

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28a

### SÉCURITÉS

(PROGRAMMES 176 « POLICE NATIONALE » ET 152 « GENDARMERIE NATIONALE »)

*Rapporteur spécial* : M. Philippe DOMINATI

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>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 .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UNE POURSUITE DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES .....</b>	<b>7</b>
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>B. UNE IMPORTANTE VAGUE DE RECRUTEMENT, ENTRAINANT UNE HAUSSE DU RATIO DÉPENSES DE PERSONNEL / BUDGET TOTAL.....</b>	<b>11</b>
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>
<b>II. UNE INSUFFISANCE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'ÉQUIPEMENT PORTANT ATTEINTE À LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES.....</b>	<b>21</b>
<b>A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : UNE STAGNATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES DEUX FORCES .....</b>	<b>21</b>
<b>B. DES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS, QUI DEMEURENT TOUJOURS INSUFFISANTES.....</b>	<b>25</b>
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>
<b>C. UN IMMOBILIER VIEILLISSANT, NÉCESSITANT UN EFFORT DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR ÊTRE REMIS À NIVEAU.....</b>	<b>31</b>
<b>III. UNE DISPONIBILITÉ DES FORCES OBÉRÉE PAR LES RÉCENTES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'INSUFFISANTE MODERNISATION.....</b>	<b>35</b>
<b>A. DES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL POUVANT ENTRAÎNER UNE PERTE DE PRÈS DE 10 000 ETPT À L'ÉCHELLE DES DEUX FORCES.....</b>	<b>35</b>
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
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>47</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>63</b>

## 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 %)

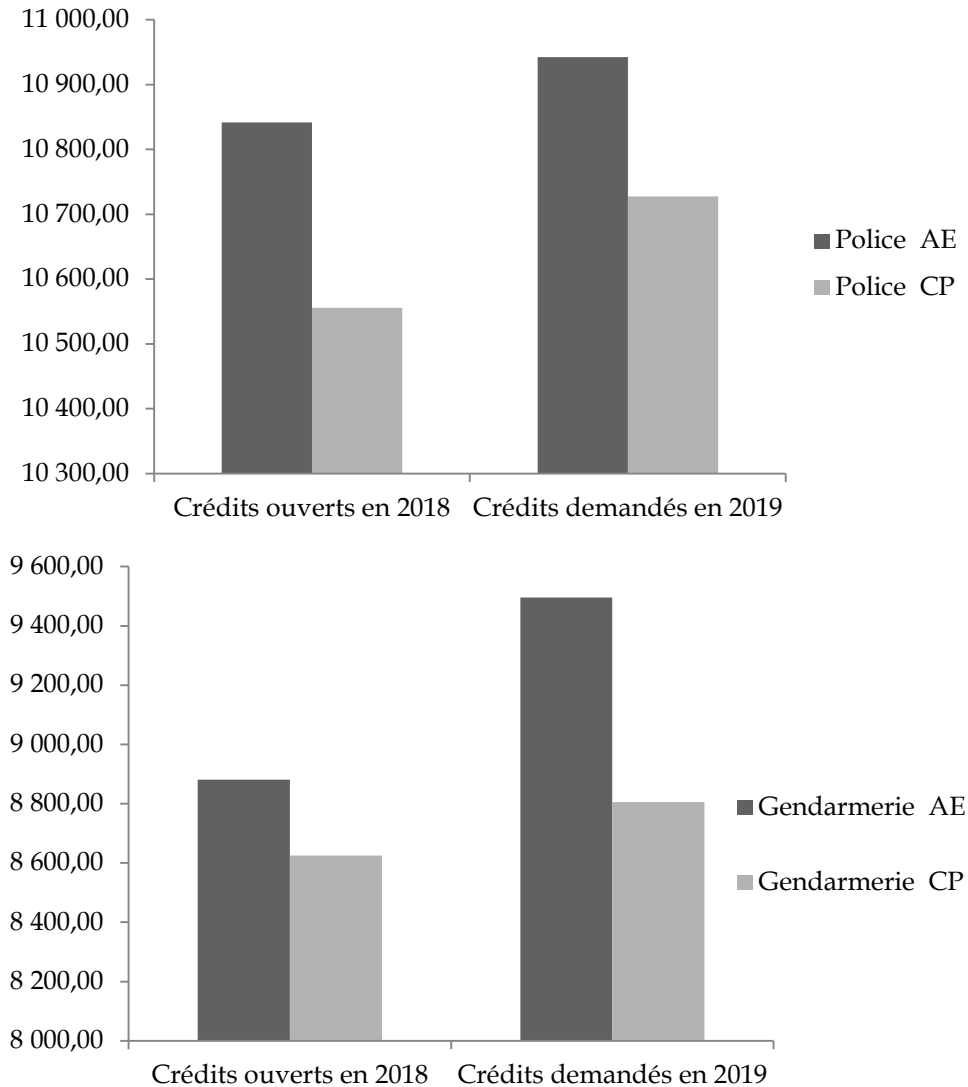
		Crédits ouverts en 2018	Crédits demandés en 2019	Évolution 2018-2019
Police nationale	AE	10 841,90	10 942,50	0,93%
	CP	10 555,80	10 727,50	1,63%
Gendarmerie nationale	AE	8 880,70	9 495,66	6,92%
	CP	8 625,00	8 805,44	2,09%
Total	AE	19 763,94	20 438,16	3,41%
	CP	19 222,16	19 532,94	1,62%

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 forces<sup>1</sup>.

**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 général<sup>2</sup>. 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 %).

