

... le projet de loi de finances pour 2022

PROGRAMMES « POLICE NATIONALE », « GENDARMERIE NATIONALE » ET « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

Philippe DOMINATI, Rapporteur spécial, Sénateur de Paris

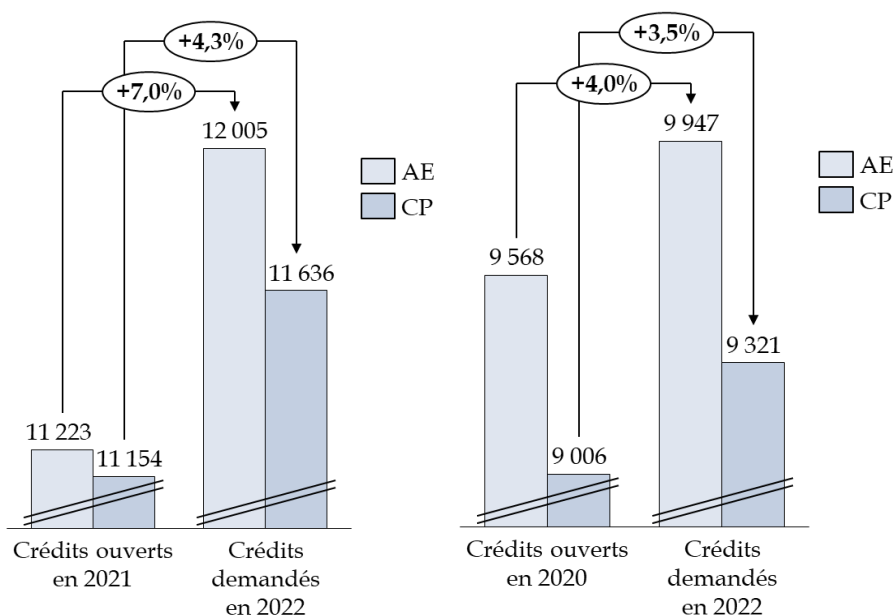
1. UN BUDGET EN HAUSSE POUR LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES

Pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », les crédits de paiement (CP) demandés sont en hausse de près de 4 %, par rapport à la LFI 2021 tandis que les demandes d'autorisations d'engagement (AE) sont en hausse de 5,58 %. Ils atteindraient respectivement 20,96 milliards d'euros et 21,95 milliards d'euros en 2022, soit une hausse en valeur de 1,16 milliard d'euros en AE et de 797 millions d'euros en CP.

Pour l'ensemble de la mission « Sécurités », la hausse des crédits s'élève à 1,44 milliards d'euros en AE et 861 millions d'euros en CP. Cette différence s'explique par la très forte augmentation des AE demandées pour le programme « Sécurité civile ». Cette évolution est proche du montant de 1,5 milliard annoncé par le président de la République à l'issue de Beauvau de la Sécurité.

Comparaison des crédits ouverts en 2021 et demandés en 2022
pour la police (gauche) et la gendarmerie nationale (droite)

(en millions d'euros, en %)



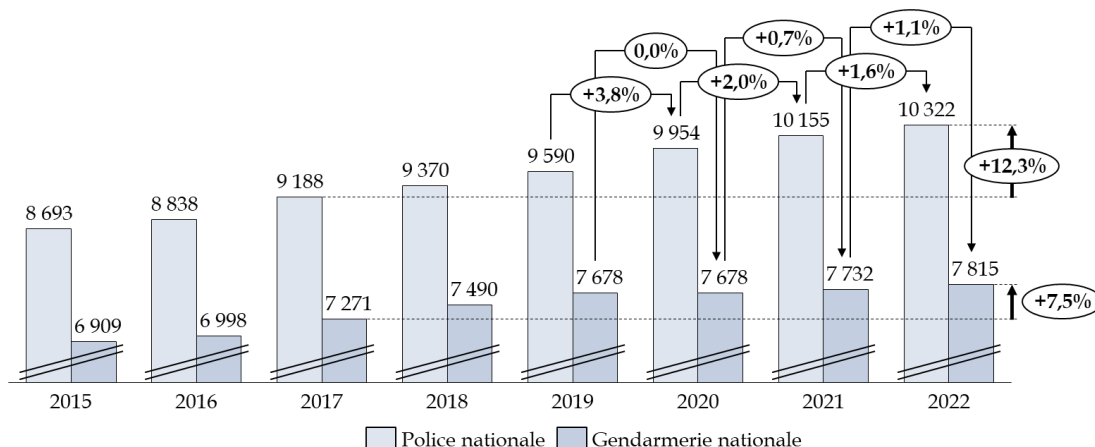
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. UNE POURSUITE DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le présent projet de loi de finances poursuit la trajectoire de hausse des dépenses de personnel constatée sur les précédents budgets, de 1,6 % pour la police nationale et de 1,1 % pour la gendarmerie nationale.

