

N° 144

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME XII

SÉCURITÉS

Par M. Henri LEROY,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LE BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN 2021 : DES CRÉDITS DOPÉS PAR LE PLAN DE RELANCE .....</b>	<b>5</b>
A. HORS PLAN DE RELANCE, UNE ÉVOLUTION DE LA MISSION SÉCURITÉS EN-DEÇÀ DES ATTENTES.....	5
B. UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL, MAIS PEU LISIBLE .....	7
<b>II. UNE PRIORITÉ MAINTENUE SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>7</b>
A. LA POURSUITE DU PLAN QUINQUENNAL DE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS .....	8
1. <i>Un schéma d'emplois ambitieux, en particulier dans la police nationale.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Des doutes persistants sur la soutenabilité de la politique de recrutements massifs.....</i>	<i>9</i>
3. <i>La nécessité d'engager sans attendre d'importantes réformes structurelles, rappelée dans         le nouveau Livre blanc de la sécurité intérieure.....</i>	<i>10</i>
B. UNE MOBILISATION INSUFFISANTE DES RÉSERVISTES.....	12
C. DES MESURES CATÉGORIELLES NOUVELLES .....	13
<b>III. UN EFFORT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FORCES, QUI NÉCESSITE DE S'INSCRIRE DANS LA DURÉE .....</b>	<b>14</b>
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT BOOSTÉES PAR LE PLAN DE RELANCE.....	14
B. UN EFFORT SOUTENU SUR LES ÉQUIPEMENTS POUR MODERNISER LES CONDITIONS D'INTERVENTION DES FORCES .....	15
C. UNE PREMIÈRE ÉTAPE POUR RÉSOUDRE L'URGENCE DE LA QUESTION IMMOBILIÈRE .....	18
D. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE DURABLE .....	20
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>31</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains - Rhône), la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport d'**Henri Leroy** (Les Républicains - Alpes-Maritimes) les **crédits de la mission Sécurité**, hors programme 161 « Sécurité civile »<sup>1</sup>, inscrits au projet de loi de finances pour 2021. À cette occasion, elle a entendu Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur<sup>2</sup>.

Dans un contexte sécuritaire dégradé, le budget alloué aux forces de sécurité intérieure constitue un enjeu majeur, car il détermine, pour partie, la capacité de notre pays à répondre aux menaces auxquelles il est confronté.

Depuis plusieurs exercices, le Sénat dénonce la stratégie choisie par le Gouvernement, qui a consisté à mettre l'accent sur le renforcement des effectifs, au détriment de l'amélioration de l'équipement et des conditions de travail de policiers et gendarmes. Il a, en conséquence, rejeté à plusieurs reprises les crédits de la mission *Sécurité*, estimant qu'ils n'étaient pas de nature à garantir la capacité opérationnelle de nos forces.

**Force est de constater que le projet de loi de finances pour 2021 fait, à cet égard, figure d'exception.**

Dopées par le plan de relance, les dépenses de fonctionnement et d'investissement devraient en effet bénéficier d'une hausse conséquente, traduisant, sur le plan budgétaire, les engagements pris par le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, à la mi-octobre pour revaloriser le quotidien des policiers.

### I. LE BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN 2021 : DES CRÉDITS DOPÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

#### A. HORS PLAN DE RELANCE, UNE ÉVOLUTION DE LA MISSION SÉCURITÉS EN-DEÇÀ DES ATTENTES

Le projet de loi de finances pour 2021<sup>3</sup> se caractérise par un **ralentissement du rythme d'augmentation des crédits** alloués à la mission *Sécurité*. Hors programme 161 « Sécurité civile », les crédits de paiement de la mission passent de 19,97 milliards d'euros en 2020 à 20,21 milliards

---

<sup>1</sup> Les crédits du programme 161 « Sécurité civile » font l'objet d'un avis distinct présenté par Mme Françoise Dumont.

<sup>2</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

<sup>3</sup> Les montants présentés sont ceux résultant de l'adoption du PLF par l'Assemblée nationale en première lecture.

d'euros en 2021, soit une **augmentation de 1,2 %, contre 1,9 % entre 2019 et 2020.**

Le programme 176 « Police nationale » est celui qui continue de connaître l'évolution la plus marquée. Ses crédits s'élèvent à **11,23 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **11,16 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit des hausses respectives, à **périmètre constant, de 1,5 % et 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.**

Le **programme 152 « Gendarmerie nationale »** connaît une stagnation de ses crédits, qui s'élèvent à **9,58 milliards d'euros en AE et 9,01 milliards d'euros en CP.** À périmètre constant, les crédits du programme **baissent de 1,9 % en AE et augmentent très légèrement de 0,6 % en CP.**

**Évolution des crédits de paiement  
des programmes 176 et 152 depuis 2016**

	<b>Moyenne annuelle entre 2016 et 2020</b>	<b>PLF 2021</b>
<b>Police nationale</b>	+ 3,15 %	+ 1,8 %
<b>Gendarmerie nationale</b>	+ 2,30 %	+ 0,6 %

*Source : commission des lois du Sénat.*

Enfin, le **programme 207 « Sécurité et éducation routières »** connaît la plus forte baisse, de 3,3 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2021.

**Le programme 207 « Sécurité et éducation routières »**

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières », rattaché à la mission « Sécurités » de la loi de finances depuis 2013, ne contient qu'une partie des crédits affectés à la politique de sécurité routière. Il est structuré autour de trois actions :

- son **action n° 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme »** regroupe les crédits nécessaires à la réalisation d'études et d'expérimentations concernant les risques relatifs à l'insécurité routière, la diffusion de l'information et de recommandations au public ainsi que l'évaluation des actions menées ;

- son **action n° 2 « Démarches interministérielles et communication »** regroupe les crédits alloués à la prévention et à la communication vers le public (campagnes de sécurité routière) ;

- son **action n° 3 « Éducation routière »** finance l'ensemble des actions de formation en matière de sécurité routière (épreuves du permis de conduire, permis probatoire, permis à un euro par jour, etc.).

**La baisse de crédits en 2021 (1,77 millions d'euros en AE et 1,41 en CP) résulte exclusivement de la baisse des crédits budgétés pour le financement du permis à 1 euro par jour, pour tenir compte de la baisse des taux d'intérêts. Les crédits affectés aux autres postes sont maintenus en 2021.**

## **B. UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL, MAIS PEU LISIBLE**

L'analyse des crédits de la mission « *Sécurités* » ne reflète en réalité qu'imparfaitement l'évolution du budget alloué aux forces de sécurité intérieure en 2021, puisque police et gendarmerie devraient bénéficier d'un **abondement conséquent au titre du plan de relance** annoncé par le Gouvernement.

Les documents budgétaires disponibles<sup>1</sup> ne permettent pas d'identifier avec précision le montant de l'enveloppe fléchée sur les forces de sécurité intérieure.

Toutefois, selon les informations communiquées au rapporteur dans le cadre de ses travaux préparatoires, les **crédits complémentaires attendus devraient s'élever, a minima, en crédits de paiement, à 118 millions d'euros pour la police nationale et à 161 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.**

Augmentés de ces crédits, les moyens des forces de sécurité intérieure devraient donc connaître une **augmentation plus importante par rapport à l'exercice précédent, de 2,9 % pour la police nationale et de 2,4 % pour la gendarmerie nationale (en crédits de paiement).**

Il convient de noter qu'il s'agit d'une évaluation à la baisse, puisque la police comme la gendarmerie nationales devraient également **bénéficier de crédits supplémentaires au titre de l'appel à projets immobiliers de « France relance »** (voir infra.)

S'il se félicite de cette évolution, le rapporteur **regrette cependant l'absence de présentation consolidée des données budgétaires, qui nuit indéniablement à la lisibilité et à la sincérité de l'information communiquée au Parlement.**

## **II. UNE PRIORITÉ MAINTENUE SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Les **crédits de masse salariale (crédits de titre 2) augmentent en 2021 de 2,02 % pour la police nationale et de 0,70 % dans la gendarmerie nationale.** Comme les années précédentes, cette augmentation s'explique majoritairement par la poursuite du renforcement des effectifs et par le financement de mesures catégorielles et indemnitaires.

---

<sup>1</sup> Les crédits du plan de relance sont retracés, au sein du projet de loi de finances, dans une mission temporaire spécifique. Le programme annuel de performance ne précise par la répartition exacte de ces crédits par ministère.

