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, ne devrait pas inverser cette tendance. Au-delà des questions purement quantitatives (nombre de véhicules, vieillissement), le caractère inadapté des véhicules aux missions spécifiques des forces de l'ordre est prégnant. Un recours à l'externalisation partielle du parc automobile pourrait constituer une piste d'évolution pertinente.
8. Bien que dans un état inégal, le parc immobilier des forces de sécurité intérieure constitue une préoccupation majeure. Les crédits prévus ne devraient pas permettre une mise à niveau satisfaisante de son état.

9. Outre une augmentation de la part des dépenses d'investissement et de fonctionnement dans le total des crédits, **l'amélioration des capacités opérationnelles de la police et de la gendarmerie nationales passe par un plus grand effort de modernisation et de mutualisation. La lutte contre les tâches indues, qui mobilisent annuellement l'équivalent de plus de 6 000 ETPT, doit constituer un axe majeur de cette modernisation.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 99 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE : LA DIMINUTION DE LA PART DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DANS LE TOTAL DU BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

A. UNE POURSUITE DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

1. Une augmentation des crédits de 1,62 % en moyenne pour les deux programmes

Comparaison des crédits ouverts en 2018 et demandés en 2019

(en millions d'euros, en %)

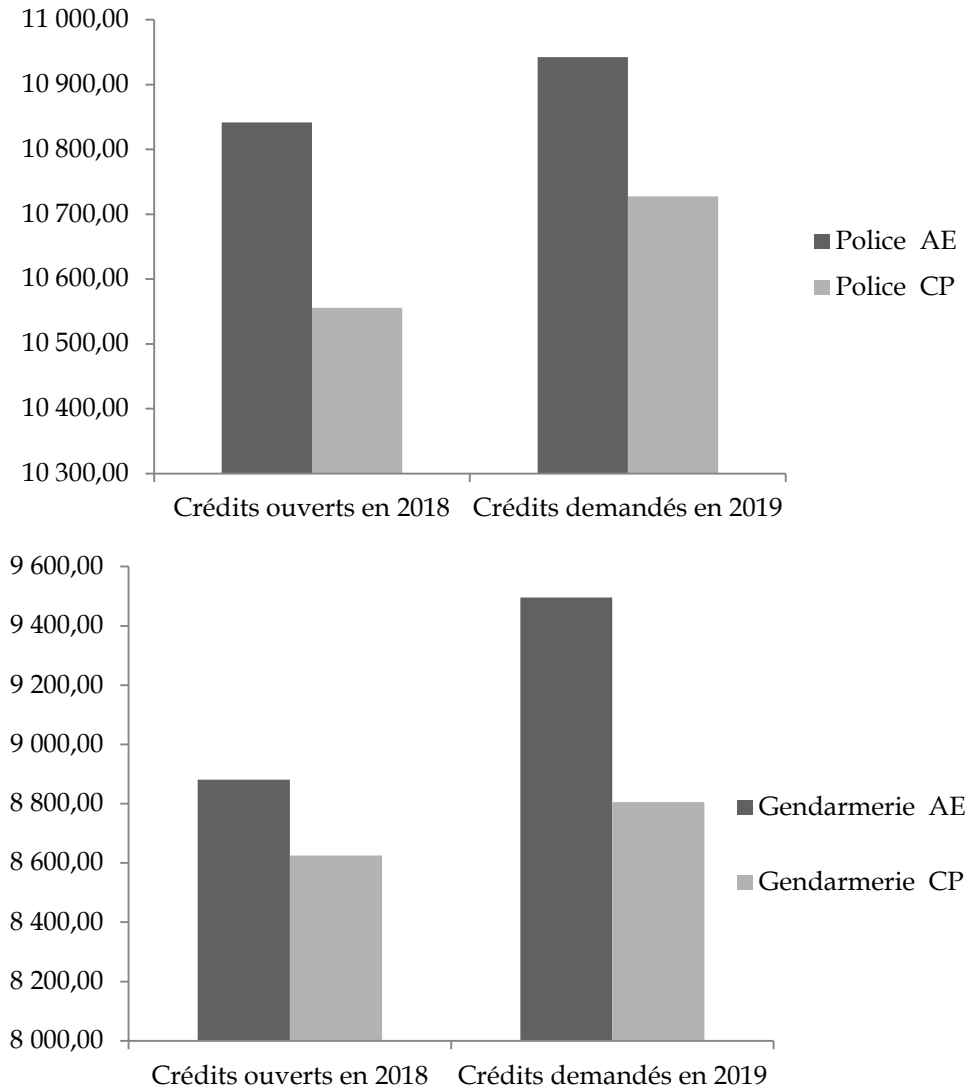
		Crédits ouverts en 2018	Crédits demandés en 2019	Évolution 2018-2019
Police nationale	AE	10 841,90	10 942,50	0,93%
	CP	10 555,80	10 727,50	1,63%
Gendarmerie nationale	AE	8 880,70	9 495,66	6,92%
	CP	8 625,00	8 805,44	2,09%
Total	AE	19 763,94	20 438,16	3,41%
	CP	19 222,16	19 532,94	1,62%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Par rapport à ceux ouverts en 2018, les crédits de paiement (CP) demandés dans le cadre du projet de loi de finances déposé par le gouvernement sont en hausse de 1,62 %, tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement (AE) atteint 3,41 %, notamment en raison de l'augmentation des AE demandées pour la gendarmerie nationale (conclusion de marchés pluriannuels). Pour mémoire, le budget adopté l'an dernier était en hausse de 2,36 % en AE et 1,34 % en CP.

Évolution des crédits de paiement et des autorisations d'engagement de la police et de la gendarmerie nationales

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Par rapport aux crédits consommés au début du quinquennat précédent, les crédits demandés en 2018 progressent de 14,53 % en CP et de 20,16 % en AE.

Comparaison des crédits consommés en 2012 et demandés en 2019

(en millions d'euros, en %)

		Crédits consommés en 2012	Crédits demandés en 2019	Évolution 2017-2018
Police nationale	AE	9 127,70	10 942,50	19,88%
	CP	9 205,30	10 727,50	16,54%
Gendarmerie nationale	AE	7 881,90	9 495,66	20,47%
	CP	7 849,30	8 805,44	12,18%
Total	AE	17 009,60	20 438,16	20,16%
	CP	17 054,60	19 532,94	14,53%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Un dépassement prévisible de la programmation triennale

Les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » concentrent en 2019 plus de 95 % des crédits de la mission « Sécurités ». L'évolution de la mission par rapport au triennal constitue donc un bon indicateur de la position des deux forces¹.

Sur la trajectoire triennale fixée par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, les crédits hors CAS « Pensions » de la mission « Sécurités » augmentent de 2,10 %, contre une augmentation en moyenne de 3 % pour les missions du budget général². En prenant en compte les prévisions d'inflation, cette programmation prévoit une évolution négative des crédits, qui devraient diminuer de 0,4 %.

En réalité, les crédits de la mission « Sécurités » prévus par le projet de loi de finances pour 2019 dépassent de 1,2 % la trajectoire fixée par le triennal (alors que ceux du budget de l'État pris dans sa globalité dépassent cette trajectoire de 0,3 %).

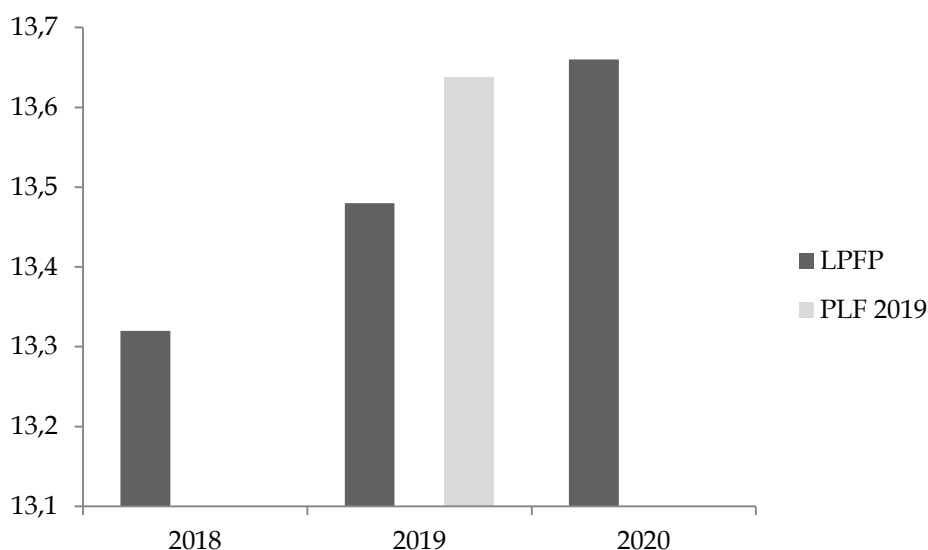
¹ La mission étant également constituée des programmes « Sécurité et éducation routières » et « Sécurité civile ».

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Évolution des crédits de paiements de la mission « Sécurité » par rapport au triennal 2018-2020

(en milliards d'euros et en %)

	PLF 2019 constant	Écart LFI 2018	Écart LFI 2018 en %	Écart LPFP	Écart LPFP en %
Mission « Sécurité »	13,638	+ 0,320	+ 2,4%	+ 0,160	+ 1,2%



Source : commission des finances du Sénat, à partir de la loi de programmation des finances publiques (2018-2022)

Le dépassement de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques n'est pas surprenant. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur spécial avait estimé que cette trajectoire n'était pas crédible¹, alors que la sécurité nationale était toujours présentée comme une priorité et que le contexte sécuritaire demeurerait particulièrement tendu. Cette trajectoire apparaissait en outre contradictoire avec l'annonce par le Président de la République de la création de 10 000 emplois au sein des forces de sécurité intérieure sur le quinquennat (cf. *infra*).

¹ Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

B. UNE IMPORTANTE VAGUE DE RECRUTEMENT, ENTRAINANT UNE HAUSSE DU RATIO DÉPENSES DE PERSONNEL / BUDGET TOTAL

**1. La plus importante vague de recrutement du quinquennat :
+ 2 378 ETP en 2019 pour les deux programmes**

Comme l'a montré le rapport de l'inspection générale des finances dédié aux effectifs de la police et de la gendarmerie nationales¹, pour la période 2013-2016, le total des créations d'emplois est de 6 551 équivalents temps plein (ETP), auxquels se sont ajoutés 2 286 ETP de la loi de finances pour 2017, soit 8 837 sur cinq années, entre les 31 décembre 2013 et 2017. Ces créations d'emploi ont été faites dans le cadre des différents plans de renforcement dont ont bénéficié la police et la gendarmerie nationales (plan de lutte contre le terrorisme, plan de lutte contre l'immigration clandestine, pacte de sécurité). En 2017, le schéma d'emploi de la police nationale a été réalisé à hauteur des 2 031 créations d'emplois prévues à périmètre constant.

Le rythme de recrutement devrait sensiblement s'accroître sur le quinquennat actuel, puisque le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre, la Police nationale bénéficie de 7 500 ETP et la Gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

Le présent projet de loi de finances prévoit pour la police nationale, en 2019, une augmentation de 1 735 emplois à périmètre constant. L'effectif-cible au 31 décembre 2019 s'établit donc à 151 440 ETP.

Effectifs de la police nationale prévus pour 2019

(en ETP)

	ETP
Effectif ETPE prévu au 31 décembre 2018	149 883
Part PN du plan 10 000	1735
Cible ETP proposée au PLF 2019	151 618
Retrait du solde des transferts	-178
Cible ETP 2019 avec transferts	151 440

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

¹ Inspection générale des finances, *Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, février 2017.*

Pour la police nationale, cette augmentation des effectifs concerne principalement le corps d'encadrement et d'application de la police nationale (création de 1 479 ETP).