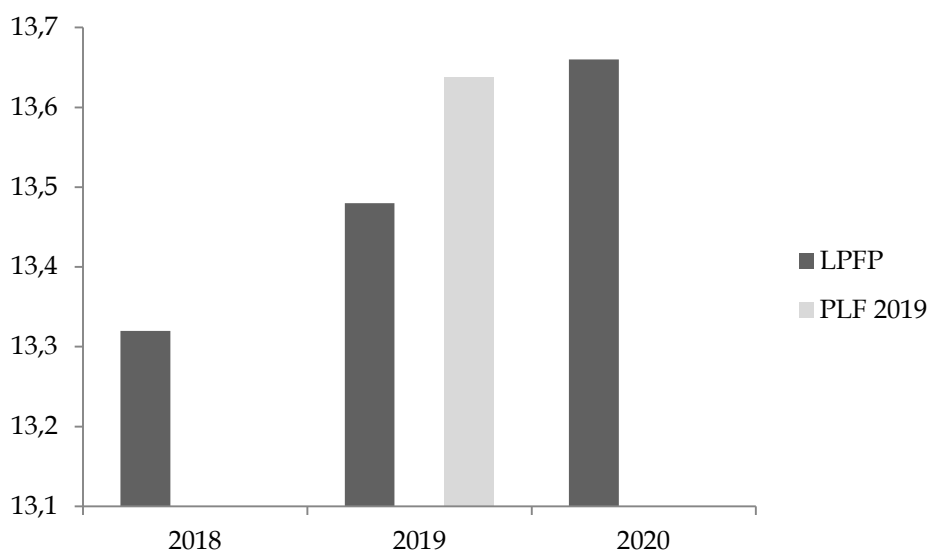
<sup>1</sup> La mission étant également constituée des programmes « Sécurité et éducation routières » et « Sécurité civile ».

<sup>2</sup> 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 « Sécurités » 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 %
<b>Mission « Sécurités »</b>	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 crédible<sup>1</sup>, 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*).

<sup>1</sup> 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 nationales<sup>1</sup>, 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
<b>Cible ETP proposée au PLF 2019</b>	<b>151 618</b>
Retrait du solde des transferts	-178
<b>Cible ETP 2019 avec transferts</b>	<b>151 440</b>

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

<sup>1</sup> 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)

	<b>Police nationale</b>
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
<b>Total</b>	<b>1735</b>

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<sup>e</sup> 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	<b>2 500</b>
Suppression de postes en administration centrale	-33	-33	-33	-33	<b>-165</b>
Renseignements territorial	54	27	27	27	<b>135</b>
Agence numérique de la sécurité civile	-3				<b>-3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>643</b>	<b>619</b>	<b>369</b>	<b>369</b>	<b>2 459</b>

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)

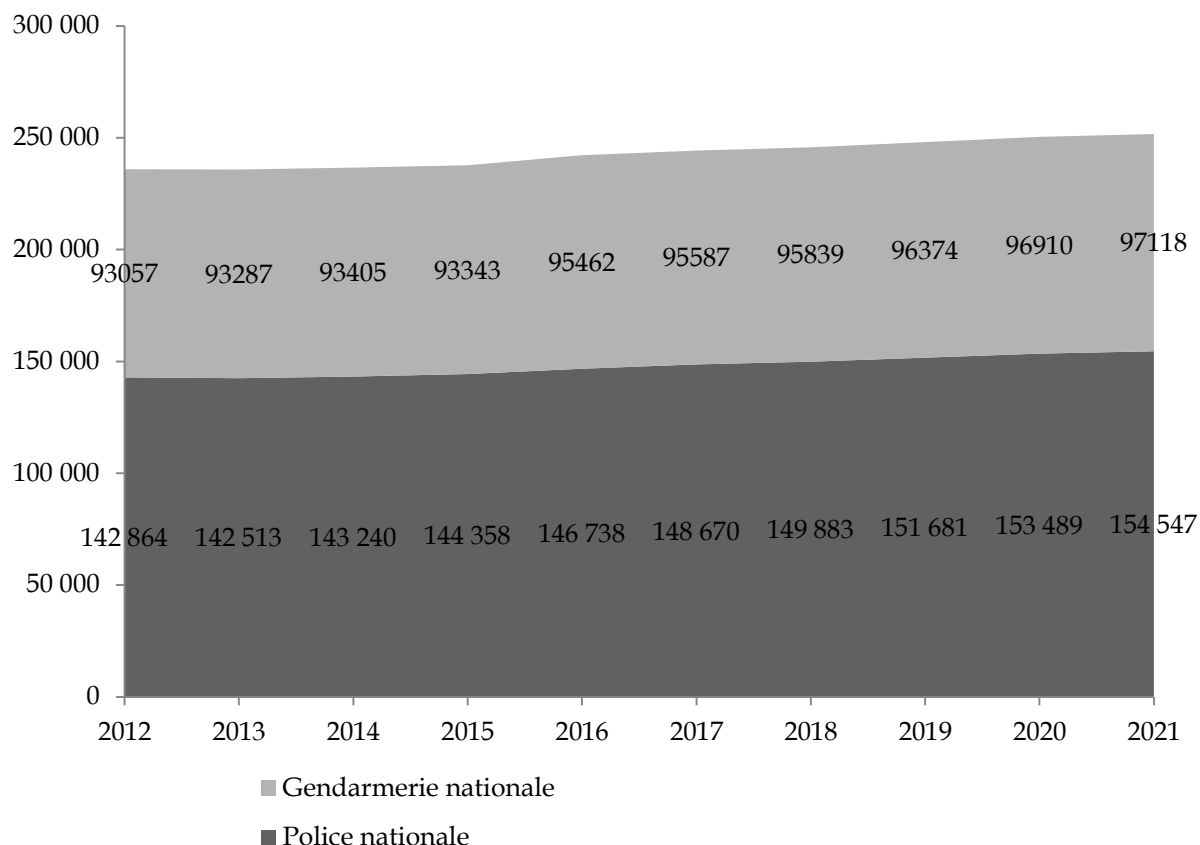
	Gendarmerie nationale
Personnels administratifs	84
Personnels techniques	77
Ouvriers d'État	- 21
Officiers (gendarmes)	- 346
Sous-officiers (gendarmes)	850
Volontaires (gendarmes)	- 1
<b>Total</b>	<b>643</b>