## A. LA POURSUITE DU PLAN QUINQUENNAL DE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

### 1. Un schéma d'emplois ambitieux, en particulier dans la police nationale

La mise en œuvre du **plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes** sur le quinquennat se poursuit en 2021. Les schémas d'emplois des programmes 176 et 152 prévoient ainsi la **création nette de 1 145 emplois dans la police nationale et de 335 emplois dans la gendarmerie nationale**.

Ces prévisions représentent un **effort de recrutement conséquent**, puisque, compte tenu des besoins concomitants de remplacement des départs à la retraite, 8 516 recrutements seront au total nécessaires dans la police nationale et 11 731 dans la gendarmerie nationale.

#### Réalisation du plan quinquennal de renforcement des effectifs (en ETP)

	Exécuté 2018	Exécuté 2019	PLF 2020	PLF 2021
<b>Police nationale</b>	+ 1 404	+ 1 707	+ 1 398	+ 1 145
<b>Gendarmerie nationale</b>	+ 475	+ 636	+ 439	+ 335

Source : commission des lois du Sénat, sur la base des RAP et des PAP.

Comme les années précédentes, ces emplois supplémentaires devraient **principalement venir renforcer les effectifs de sécurité publique**. De ce fait, les apports d'effectifs devraient concerner, au premier chef, le corps d'encadrement et d'application dans la police nationale (gardiens de la paix) et celui des sous-officiers dans la gendarmerie nationale.

Selon les informations communiquées au rapporteur, un effort particulier devrait également être fait sur les **effectifs de la police aux frontières**, notamment pour répondre aux enjeux de lutte contre l'immigration irrégulière et pour faire face aux conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Enfin, des créations de postes sont également envisagées pour accompagner la **montée en puissance des services de renseignement**.

## 2. Des doutes persistants sur la soutenabilité de la politique de recrutements massifs

Le rapporteur a, dans le cadre de ses précédents rapports, déjà eu l'occasion d'émettre des **doutes quant à la soutenabilité de la politique de renforcement massif des effectifs engagée par le Gouvernement.**

Dans les faits, les recrutements nécessaires pour atteindre les schémas d'emplois ont placé les **dispositifs de formation sous forte tension**, nécessitant, en 2017 et 2018, des aménagements de la durée de formation initiale des gardiens de la paix et des sous-officiers de la gendarmerie.

Si, comme l'a relevé la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire<sup>1</sup>, « *la mise en œuvre du schéma d'emploi de la mission a suscité moins de difficulté [en 2019]* », le **rapporteur s'inquiète du risque d'épuisement des viviers et d'abaissement du niveau de sélection des nouvelles recrues qui pourrait en résulter.** C'est, d'ailleurs, également une crainte de la direction générale de la police nationale (DGPN), qui fait état de difficultés « *pour renouveler le vivier de candidats, en particulier pour le concours de gardien de la paix* » et d'une « *relative désaffection des candidats pour les concours internes et externes de la police nationale* »<sup>2</sup>.

Le **plan de substitution** de personnels actifs par des personnels administratifs engagé par la police nationale est de nature à fluidifier la mise en œuvre du plan de recrutement et à alléger les dispositifs de formation, en permettant le retour sur le terrain d'agents expérimentés. Pour l'heure, les objectifs fixés - 500 substitutions par an sur la période 2018-2022 - n'ont toutefois pas été atteints (508 substitutions réalisées en 2018, mais seulement 368 en 2019).

**Au-delà de ces difficultés de recrutement et de formation, rien n'indique que la politique de recrutement décidée par le Gouvernement ait eu un impact réel sur la capacité opérationnelle des forces.**

À cet égard, il peut être observé que le plan quinquennal de renforcement des effectifs **n'a toujours pas permis d'enrayer la dégradation du taux d'engagement des effectifs sur le terrain<sup>3</sup> observée depuis plusieurs années.** Cet indicateur, qui s'élevait à 39,3 % en 2011, a ainsi chuté à 36,4 % en 2019 dans la police nationale ; il est passé, sur la même période, de 68,8 % à 59,3 % dans la gendarmerie nationale.

Les responsables de programmes entendus par le rapporteur expliquent ce constat par plusieurs facteurs. Il est tout d'abord rappelé que les créations de postes réalisées n'ont pas toutes été affectées aux services de

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Sécurité en 2019.

<sup>2</sup> Réponses aux questionnaires budgétaires.

<sup>3</sup> Le taux d'engagement des effectifs sur le terrain est un indicateur de performance commun aux programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ». Il mesure le nombre d'heures consacrées par les agents hors des locaux à l'effectif réellement disponible.

sécurité publique, mais ont, pour partie, été orientées vers des postes spécialisés (renseignement notamment).

Au demeurant, la capacité opérationnelle des forces a pâti, au cours des dernières années, **des différentes réformes de l'organisation du temps de travail** induites, dans la gendarmerie nationale, par l'application de la directive européenne sur le temps de travail et, dans la police nationale, par la réforme des cycles de travail engagée en 2014. Il est, à cet égard, heureux que la direction générale de la police nationale ait décidé, bien que probablement trop tardivement, d'abandonner l'expérimentation du cycle dit de la vacation forte<sup>1</sup> et d'expérimenter de nouveaux cycles moins coûteux en effectifs.

### **3. La nécessité d'engager sans attendre d'importantes réformes structurelles, rappelée dans le nouveau Livre blanc de la sécurité intérieure**

Quoi qu'il en soit, le défi capacitaire ne pourra, de l'avis du rapporteur, être résolu par le seul biais du recrutement ; il nécessite, avant toute chose, un **approfondissement des réformes structurelles, seules de nature à faciliter les mutualisations et à dégager de réelles marges de manœuvre opérationnelles.**

Le **Livre blanc de la sécurité intérieure** publié le 16 novembre 2020 formule, à cet égard, des propositions intéressantes, qui, pour une partie d'entre elles, **reprennent des recommandations soutenues par le Sénat depuis plusieurs années.**

Il en est notamment ainsi de la **rationalisation de l'organisation et des modalités de gouvernance de la police nationale**, dont la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure<sup>2</sup> dénonçait, en 2018, le fonctionnement « en tuyaux d'orgue ». Il est heureux que le sujet soit évoqué dans le cadre du Livre blanc, au travers de plusieurs pistes de réformes.

Pour sa part, le rapporteur se prononce **en faveur d'une réforme profonde de la police nationale, qui consisterait à généraliser, à l'ensemble du territoire national, le modèle des directions territoriales de la sécurité expérimenté depuis quelques mois dans certaines collectivités d'outre-mer.**

---

<sup>1</sup> L'organisation des temps de travail au sein de la police nationale a fait l'objet, à compter de 2016, d'une importante réforme, impulsée par deux mouvements concomitants : d'une part, la nécessité de mise en conformité des rythmes de travail des agents avec la législation européenne ; d'autre part, les conséquences de la concertation sociale engagée en 2014 au sein de la police nationale. A été expérimenté, dans certains services de sécurité publique, un cycle dit de la vacation forte, qui repose sur trois vacations consécutives de matin ou d'après-midi, suivies de deux jours de repos. Très prisé par les policiers, ce cycle était toutefois très coûteux en effectifs.

<sup>2</sup> Rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, déposé le 27 juin 2018. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-1.html>.

Ce modèle permettrait de se rapprocher des modalités d'organisation et de commandement de la gendarmerie nationale, qui garantissent la définition d'une stratégie unique sur un territoire et une meilleure mutualisation des moyens.

Dans la même ligne, la **rationalisation, au sein de la police nationale, des unités de sécurité publique** est également une piste qui, de l'avis du rapporteur, mériterait d'être étudiée afin de limiter la dilution des effectifs.

#### **L'expérimentation des directions territoriales de la police nationale**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, une réforme de l'organisation déconcentrée de la police nationale est en phase d'expérimentation à Mayotte, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie.

Dans chacune de ces collectivités a été instituée une **direction territoriale de la police nationale, qui s'est substituée aux différentes directions métiers** (sécurité publique, police aux frontières, police judiciaire, etc.).