Répartition du schéma d'emplois par catégorie en 2019

(en ETP)

	Police nationale
Personnels administratifs	177
Personnels techniques	360
Ouvriers d'État	- 28
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement	- 399
Corps d'encadrement et d'application	1 479
Personnels scientifique	200
Adjoints de sécurité	-54
Total	1735

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Pour la gendarmerie nationale, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit un schéma d'emplois positif de 643 ETP :

- + 625 ETP au titre des créations d'emplois du plan présidentiel (2^e annuité de la création de 2 500 emplois sur la période 2018-2022) ;

- - 33 ETP au titre des suppressions d'emplois en administration centrale ;

- + 54 ETP au titre de l'augmentation des effectifs du renseignement territorial ;

- - 3 ETP au titre du redéploiement d'effectifs pour la création de l'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC).

**Évolution prévisionnelle créations suppressions des effectifs
de la gendarmerie nationale jusqu'en 2022**

(en ETP)

	2019	2020	2021	2022	Total
Créations de postes dédiés aux missions de sécurité	625	625	375	375	2 500
Suppression de postes en administration centrale	-33	-33	-33	-33	-165
Renseignements territorial	54	27	27	27	135
Agence numérique de la sécurité civile	-3				-3
TOTAL	643	619	369	369	2 459

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette hausse devrait concerner très majoritairement le corps des sous-officiers.

Répartition du schéma d'emplois par catégorie en 2019

(en ETP)

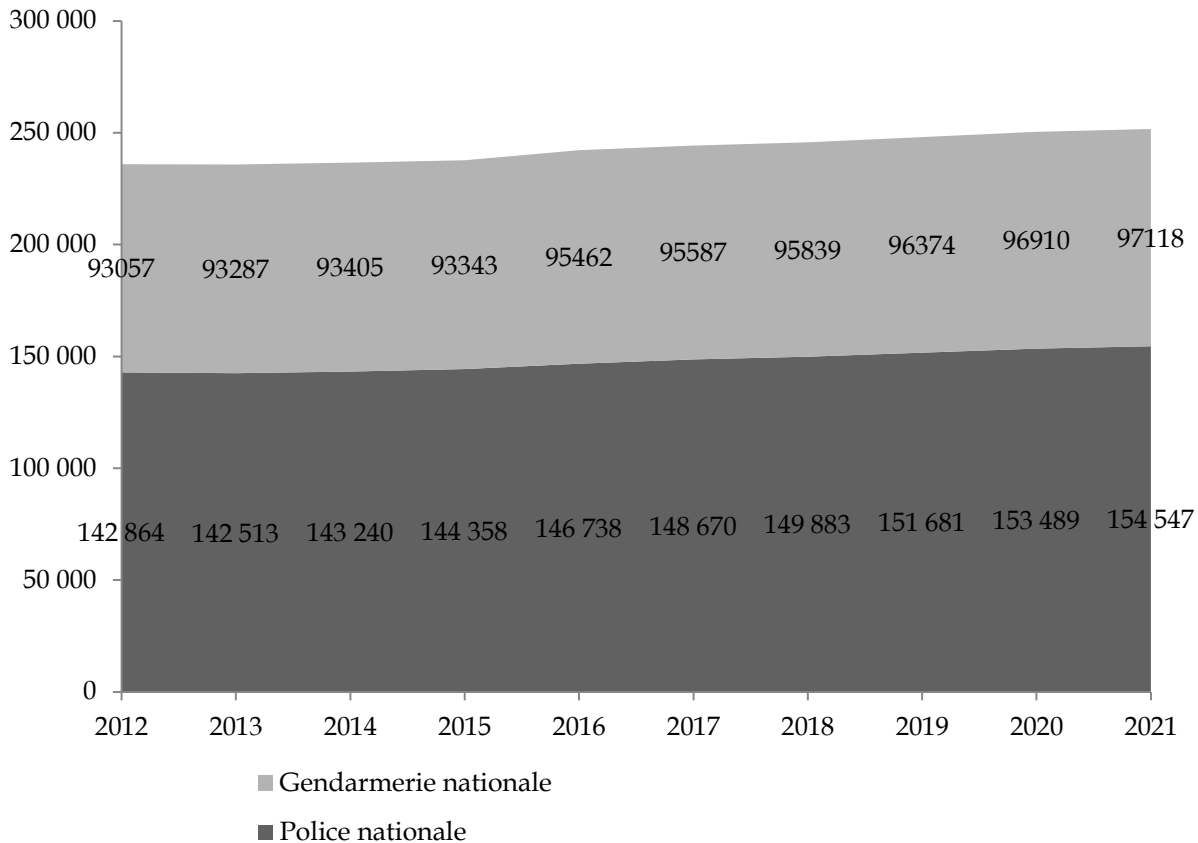
	Gendarmerie nationale
Personnels administratifs	84
Personnels techniques	77
Ouvriers d'État	- 21
Officiers (gendarmes)	- 346
Sous-officiers (gendarmes)	850
Volontaires (gendarmes)	- 1
Total	643

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Conformément aux annonces du gouvernement, le présent projet de loi de finances s'inscrit dans la tendance d'augmentation des effectifs constatée depuis 2013. **Cette hausse, plus importante que l'an dernier, devrait en outre être, selon les prévisions du gouvernement, la plus importante du quinquennat.**

Effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale depuis 2012

(en ETP réalisés jusqu'en 2017 et prévus ensuite)



*Prévisions effectuée d'après les schémas d'emploi de la LFI 2018 et du PLF 2019

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette augmentation des effectifs entraîne, cette année, une dégradation préoccupante du ratio dépenses de personnel/ensemble des crédits.

2. Une dégradation du ratio dépenses de personnel/ensemble des crédits

Alors qu'il avait connu une « stagnation » l'année précédente, ce ratio devrait connaître une augmentation en 2019 et atteindre 89,39 % pour la police nationale et 84,39 % pour la gendarmerie nationale. La différence entre les deux forces s'explique notamment par le fait que les loyers des gendarmes hébergés ne sont pas inclus dans les dépenses de personnel¹.

¹ Même si cet avantage ne peut être juridiquement regardé comme un avantage en nature, en raison des sujétions particulières auxquelles sont soumis les gendarmes.

Part des dépenses de personnel dans le total des crédits

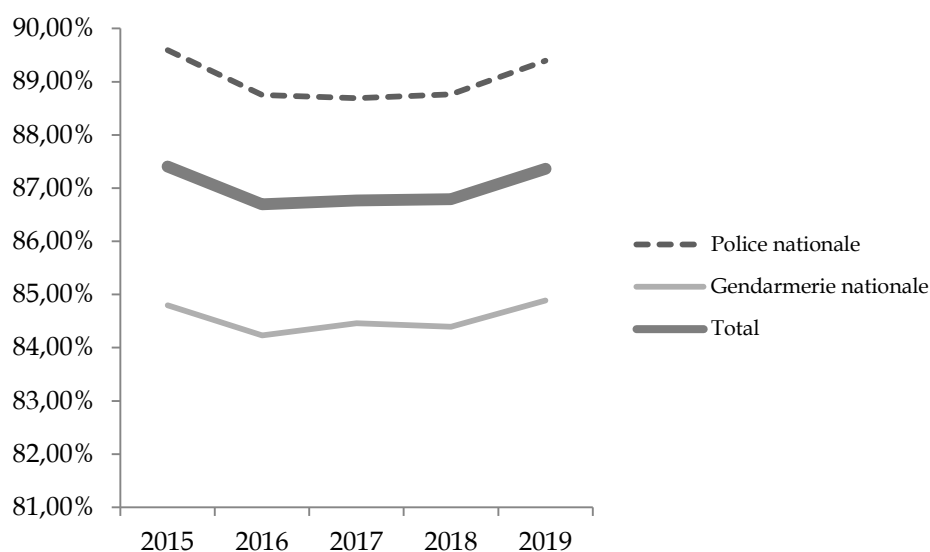
(en millions d'euros)

		2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
Police nationale	Titre 2	8 692,72	8 837,90	9 187,97	9 369,52	9 589,63	2,35%
	Total	9 702,57	9 957,80	10 359,61	10 555,80	10 727,50	1,63%
	Titre 2 / Total	89,59%	88,75%	88,69%	88,76%	89,39%	
Gendarmerie nationale	Titre 2	6 908,62	6 998,10	7 270,99	7 306,50	7 474,87	2,30%
	Total	8 147,32	8 308,30	8 608,77	8 657,74	8 805,45	1,71%
	Titre 2 / Total	84,80%	84,23%	84,46%	84,39%	84,89%	
Total pour les deux programmes	Titre 2	15 601,34	15 836,00	16 458,96	16 676,02	17 064,50	2,33%
	Total	17 849,89	18 266,10	18 968,38	19 213,54	19 532,95	1,66%
	Titre 2 / Total	87,40%	86,70%	86,77%	86,79%	87,36%	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ce ratio avait connu une diminution à partir de 2014 à la faveur, notamment, des différents plans de renforcement ; il est regrettable que les efforts entamés ne soient pas poursuivis en début de quinquennat.

L'amélioration du ratio à partir de 2014 doit en outre être nuancée par le fait que la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses demeure encore à un niveau significativement plus élevé qu'en 2006. En réalité, entre l'exécution de l'année 2006 et le projet de loi de finances pour 2019, les dépenses de personnel ont augmenté de plus 34,53 %, tandis que les autres dépenses ont connu une baisse de 6,53 %.

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006

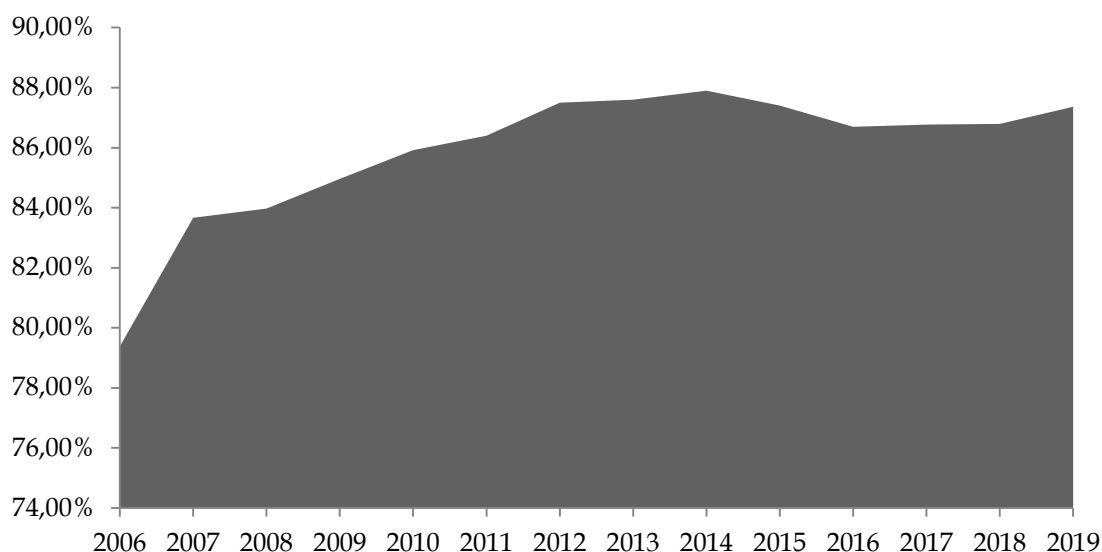
(en millions d'euros)

	2006	2019	Évolution 2006 / 2019
Titre 2	12 685,00	17 064,50	34,53%
Hors titre 2	2 641,00	2 468,44	-6,53%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Évolution de la part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Au regard de la programmation pluriannuelle, l'objectif de création de 10 000 emplois sur le quinquennat ne devrait pas permettre de faire diminuer ce ratio dans les trois années à venir, ce qui pourrait entraîner une dégradation des moyens, notamment en termes d'équipements et d'immobilier, des forces.