Évolution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales

(en AE/CP, CAS « Pensions » compris)



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

L'année 2022 devrait, à nouveau, être marquée par une hausse importante des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, conformément à la tendance constatée depuis 2013.

Pour mémoire, 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 devait bénéficier de 7 500 ETP supplémentaires et la gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

Même si son bien-fondé est contestable, l'« esprit » de ce plan a été pleinement respecté, puisqu'entre 2017 et 2022, 8 446 emplois de policiers et 2 083 emplois de gendarmes auront été créés.

Le nombre de créations de postes est cette année inférieur à celui des années précédentes. Ce dernier s'élèvera à +185 ETP pour la gendarmerie nationale (bénéficiant en priorité aux brigades territoriales) et à +761 pour la police nationale.

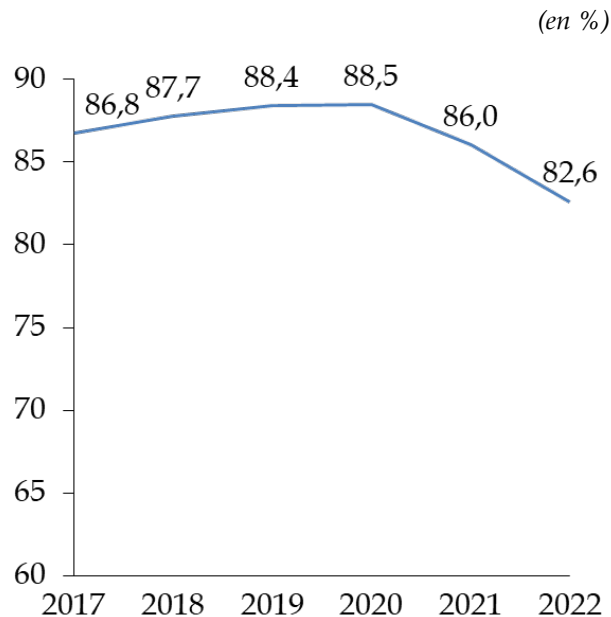
L'année 2022 sera également marquée par le **poids des mesures catégorielles**, qui atteindra 37,5 millions d'euros. Ce montant est toutefois en diminution, notamment car les effets des protocoles de revalorisation obtenus par les policiers en 2016 et 2018 s'atténuent progressivement.

Cette relative modération de la demande des crédits de personnel en 2022 constitue donc une évolution favorable, qui doit être accueillie avec une grande vigilance. Le climat de tension important (menace terroriste, activité intense en matière de maintien de l'ordre) pourrait inciter le gouvernement (actuel ou futur) à prendre à nouveau des mesures indemnitaires au détriment de la soutenabilité de la mission.

3. UNE RUPTURE MAJEURE : UNE DIMINUTION DE LA PART DES DÉPENSES DE PERSONNEL DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DES DEUX PROGRAMMES

Même si les dépenses de personnel connaissent cette année une hausse, le dynamisme des autres dépenses entraîne une diminution de la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des deux programmes. Elle atteindra ainsi 85,98 % pour la police nationale et 78,57 % pour la gendarmerie nationale. **À l'échelle des deux forces, ces dépenses représenteront 82,6 % de l'ensemble, soit environ 6 points de moins qu'en 2020.**