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 personnel<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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

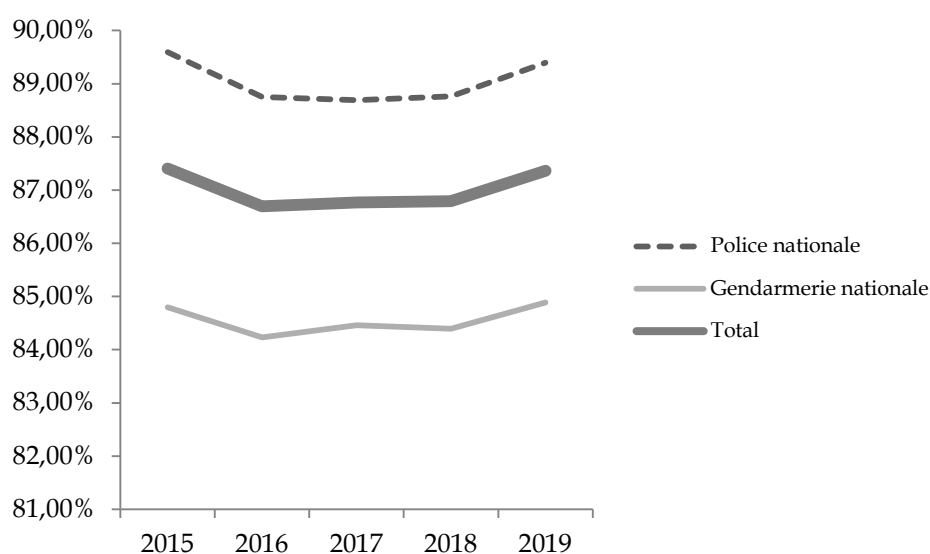
(en millions d'euros)

		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

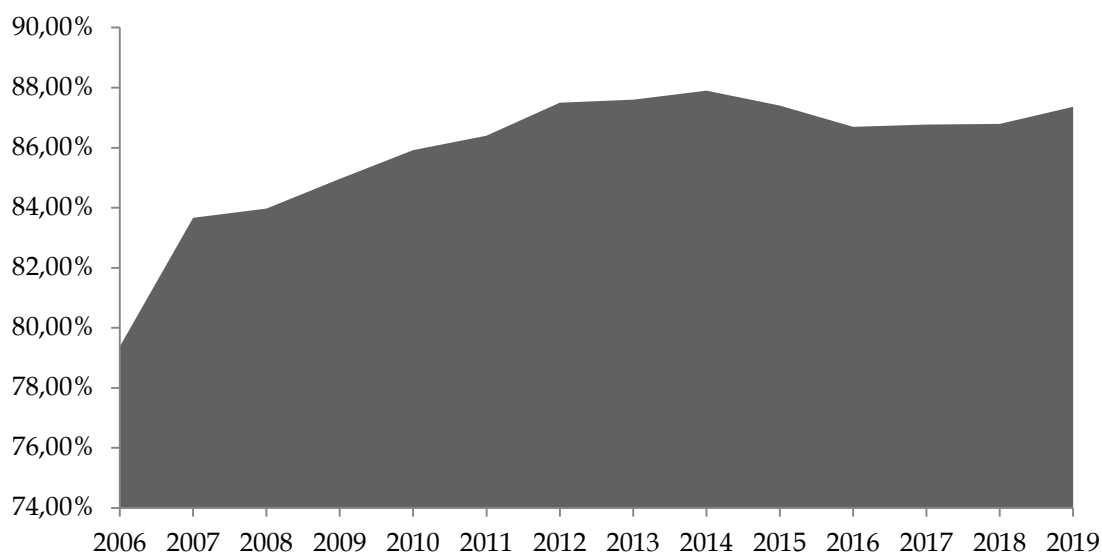
(en millions d'euros)

	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 référé<sup>1</sup>, 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 internationales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 7 000<sup>1</sup> 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.**

---

<sup>1</sup> 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
<b>France</b>	<b>67.2</b>	<b>240.000</b>	<b>1/281</b>
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*)<sup>1</sup>.

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 syndicales<sup>2</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 fonctionnement<sup>1</sup> 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 budgétaires<sup>2</sup>, ce qui implique un retraitement de 26 millions d'euros entre les deux années.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 ».