Outre les plans massifs de recrutement, **l'augmentation des dépenses de personnel s'explique par les mesures de revalorisation générales** (point d'indice) et catégorielles. Les policiers et les gendarmes ont obtenu, en avril 2016, la signature de deux protocoles leur accordant d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations. Les coûts supplémentaires liés à ces protocoles, limités sur l'année 2016, seront particulièrement élevés sur les années 2017 à 2019 et s'échelonnent jusqu'en 2022.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans un récent référé¹, l'ensemble des mesures catégorielles a un coût annuel élevé et mal maîtrisé. Leur coût supplémentaire en 2017 par rapport au montant des dépenses exécutées en 2016, hors contribution au CAS « Pensions » est ainsi estimé à plus de 200 millions d'euros en 2017 et à 492,8 millions en 2019.

Ces observations doivent inciter les deux forces à mener **une réflexion d'ensemble sur les moyens permettant de mieux maîtriser leur masse salariale en ajustant, au besoin, la rapidité de l'avancement et les modalités de déroulement des carrières.**

3. Des comparaisons internationales qui ne témoignent pas d'une sous-dotation de la France en effectifs policiers

L'évolution positive du schéma d'emploi intervient alors même que les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays, bien au contraire.

Les difficultés liées aux comparaisons internationales en la matière sont bien connues. Les organisations administratives sont différentes d'un pays à l'autre. Une majorité d'États européens étant de nature fédérale, les coûts sont supportés par différentes strates administratives (fédéral, régional, voire municipal). Ensuite, la répartition des missions entre les fonctionnaires des différentes directions n'est pas la même d'un pays à l'autre et le degré d'externalisation peut varier selon les choix étatiques.

Ces difficultés sont accrues par l'absence d'un service pleinement dédié à la réalisation de ces comparaisons au sein du ministère de l'intérieur. La Cour des comptes, dans la récente enquête sur les moyens d'équipement qu'elle a réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat a d'ailleurs indiqué s'être heurtée à ces difficultés, qui l'ont empêchée d'étayer son étude de comparaisons internationales².

¹ 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.

² Rapport d'information n° 717 (2017-2018) de M. Philippe Dominati sur l'enquête de la Cour des comptes sur les équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation), fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 septembre 2018.

Les éléments de comparaison disponibles convergent toutefois pour écarter la thèse d'une sous-dotation de la France en effectifs de police et de gendarmerie nationales.

Le ratio police/population de la France apparaît comme se situant dans la moyenne des pays européens, alors même que les effectifs français ne tiennent pas compte des 7 000¹ militaires mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelle » depuis les attentats de janvier 2015 pour assurer des missions de sécurité intérieure, ni de ceux des polices municipales.

¹ Le format de l'opération « Sentinelle » est variable, et oscille entre 4 000 et 10 000 militaires selon les périodes.

Ratio police/population en Europe

Pays	Population (millions)	Effectif total des services de police	Ratio police / population
Allemagne	82.1	300 000	1/273
Autriche	8.7	26.000	1/334
Belgique	10,7	48 000	1/222
Bulgarie	7.1	27.000	1/262
Chypre	0.85	5 429	1/157
Croatie	4.2	20.000	1/210
Danemark	5.7	11.000	1/518
Espagne	46,6	159 400	1/292
Estonie	1.3	5.000	1/260
Finlande	5.5	10 000	1/550
France	67.2	240.000	1/281
Grèce	10.7	48.000	1/223
Hongrie	9.7	38.000	1/255
Irlande	4.7	15 000	1/313
Italie	61	276500	1/220

Pays	Population (millions)	Effectif total des services de police	Ratio police / population
Lettonie	1.9	6.000	1/316
Lituanie	2.8	8 450	1/331
Luxembourg	0.503	2 020	1/249
Malte	0.408	2170	1/188
Pays-Bas	17	66 800	1/254
Pologne	38.1	121 000	1/314
Portugal	10.3	46 214	1/223
République Tchèque	10.6	40 500	1/261
Roumanie	19.9	90 000	1/221
Royaume-Uni	64.6	151 195	1/427
Slovaquie	5.4	23.000	1/234
Slovénie	2.0	8.517	1/234
Suède	9.9	28.689	1/345

Source : commission des finances, d'après les données transmises par la direction de la coopération internationale

La comparaison de la structure des dépenses avec le Royaume-Uni ou l'Allemagne confirme par ailleurs le caractère trop élevé de la part des dépenses de personnel dans le budget total des forces de sécurité intérieure.

La structure des dépenses des forces de sécurité intérieure en Espagne et au Royaume-Uni

En ce qui concerne l'Espagne, le budget 2016 du ministère de l'intérieur espagnol prévoyait d'atteindre la somme de 8,012 milliards d'euros. Cela représentait alors 3,2 % du budget de l'État. Le sous-secrétariat d'État à la Sécurité représentait 85 % du budget de l'ensemble du ministère.

En termes de structure des dépenses, pour l'ensemble du ministère, le personnel représentait 78 % du budget (86 % pour la Police et la Garde civile qui sont des unités à très fort effectif).

En ce qui concerne le Royaume-Uni, les éléments recueillis datent de 2017. Les forces de police (Angleterre et Pays de Galles) regroupent environ 200 000 personnes, principalement des personnels de terrain (*constables, sergeants* mais aussi des réservistes ou volontaires), des personnels d'encadrement (*inspectors, chief inspectors*), de commandement/direction (*superintendents* et rangs plus élevés) mais aussi des personnels administratifs et de soutien (*police staff*)¹.

Les budgets alloués aux forces de sécurité (Angleterre, Pays de Galles, Irlande du Nord, Ecosse, Agence de Police Nationale) sont de 14 milliards de livres sterling par an (hors lutte contre le terrorisme). Les forces bénéficient d'un financement local et national (*Home Office*). Des économies ont été réalisées ces dernières années par le gel des salaires les plus élevés et des réductions d'effectifs. Au total, 80 % du budget est consacré aux rémunérations et pensions.

Source : direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur

Au total, les comparaisons internationales relativisent la nécessité de procéder à des recrutements massifs pour permettre à la France d'atteindre un standard international. Plus gravement encore, votre rapporteur spécial estime que l'augmentation des dépenses de personnel est de nature à obérer la capacité opérationnelle des forces, ces créations de postes étant réalisées au détriment des dépenses d'investissement et de fonctionnement (cf. *infra*).

Lors de ses auditions, votre rapporteur spécial a par ailleurs pu constater que le supposé « manque d'effectifs » ne constituait pas la préoccupation principale des organisations syndicales². Par ailleurs, les traductions de ces recrutements n'est, selon les agents, pas toujours « palpable sur le terrain ». Ceci s'explique, par le fait que les recrutements abondent notamment des services spécialisés (renseignement intérieur) et non les services de sécurité publique.

Surtout, l'insuffisance des moyens et l'organisation déficiente (cycles horaires, tâches indues, etc.) neutralisent l'impact de ces recrutements.

¹ Ces chiffres n'incluent cependant pas les personnels affectés à des missions de sécurité dans d'autres champs d'activité (immigration par exemple, gérée par un corps indépendant du ministère de l'intérieur, la Border Force).

² Un représentant du corps des officiers de police nationale a d'ailleurs affirmé qu'il n'y avait pas besoin d'effectifs supplémentaires.

II. UNE INSUFFISANCE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'ÉQUIPEMENT PORTANT ATTEINTE À LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES

A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : UNE STAGNATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES DEUX FORCES

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale » par rapport à 2018

(en millions d'euros, en %)

	AE			CP		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
Dépenses de personnel	7 278,28	7 474,87	2,70%	7 278,28	7 474,87	2,70%
Dépenses de fonctionnement	1 419,90	1 845,31	29,96%	1 139,62	1 149,62	0,88%
Dépenses d'investissement	177,00	170,00	-3,95%	200,81	173,96	-13,37%
Dépenses d'intervention	5,49	5,49	0,00%	6,29	6,99	11,05%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les dépenses de fonctionnement¹ du programme « Gendarmerie nationale » s'élèveront à 1 845,3 millions d'euros en AE et à 1 149,6 millions d'euros en CP selon le projet de loi de finances pour 2019 contre 1 419,9 en AE et 1 139,6 en CP en loi de finances initiale pour 2018.

En raison du biais introduit par le lancement de marchés pluriannuels l'an dernier, la comparaison des dotations doit être menée en CP.

On constate ainsi une hausse de 10 millions d'euros qui, ramenée à périmètre constant, s'établit à 36 millions d'euros entre 2018 et 2019. En effet, le présent projet de loi de finances 2019 comprend la suppression du dispositif des loyers budgétaires², ce qui implique un retraitement de 26 millions d'euros entre les deux années.

¹ Les dépenses de fonctionnement (titre 3) regroupent principalement les dépenses relatives à la formation, à l'alimentation et aux déplacements des personnels, le carburant, les achats de matériels d'équipements, les effets d'habillement, les matériels informatiques et bureautiques, les loyers budgétaires et de droit commun ainsi que les dépenses d'action sociale.

² Loyers versés par les administrations occupantes à l'État propriétaire pour les immeubles soumis à ce dispositif. Ce dispositif est supprimé pour toutes les administrations par le présent projet de loi de finances, à l'exception de ceux concernant la mission « Défense ».

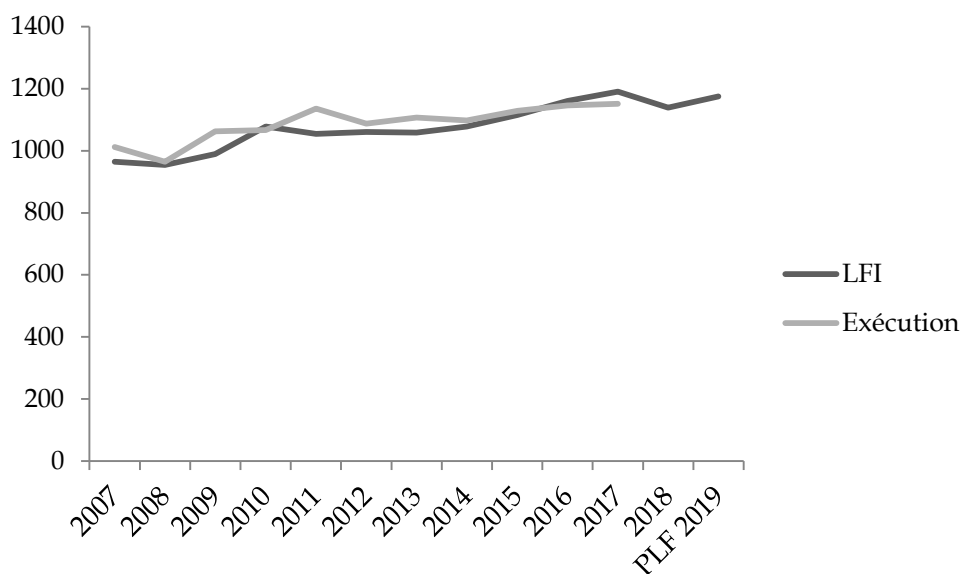
Le budget de fonctionnement prévu par le projet de loi de finances pour 2019 permet notamment de :

- réaliser un effort sur les crédits de fonctionnement de la réserve opérationnelle ;
- d'augmenter la dotation relative à l'activité de la gendarmerie mobile ;
- de prendre en compte le coût « sac à dos » des effectifs recrutés, ce qui constitue une mesure bienvenue, cette dernière ayant fait défaut dans la précédente loi de finances ;
- de prendre en compte la hausse du coût du carburant.

Il convient de relever que l'achat de tablettes numériques NEOGEND n'est pas prévu par le présent projet de loi de finances.