Part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses



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

Cette évolution constitue une avancée incontestable, de nature à redonner des marges de manœuvre en matière de dépenses d'investissement et de fonctionnement. **Ce niveau est toutefois toujours supérieur à celui constaté dans certains grands pays européens (Allemagne et Royaume-Uni, notamment) et à celui qui avait cours en France en 2006.**

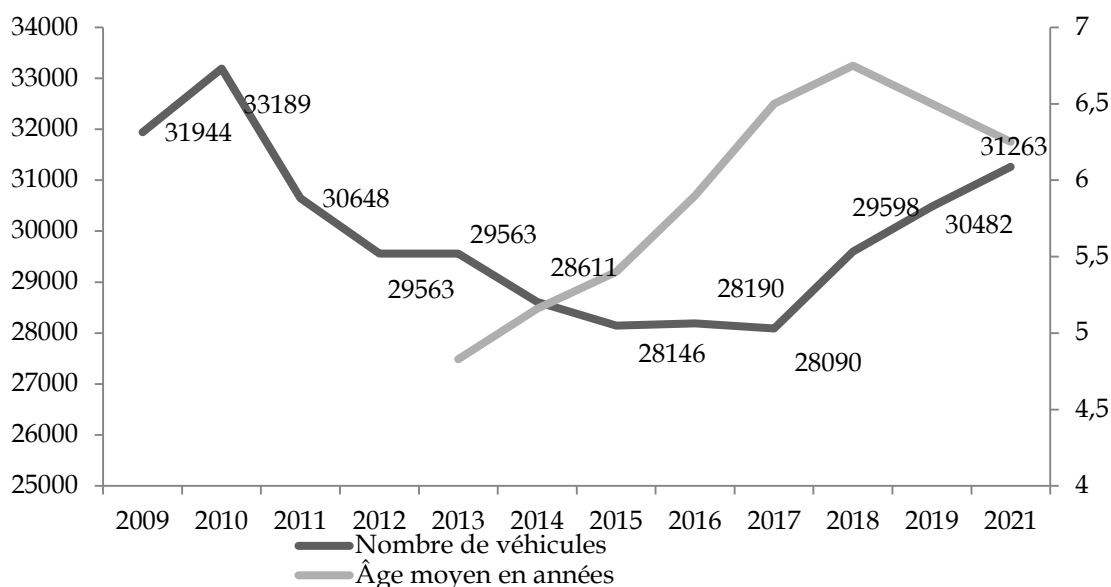
4. DES AMÉLIORATIONS SENSIBLES EN MATIÈRE DE VÉHICULES ET D'IMMOBILIER

La police et la gendarmerie continuent, en 2022, de bénéficier des crédits du plan de relance. Au total, la gendarmerie **aura bénéficié de plus de 353 millions d'euros sur 2021 et 2022**. La police nationale devrait quant à elle bénéficier sur les années 2020, 2021 et 2022 de crédits « plan de relance » à hauteur de 303,84 millions d'euros en AE et 295,24 millions d'euros en CP. Conjuguée à la hausse des crédits de fonctionnement et d'investissement de la mission « Sécurités », cette évolution entraîne des améliorations concrètes en matière de véhicules et d'immobilier, notamment.

L'immobilier reste une priorité pour le budget 2022 avec les mesures du Beauvau de la sécurité et le plan de relance. L'immobilier de la police nationale bénéficiera d'une enveloppe totale de 458,37 millions d'euros en AE et 225,78 millions d'euros en CP en 2022, finançant environ 170 projets. Ce montant s'élève à 227 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

Pour la police nationale, les crédits prévus en 2022 atteignent 177,15 millions d'euros pour le renouvellement de 5 503 véhicules. Une dotation de 170,9 millions d'euros de véhicules en CP est prévue pour les moyens mobiles de la gendarmerie (145,4 millions d'euros pour les véhicules, 25,5 millions d'euros pour l'acquisition de moyens blindés), permettant d'acheter 5 500 véhicules. Ce niveau d'acquisition devrait entraîner un rajeunissement sensible de la flotte.

Nombre de véhicules de la police nationale et âge moyen (en années)



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

Cet important effort constitue, dans la police comme dans la gendarmerie nationale, une avancée importante.