Cette réforme poursuit trois objectifs :

- améliorer l'efficacité opérationnelle des forces à effectifs constants et mutualiser les fonctions transversales (formation, recrutement, etc.) ;
- améliorer l'efficacité de la gouvernance territoriale, au bénéfice d'une stratégie de sécurité unique adaptée au territoire ;
- améliorer la communication sur l'action policière

**Le premier bilan de cette expérimentation est positif.** Selon les informations transmises par la DGPN, « *la réforme fait l'objet d'un consensus auprès des autorités judiciaires et administratives des trois territoires concernés, tout comme des élus locaux. [...] Les résultats opérationnels apparaissent également prometteurs et démontrent l'intérêt de la création des DTPN, notamment dans la lutte contre l'immigration irrégulière mais également en termes de présence sur la voie publique* »<sup>1</sup>.

**L'allègement des tâches de procédure pénale** continue, par ailleurs, de figurer, à juste titre, parmi les principales priorités pour renforcer la présence policière sur le terrain. Au-delà des réformes législatives déjà conduites, d'importantes attentes sont placées sur le nouveau logiciel de rédaction des procédures de la police nationale, SCRIBE, dont il est essentiel que le déploiement, annoncé pour la fin de l'année 2021, puisse intervenir le plus rapidement possible.

Enfin, il peut être pris acte du souhait du ministère de l'intérieur de poursuivre la **réduction des missions périphériques**, qui recouvrent, pour l'essentiel, des missions historiquement affectées aux forces de sécurité en raison de leur grande disponibilité, mais qui sont aujourd'hui considérées par les personnels comme des « tâches indues » les éloignant de leur cœur de métier.

---

<sup>1</sup> Réponses aux questionnaires budgétaires.

Si le constat est partagé, **il importe que cette volonté, maintes fois réaffirmée au niveau politique, se traduise enfin dans la pratique.** Force est en effet de constater que les engagements pris en début de quinquennat dans le cadre du déploiement de la police de sécurité du quotidien n'ont donné lieu, à ce jour, qu'à des résultats très décevants. Dans la police nationale, le volume des missions périphériques était ainsi **évalué, en 2019, à 9 % de l'activité totale, un taux équivalent à celui de l'année 2017**<sup>1</sup>. La situation est meilleure dans la gendarmerie nationale, au sein de laquelle ce taux est passé de 4,08 % en 2017 à 3 % en 2019.

Pour ce faire, le rapporteur estime souhaitable qu'un pilotage étroit soit mis en place au plus haut niveau du ministère de l'intérieur. Il observe, par ailleurs, que la **montée en puissance des autres acteurs de la sécurité**, appelée de ses vœux par le Livre blanc et envisagée dans les textes législatifs en cours d'examen au Parlement<sup>2</sup>, constitue une opportunité de favoriser le renforcement de la capacité opérationnelle des forces de sécurité nationale et de les recentrer sur leurs missions essentielles.

## **B. UNE MOBILISATION INSUFFISANTE DES RÉSERVISTES**

La crise sanitaire a rappelé, si besoin en était, la nécessité opérationnelle pour les forces de sécurité intérieure de pouvoir s'appuyer sur des réservistes, afin d'absorber les pics d'activité.

C'est pourquoi il ne peut qu'être regretté que les tensions budgétaires rencontrées sur les derniers exercices aient conduit à **évincer une part des crédits alloués au financement des réserves, notamment dans la gendarmerie.**

### **Évolution des enveloppes allouées au financement des réservistes (en millions d'euros)**

	Police nationale		Gendarmerie nationale	
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté
<b>2016</b>	26	26	62	66,1
<b>2017</b>	32	32	62	101,7
<b>2018</b>	39,1	32	98,7	55,5
<b>2019</b>	29,1	26,3	98,7	89,3
<b>2020</b>	27	25,6	70,7	-

*Source : commission des lois du Sénat, sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires*

<sup>1</sup> Indicateurs de performances figurant dans les rapports annuels de performance annexés, chaque année, au projet de loi de règlement.

<sup>2</sup> Proposition de loi relative à la sécurité globale de M. Jean-Michel Fauvergue et Mme Alice Thourot, déposée à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2020.

Le rapporteur observe que le projet de loi de finances pour 2021 n'apporte, sur ce point, pas d'évolution majeure, alors même que la mobilisation plus importante des réservistes constitue une priorité du Livre blanc de la sécurité intérieure.

Dans le programme 176, **29 millions d'euros** sont fléchés sur le financement de la réserve, un montant certes supérieur aux prévisions d'exécution de 2020, mais inférieur à l'exécution des exercices 2017 et 2018.

La programmation est encore plus défavorable pour la gendarmerie nationale, dont le montant des crédits (**70,7 millions d'euros**) est inférieur de 20 % aux crédits effectivement dépensés en 2019. L'objectif de mobilisation des réservistes de la gendarmerie, qui s'établit à 3 000 mobilisations quotidiennes, est ainsi ramené, depuis plusieurs exercices, à 1 800 mobilisations.

### **C. DES MESURES CATÉGORIELLES NOUVELLES**

Comme pour les exercices précédents, des crédits importants sont fléchés, dans le projet de loi de finances pour 2021, sur le financement de mesures catégorielles et indemnitaires, à hauteur de :

- **66,6 millions d'euros** dans le programme 176 « *Police nationale* » ;
- **14,4 millions d'euros** dans le programme 152 « *Gendarmerie nationale* »<sup>1</sup>.

Outre le financement des mesures décidées dans le cadre des protocoles sociaux conclus avec les organisations syndicales en 2016 et 2018<sup>2</sup>, **ces crédits devraient également permettre la mise en œuvre des mesures indemnitaires nouvelles annoncées par le ministre de l'intérieur pour améliorer le quotidien des forces de sécurité intérieure**. Sont en particulier concernées **l'indemnité forfaitaire de nuit** ainsi que la **revalorisation de la prime versée aux officiers de police judiciaire**.

Ces différentes mesures satisfont en partie aux revendications portées par les policiers et gendarmes. Elles entendent également répondre à l'enjeu de revalorisation de l'investigation judiciaire, qui pâtit depuis plusieurs années d'un manque d'attractivité.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de finances pour 2021 déposé par le Gouvernement prévoyait des enveloppes de 45,5 millions d'euros pour la police nationale et de 2,14 millions d'euros pour la gendarmerie nationale. Ces crédits ont été complétés, lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, d'une enveloppe complémentaire de 33,32 millions d'euros destinée à financer des mesures indemnitaires nouvelles.

<sup>2</sup> Protocole pour la revalorisation des carrières, des compétences et métiers de la police nationale conclu en 2016 et du protocole social signé le 19 décembre 2018 à la suite des revendications sociales des policiers pendant la crise des « gilets jaunes »

Associées à un schéma d'emplois ambitieux, elles pourraient toutefois **réduire d'autant les marges de manœuvre budgétaires pour les autres dépenses**, tout autant essentielles pour maintenir la capacité opérationnelle des forces. **Si ce risque paraît écarté pour 2021, grâce au plan de relance, le rapporteur s'inquiète qu'il n'en soit en revanche pas de même pour les exercices suivants.**

#### **Une nouvelle enveloppe pour indemniser les heures supplémentaires**

En raison d'une activité opérationnelle chargée, la police nationale a accumulé, au cours des dernières années, un **nombre très important d'heures supplémentaires** qui atteignait, **au 31 décembre 2019, 24 millions d'heures**, dont l'indemnisation était estimée à environ **230 millions d'euros**.

Au regard des risques tant financiers qu'opérationnels liés à cette accumulation d'heures supplémentaires non récupérées, la police nationale s'est engagée dans un **processus de réduction de ce stock**.

Une campagne d'indemnisation a été menée à la fin de l'année 2020, qui a permis de financer 3,5 millions d'heures, pour un coût de 44,25 millions d'euros.

Par ailleurs, un effort est désormais conduit pour limiter la reconstitution du stock. Outre la mise en œuvre de mesures de contrôle et de régulation, une enveloppe de 26,5 millions d'euros a été consacrée, en 2020, à l'indemnisation du flux d'heures supplémentaires réalisées dans l'année.

Une **nouvelle enveloppe de 26,5 millions d'euros est inscrite au PLF 2021 pour indemniser le stock annuel de 2 millions d'heures supplémentaires estimées**.

Ces différentes mesures ont permis de porter le stock d'heures à **21,6 millions d'euros au 30 juin 2020**.

### **III. UN EFFORT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FORCES, QUI NÉCESSITE DE S'INSCRIRE DANS LA DURÉE**

#### **A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT BOOSTÉES PAR LE PLAN DE RELANCE**

Dans le projet de loi de finances pour 2021, les crédits de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) alloués aux programmes 176 et 152 **sont, à périmètre constant, en stagnation par rapport à la loi de finances initiale pour 2020**.