Évolution des dépenses de fonctionnement de la Gendarmerie nationale

(en millions d'euros, en CP)



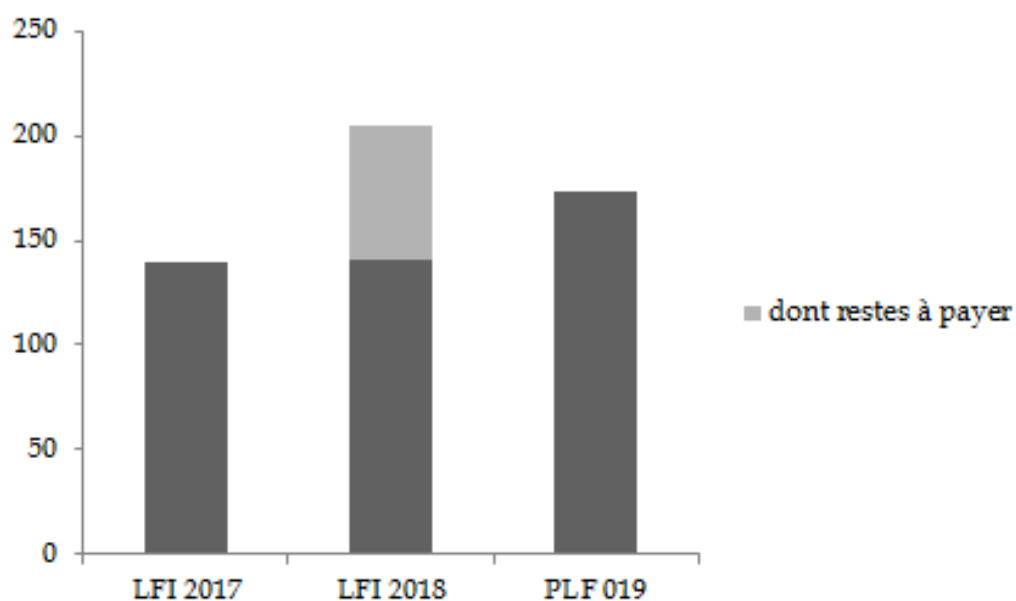
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

S'agissant des **dépenses d'investissement de la gendarmerie nationale**, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit l'ouverture de 170 millions d'euros d'AE et de 174 millions de CP, contre 177 millions d'euros d'AE et 200,8 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2018.

Entre 2018 et 2019, la baisse de près de 27 millions d'euros de CP résulte principalement de la baisse du reste à payer au titre du plan de réhabilitation immobilier ainsi que l'absence de reste à payer au titre des moyens lourds de projection et d'intervention et des investissements dans les systèmes d'information et de communication.

Évolution des dépenses d'investissement de la gendarmerie nationale

(en millions d'euros, en CP)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement
du programme « Police nationale » par rapport à 2018**

(en millions d'euros, en %)

	AE			CP		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
Dépenses de personnel	9 369,52	9 589,63	2,35%	9 369,52	9 589,63	2,35%
Dépenses de fonctionnement	1 109,54	1 027,41	-7,40%	810,72	824,18	1,66 %
Dépenses d'investissement	323,29	285,32	-11,74%	335,98	273,62	-18,56%
Dépenses d'intervention	39,57	33,22	-16,05%	39,57	33,22	-16,05%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits de fonctionnement du programme « Police nationale » prévus pour 2019 diminuent en AE de 7 % et augmentent de 1,66 % en CP. La forte baisse en AE s'explique notamment par leur niveau particulièrement élevé en 2018, lié aux AE pluriannuelles relatives aux nouveaux marchés de gaz et d'électricité et à celles relatives au marché d'habillement.

Comme pour la gendarmerie nationale, ils prennent en compte les mesures nouvelles accordées au titre du coût « sac à dos » pour la création des nouveaux effectifs, la montée en charge de la réserve civile (7,9 millions d'euros) et la montée en puissance des services de renseignement (soit 8,5 millions d'euros).

Le présent projet de loi de finances intègre également la hausse des frais de déplacements, la hausse du carburant, ainsi que les **besoins croissants liés à l'entretien des véhicules du fait du vieillissement du parc automobile, et des travaux d'entretien et d'aménagement destinés à entretenir le parc immobilier.**

L'écart entre 2018 et 2019 est principalement lié à la suppression des loyers budgétaires (- 62 millions d'euros) évoquées *supra*.

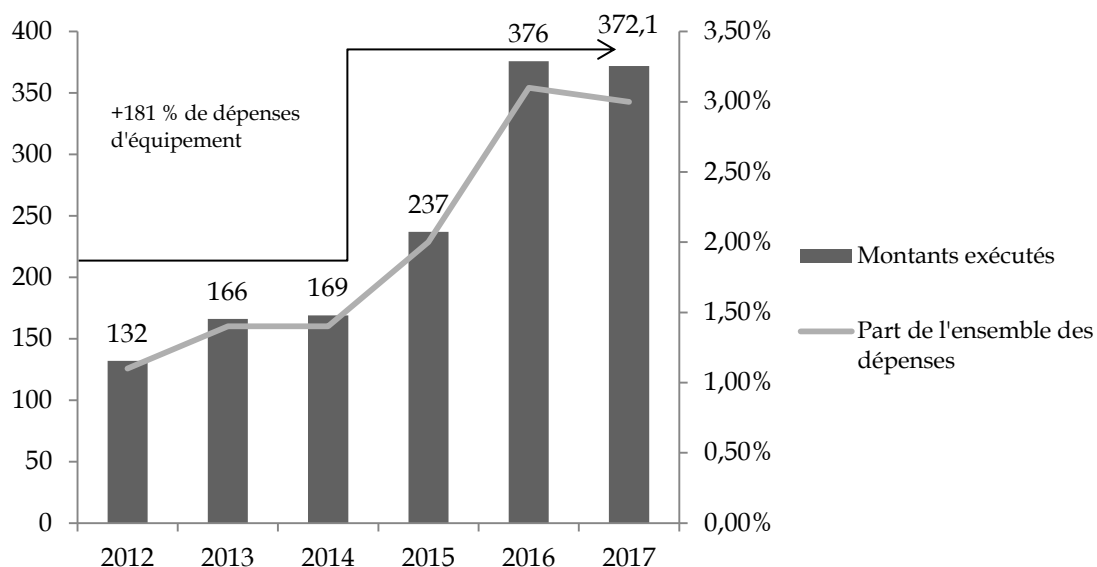
B. DES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS, QUI DEMEURENT TOUJOURS INSUFFISANTES

1. L'augmentation des dépenses d'équipement depuis 2012 n'empêche pas la subsistance d'importants points noirs

Les dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre ont progressé très sensiblement entre 2012 et 2017. L'augmentation a été particulièrement marquée à partir de 2015 dans le cadre de plans successifs de renforcement (PLAT¹ 1, PLAT 2, Plan migrants, PSP²), notamment en matière d'habillement, moyens de protection, d'armes et de munitions. Dans son enquête relative à ce sujet³, la Cour des comptes a ainsi relevé que le montant alloué à ces dépenses (habillement, moyens de protection, armes et munitions) avait quasiment triplé sur cette période (+ 181 %).

Évolution des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales et de leur part dans l'ensemble des dépenses

(en millions d'euros, en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de la Cour des comptes.

Des avancées notables ont été réalisées, notamment dans le domaine de l'armement (acquisition de fusils HK pour les unités primo-arrivantes en cas de tuerie de masse, acquisition de pistolets à impulsion électrique, très appréciés des policiers et gendarmes), de l'équipement numérique (projets

¹ Plan de lutte antiterroriste.

² Pacte de sécurité publique.

³ Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre*, 2018.

NEOPOL et NEOGEND) ou de l'habillement (uniformes, moyens de protection).

Plusieurs points noirs demeurent néanmoins, qui menacent directement la capacité opérationnelle des forces, leur sécurité, ainsi que celle des citoyens.

- la **formation continue** (financée par les dépenses de fonctionnement) reste très largement insuffisante. Pour la police nationale, elle est en grande partie utilisée pour la formation au tir (12 heures annuelles/90 cartouches tirées, elle-même considérée comme insuffisante par les policiers¹), rendant difficile l'accès aux formations plus spécialisées. En 2017, la majorité des policiers (51 %) n'avait pas bénéficié de ces trois séances réglementaires ;

- les crédits **d'équipement** et notamment l'accès aux munitions restent très largement déficitaires. Cette « pénurie » de munitions empêche de nombreux agents de faire le nombre minimal de tir d'entraînement demandé.

Dans ce domaine, votre rapporteur spécial plaide pour que l'accès aux stands de tir privés soit facilité pour les policiers. Si ce dernier est autorisé par principe pour les gendarmes, il est soumis à l'agrément de la commission d'homologation des stands de tir (CAHOST) pour la police nationale, ce qui semble constituer une différence subie par les policiers difficilement compréhensible. Cet agrément est d'ailleurs vécu par les policiers, tous niveaux hiérarchiques confondus, comme une perte de temps superflue². Un accès des policiers aux stands de tir privés, comme cela est possible pour les gendarmes, devrait également être favorisé.

De manière plus générale, l'état du parc automobile est souvent cité, à juste titre, comme la principale préoccupation des policiers et des gendarmes en matière d'équipements. La Cour des comptes a d'ailleurs considéré, dans l'enquête précitée, que ce sujet constituait une des principales préoccupations relatives à l'équipement des forces de sécurité intérieure.

2. Un vieillissement du parc automobile confirmé par la Cour des comptes, confirmant la nécessité d'opérer une véritable « remise à plat » de sa gestion

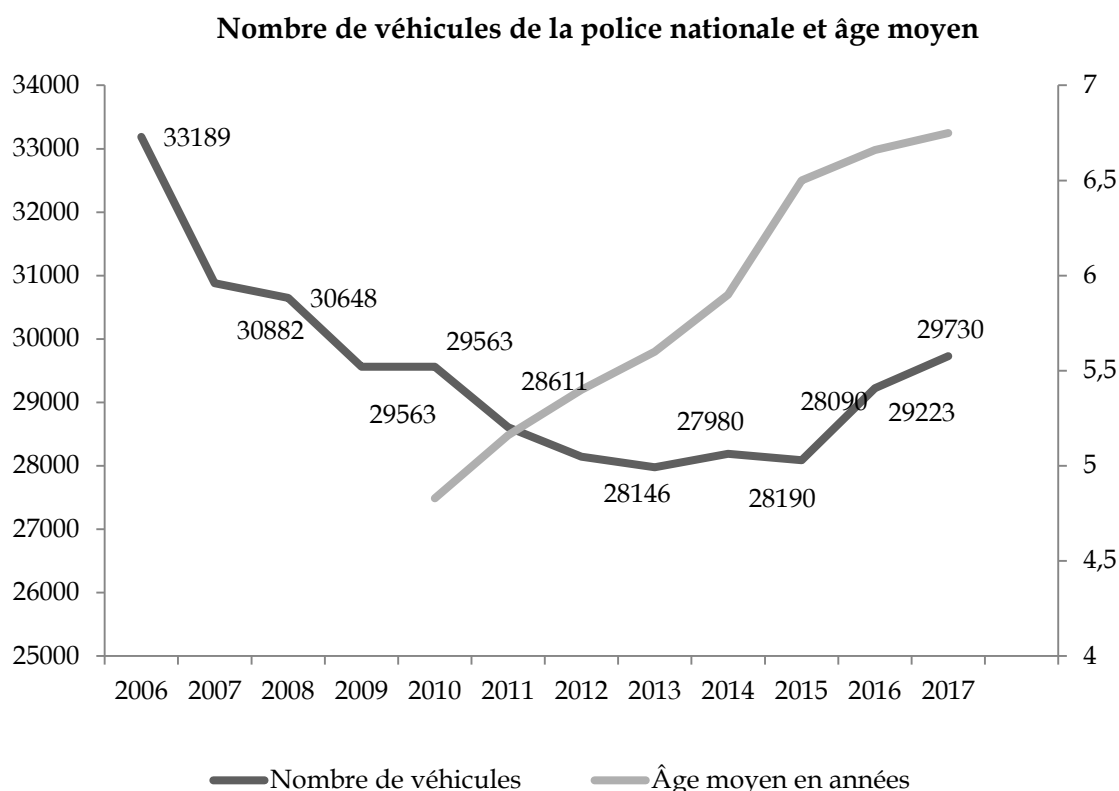
Cette vétusté est attestée par **l'augmentation continue de l'âge moyen des véhicules**, qui constituent pourtant l'un des principaux outils quotidiens des différentes unités, aussi bien de police que de gendarmerie. Les crédits prévus pour 2019 ne devraient pas inverser cette tendance.