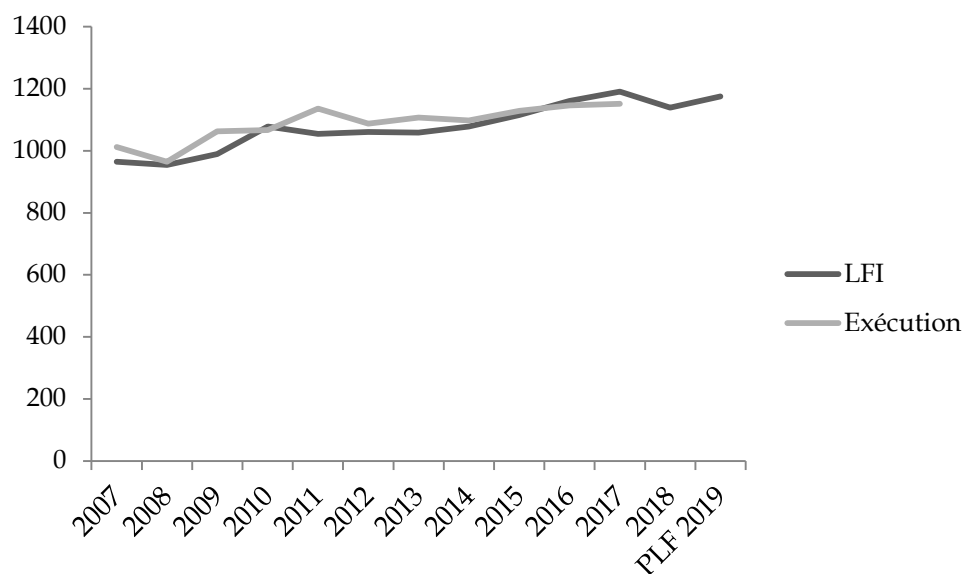
Le budget de fonctionnement prévu par le projet de loi de finances pour 2019 permet notamment de :

- 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)



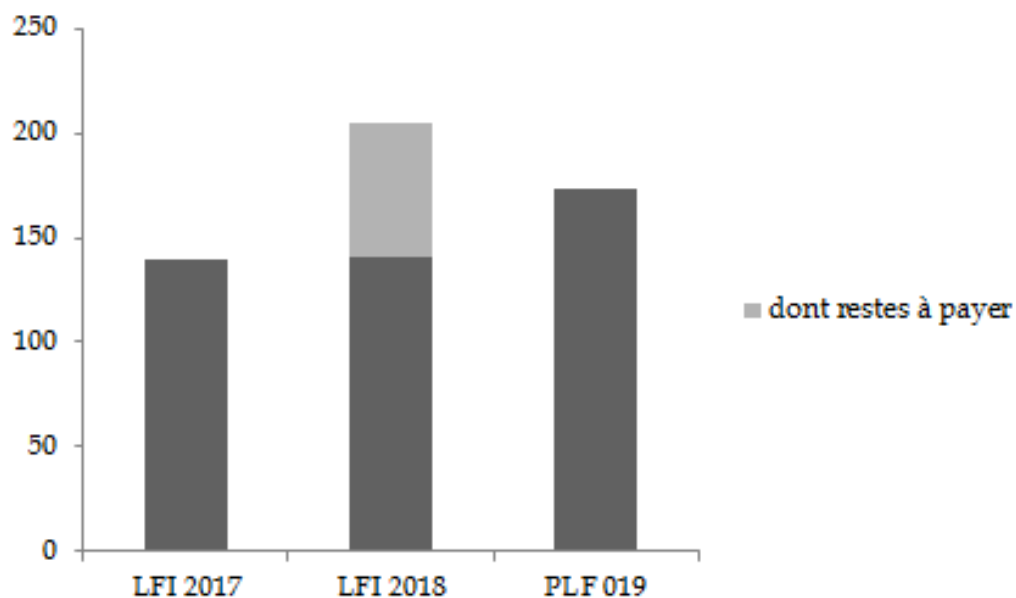
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

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*.



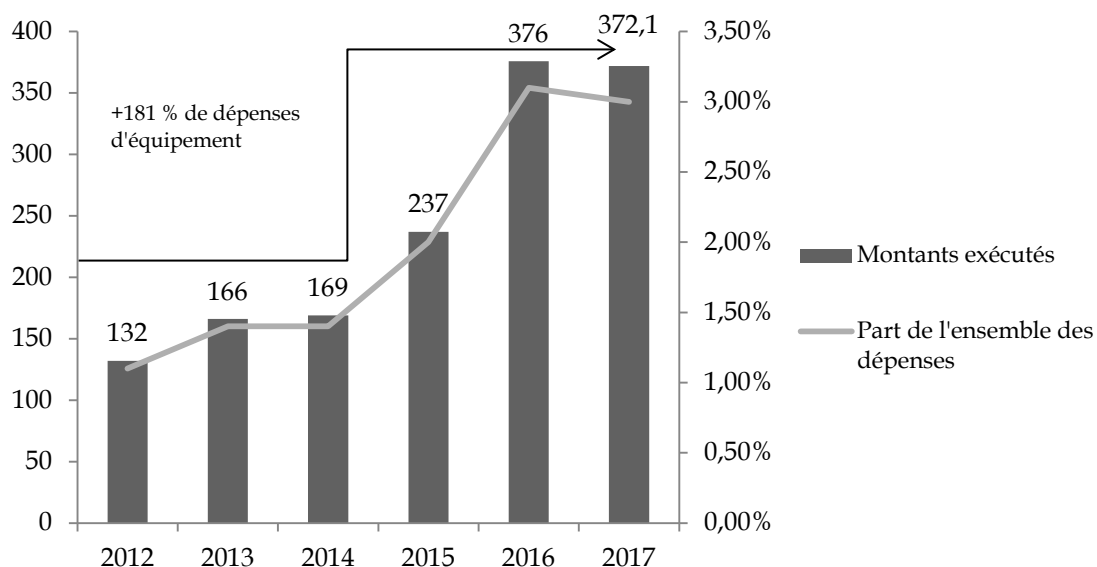
## B. DES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS, QUI DEMEURENT TOUJOURS INSUFFISANTES

### 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 (PLAT<sup>1</sup> 1, PLAT 2, Plan migrants, PSP<sup>2</sup>), notamment en matière d'habillement, moyens de protection, d'armes et de munitions. Dans son enquête relative à ce sujet<sup>3</sup>, 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

<sup>1</sup> Plan de lutte antiterroriste.