Une vigilance s'impose néanmoins : un renouvellement si soudain pourrait entraîner une fragilisation du parc à horizon 5-8 ans (durée de vie moyenne des véhicules légers) si aucun effort de renouvellement n'est maintenu dans la durée.

5. UN EFFORT DEVANT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE POUR RÉELLEMENT RESTAURER LES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DES DEUX FORCES

Les précédents plans d'équipement dont ont bénéficié la police et la gendarmerie nationales ont été marqués par l'effet « stop and go », qui pourrait également caractériser le plan de relance. Par ailleurs, ce plan s'inscrit dans un contexte d'augmentation des dépenses de personnel, sous le double effet des recrutements et des mesures indemnitaires. **Ces dernières, qui sont difficilement pilotables devraient poursuivre leur tendance à la hausse et créer à nouveau un effet d'éviction des dépenses d'investissement et de fonctionnement une fois le plan de relance passé, ce qui appelle donc à une prudence particulière.**

Le président de la République a annoncé le 14 septembre 2021 avoir décidé de porter « *une loi de programmation pour la sécurité intérieure* ». **Un tel dispositif constitue, dans l'absolu, un outil pertinent pour donner de la visibilité aux forces de sécurité intérieure et établir une trajectoire budgétaire conforme à la vision stratégique souhaitée.**

Le calendrier de cette nouvelle loi de programmation pour la sécurité intérieure est toutefois plus que surprenant. Le président de la République souhaite en effet voir le projet de loi présenté en Conseil des ministres au début de l'année 2022, pour une adoption sous la prochaine mandature et au cours du prochain quinquennat.

Cette loi, qui aurait donc dû constituer un outil de pilotage stratégique pluriannuel, ne s'apparentera donc à rien de plus qu'à une liste de promesses de campagne. En réalité, il aurait été souhaitable qu'une telle loi soit adoptée au début du quinquennat afin d'en assurer l'effectivité, à la manière des lois de programmation militaire.

Cette réaction tardive est d'autant plus regrettable que cette loi de programmation est demandée depuis plusieurs années par la commission des finances du Sénat et constituait l'une des recommandations de la commission sénatoriale d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure¹.

¹ Rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grodidier, fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure, déposé le 27 juin 2018.

6. LE CAS « RADARS » ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

L'accidentalité routière de l'année 2020 restera très particulière du fait de l'impact de la pandémie et des mesures gouvernementales en découlant, visant notamment à réduire les déplacements des citoyens. 2 780 personnes ont perdu la vie sur les routes de France en 2020 (- 20,1 % par rapport à 2019), dont 2 541 en France métropolitaine (- 21,7 %) et 239 dans les Outre-mer (- 5,9%). Un résultat aussi bas n'avait plus été atteint depuis 1925, époque à laquelle on estime que le nombre de véhicules en circulation était près de 50 fois inférieur à celui d'aujourd'hui. La mortalité cumulée depuis le début de l'année 2021 baisse par rapport à la même période de l'année 2019 (- 16 % soit une estimation de 297 personnes tuées en moins), mais elle est supérieure à celle enregistrée sur les 7 premiers mois de 2020 de + 7 % (103 tués de plus).

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières » est marqué par une hausse de ses crédits de 13,91 millions d'euros en AE et 13,01 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Cette nette augmentation par rapport à 2021 est liée principalement à une évolution des crédits du financement du « permis à un euro par jour » comparables à ceux prévus en 2020 et en gestion 2021, au rééquilibrage de crédits de communication par rapport au programme 751, et à l'acquisition de kits de dépistage et de kits de vérification utilisés par les forces de l'ordre lors de contrôles routiers dans le cadre de la lutte contre l'usage de stupéfiants.

Les crédits du CAS « Radars sont en baisse de 6,7 %, ce qui s'explique par la décentralisation du stationnement payant, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Les dépenses du CAS comprennent notamment **191,73 millions d'euros prévus pour la modernisation, la maintenance et le déploiement des radars automatiques.** Le parc de radars est de 4 402 au 1^{er} août 2021. Il devrait être de 4 440 fin 2021 et se rapprocher du seuil maximum de 4 700 fin 2022.

Réunie le mardi 2 novembre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision.



Philippe DOMINATI
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de Paris

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28