¹ À titre d'information, le nombre de cartouches tirées est beaucoup plus élevé pour les douaniers.

² Témoignages requis par votre rapporteur spécial à l'hôtel de police de Metz.

Au 1^{er} janvier 2018, le **parc automobile de la police nationale se compose de 29 598 véhicules**, répartis entre les deux roues (cyclomoteurs, scooters, motos), les véhicules utilitaires, les poids-lourds et les véhicules de transport en commun de personnes (TCP).

Après une augmentation de 1 640 véhicules entre janvier 2015 et janvier 2017 le nombre de véhicules du parc automobile de la police nationale s'est stabilisé autour de 30 000.



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

Ce vieillissement, que votre rapporteur spécial avait analysé lors de l'examen du précédent projet de loi de finances¹, a depuis lors été confirmé par la Cour des comptes, qui indique que « **sur la période 2012-2016, le vieillissement des véhicules est supérieur à deux ans dans la police nationale (l'âge moyen des seuls véhicules légers est passé de 3,65 ans à 5,75 ans au 1^{er} janvier 2017)** »². Leur âge moyen atteint, au 1^{er} janvier 2018, 6 ans et 4 mois.

¹ Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

² Cour des comptes, L'équipement des forces de l'ordre, 2018.

Nombre et âge moyen par type de véhicule au sein de la police nationale

	Deux roues	Véhicules légers	Véhicules spécialisés ¹
Total général	4 739	19 070	5 789
Âge moyen	9 ans et 4 mois	6 ans et 4 mois	9 ans

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

Pour la police nationale, les critères de réforme d'un véhicule léger sont un kilométrage de 170 000 km ou un âge de 8 ans. Actuellement 8 320 véhicules sont maintenus en service malgré le fait qu'ils soient touchés par au moins un de ces critères. Dans les 5 années à venir ce sont encore 9 600 véhicules qui atteindront ces critères, soit en totalité 17 920 véhicules qui auront dépassé au moins un des critères de réforme.

Afin d'assurer un rajeunissement de la flotte, environ 3 000 véhicules doivent être acquis chaque année. Depuis 2010, ce chiffre n'a jamais été atteint. **Par ailleurs, pour rattraper le retard existant tout en anticipant les nouvelles réformes, la cible d'acquisition est en réalité supérieure à 3 500 véhicules par an, ce qui équivaut à un investissement supérieur à 80 millions d'euros par ans sur plusieurs années. Les crédits alloués par le présent projet de loi de finances (72 millions d'euros) apparaissent, en tout état de cause, inférieurs aux besoins importants de l'institution policière.**

Nombre annuel de véhicules acquis et mis à la réforme par la police nationale depuis 2010

Année	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules achetés	Engagement financier correspondant en millions d'euros
2010	2 272	1 320	
2011	1 785	1 303	
2012	2 741	2 165	44
2013	2 299	2 181	38,3
2014	1 834	2 498	38,9
2015	1 692	2 301	52,1
2016	1 963	2 519	53,9
2017	1 950	1 366	33,7
2018 (prévision)	1 743	3 008 (cible)	74 (cible)
2019 (prévision)	2 407	3 000 (cible)	72 (cible)

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

¹ Poids lourds, véhicules automoteurs spécialisés, véhicules de transports en commun de personnes.

Le parc automobile de la gendarmerie nationale est constitué de 27 892 véhicules qui présentent un âge moyen de 7,4 ans et un kilométrage moyen de 121 400 km. Le parc deux-roues est constitué de 3 817 véhicules qui présentent un âge moyen de 6,8 ans et un potentiel de 56 700 km.

Il est à noter que le kilométrage moyen des véhicules de la gendarmerie nationale est en baisse. Cela s'explique par l'effort budgétaire consacré depuis 3 ans au renouvellement automobile et par la réforme prioritaire des véhicules présentant les critères de réforme (pour les véhicules légers : 8 ans et un kilométrage supérieur à 200 000 km¹). Le nombre de véhicules ayant atteint les critères de réforme et maintenus en service est de 507.

Nombre annuel de véhicules acquis et mis à la réforme par la gendarmerie nationale depuis 2015

Année	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules acquis
2015	2 541	2 099
2016	2 178	3 030
2017	1 443	3 040
2018 (prévision)*	556	1 742**

*Sur la période du 01/01/2018 au 01/09/2018.

** La possible levée du gel budgétaire pourrait conduire à réviser ce nombre à la hausse (1 260 véhicules supplémentaires pour 31 millions d'euros sont demandés en dégel).

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

En ne retenant que le critère lié à l'âge, l'acquisition de 4 000 véhicules par an est toutefois nécessaire pour garantir le renouvellement intégral du parc tous les huit ans. Par ailleurs, cette estimation ne prend pas en compte le fait qu'entre 2010 et 2017, en ce qui concerne les véhicules légers, seuls 16 500 véhicules ont été achetés (au lieu de 24 000), ce qui exigerait un rattrapage supplémentaire conséquent.

Les moyens prévus pour 2019 pour la gendarmerie nationale apparaissent donc également insuffisants.

Pour 2019, le budget consacré au renouvellement du parc de véhicules de la gendarmerie nationale est de :

- 61 millions d'euros, visant à l'acquisition de 2 800 véhicules 2 et 4 roues ;

¹ La police nationale recourt à des critères plus flexibles détaillés dans la circulaire de gestion N° 702/DRCPN/SDL/BMM du 22/07/2011, liés à la situation du véhicule.

- 2 millions d'euros supplémentaires destinés à l'acquisition de véhicules lourds afin de débiter le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre.

Ces moyens apparaissent insuffisants, aussi bien pour les véhicules légers, qui ne verront pas leur âge moyen baisser que pour les véhicules lourds. Ces derniers sont hors d'âge et génèrent des coûts de maintenance importants et difficilement maîtrisables.

Au-delà des questions purement quantitatives (nombre de véhicules, vieillissement), le caractère parfois inadapté des véhicules aux missions spécifiques des forces de l'ordre doit également être évoqué. L'exemple de l'armement embarqué dans les équipages BAC est, à cet égard, symptomatique. Des policiers des BAC ont ainsi indiqué à votre rapporteur spécial à de nombreuses reprises avoir rencontré des difficultés pour embarquer les nouveaux équipements acquis dans le cadre des plans de renforcement dans des véhicules acquis antérieurement aux attentats de 2015-2016 : leur définition actuelle n'intègre pas, en fonction de l'unité, la charge totale emportée, compte-tenu du nombre de fonctionnaires embarqués et de leurs équipements (armes, casques lourds, protections, etc.). Les nouveaux armements et équipements de protection ont, en effet, un poids qui limite les performances des engins et parfois excède leurs capacités. Ainsi, la définition du coffre sécurisé d'emport des fusils HK-G36 a été établie indépendamment du type de véhicule. L'implantation de cette arme lourde stérilise une part importante de leurs coffres, déjà remplis par l'équipement des agents des BAC.

En tout état de cause, la question du vieillissement de la flotte automobile n'admet pas une réponse uniquement budgétaire. L'insuffisance des crédits ne saurait masquer la nécessité de revoir en profondeur le format et les modalités de gestion de ce parc. Le ratio véhicules/agent est ainsi inférieur en Allemagne et au Royaume-Uni, ce qui permet, par exemple, à la police berlinoise, de renouveler 25 % de son parc automobile chaque année¹. Des travaux visant à optimiser le format du parc français doivent, à cet égard, être entrepris.

Une plus grande externalisation du parc de véhicules, comme elle est pratiquée au Royaume-Uni et en Allemagne ou par certaines grandes entreprises comme La Poste, pourrait constituer une piste d'évolution pertinente². Cette piste était auparavant exclue pour des questions de principe et en raison des modifications particulières qu'il fallait opérer sur ces véhicules (installation de matériel de communication spécifique). Le recours à des outils mobiles, comme NEOGEND et NEOPOL ne rend plus nécessaire ces modifications³. Le directeur général de la gendarmerie

¹ Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre*, 2018.

² L'inspection générale de l'administration est actuellement en train de faire une étude à ce sujet.

³ Les véhicules devraient toujours être sérigraphiés, ce qui constitue toutefois une modification mineure et réversible.

nationale a ainsi estimé en audition que cette externalisation avait « *plus de sens qu'auparavant* ».

Le périmètre de l'externalisation reste à déterminer, un socle stratégique de véhicules détenus par les forces devant sans doute demeurer. Sur environ 60 000 véhicules détenus par les deux forces de sécurité intérieure, l'externalisation de 40 000 d'entre eux pourrait constituer un objectif réaliste à moyen terme.

La même réflexion s'applique pour la maintenance, dont une partie est d'ores et déjà externalisée, et qui doit notamment rester compatible avec la nécessité de maintenir une capacité de projection (en opérations extérieures et dans les outre-mer) pour la gendarmerie nationale.

L'externalisation de la maintenance automobile au sein des SGAMI

L'externalisation au secteur privé est principalement utilisée pour la réalisation de petites opérations : les contrôles techniques périodiques obligatoires, le dépannage des véhicules en panne, le filmage des vitres et prestations de carrosseries, spécialité difficile à recruter pour les SGAMI. Dans la zone Nord, l'externalisation de certaines réparations (marché passé par l'UGAP avec la société ALD Automotive) permet de pallier la saturation que connaissent certains ateliers en raison de l'augmentation du nombre de véhicules due à la gestion des afflux de réfugiés dans la région de Calais.

La politique d'externalisation sur la zone de défense et de sécurité de Paris s'effectue selon la nature des réparations et la distance entre les services et le site de maintenance. La diversification des marques, la complexité de certaines interventions ainsi que le départ de personnels expérimentés et les difficultés croissantes de recrutement sur une filière subissant de très fortes tensions (concurrence entre les différents SGAMI, manque de candidats aux concours spécialisés, meilleure attractivité d'un secteur privé lui-même en tension) ont contribué à augmenter la part de l'externalisation.

C'est ainsi qu'une partie de plus en plus importante de l'activité de soutien automobile est externalisée.

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

C. UN IMMOBILIER VIEILLISSANT, NÉCESSITANT UN EFFORT DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR ÊTRE REMIS À NIVEAU

Bien que dans un état inégal, le parc immobilier des forces de sécurité intérieure constitue une préoccupation majeure. Pour faire face à cette situation, le plan immobilier 2018-2020 prévoit la réalisation de 29 nouveaux projets d'ampleur pour la police nationale et de 47 projets pour la gendarmerie nationale.

La question se pose avec une prégnance particulière pour la gendarmerie nationale. La disponibilité des gendarmes est permise par leur statut militaire et par leur obligation d'occuper un logement concédé par nécessité absolue de service. Ainsi, le logement constitue un élément clef du fonctionnement de la gendarmerie nationale, de la vie des militaires et de leurs familles.

Au 1^{er} juillet 2018, le parc immobilier de la gendarmerie nationale se compose de 75 608 logements, dont 64 186 logements en caserne. Pour compléter le parc de logements en caserne, 9 623 logements individuels sont pris à bail hors caserne et 1 799 font partie des ensembles immobiliers locatifs. Faute de crédits suffisants, et malgré le recours à des financements innovants, le parc domanial n'a cessé de se dégrader : l'âge moyen du parc de logements et des locaux de service et technique (LST) s'élève respectivement à 45 ans et 52 ans, contre 25 et 37 ans pour les logements et LST locatifs.