<sup>2</sup> Pacte de sécurité publique.

<sup>3</sup> 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 policiers<sup>1</sup>), 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 superflue<sup>2</sup>. 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.

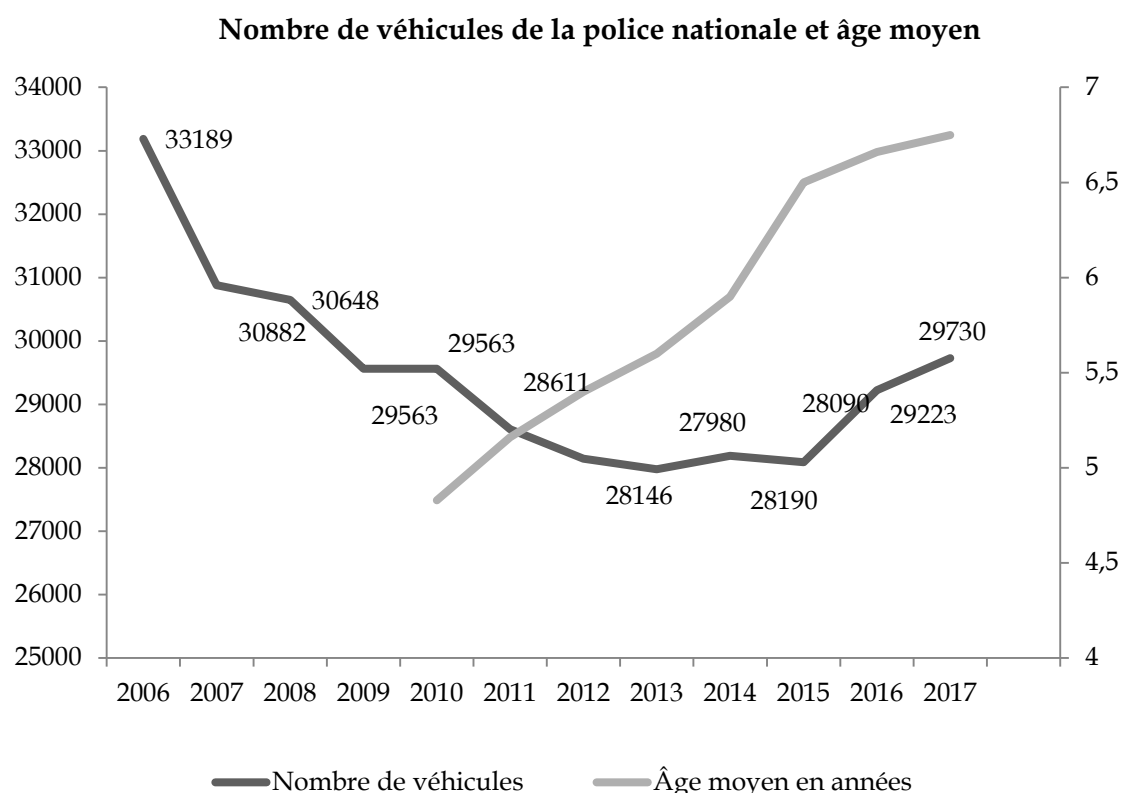
---

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

<sup>2</sup> Témoignages requis par votre rapporteur spécial à l'hôtel de police de Metz.

Au 1<sup>er</sup> 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 finances<sup>1</sup>, 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<sup>er</sup> janvier 2017)** »<sup>2</sup>. Leur âge moyen atteint, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 6 ans et 4 mois.

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

<sup>2</sup> 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 <sup>1</sup>
<b>Total général</b>	4 739	19 070	5 789
<b>Âge moyen</b>	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)

<sup>1</sup> 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 km<sup>1</sup>). 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 ;

<sup>1</sup> 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 année<sup>1</sup>. 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 pertinente<sup>2</sup>.** 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 modifications<sup>3</sup>. Le directeur général de la gendarmerie

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre*, 2018.

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

<sup>3</sup> 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<sup>er</sup> 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)
<b>sous-total parc domanial (logements +LST)</b>	<b>1970 (48 ans)</b>
Logements locatifs (64 % des surfaces)	1993 (25 ans)
LST locatifs (36 % des surfaces)	1981 (37 ans)
<b>sous-total parc locatif (logements + LST)</b>	<b>1988 (30 ans)</b>

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

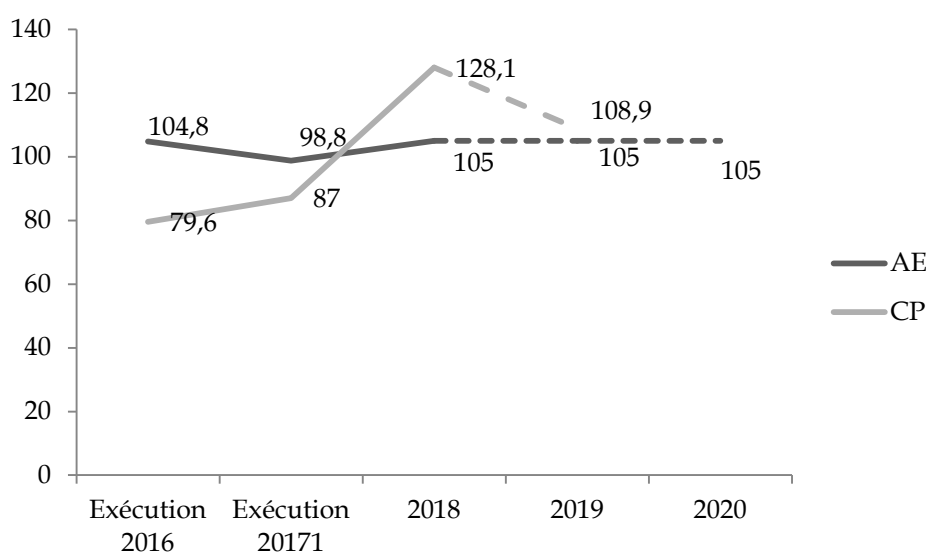
L'effort consenti par la gendarmerie pour le financement de ses besoins immobiliers se traduit dans ses orientations budgétaires. En 2018, 58 % des crédits hors titre 2 du programme sont consacrés à l'immobilier.