**Crédits hors titre 2 des programmes 176 et 152, hors plan de relance  
(en millions d'euros - CP)**

	Police nationale			Gendarmerie nationale		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Titre 3 - Crédits de fonctionnement	770,44	769,58	-0,11 %	1 103,97	1 064,63	-3,56 %
Titre 5 - Crédits d'investissement	200,87	195,01	-2,88 %	163,75	201,65	23 %
<b>Total des crédits hors titre 2</b>	<b>1 009,74</b>	<b>1 003,87</b>	<b>-0,58 %</b>	<b>1 332,24</b>	<b>1 280,71</b>	<b>-0,11 %</b>

Source : commission des lois du Sénat, sur la base des programmes annuels de performance.

Ce constat est toutefois faussé par le **complément budgétaire attendu au titre du plan de relance (voir supra)**, qui viendra abonder les budgets de fonctionnement et d'investissement.

Si les allocations supplémentaires précédemment évoquées venaient à être confirmées (voir I), les crédits de fonctionnement et d'investissement disponibles pour les forces de sécurité intérieure **augmenteraient en effet de 11,7 % dans la police et de 12,6 % dans la gendarmerie par rapport à 2020.**

**Cette augmentation inédite était appelée de ses vœux par le Sénat, qui déplore depuis plusieurs années déjà la baisse continue des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le budget des forces de sécurité intérieure.**

Cumulés aux crédits déjà débloqués en 2020 au profit du ministère de l'intérieur dans le cadre des lois de finances rectificatives, cette disponibilité budgétaire devrait permettre de combler une partie des retards pris au cours des dernières années dans la mise à niveau des équipements des forces de sécurité intérieure.

**B. UN EFFORT SOUTENU SUR LES ÉQUIPEMENTS POUR MODERNISER  
LES CONDITIONS D'INTERVENTION DES FORCES**

Depuis 2017, l'accent mis sur le renforcement des effectifs et des rémunérations a induit un **infléchissement de l'effort d'équipement**, tant dans la police que dans la gendarmerie nationales.

Ainsi, alors qu'elles avaient augmenté d'environ 280 % entre 2012 et 2017, notamment sous l'effet des différents plans de lutte contre le terrorisme, les **dépenses annuelles d'équipement<sup>1</sup> ont stagné entre 2017 et**

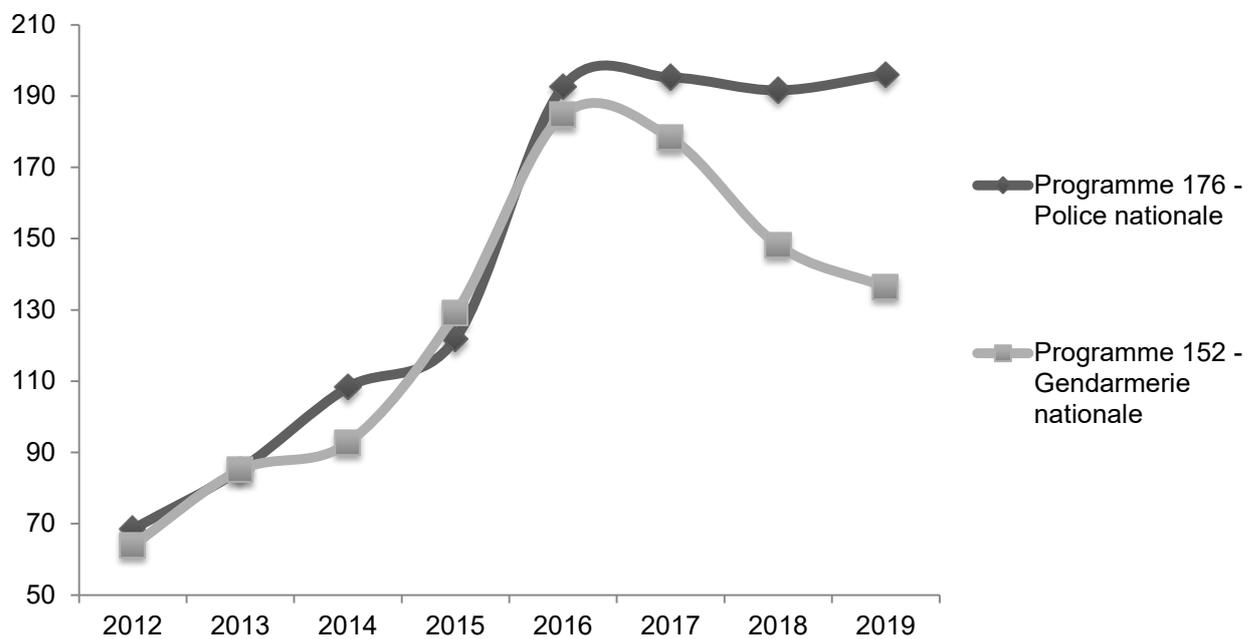
---

<sup>1</sup> Sont incluses, dans cette catégorie, les dépenses relatives aux véhicules, aux armes et munitions, aux moyens de protection et à l'habillement des agents.

**2019 dans la police nationale et baissé de 25 % dans la gendarmerie nationale.**

Alors même que les prévisions d'augmentation des effectifs et la persistance d'une pression sécuritaire forte auraient nécessité le maintien d'un niveau d'équipement élevé, ce ralentissement de l'effort budgétaire depuis trois ans a, de l'avis du rapporteur, fait peser un risque de fragilisation de la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure.

**Évolution des dépenses d'équipement  
de la police et de la gendarmerie nationales  
(en millions d'euros)**



*Source : commission des lois du Sénat, sur la base des données de la Cour des comptes (note d'exécution budgétaire de 2019)*

Au vu de ces éléments, **le rapporteur ne peut que souscrire à l'augmentation conséquente des crédits qui devraient être alloués à l'équipement des forces de l'ordre en 2021.**

À cet égard, il convient plus particulièrement de saluer **l'effort consenti pour le renouvellement des parcs automobiles** des deux forces, dont le vieillissement constitue une préoccupation forte :

- dans la police nationale, ce sont ainsi **133 millions d'euros** qui sont inscrits au programme 176 pour l'année 2020, contre 40 millions en 2020, auxquels devraient s'ajouter **18,9 millions** au titre du plan de relance, ciblés sur l'acquisition de véhicules verts ;
- de la même manière, **160,5 millions d'euros** sont inscrits au programme 152 « Gendarmerie nationale » pour l'acquisition de véhicules mobiles, soit 123 millions d'euros de plus qu'en loi de

finances initiale pour 2020. Cette enveloppe devrait permettre l'acquisition de **4 500 véhicules**, dont 45 véhicules blindés et 250 véhicules de maintien de l'ordre, ainsi que la poursuite du plan de renouvellement des hélicoptères, engagé en 2020.

### Un rajeunissement attendu des parcs automobiles

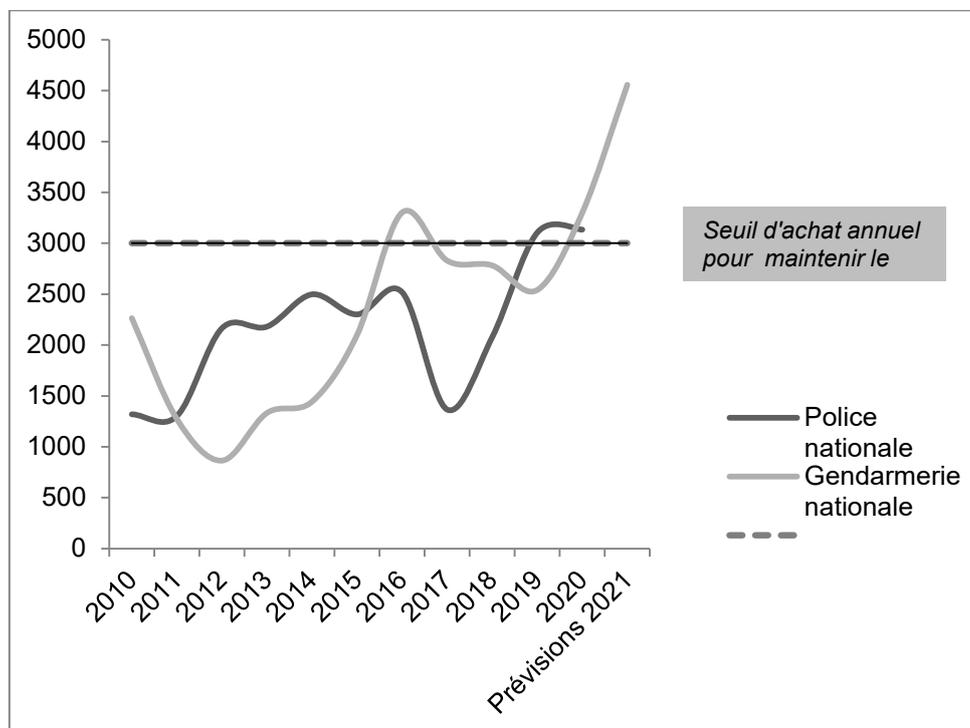
En raison d'un sous-investissement chronique pendant de nombreuses années, les parcs automobiles des forces de sécurité intérieure ont connu un vieillissement important. En dépit des efforts engagés au cours des dernières années :

- 6 017 véhicules sont maintenus en service dans la police nationale alors qu'ils ont atteint au moins un des critères de réforme (âge ou distance parcourue) ;
- 3 307 véhicules, soit 10 % du parc automobile de la gendarmerie, ne sont pas opérationnels.