Âge moyen des logements de la gendarmerie nationale

	Domaniaux	Non domaniaux	Global
Moins de 10 ans	1,97 %	30,59 %	17,09 %
10 à 25 ans	16,28 %	23,28 %	19,98 %
26 à 50 ans	59,04 %	40,86 %	49,43 %
51 à 100 ans	20,39 %	3,68 %	11,56 %
Plus de 100 ans	2,32 %	1,59 %	1,94 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Millésime moyen pondéré par type de logement

Logements domaniaux (46 % des surfaces)	1973 (45 ans)
LST domaniaux (54 % des surfaces)	1966 (52 ans)
sous-total parc domanial (logements +LST)	1970 (48 ans)
Logements locatifs (64 % des surfaces)	1993 (25 ans)
LST locatifs (36 % des surfaces)	1981 (37 ans)
sous-total parc locatif (logements + LST)	1988 (30 ans)

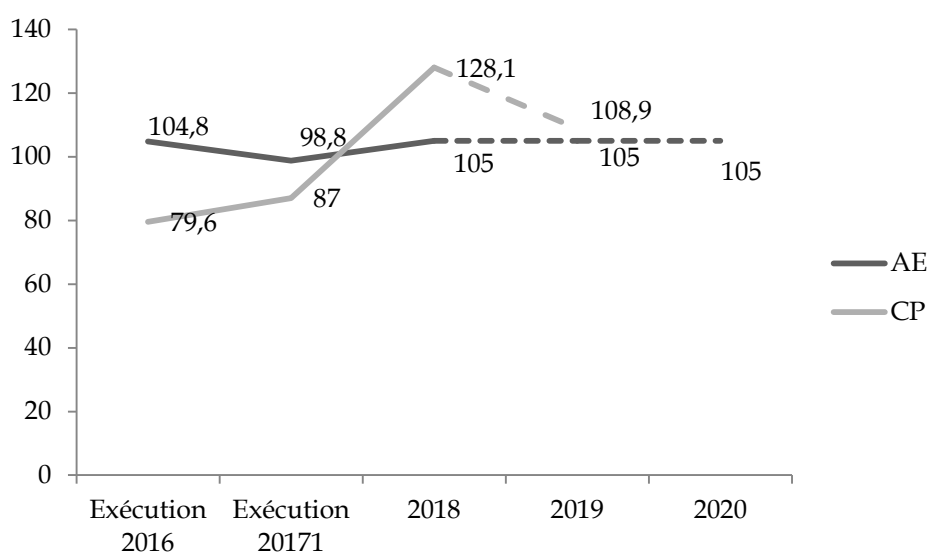
Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

L'effort consenti par la gendarmerie pour le financement de ses besoins immobiliers se traduit dans ses orientations budgétaires. En 2018, 58 % des crédits hors titre 2 du programme sont consacrés à l'immobilier.

La programmation immobilière 2018-2020 accentue l'effort engagé par le plan de sauvegarde de l'immobilier domanial 2015-2017, doté de 101 millions d'euros en 2018 et de 105 millions d'euros pour les années suivantes. 15 millions d'euros supplémentaires seront également dédiés à la sécurisation des casernes (clôture, digicode, barreaudage, automatisation de portail, rehausse de murs, développement de la vidéo-protection, etc.). Au total, 10 000 logements, dont 4 000 dès 2018, seront réhabilités d'ici 2020.

Crédits d'investissement immobilier de la gendarmerie nationale

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

La police nationale connaît les mêmes difficultés. La surface de son immobilier domanial s'élève à 2,5 millions de m² tandis que celle de l'immobilier locatif est de 497 865 m². Un travail d'évaluation des besoins de travaux réalisé à l'été 2017 sur un échantillon de 536 bâtiments permet d'évaluer à 59 % le pourcentage de bâtiments nécessitant des travaux de rénovation importante :

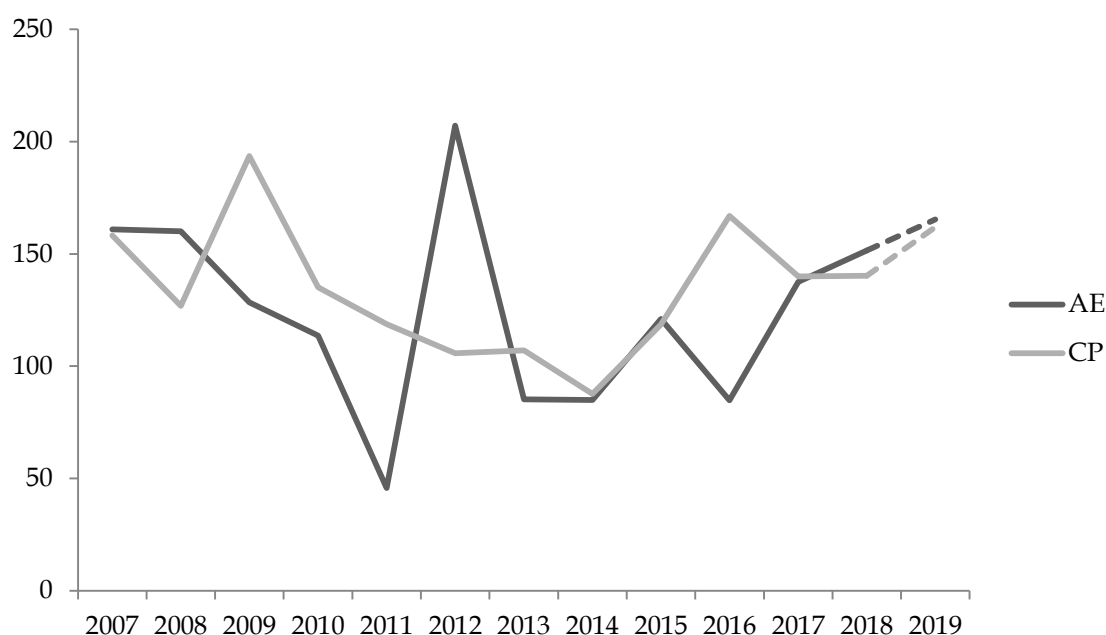
- 9,5 % sont évalués à 5 (très satisfaisant) ;
- 31,5 % sont évalués à 4 (satisfaisant) ;
- 34 % sont évalués à 3 (moyen) ;
- 16,5 % sont évalués à 2 (très moyen) ;
- 8,5 % sont évalués à 1 (mauvais état)¹.

¹ Commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure, *Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine*, 2018.

Le niveau moyen des investissements immobiliers de la police est passé de 135 millions d'euros entre 2007 et 2010, à une dotation de 151,53 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2018 et s'élèvera à 165,4 millions d'euros en 2019. Pour la police nationale, la programmation immobilière triennale 2018-2020 prévoit un montant d'investissements de 150 millions d'euros par an sur 3 ans, soit un total de 450 millions d'euros.

Crédits d'investissement immobilier de la police nationale

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

En tout état de cause, les crédits alloués à l'immobilier par le présent projet de loi de finances et le triennal apparaissent comme largement inférieurs aux besoins.

Les études entreprises par la gendarmerie nationale, dont les résultats ont été transmis à votre rapporteur spécial, ont permis d'évaluer les besoins budgétaires en matière immobilière à environ 300 millions d'euros par an :

- 101 millions d'euros pour la maintenance (corrective et curative, en titre 5). Seuls 65 millions d'euros ont été prévus en 2018 ;

- 200 millions d'euros pour les opérations de reconstruction ou de renouvellement (en titre 5), estimées nécessaires en moyenne tous les cinquante ans pour un immeuble entretenu de manière satisfaisante.

Les crédits prévus sur les années 2018-2020 s'avèrent donc en réalité inférieurs d'environ 450 millions d'euros aux besoins identifiés.

Le besoin de rénovation du patrimoine de la police nationale a été quant à lui évalué à près de 1,1 milliard d'euros dans le cadre d'une étude basée sur les éléments disponibles d'évaluation de la vétusté des bâtiments.

Pour la police nationale, la programmation immobilière triennale 2018-2020 prévoit un montant d'investissements de 150 millions d'euros par an sur 3 ans, soit un total de 450 millions d'euros. Ces projets d'investissement concernent principalement les commissariats (35 projets identifiés) et les hôtels de police (22 projets) existants, soit des réhabilitations lourdes. Les projets de constructions neuves représentent, quant à eux, 25 % des projets. La part de l'Île-de-France dans ces besoins est de 23 projets, soit près d'un tiers du total pour un montant de 385 millions d'euros.

Par conséquent, **selon le ministère de l'intérieur, le besoin de crédits complémentaires pour assurer la mise à niveau du parc immobilier de la police nationale peut être évalué à 650 millions d'euros, soit 150 millions d'euros supplémentaires par an pendant cinq ans en plus des crédits déjà prévus.**

III. UNE DISPONIBILITÉ DES FORCES OBÉRÉE PAR LES RÉCENTES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'INSUFFISANTE MODERNISATION

A. DES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL POUVANT ENTRAÎNER UNE PERTE DE PRÈS DE 10 000 ETPT À L'ÉCHELLE DES DEUX FORCES

1. La mise en œuvre de la directive européenne sur le temps de travail pourrait entraîner un coût équivalent à 4 000 ETPT

À la différence de la police nationale, le service de la gendarmerie nationale n'est pas organisé en cycles, puisque, en tant que militaire, les gendarmes sont tenus à un principe de disponibilité¹. Le service est toutefois encadré par des règles permettant de concilier les impératifs de service avec la nécessité d'octroyer des plages de repos².

La directive européenne de 2003 relative au temps de travail³, ne s'appliquait initialement pas à la gendarmerie, la France considérant que les activités militaires étaient exclues de son champ.

¹ Article L. 4111-1 du code de la défense.

² Instruction provisoire n°36132/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 8 juin 2016.

³ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Cette dernière contient notamment deux dispositions contraignantes :

- la durée maximale de travail hebdomadaire de 48 heures ;
- le repos journalier de 11 heures consécutives.

En 2006, la Cour de justice des communautés européennes a toutefois contraint à revenir sur cette interprétation, jugeant que cette exception *« ne saurait trouver à s'appliquer que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint »*¹. **Ce régime est applicable depuis le 1^{er} septembre 2016**².

Cette période de repos peut être réduite pour des motifs opérationnels. Le militaire bénéficie alors de repos compensateurs, calculés selon les modalités suivantes :

- pour une durée de repos inférieure à neuf heures, une plage de repos compensateur de onze heures consécutives est attribuée forfaitairement ;

- pour une durée de repos supérieure à neuf heures mais inférieure à onze heures, seul le reliquat est attribué (par exemple, un militaire qui a bénéficié de dix heures de repos obtient une heure de repos compensateur)³.

Il appartient au commandant de l'unité, en charge de la conception du service, de réattribuer dès que possible ces heures de récupération.

Les conséquences de l'application de la directive et de ces dérogations sur l'activité opérationnelle de la gendarmerie ont été mesurées : le temps d'activité annuel moyen des gendarmes a baissé (en cumul, ceci équivaut à une perte de 4 000 ETPT) tandis que celui d'astreinte a augmenté.

Au-delà de cette baisse capacitaire conséquente, il faut également souligner les fortes contraintes que font peser ces règles en rigidifiant la conception du service et en imposant une comptabilisation individuelle des heures de repos.

¹ CJUE, 2006, affaire C-132/04, Commission européenne c/ Espagne.

² Son article 2 prévoit en effet une exemption « lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante ».

³ Par ailleurs, il est prévu des règles spécifiques lorsque le militaire est engagé pour effectuer un service dans le créneau nocturne (entre onze heures du soir et cinq heures du matin), créneau identifié comme particulièrement générateur de fatigue. Pendant cette période de nuit, tout service hors de la caserne (et tout service en caserne de plus de trente minutes) ouvre droit automatiquement à onze heures de récupération dès la fin de mission, sauf si le militaire a déjà bénéficié d'une période de repos physiologique dans la journée.