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 m<sup>2</sup> tandis que celle de l'immobilier locatif est de 497 865 m<sup>2</sup>. 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 :

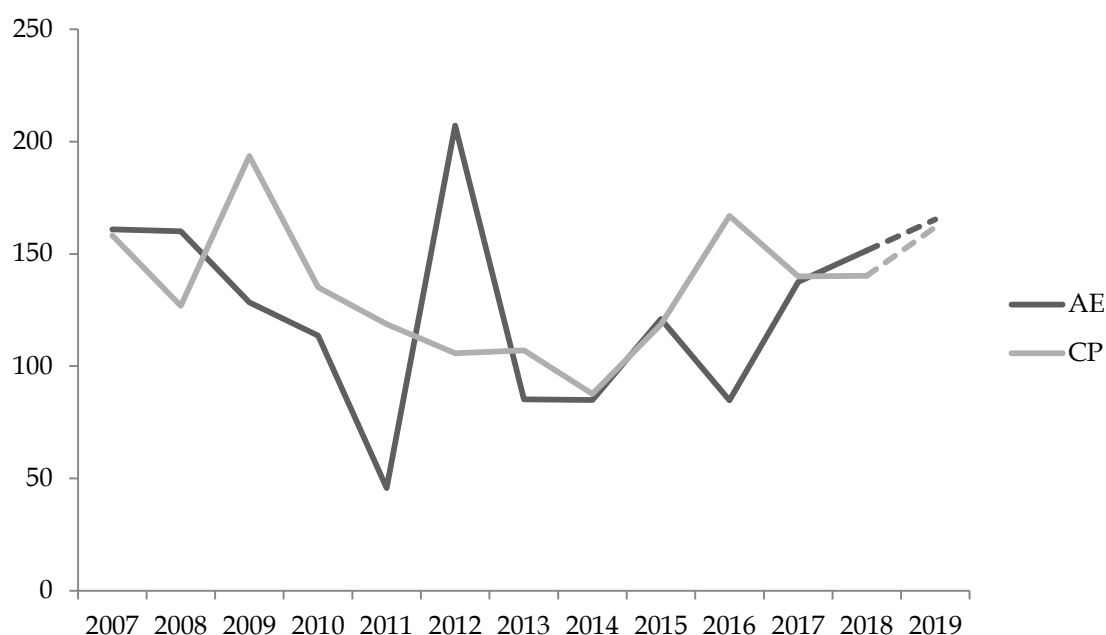
- 9,5 % sont évalués à 5 (très satisfaisant) ;
- 31,5 % sont évalués à 4 (satisfaisant) ;
- 34 % sont évalués à 3 (moyen) ;
- 16,5 % sont évalués à 2 (très moyen) ;
- 8,5 % sont évalués à 1 (mauvais état)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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 disponibilité<sup>1</sup>. Le service est toutefois encadré par des règles permettant de concilier les impératifs de service avec la nécessité d'octroyer des plages de repos<sup>2</sup>.

La directive européenne de 2003 relative au temps de travail<sup>3</sup>, ne s'appliquait initialement pas à la gendarmerie, la France considérant que les activités militaires étaient exclues de son champ.

<sup>1</sup> Article L. 4111-1 du code de la défense.

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

<sup>3</sup> 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 »<sup>1</sup>. Ce régime est applicable depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016<sup>2</sup>.**

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)<sup>3</sup>.

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.

---

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

<sup>2</sup> 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 ».

<sup>3</sup> 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 2017<sup>1</sup>, 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**

---

<sup>1</sup> 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 »<sup>1</sup>.

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<sup>e</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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**<sup>1</sup>.

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.**

---

<sup>1</sup> 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

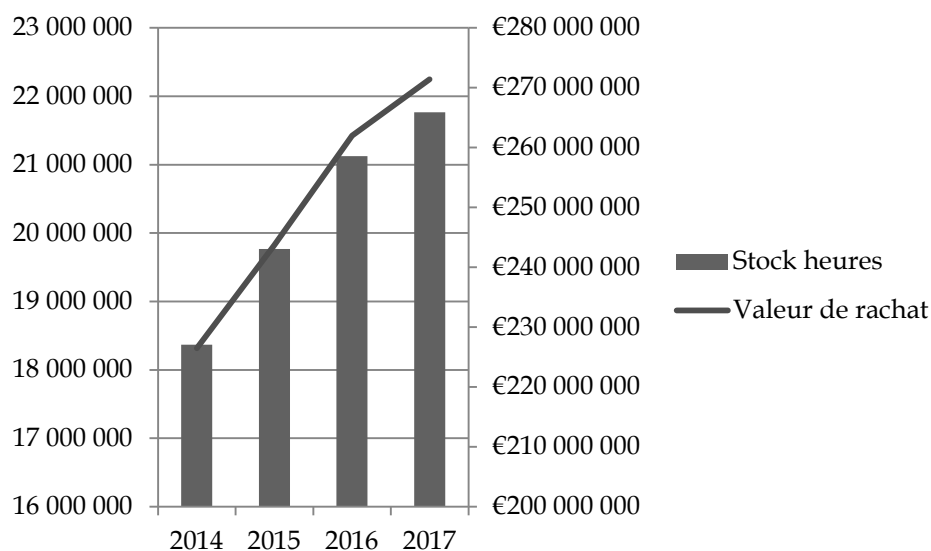
	2014	2015	2016	2017
Nombre d'heures moyen / agent	138h27	147h28	155h39	157h37
Coût moyen / agent	1 707 €	1 818 €	1 930 €	1 965 €

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 majorée<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 an<sup>1</sup>.**

**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 an<sup>2</sup>.

**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.

---

<sup>1</sup> Audition du directeur général de la police nationale.