Pour rajeunir les parcs, c'est-à-dire pour rattraper les retards accumulés tout en anticipant les prochaines réformes, les besoins d'acquisition sont estimés à 2 968 véhicules par an dans la police et à au moins 3 000 véhicules dans la gendarmerie.

Au cours des dernières années, ces seuils n'ont été que rarement atteints, même si l'on observe un effort particulier dans la police nationale depuis l'exercice 2019.

### Évolution des acquisitions de véhicules dans la police et la gendarmerie depuis 2010



**Les crédits alloués en 2021 devraient permettre, pour la première fois, d'engager un net rajeunissement des parcs.** Les prévisions d'acquisition sont en effet largement supérieures aux seuils d'acquisition nécessaires pour renouveler les véhicules réformés chaque année et devraient permettre de rattraper, pour partie, les retards accumulés.

Parallèlement, un effort spécifique est également porté sur **les munitions et l'armement**, en particulier dans la gendarmerie nationale dont la **dotation augmente, plan de relance inclus, de 14,9 à 23,5 millions d'euros entre 2020 et 2021.**

Enfin, le rapporteur note que les orientations budgétaires pour 2021 permettront, au moins partiellement, de concrétiser **l'engagement du ministre de l'intérieur à moderniser les équipements des forces de l'ordre.**

Une enveloppe spécifique (5,7 millions d'euros pour la police nationale et 5,4 millions d'euros pour la gendarmerie) serait ainsi dédiée, au sein du plan de relance, au **financement de l'acquisition de caméras-piétons**, afin d'atteindre l'objectif de généralisation de ces équipements au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Par ailleurs, des crédits supplémentaires sont fléchés pour l'acquisition d'équipements spécialisés (gilets tactiques et pistolets à impulsion électrique notamment), pour un montant de 5,6 millions d'euros dans la gendarmerie et de 5,7 millions d'euros dans la police.

Les acquisitions d'équipements au sein des deux forces ont fait l'objet d'un effort de mutualisation depuis plusieurs années. Cela s'est traduit par la création, au niveau central, d'un service d'achats communs et, au niveau déconcentré, par la création des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI).

Le fonctionnement des SGAMI souffre encore d'un certain nombre d'insuffisances, notamment mises en avant en 2018 par la Cour des comptes dans un rapport sur l'équipement des forces de l'ordre.<sup>1</sup>

Afin de dresser une nouvelle évaluation de ces structures, l'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, **un article 67 rattaché à la mission Sécurité** qui prévoit la remise au Parlement, dans un délai de 6 mois suivants la promulgation de la loi, d'un rapport dressant un bilan de l'impact de la création des SGAMI « *en matière de gestion des effectifs et des crédits de fonctionnement de la gendarmerie nationale* ».

### **C. UNE PREMIÈRE ÉTAPE POUR RÉSOUDRE L'URGENCE DE LA QUESTION IMMOBILIÈRE**

Faute d'investissement suffisant pendant de nombreuses années, police et gendarmerie nationales sont confrontées à des **besoins de réhabilitation immobilière très importants**, dont le montant global est

<sup>1</sup> Cour des comptes, « L'équipement des forces de l'ordre : un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre », communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

estimé à **1 milliard d'euros pour le parc immobilier de la police nationale<sup>1</sup>** et à **1,2 milliard d'euros pour celui de la gendarmerie nationale.**

Depuis plusieurs exercices, le rapporteur déplore, en dépit des efforts consentis, le montant insuffisant des crédits alloués aux opérations immobilières au regard de ces besoins.

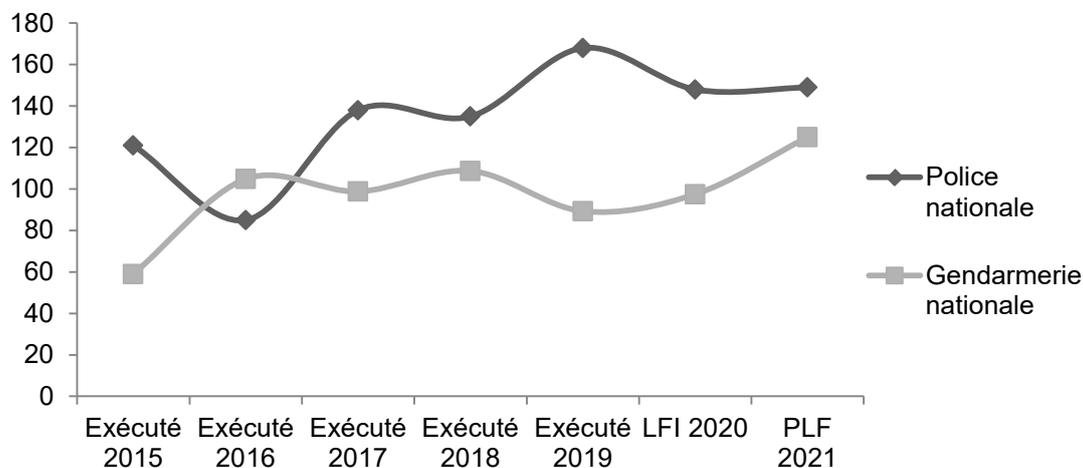
**Il note toutefois que l'exercice 2021 pourrait apporter, là encore, une évolution importante.**

Le montant des crédits alloués, de manière certaine, à l'investissement immobilier en 2021 devrait s'élever à :

**- 149 millions d'euros en AE pour la police nationale** (dont 59,5 millions d'euros inscrits dans le programme 176 « Police nationale » et 89,25 millions d'euros au titre du plan de relance), **soit un montant équivalent à celui alloué en loi de finances initiale pour 2020** (148 millions d'euros) ;

**- 125 millions d'euros en AE pour la gendarmerie nationale** (dont 95 millions d'euros inscrits au programme 152 « Gendarmerie nationale » et 30 millions d'euros au titre du plan de relance), **contre 97,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020.**

**Évolution des crédits d'investissement immobilier  
(en millions d'euros - AE)<sup>2</sup>**



Source : commission des lois du Sénat, sur la base des réponses au questionnaire budgétaire.

Si ces montants demeurent inférieurs aux besoins identifiés pour rénover les parcs immobiliers, il est à noter qu'un apport complémentaire est attendu, au titre de **l'appel à projets immobiliers du plan de relance**, dans

<sup>1</sup> Cette évaluation résulte d'une étude conduite en 2016 par la direction générale de la police nationale, qui a identifié 80 grands projets portant, pour l'essentiel, sur des rénovations de commissariats et d'hôtels de police.

<sup>2</sup> Pour 2021 n'est prise en compte que la part ferme des crédits d'investissements. Les montants indiqués ne tiennent pas compte des crédits complémentaires qui devraient être alloués dans le cadre de l'appel à projet.

le cadre duquel la police nationale a candidaté à hauteur de 760 millions d'euros, et la gendarmerie nationale à hauteur de 444 millions d'euros.

La sélection des projets financés au titre de l'appel à projet n'a, pour l'heure, pas eu lieu, ce qui laisse planer une incertitude sur le montant des crédits supplémentaires dont pourra effectivement bénéficier le ministère de l'intérieur.