Le Président de la République a, l'an dernier, lors de son discours sur la sécurité, rappelé que « *sa détermination [était] complète pour qu'aussi bien la gendarmerie que les militaires, de manière plus générale, ne soient pas concernés par la directive bien connue. Les choses sont claires, notifiées à qui de droit et seront portées jusqu'à leur terme* ». Toutefois, comme l'avait alors confirmé le directeur général de la gendarmerie nationale en audition à votre rapporteur spécial, **cette annonce ne devrait pas remettre en cause le volet de la directive relatif au repos journalier** (et ne devrait donc concerner que les dispositions relatives à la durée hebdomadaires maximale de travail). **La perte opérationnelle de 4 000 ETP est donc confirmée pour les années à venir, et ne sera pas « compensée » par les recrutements** annoncés par le Président de la République sur toute la durée du quinquennat.

2. La mise en place des nouveaux cycles de travail dans la police nationale : une « bombe à retardement » susceptible d'exploser en 2019

La réforme des cycles de travail dans la police nationale a été engagée en 2014, avec pour objectif de mieux répondre aux attentes des personnels et de favoriser la prévention des risques psychosociaux, tout en garantissant la capacité opérationnelle dans les services. La diminution du nombre de weekend travaillés apparaissait alors comme un objectif important.

Les différents cycles de travail au sein de la police nationale

La modification en septembre 2016 des Instructions Générales relatives à l'Organisation du Travail des personnels actifs et des personnels administratifs, techniques et scientifiques (IGOT) du 18 octobre 2002 a ainsi intégré les cycles horaires suivants :

- les horaires variables ;
- **le cycle vendredi fort, renommé « vacation forte » ;**
- le cycle de travail « 4/2 compressé » ;
- le cycle 2/2 en vacations de 12 h 08 ;
- le cycle 3/3 en vacations de 12 h 08 ;
- le cycle 2/2/3 en vacations de 11 h 08 ou de 12h08 ;

Le cycle dit de la « vacation forte » a la préférence des organisations syndicales, car il permet au fonctionnaire d'être en congés un week-end sur deux plutôt qu'un week-end sur six pour les autres cycles.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Parallèlement à cet objectif, cette réforme était rendue nécessaire par les exigences de la directive européenne relative au temps de travail (voir *supra*). Il en est résulté l'adoption du décret du 30 janvier 2017¹, reprenant l'ensemble des prescriptions de la directive. Ces derniers prévoient que chaque agent dispose de 11 heures minimum d'interruption entre deux prises de service et de 35 heures de repos consécutif au minimum par semaine.

La réforme des cycles de travail conduite au cours de l'année 2017 n'a pas modifié le volume horaire annuel devant être effectué par chaque agent. Selon le ministère de l'intérieur, « *il a été difficile de mesurer la baisse des heures travaillées consécutive à cette réforme puisque sa mise en application s'est poursuivie jusqu'en fin 2017* ».

Faute d'effectifs suffisants, les petits services ont rencontré des difficultés dans la mise en application du cycle de travail « vacation forte » obligeant le directeur général de la police nationale à suspendre son déploiement et à demander un moratoire. Il a missionné l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de l'administration (IGA) pour conduire un audit afin de mesurer l'impact de ces nouveaux cycles, dont les conclusions sont attendues en mars 2019.

En fin d'année 2017, si la quasi-totalité des services de police ont adopté des cycles de travail conformes aux dispositions européennes, seules les unités en régime cyclique assurant des missions de service général sont susceptibles de solliciter un régime de travail « vacation forte ». À cette date, 11,1 % des personnels en régime cyclique travaillent en vacation forte, ce qui a nécessité d'injecter 433 ETPT en contrepartie.

Il est difficile d'obtenir une évaluation précise de la perte de potentiel horaire, du nombre d'agents nécessaires et du coût de la mesure budgétaire dans l'hypothèse d'une généralisation de la « vacation forte » à l'ensemble de toutes les unités en régime cyclique.

Dans le cadre de l'expérimentation, le pourcentage moyen d'effectifs supplémentaires, nécessaire pour la mise en place de la vacation forte, avait été évalué à 8 %. Sur cette base de calcul, pour la généralisation de ce régime de travail à l'ensemble des unités travaillant en régime cyclique, il faudrait envisager 4 160 ETP en plus pour un coût financier d'environ 205 millions d'euros annuels.

Par ailleurs, l'année 2019 constitue indéniablement une année « charnière », puisque les conclusions de la mission commune de l'IGA et de l'IGPN pousseront l'administration à entériner une décision définitive quant à la possibilité, pour les unités cycliques, d'opter ou non pour la vacation forte. Votre rapporteur spécial estime que la mission permettra

¹ Décret n° 2017-109 du 30 janvier 2017 modifiant le décret n° 2002-1279 du 23 octobre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables aux personnels de la police nationale.

d'objectiver davantage l'impact d'une éventuelle généralisation de la « vacation forte » en termes de perte opérationnelle, mais ne devrait pas contredire les ordres de grandeur évoqués, qui se chiffrent en milliers d'ETPT.

La perte opérationnelle ne devrait s'élever, en 2019, qu'à 433 ETPT. Toutefois, les choix propres à chaque unité ne sont pas immuables, et il est possible que davantage d'effectifs soient, à terme, concernés par la « vacation forte », ce cycle suscitant un fort enthousiasme des agents. À cet égard, la perte opérationnelle pourrait s'accroître dans les années à venir, et cette réforme peut donc toujours être qualifiée de « bombe à retardement »¹.

Au total, votre rapporteur spécial estime que l'introduction de la vacation forte en 2014, si elle apparaît difficilement réversible, était une mauvaise décision, difficilement compatible avec l'accroissement de l'activité opérationnelle. Le fait que la préfecture de police de Paris ait refusé de l'appliquer constitue un paradoxe révélateur des difficultés induites par ce régime. Il est en effet surprenant que la préfecture de police, où les conditions de travail sont particulièrement difficiles, n'ait pas adopté la « vacation forte », cette dernière étant perçue comme offrant le meilleur équilibre entre la vie personnelle et professionnelle.

L'expérimentation réalisée à Boissy-Saint-Léger a permis de mettre en évidence la perte opérationnelle (perte d'effectif et désorganisation) qui résulte de ce cycle horaire et à son inadaptation à un secteur tendu. Il est donc regrettable que la mise en œuvre de la vacation forte entraîne, en plus d'une perte d'efficacité, une certaine forme d'injustice.

Un exemple de la perte opérationnelle résultant de l'application de la « vacation forte » à la préfecture de police

La préfecture de police a participé en 2015 à l'expérimentation sur deux cycles proposés :

- le cycle des horaires variables au sein de la brigade locale de protection des familles (BLPF) et de la brigade des enquêtes d'initiative (BEI) du SAIP du 17^e arrondissement, pour les missions de soutien et du petit judiciaire ;
- le cycle dit du « vendredi fort » à Boissy-Saint-Léger.

Si l'expérimentation des horaires variables s'est révélée positive, le passage au vendredi fort n'a pas été retenu.

¹ Note de présentation de Philippe Dominati examinée par la commission des finances du Sénat le mercredi 16 novembre 2016 - programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », p. 19.

L'expérimentation menée par la DSPAP à Boissy-Saint-Léger a démontré que ce cycle « vacation forte » demande beaucoup d'effectifs pour fonctionner et maintenir l'efficacité opérationnelle. L'expérimentation à Boissy-Saint-Léger a nécessité le renfort de 8 fonctionnaires pour faire fonctionner 4 brigades au lieu de 3 portant l'effectif de 24 à 32 agents. Il a été aussi nécessaire de renforcer ce dispositif par d'autres unités de la circonscription (BAC, BPSP).

En décembre 2016, l'effectif a été porté à 40 agents afin de pouvoir poursuivre ce cycle tout en assurant un fonctionnement normal et en maintenant une capacité opérationnelle. Même avec des effectifs renforcés, la CSP de Boissy-Saint-Léger a connu une baisse des infractions révélées par l'activité des services (IRAS) significative (- 10 %).

Par ailleurs, en l'absence de stabilisation des effectifs (plans de renforts, obligation de prendre sous plafond d'emploi de nouvelles missions : l'USOC, la sécurisation des aéroports, la garde du tribunal de grande instance), la préfecture de police n'a pas les moyens de mettre en place le cycle « vacation forte », qui plus est, sur des unités où il n'a pu être testé en fonctionnement.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DE LA POLICE NATIONALE : LA NÉCESSITÉ D'ENDIGUER LE FLUX ET D'APURER LE STOCK

Contrairement aux gendarmes, les policiers bénéficient d'une compensation au titre des services supplémentaires effectués (dépassement horaire, permanences, rappels). Sauf pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS), dont les heures supplémentaires peuvent être payées, ces services complémentaires sont compensés par **l'octroi d'heures récupérables**¹.

Le stock des heures supplémentaires à apurer s'élève à 20,9 millions d'heures fin 2016.

Au cours des trois dernières années, les heures supplémentaires au sein de la police nationale ont évolué de manière constante : après une baisse par rapport à l'année précédente de 4,54 %, le volume de capitalisation d'heures supplémentaires au 31 décembre 2014 était de 18,36 millions. Au 31 décembre 2015, cette capitalisation se portait à 19,76 millions d'heures, soit une augmentation de 9,32 %. Enfin, **au 31 décembre 2017 la capitalisation atteint 21,764 millions d'heures, soit une augmentation de plus de 18 % depuis 2014.**

¹ Ces dernières correspondent au nombre d'heures supplémentaires, multiplié par un coefficient allant de 1 à 3 selon le moment où elles ont été effectuées.

Au niveau national, tous corps confondus, l'évolution moyenne des heures supplémentaires par agent a été de 133 heures en 2014, de 147 heures en 2015 et de 157 heures pour l'année 2017.

Nombre d'heures et montant théorique moyen par agent concerné

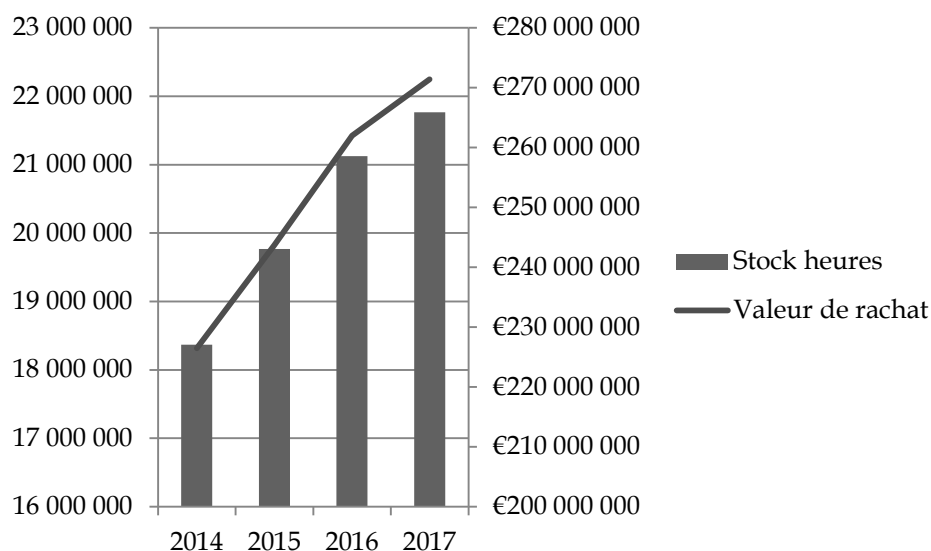
	2014	2015	2016	2017
Nombre d'heures moyen / agent	138h27	147h28	155h39	157h37
Coût moyen / agent	1 707 €	1 818 €	1 930 €	1 965 €

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les dépassements horaires sont massivement à l'origine de la création des heures supplémentaires et représentent 36,51 % du volume global. À cela s'ajoute la compensation majorée¹ qui, pour 2016, a constitué un coût budgétaire de 2,16 millions d'euros, soit 20,28 % du total des heures acquises.