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

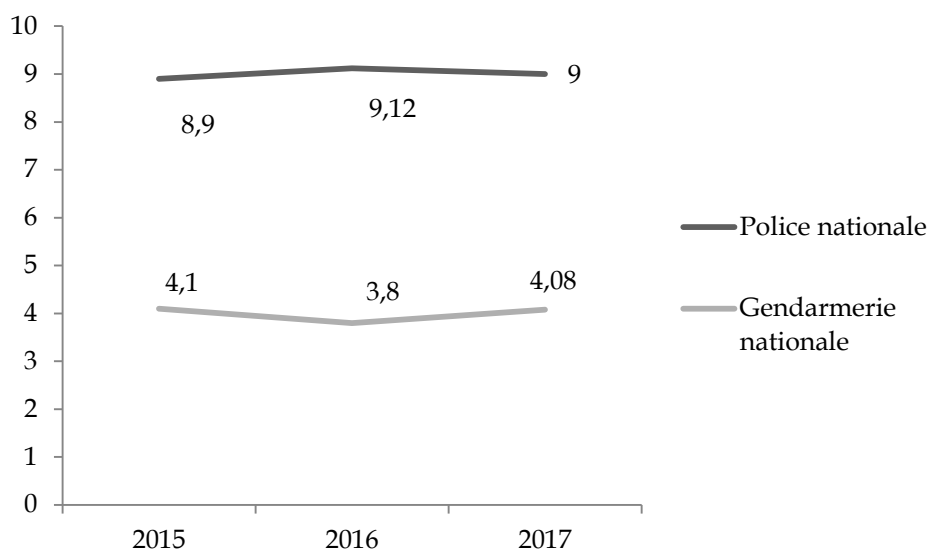
### C. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA SUPPRESSION DES TÂCHES INDUES, QUI MOBILISENT L'ÉQUIVALENT DE 6 000 ETPT

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 ouvrables<sup>1</sup>. À ce jour, 24 préfectures bénéficient toujours d'une présence policière. **Cette charge**

<sup>1</sup> 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

**représente par 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 intérieures<sup>1</sup>, 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 nécessitent<sup>2</sup>.

- **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

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission, minorant de 1,89 millions d'euros en AE/CP les crédits du programme « Police nationale » et de 8,58 millions d'euros en AE/CP les crédits du programme « Gendarmerie nationale »





---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les rapports de MM. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités », Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».** – Les crédits de paiement de la mission ont augmenté de 1,62 %, ce qui excède la trajectoire triennale, comme l’an dernier. Les 2 378 ETPT créés constituent la plus forte hausse, sur une année, de celles prévues pendant le quinquennat pour atteindre les 7 500 ETP promis par le Président de la République à la Police nationale et les 2 500 ETPT promis à la Gendarmerie nationale.

La hausse des crédits s’accompagne cependant d’une nouvelle dégradation du rapport entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement et d’investissement. En 2006, les dépenses de personnel représentaient 80 % des crédits et les crédits de fonctionnement et d’investissement, 20 %. Depuis, les sommes affectées aux dépenses de personnel ont crû de 34,53 % tandis que les autres ont diminué de 6,53 %. En cause, les revalorisations générales, et notamment l’application des protocoles d’accord signés en mai 2016, dont la Cour des comptes a estimé qu’ils entraîneraient 200 millions d’euros de dépenses supplémentaires en 2018, et 92 millions d’euros en 2019.

Nous avons fait des comparaisons internationales, qui montrent qu’avec un gendarme ou un policier pour 280 habitants, notre pays est dans une moyenne raisonnable. Cette proportion est d’un effectif de police/gendarmerie pour 273 habitants en Allemagne, d’un pour 427 en Angleterre, d’un pour 220 en Italie et d’un pour 292 en Espagne. Encore ce chiffre ne tient-il pas compte des polices municipales, ni des 7 000 militaires déployés dans le cadre du plan Vigipirate. Ainsi, avec 151 000 policiers et 96 000 gendarmes, nous ne manquons pas d’effectifs.

Avec des dépenses de personnel qui représente 87,5 % des crédits de la mission, les crédits de fonctionnement sont insuffisants, et n’augmentent que de 0,88 %. Les crédits d’investissement, eux, baissent de 13,37 % !

Des efforts ont pourtant été faits, comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes sur l'équipement des forces de sécurité – le Sénat a aussi constitué une commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure –, pour faire face au terrorisme et à la crise migratoire. Par exemple, pour que les primo-intervenants sur une scène d'attentat soient bien équipés, chaque brigade anti-criminalité dispose maintenant d'une arme lourde et d'une protection assortie.