Il est toutefois hautement probable que les dotations tant dans la police que la gendarmerie seront complétées, ce qui devrait leur permettre d'engager des travaux de rénovation immobilière d'ampleur.

Afin de poursuivre l'effort pour l'immobilier de la police et de la gendarmerie, l'Assemblée nationale a adopté un **article 66 rattaché à la mission Sécurité** qui **pérennise au-delà du 31 décembre 2020 la possibilité pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale de construire, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.**

Il s'agit notamment de permettre la poursuite des engagements pluriannuels pris par plusieurs collectivités au profit de l'immobilier des forces de sécurité.

#### **D. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE DURABLE**

Le plan de relance constitue une occasion unique, pour le ministère de l'intérieur, de donner un coût d'arrêt à la dégradation des conditions de travail des forces de sécurité intérieure et de procéder à la remise à niveau de leurs équipements, ainsi que le recommande le Sénat depuis plusieurs années.

Ceci étant, et au-delà du manque de lisibilité de l'information budgétaire qui lui est associée, sa mise en œuvre appelle deux observations de la part du rapporteur.

Si l'effort budgétaire consenti est indéniablement conséquent, il peut en premier lieu être **regretté que certaines dépenses courantes normalement inscrites parmi les crédits de la mission Sécurité aient été basculées dans le plan de relance**, gonflant ainsi artificiellement le montant des crédits complémentaires alloués. Il importera que les prochaines programmations budgétaires réintègrent ces dépenses courantes dans les programmes de la mission *Sécurité*, pour éviter toute sous-budgétisation des crédits de fonctionnement courant.

En second lieu, **le rapporteur s'inquiète que cet effort soit uniquement ponctuel et n'apporte pas**, comme ce fût le cas pour les plans d'équipements débloqués en 2015 et 2016, **de réponse durable à la situation matérielle dégradée des policiers et gendarmes.**

C'est pourquoi il appelle à une **revalorisation pérenne des crédits de fonctionnement et d'investissement au-delà de l'exercice 2021**, au bénéfice d'une amélioration, à moyen terme, des conditions de travail des forces de sécurité intérieure.

À cet égard, il soutient fermement la proposition du Livre blanc pour la sécurité intérieure qui, reprenant une recommandation ancienne du Sénat, suggère l'élaboration d'une **loi de programmation pour la sécurité intérieure**, avec l'objectif de porter les crédits à 1 % du PIB en 2030, contre 0,88 % en 2020.

**Sous réserve de l'allocation effective, à la police et à la gendarmerie,  
des crédits complémentaires prévus au titre du plan de relance,  
la commission des lois a émis un AVIS FAVORABLE  
à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités »,  
hors programme 161 « Sécurité civile »,  
inscrits au projet de loi de finances pour 2021.**



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 25 NOVEMBRE 2020

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous informe d’ores et déjà que nous réservons le vote sur les missions « Sécurités » et « Immigration, asile et intégration » jusqu’à l’issue des auditions de M. Darmanin et de Mme Schiappa, qui auront lieu cet après-midi. Je laisse maintenant la parole au rapporteur pour avis.

**M. Henri Leroy, rapporteur pour avis.** – Il m’appartient de vous présenter les crédits de trois des quatre programmes de la mission « Sécurités » inscrits au projet de loi de finances pour 2021, dont notre commission s’est saisie pour avis. Il s’agit des programmes 152 « Gendarmerie nationale », 176 « Police nationale », et 207 « Sécurité et éducation routières ». Le programme 161 « Sécurité civile », également rattaché à la mission « Sécurités », fera, quant à lui, l’objet d’un avis distinct, présenté par notre collègue Françoise Dumont.

Dans le contexte sécuritaire que nous connaissons, l’examen du budget alloué aux forces de sécurité intérieure nécessite de notre part une attention renforcée, car il conditionne directement la capacité de notre pays à répondre aux menaces auxquelles il est confronté. Je pense, bien sûr, à la lutte contre le terrorisme, mais également à toutes les formes de délinquance du quotidien. Les orientations budgétaires des dernières années n’ont, malheureusement, pas été à la hauteur de ces enjeux. Depuis plusieurs exercices, nous dénonçons, au Sénat, la stratégie du Gouvernement, qui consiste à mettre l’accent sur le renforcement des effectifs, au détriment de l’amélioration des conditions de travail de nos policiers et de nos gendarmes.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 fait, à cet égard, figure d’exception et apporte, pour la première fois depuis plusieurs années, une réponse concrète aux revendications des policiers et gendarmes.

Cette évolution positive, nous ne la devons pas à la mission « Sécurités » en elle-même, qui est une nouvelle fois assez décevante. Hors programme « Sécurité civile », les crédits de paiement (CP) de la mission augmentent de 240 millions d’euros, soit une hausse de seulement 1,2 % par rapport à 2020. Cette hausse est bien plus faible que les années précédentes, les crédits ayant augmenté de 1,9 % entre 2019 et 2020.

Toutefois, le budget des forces de sécurité devrait également bénéficier d’un abondement conséquent au titre du plan de relance. Ce plan fait l’objet d’une mission distincte, mais pouvons-nous prononcer sur les crédits de la mission « Sécurités » sans en examiner le contenu ? L’exercice est difficile, car le Gouvernement n’a pas fait preuve d’une très grande

transparence sur le contenu de ce plan. Les informations sont partielles et mouvantes. C'est regrettable, et l'information budgétaire du Parlement en pâtit fortement. Cependant, selon les dernières informations qui m'ont été communiquées, les crédits complémentaires attendus s'élèveront à 118 millions d'euros pour la police nationale, et à 161 millions pour la gendarmerie nationale. Ces crédits seront exclusivement fléchés sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui progresseront, avec cet apport, de 11 % dans la police et de 12 % dans la gendarmerie par rapport à l'exercice 2020.

Ces augmentations importantes étaient fortement attendues par les policiers et gendarmes. Elles permettront de combler les retards pris, au cours des dernières années, dans l'équipement des forces de sécurité intérieure, et peut-être de gagner un peu d'avance pour les années à venir. Trois principaux postes de dépenses devraient en bénéficier.

Premièrement, un effort important sera conduit pour renouveler les parcs automobiles de la police et de la gendarmerie, qui, faute d'investissements suffisants pendant de nombreuses années, sont aujourd'hui vieillissants. Dans la gendarmerie, il est prévu l'acquisition de 4 500 véhicules sur l'année. Des crédits seront également affectés au remplacement des véhicules lourds de maintien de l'ordre, en particulier les véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), avec 45 achats et 35 remises en état. À ces investissements s'ajoute l'acquisition de nouveaux hélicoptères, qui a pu être lancée dans le cadre de la loi troisième loi de finances rectificative.

Deuxièmement, il est prévu de moderniser les équipements et l'armement des forces de sécurité intérieure. Il s'agira, par exemple, de renouveler les gilets de protection et d'acquérir de nouveaux pistolets à impulsion électrique. Des enveloppes spécifiques sont également prévues pour l'acquisition de caméras mobiles, dans la perspective de la généralisation de cet outil d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Troisièmement, ce budget devrait permettre d'engager d'importants travaux de rénovation des parcs immobiliers de la police et de la gendarmerie. Une incertitude demeure toutefois sur le montant exact des crédits dont la police et la gendarmerie pourront bénéficier. Nous savons, avec certitude, que la police obtiendra 149 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour l'année 2021, et la gendarmerie 125 millions d'euros. Ces enveloppes ne sont pas exceptionnelles, si nous les comparons aux besoins estimés de rénovation : 1 milliard d'euros dans la police et 1,2 milliard pour la gendarmerie.

En complément, la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) m'ont indiqué avoir candidaté à l'appel à projets immobiliers lancé par « France relance », à hauteur de 760 millions d'euros pour la police et de 444 millions d'euros

dans la gendarmerie. À ce stade, le ministère de l'intérieur n'a pas de visibilité sur ce qu'il pourra effectivement obtenir, car la sélection ne se fera qu'au mois de décembre. Je ne manquerai pas, par la voix de notre président, d'interroger le ministre de l'intérieur cet après-midi sur les perspectives en la matière.

Au-delà des enjeux matériels, le projet de loi de finances pour 2021 permettra également de poursuivre le plan quinquennal de 10 000 créations de postes au sein des forces de l'ordre : 1 145 emplois supplémentaires seront ainsi créés dans la police, et 335 dans la gendarmerie, suivant une répartition précédemment actée de 75 et 25 %. Ces créations de postes permettront de poursuivre la montée en puissance des services de renseignement. Elles permettront également de renforcer les effectifs de sécurité publique, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien.