Évaluation du stock d'heures supplémentaires

(en heures, en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

¹ Qui s'applique notamment aux heures effectuées de nuit.

Au 31 décembre 2017, le stock total des heures supplémentaires peut donc être évalué à 271,4 millions d'euros au coût de rachat en 2018. Ces rachats ne peuvent toutefois être effectués que pour les agents des compagnies républicaines de sécurité (CRS). **Pour les autres agents, ce stock d'heures supplémentaires constitue, selon les propos du directeur général de la police nationale, une véritable « épée de Damoclès opérationnelle », les fonctionnaires pouvant liquider ces heures avant leur départ à la retraite. Ces derniers étant juridiquement en congés et non en retraite, ils ne sont pas remplacés durant cette période, ce qui contribue à creuser un véritable « trou » opérationnel. Certains services, comme le Service de la protection (SDLP), ont connu une forte hausse de leur activité et disposent d'un stock par agent parfois supérieur à un an¹.**

L'activité opérationnelle n'étant pas appelée à diminuer prochainement, un rachat des heures d'agents n'appartenant pas au corps des CRS pourrait utilement être envisagée, plutôt qu'une augmentation du stock, dont l'apurement apparaît peu probable à court-terme.

Ainsi une estimation de l'indemnisation du flux d'un million d'heures supplémentaires, pour un montant de 12,5 millions d'euros annuels, permettrait de résorber le stock d'heures supplémentaires en 16 ans et 8 mois, de libérer 622 ETP par an et d'éviter la création d'environ 270 000 heures de majoration, soit l'équivalent de 168 ETP supplémentaires. Des difficultés pourraient toutefois naître avec les syndicats quant au taux de majoration retenu pour ces heures. Le financement d'un tel apurement n'est, en outre, pas prévu par le présent projet de loi de finances. Des pistes d'autofinancement par le programme n° 176 « Police nationale » sont évoquées pour les années à venir, comme la suppression de la prime de résultats exceptionnels (PRE), qui permettrait une économie annuelle de 24,5 millions d'euros par an².

À plus court-terme, il apparaît nécessaire de maîtriser le flux des heures supplémentaires créées chaque année par :

- la mise en place de quotas par direction ;
- la responsabilisation des chefs de service, aujourd'hui non comptables des heures supplémentaires créées ;
- la modification de la réglementation afin de permettre d'imposer aux agents l'utilisation de leurs heures supplémentaires.

¹ Audition du directeur général de la police nationale.

² Cette prime est souvent mal perçue par les syndicats car elle n'est versée qu'à environ 30 % des effectifs.

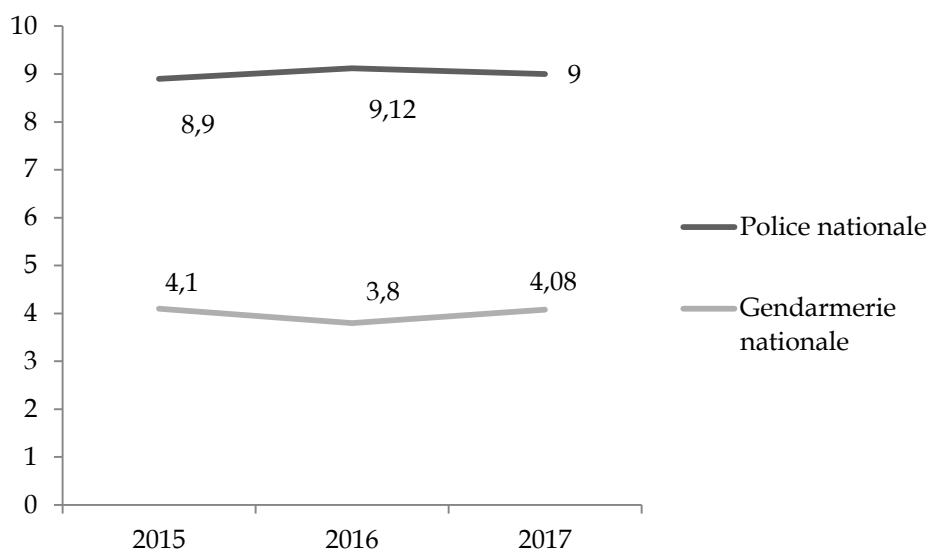
C. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA SUPPRESSION DES TÂCHES INDUES, QUI MOBILISENT L'ÉQUIVALENT DE 6 000 ETPT

Le principal levier permettant de « dégager des effectifs » est le **recentrage des forces de l'ordre sur leur cœur de métier**, par la suppression progressives des **tâches indues**.

Ces dernières constituent 4,1 % du total des missions de la gendarmerie nationale et 9 % des missions de la police nationale en 2016 (soit respectivement 4,34 et 7,75 millions d'heures). **Ceci représente l'équivalent d'environ 6 000 ETPT.**

Évaluation de la proportion de tâches indues dans le total de l'activité

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Dans ce cadre, si des avancées significatives ont été obtenues, **certains chantiers demeurent à consolider, voire à initier**. Il en est ainsi de :

- **la garde des bâtiments préfectoraux**. Dans le cadre du « plan pour la sécurité publique » lancé en octobre 2016, il a été décidé que toutes les gardes policières de préfecture devraient avoir cessé fin octobre 2017. Une première étape a été atteinte fin mars 2017 avec l'abandon progressif des gardes policières pendant les heures non ouvrables¹. À ce jour, 24 préfectures bénéficient toujours d'une présence policière. **Cette charge représente par**

¹ Hormis pour la préfecture du Bas-Rhin qui dispose d'une dérogation permanente et pour les préfectures des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de la Haute-Garonne, du Calvados, de Seine-et-Marne et du Nord qui disposent de dérogations temporaires

exemple pour la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) 136 équivalents temps plein (ETP) pour l'année 2017 et 54 ETP au premier semestre 2018 ;

- **la garde statique des tribunaux.** Depuis avril 2017, plus aucune garde statique de tribunal n'est assurée par des policiers actifs ; à l'exception notable du palais de justice de Paris, qui occupe 446 ETP ;

- **l'assistance aux opérations funéraires.** En application de la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures¹, certaines opérations mortuaires ne nécessitent plus la présence de policiers. D'autres cependant, dans les seules villes placées sous le régime de la police d'État, requièrent encore la présence de policiers. Le régime applicable en zone gendarmerie et en zone police mériterait donc d'être unifié afin que les policiers encore engagés sur cette mission en soient déchargés. **Cette charge représente par exemple pour la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) encore 78 ETP pour l'année 2017 et 82 ETP au premier semestre 2018 ;**

- **la participation aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité.** La participation des policiers à ces instances a été limitée aux seuls cas où les enjeux de sécurité le nécessitent².

- **la prise en charge des extractions judiciaires.** Une réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté le principe du transfert de la charge des extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice, selon un schéma de reprise échelonnée par région et de transfert d'ETP (420 ETP police nationale transférés d'ici 2019). Un rapport inter-inspections du 19 octobre 2016 a cependant mis en évidence les difficultés rencontrées par l'administration pénitentiaire pour reprendre ces missions, contraignant les policiers (et les gendarmes) à réaliser des extractions judiciaires dans des régions déjà reprises par l'administration pénitentiaire. Au terme d'un nouvel arbitrage interministériel rendu en février 2017, le calendrier de transfert de charge dans les régions non reprises à cette date a donc été modifié, en fixant à novembre 2019 le terme du processus de reprise de la mission par le ministère de la justice. Par ailleurs, il a été réattribué au ministère de l'intérieur la charge de 21 extractions dites vicinales (proximité de la maison d'arrêt et de la juridiction concernées). Un plan d'action a été fixé par une circulaire intérieur/justice du 28 septembre 2017 relative à l'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice. La mise en œuvre de ce plan est suivie par un comité stratégique réunissant des représentants des deux ministères. Cette charge représente par exemple pour la DCSP 21,4 ETP pour

¹ Loi n°2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

² Décret n° 2016-1201 du 5 septembre 2016 portant modification du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

l'année 2017 et 19,7 ETP au premier semestre 2018 (régions reprises et non reprises).

- **la prise en charge des ivresses publiques et manifestes (IPM).** Il a été décidé d'engager des discussions avec les réseaux de médecine de proximité pour réformer la prise en charge médicale des personnes en IPM afin de permettre l'examen médical et la délivrance du certificat de non-admission de ces personnes dans les locaux de police et non plus dans les hôpitaux, afin d'éviter aux forces de l'ordre des temps de transport coûteux en temps et en effectifs. La mise en œuvre de cette mesure du plan pour la sécurité publique rencontre cependant des difficultés. Cette charge représente toujours pour la police nationale 66 ETP pour l'année 2017 et au premier semestre 2018 ;

- **la médecine légale de proximité.** Le principe de l'examen médical des gardés à vue dans les locaux de police est rarement respecté, obligeant les policiers à conduire la personne concernée à l'hôpital afin de s'y faire délivrer le certificat médical relatif à la compatibilité de la mesure de garde à vue avec l'état de santé du mis en cause. Une réunion interministérielle de 2015 prévoyait que des conventions devaient être signées dans chaque département par les directeurs départementaux de la sécurité publique (et les commandants de groupement de gendarmerie) et les agences régionales de la santé, sous l'autorité des procureurs de la République. Cette décision n'a toujours pas été mise en œuvre. Cette charge représente par exemple pour la police nationale encore 167 ETP pour l'année 2017 et 180 ETP pour le premier semestre 2018 ;

- **les missions de secours sur les plages.** Si des nageurs-sauveteurs des compagnies républicaines de sécurité (CRS) participent, historiquement, à ce dispositif, il ne s'agit pas d'une mission propre des CRS, puisque la police des baignades ne relève ni des missions régaliennes de l'État ni de ses obligations légales. Le nombre de nageurs-sauveteurs CRS participant à la surveillance des plages et au secours aux personnes en difficulté dans le cadre des activités de baignade a donc progressivement été réduit depuis 2008. En 2018, 297 nageurs-sauveteurs des CRS ont encore été mobilisés sur les plages de 63 communes (pour la majorité située en zone de gendarmerie). De nouvelles évolutions ne doivent pas être exclues, afin de permettre aux forces de l'ordre de se concentrer sur leurs missions régaliennes, notamment en période estivale.

D'autres chantiers doivent être ouverts ou relancés :

- la gestion des **procurations électorales, qui mobilisent la police et la gendarmerie nationales.** Un projet de dématérialisation des procurations électorales est piloté par le secrétariat général du ministère ;

- le désengagement de la réalisation des procurations électorales au sein des établissements pénitentiaires ;

- le transfert du transport des plis électoraux à d'autres opérateurs ;

- l'escorte des détenus aux fins d'examens en milieu hospitalier (prévue par la circulaire interministérielle du 8 avril 1963) représente 21 ETP pour l'année 2017 et 11 ETP pour le premier semestre 2018. La police nationale est favorable à une reprise par l'administration pénitentiaire de la mission de garde de la totalité des détenus hospitalisés (hors unités hospitalières sécurisées interrégionales et unités hospitalières spécialement aménagées, pour lesquelles le partage des missions entre forces de l'ordre et administration pénitentiaire a déjà été réalisé) ;

- l'externalisation des missions d'accueil des retenus et de surveillance-sécurité incendie dans les **centres de rétention administrative** (CRA) ;

- la gestion de la **perte de documents officiels** (ex : carte nationale d'identité) sans demande de renouvellement. Dès lors que la personne qui a perdu son document n'en demande pas le renouvellement, cette mission incombe toujours aux services de police. Si cette personne souhaite renouveler son titre, la démarche doit être réalisée en mairie. La police nationale, ainsi que les syndicats entendus par votre rapporteur spécial sont favorables à la suppression de cette distinction pour que l'intégralité de cette mission incombe aux communes.