Je réitère toutefois les craintes que j'avais exprimées les années précédentes sur les conséquences de cette politique de recrutements massifs. Celle-ci a en effet placé les dispositifs de formation sous forte tension depuis 2017. La police nationale a ainsi dû procéder à un aménagement durable de la formation initiale des gardiens de la paix, dont le passage en école de police est réduit à 8 mois, au lieu de 12 auparavant, depuis juin 2020. Nous devons aussi nous inquiéter de l'épuisement des viviers de recrutement et de l'abaissement du niveau de sélection dans le cadre des concours.

Les chiffres nous montrent, d'ailleurs, que les bénéfices de cette politique de recrutement sont encore minces. Ainsi, le plan quinquennal n'a toujours pas permis d'enrayer la dégradation du taux d'engagement des effectifs sur le terrain, qui, en 2019, ne s'élevait qu'à 36,4 % dans la police et à 59,3 % dans la gendarmerie. Ces éléments démontrent que la voie du recrutement est insuffisante pour renforcer durablement la capacité opérationnelle de nos forces et améliorer le service de sécurité rendu à nos concitoyens. Nous ne pourrions atteindre ces objectifs qu'en libérant du temps pour nos policiers et gendarmes. Cela nécessite de la volonté politique, pour conduire enfin à leur terme les réformes structurelles engagées depuis de nombreuses années. Je pense, par exemple, à l'allègement des fameuses « missions périphériques », qui polluent le quotidien de nos policiers et gendarmes. Beaucoup a été annoncé par le Gouvernement, mais peu a été fait dans la pratique. Il en est de même pour la simplification des tâches de procédure. Cela fait par exemple des années que nous attendons la mise en production du nouveau logiciel de rédaction des procédures, Scribe, qui ne cesse d'être retardée, de la même manière que l'oralisation de certaines procédures.

Le Livre blanc pour la sécurité intérieure, publié il y a dix jours, formule des propositions intéressantes dans ces domaines. Il reprend d'ailleurs un grand nombre des trente-deux propositions faites par le Sénat, dans un rapport de commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité,

remis en juin 2018 au Premier ministre et au ministre de l'intérieur. Je m'en félicite, et je souhaite que celles-ci puissent rapidement se concrétiser.

En dépit des quelques réserves que je viens de formuler, le projet de loi de finances pour 2021 constitue, à mon sens, un bon budget pour les forces de sécurité intérieure, car il permettra de donner un coût d'arrêt à la dégradation de leurs conditions de travail. C'est pourquoi je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité ». Nous devons toutefois rester attentifs à ce que cet effort s'inscrive dans la durée. Nos forces de sécurité ont en effet besoin de perspectives pour remettre à niveau leurs équipements et se moderniser. Le Livre blanc de la sécurité intérieure annonce une loi de programmation pour la sécurité intérieure, avec l'objectif de porter les crédits des forces de sécurité à 1 % du PIB en 2030, au lieu de 0,88 % en 2020. J'y suis évidemment favorable, car il s'agit d'une proposition formulée par le Sénat depuis plusieurs années. Reste à savoir à quelle échéance le Gouvernement saisira effectivement le Parlement de ce texte...

**Mme Nathalie Goulet.** - Il est dommage que le document de politique transversale ne soit pas à jour. En effet, les éléments des différents projets de loi de finances rectificative (PLFR) n'y figurent pas. Nous pourrions solliciter le Gouvernement sur ce point.

Nous avons tous, dans nos départements, des casernes de gendarmerie en mauvais état. Un rapport d'un collègue député fait d'ailleurs état des besoins en la matière. Je souhaiterais donc avoir l'avis du rapporteur sur les budgets qui concernent l'immobilier.

L'externalisation du parc de véhicules constituait l'une des pistes envisagées pour mieux répartir les crédits. Deux expérimentations sont en cours, l'une à Tulle et l'autre à Rochefort. Le rapporteur aurait-il un suivi de ces expérimentations à nous communiquer ?

**M. Alain Marc.** - Je souhaiterais que soit menée une évaluation de la disponibilité des policiers et des gendarmes, notamment le week-end. Les chiffres donnés pour une petite agglomération de 50 000 habitants sont de trois ou quatre policiers le week-end, contre une dizaine en temps normal, alors même que la délinquance semble plus intense que pendant la semaine. Combien sont sur le terrain ? Combien sont en arrêt maladie ?

**M. Jérôme Durain.** - Monsieur le président, vous nous avez demandé de réserver nos votes jusqu'à l'issue de l'audition de M. Darmanin et de Mme Schiappa. Notre groupe réservera le sien jusqu'à la séance. En effet, il est difficile d'étudier ces missions budgétaires sans prendre en considération le contexte. Et, s'agissant de la sécurité, celui-ci n'est pas neutre. Nous aurons donc une approche politique sur le sujet.

Par ailleurs, il y a, comme dans d'autres domaines, un défaut de transparence globale du Gouvernement sur les crédits, si bien qu'on a parfois du mal à s'y retrouver dans les annonces. C'est pourquoi notre

collègue Philippe Dominati, rapporteur spécial de cette mission à la commission des finances, a préconisé de réserver le vote des commissaires aux finances jusqu'à la séance. Éric Jeansannetas a même dénoncé un tour de passe-passe budgétaire. Finalement, ces crédits ne sont pas si ambitieux que ça. Entre le plan de relance, le Livre blanc, ou encore la loi de programmation budgétaire, on ne sait plus ce qui relève des crédits sonnants et trébuchants et d'un effet d'annonce. Il est vrai que, globalement, les policiers et les gendarmes sont satisfaits des améliorations qui sont apportées à leurs conditions matérielles de travail, notamment sur la question des véhicules. Mais des questions restent en suspens, comme le temps de travail ou l'utilisation des effectifs.

**Mme Éliane Assassi.** – Si ce budget apporte des éléments intéressants, il est encore loin de répondre au malaise vécu par la profession. Lors des auditions, on a pu voir que les policiers et les gendarmes étaient globalement satisfaits du plan de relance, mais inquiets pour les années à venir et sur les réponses apportées à leurs besoins. Nous avons été destinataires du Livre blanc, mais nous ne pouvons pas mesurer la portée de ce budget sans l'étudier de façon complète. Réserver un moment de travail en commission sur ce dernier serait, à cet égard, pertinent. Pour l'heure, je réserve donc le vote de mon groupe jusqu'à l'audition des ministres. Par ailleurs, comme les années précédentes, le budget de la sécurité civile reste le parent pauvre de la mission « Sécurités ».

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – L'an dernier, il y avait 23 millions d'heures supplémentaires non payées. Le problème est important, car le paiement de celles-ci constitue l'une des conditions d'acceptation par les forces de l'ordre du travail qui leur est demandé. Sur ce point, l'ancien ministre de l'intérieur Christophe Castaner avait pris des engagements, en envisageant une résorption. Savons-nous où en est cette initiative ?

Le Livre blanc du ministre de l'intérieur fait apparaître un florilège de tâches indues. Il s'agit de tâches qu'un corps de fonctionnaires estime remplir alors qu'elles ne sont normalement pas de son ressort, à l'image de la garde statique devant les établissements publics. Cette prolifération inquiète – nous avons interrogé le garde des sceaux à cet égard – : cela va de la prise en charge des extractions judiciaires, qui avait déjà été transférée en quasi-totalité du ministère de l'intérieur au ministère de la justice, à la garde des détenus dans les hôpitaux, en passant par les escortes qui pourraient potentiellement être confiées à des prestataires privés. On pourrait donc considérer qu'il faut les réduire. Cependant, nous ne raisonnons pas de cette façon : il s'agit plutôt de trouver le corps de fonctionnaires adapté pour les réaliser, puisque ces tâches devront être financées quoi qu'il arrive.

**Mme Marie Mercier.** – Je souhaiterais insister sur le ressenti des gendarmes. En dehors des moyens, la question qui les préoccupe est celle de savoir comment ils sont perçus dans la population. J'ai assisté à la

présentation - très longue - du Livre blanc par M. le ministre. J'ai l'impression que les douanes n'ont pas été incluses à la réflexion. Je rejoins donc la proposition de notre collègue de faire un point sur ce Livre blanc. J'insiste aussi sur l'importance du rôle des gendarmes en cette période de confinement, dans le cadre des violences intrafamiliales.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** - Si ce budget peut effectivement donner quelques espoirs aux forces de l'ordre en termes de moyens, la réalité de terrain n'est pas toujours celle que l'on veut nous faire croire. Certes, des postes sont créés, mais, en tant qu'élue de la région parisienne, je vis une réalité bien différente, avec, par exemple, trois policiers le week-end pour un bassin de 300 000 habitants. Je me pose la question de la réalité des effectifs dans nos villes et nos départements. Il y a un énorme décalage, qui suscite l'inquiétude de nombreux élus.

Par ailleurs, le ministre dit souhaiter s'appuyer sur les polices municipales. Mais la sécurité des citoyens est une mission régalienne de l'État ! Même si des liens entre les polices municipales et nationales sont nécessaires au quotidien, je suis inquiète sur les perspectives donnant aux policiers municipaux des missions qui ne sont pas les leurs.

**M. François-Noël Buffet, président.** - C'est le problème classique de la différence entre les effectifs théoriques et les effectifs présents.

**M. Henri Leroy, rapporteur pour avis.** - Lors de l'audition du directeur général de la gendarmerie nationale et du directeur général de la police nationale, nous avons appris que 500 projets immobiliers avaient été présentés pour la police nationale, et 450 pour la gendarmerie. Les arbitrages n'ont pas encore été rendus. Il est vrai que des zones d'ombre subsistent quant aux chiffres, notamment en ce qui concerne les rénovations immobilières.

Concernant le parc des véhicules, les forces de l'ordre réclament des VBRG depuis 1990, qui seront mutualisés et complètement rénovés. Les gendarmes semblent particulièrement satisfaits de cette évolution. Ce plan de relance n'est certes que pour 2021, mais le Livre blanc est publié en même temps, de manière tout à fait opportune. On peut espérer que les annonces budgétaires qui y figurent répondront aux besoins des forces de sécurité, à moins que ce livre ne vise que la campagne électorale de 2022.

Comme je l'ai expliqué l'année dernière, un policier sur trois est disponible sur le terrain, ainsi qu'un gendarme sur deux. Le week-end, eu égard aux règles sociales, les gendarmes du département sont au repos, à l'exception du centre opérationnel, ce qui n'est pas satisfaisant. La possibilité de multiplier les effectifs par compagnie pour la gendarmerie, et par commissariat pour la police, est actuellement étudiée. Mais cela reste insuffisant en zone rurale. Ce n'est pas en augmentant les effectifs que nous réussirons à satisfaire les attentes de tous les élus. Le problème de la disponibilité n'est donc pas réglé.

Je souligne que la commission des finances a voté les crédits de la mission le 18 novembre dernier. En tout état de cause, je ne vois pas comment nous pourrions présenter un avis négatif sur ce budget, compte tenu du plan de relance. En effet, les dépenses de fonctionnement et d'investissement vont augmenter, a minima, de 11 à 12 %, ce qui est satisfaisant pour 2021. Toutefois, ces crédits ne résorberont pas toutes les carences, ni les besoins pour l'avenir, d'où la nécessité d'un plan triennal. Toutefois, le Livre blanc vient y répondre, en annonçant une augmentation de crédits pour les années à venir.

Concernant le parc automobile, le budget prévoyait chaque année peu ou prou l'achat de 3 000 véhicules, ce qui n'était jamais réalisé. Ce chiffre était juste suffisant pour rénover le parc par rapport à sa vétusté. Cette année, 4 500 véhicules sont prévus pour la seule gendarmerie nationale, et il en sera probablement de même les années suivantes pour donner une opérationnalité à ce processus. Le vrai problème, c'est qu'il s'agira de véhicules verts, et qu'il conviendra de s'assurer que les bornes de rechargement seront également prévues. Les forces de l'ordre n'ont donc pas les moyens techniques d'assumer les préoccupations environnementales qu'on leur assigne. Le Livre blanc répondra-t-il à cette question ?

Pour répondre à Mme Assassi, le budget des forces de sécurité pour 2021 est effectivement décevant : il augmente de 1,3 %, contre 1,9 % les années précédentes. Il n'y a même pas de quoi remplacer l'indispensable. Pire, on a désaffecté des postes des budgets traditionnels pour les réaffecter et gonfler le plan de relance. Pourtant, ce plan donne entière satisfaction aux forces de sécurité. Elles s'y accrochent, après plusieurs années de privation. Le 1<sup>er</sup> décembre, nous auditionnerons le DGGN et le DGPN, qui pourront nous donner plus de détails sur les perspectives.

Madame de La Gontrie, en 2020, le ministère de l'intérieur avait consacré 32 millions d'euros à l'indemnisation du flux des heures supplémentaires réalisées dans l'année, afin d'éviter la reconstruction du stock. Dans le PLF 2021, 26,5 millions d'euros seront fléchés pour répondre à cet objectif. Mais le problème reste entier, car ils ne pourront pas résorber le stock de plus de 20 millions d'heures supplémentaires. Des propositions sont évoquées, comme les départs en retraite, par exemple. Sur cette question, rien n'a été vraiment réglé.

Il faut évidemment payer les tâches indues, qui relèvent du service public, mais il y a une répartition à trouver entre les ministères. Concernant les gardes, par exemple, le Livre blanc envisage une orientation vers les polices municipales et, surtout, les sociétés privées. Mais cela se fera comme pour les pompiers : ils seront payés par le maire, tout en restant sous le contrôle du ministère de l'intérieur. Il devrait également être procédé à un renforcement des compétences judiciaires des agents de police municipale, avec une formation adaptée. Madame Mercier, les représentants des services publics les plus appréciés par la population sont d'abord les pompiers, suivis

par les gendarmes. Ces derniers bénéficient d'un ressenti positif par rapport à leurs collègues policiers, notamment dans le monde rural, puisque la gendarmerie conserverait la surveillance de 95 % du territoire et de 50 % de la population.

À moins que le Livre blanc n'ait été bâti pour l'objectif électoral de 2022, madame Jacqueline Eustache-Brinio, il est porteur d'optimisme pour la remise en état des forces de sécurité. Si les propositions formulées sont mises en œuvre, bien des problèmes, notamment en termes d'équipements, seront réglés.

*La commission décide de réserver son avis sur la mission « Sécurités », hors programme 161 « Sécurité civile », dans l'attente de l'audition du ministre de l'intérieur.*

*Le ministre entendu, la commission a émis un avis favorable aux crédits de de la mission « Sécurités », hors programme 161 « Sécurité civile ».*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Conseil supérieur de la fonction militaire de la gendarmerie nationale (CFMG)

**Général Louis-Mathieu Gaspari**, Secrétaire général du CFMG

**Lieutenant-colonel Frederic Colard**

**Lieutenant Michel Rivière**

**Major Patrick Boussemaere**

**Major Héléne L'Hotelier**

**Adjudant-chef Erick Verfaillie**

**Adjudant-chef Raoul Burdet**

**Adjudant-chef Vanessa Georget**

**Adjudant-chef Francis Prevel**

**Adjudant Patrick Beccegato**

**Adjudant Frederic Le Louette**

**Maréchal des logis-chef Gregory Rivière**

### Gendarmerie nationale

**Général Christian Rodriguez**, directeur général

### Police nationale

**M. Frédéric Veaux**, directeur général

### Syndicats représentatifs de la police nationale

Fédération FO des syndicats du ministère de l'intérieur (FSMI-FO)

**Jérôme Moisant**, secrétaire national chargé des conditions de travail

**Dominique Le Dourner**, secrétaire national chargé des conditions de travail

**Fabrice Soulet**, secrétaire national chargé des personnels administratifs, techniques et scientifiques

Syndicat CFDT des cadres de de la sécurité intérieure (SCSI-CFDT)

**Christophe Rouget**, secrétaire général du SCSI

**Léo Moreau**, chargé de mission au sein du SCSI

Union nationale des syndicats autonomes - Fédération autonome des  
syndicats du ministère de l'intérieur (UNSA-FASMI)

**Laurent Massonneau**, secrétaire général de l'UdO UNSA

**David Le Bars**, secrétaire général du SCPN

**Thierry Clair**

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des  
cadres (CFE-CGC)

**Frédéric Lagache**, Délégué Général

**Stanislas Gaudon**, Délégué Général,

**Pascal Disant**, Délégué National