Mais 0,88 %, vu l'augmentation des effectifs, c'est insuffisant. En tous cas, la Cour des comptes a mis fin à une polémique entre Parlement et Gouvernement sur l'état des équipements dans son rapport de septembre. Elle dénonce aussi le manque de formation : en 2017, seuls 51 % des policiers et gendarmes ont effectué leurs trois séances de tir par an. Quant au vieillissement du parc automobile, la multiplication des plans ne l'a pas enrayeré et, sur ce point, le contraste entre les chiffres avancés et la réalité est flagrant : en 2017, sur 3 000 véhicules annoncés, seuls 1 500 sont arrivés sur le terrain. Depuis 2010, le nombre de véhicules achetés ne permet pas de garantir le maintien à niveau de la flotte. Dans la police nationale, un véhicule doit être remplacé après 170 000 kilomètres ou huit ans – niveau que 14 000 véhicules sur 30 000 auront bientôt atteint. Dans la gendarmerie, c'est 121 000 kilomètres ou 7,4 ans. Or, il s'agit d'un outil de travail essentiel pour les forces de sécurité intérieures.

L'état du parc immobilier, aussi, est très préoccupant. Dans la gendarmerie, l'état des logements influe sur le moral des troupes et, dans la police, le délabrement est tel qu'il faudrait des crédits d'investissement de 650 millions d'euros – et de 300 à 400 millions d'euros dans la gendarmerie. Or, le niveau de ces crédits est respectivement de 165 et 100 millions d'euros. Dans la police nationale, 536 bâtiments nécessitent une réhabilitation lourde.

Certaines réorganisations ont mis à mal les dispositifs opérationnels. En particulier, la directive européenne de 2003 sur le temps de travail, applicable au ministère de la défense et à la gendarmerie nationale depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, implique la création de 4 000 ETPT dans la gendarmerie nationale – alors que seuls 2 500 sont prévus pour le quinquennat.

Pour la police nationale, les protocoles de mai 2016, jugées sévèrement par la Cour des comptes, conduisent à l'application aux forces opérationnelles de la vacation forte. Cela améliore le moral des troupes, qui peuvent disposer d'un week-end sur deux, au lieu d'un sur six. Mais c'est une bombe à retardement. Le directeur général de la police nationale (DGPN), qui avait pourtant assisté le ministre dans la préparation de cette réforme, nous a indiqué que son application sur 11 % des effectifs, malgré la création de 433 ETPT, était difficile, et qu'il avait dû décréter un moratoire, dans l'attente d'un rapport de l'IGA et de l'IGF en mars 2019. Selon lui, il faudrait créer 4 160 ETPT et mobiliser 205 millions d'euros supplémentaires pour mettre en œuvre la vacation forte. On nous dit qu'elle ne serait pas applicable sur le territoire de la Préfecture de police, ce qui inquiète l'élu

---

parisien que je suis. L'expérimentation menée à Boissy-Saint-Léger a été immédiatement abandonnée, et remise *sine die*.

Le stock d'heures supplémentaires a cru de 18 % en trois ans pour atteindre 21,7 millions. Ce problème ne concerne pas les gendarmes, qui sont sous statut militaire et disposent d'un logement de fonction. C'est une véritable épée de Damoclès, nous a dit le DGPN, sur la capacité opérationnelle de la police nationale, car ces congés sont pris avant le départ à la retraite, ce qui peut priver le service d'un fonctionnaire pendant une année entière sans qu'il soit remplacé.

Les tâches indues, enfin, demeurent constantes. Ainsi, de la garde de 24 préfectures, qui mobilise 150 ETPT, ou de celle des palais de Justice, qui en emploie 450, sans parler des ivresses publiques manifestes ou des pertes de papiers d'identité. En tout, ces tâches mobilisent 5 % des effectifs.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Votre exposé est très clair. Nous sommes bien placés parmi les pays en termes d'effectifs de police/gendarmerie pour mille habitants. Nous connaissons un problème d'organisation et d'équipement. Comme la Cour des comptes l'a noté, l'administration considère souvent qu'un poste budgétaire coûte moins qu'un véhicule. Je suis sidéré de constater, une fois de plus que les policiers et les gendarmes sont sous-équipés face à ceux qu'ils poursuivent. Ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux.

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ».** – Lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie, le général Richard Lizurey, nous a dit que seuls 16 000 des 24 000 véhicules prévus avaient été remplacés entre 2011 et 2017. Un rattrapage s'impose donc. Pourtant, il n'a pu acheter que 1 600 voitures sur les 3 000 prévues cette année. Il y a donc un sacré trou dans la raquette, même s'il existe des reliquats dans les budgets qui ont été gelés.

Autre problème : la réserve dans la gendarmerie. Il a manqué 900 réservistes dans les brigades territoriales cet été, ce qui pose de réels problèmes lors des animations et des festivals prévus car les collectivités ou les associations doivent s'adresser à des sociétés privées pour assurer la sécurité, d'où des coûts supplémentaires. La réserve opérationnelle est absolument indispensable à la gendarmerie pour tourner dans les territoires ruraux.

Les crédits manquent pour former les jeunes dans les écoles de la gendarmerie : nous constatons une lente dégradation par rapport à l'an passé.

Le ministère veut créer une grande direction du numérique. La gendarmerie a été novatrice en ce domaine, en se dotant de tablettes et de smartphones. Or, le risque de dilution dans cette direction est réel.

Au regard de ce budget, je ne suis pas très optimiste pour l'avenir.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ».** – Le rapport de la commission d'enquête présidée par Michel Boutant et signé par François Grosdidier a démontré les grandes difficultés rencontrées par la gendarmerie. Comme pour les infirmiers à l'hôpital, les heures supplémentaires non payées font partir bien des gendarmes avant l'âge de la retraite.

Pourquoi ne pas prévoir un plan pluriannuel de programmation pour renouveler le matériel de la police et de la gendarmerie, comme cela se fait dans l'armée ?

Le moral de nos forces de l'ordre n'est pas au beau fixe : il serait important que tous les parlementaires, quelles que soient leurs appartenances politiques, se montrent solidaires. Le taux de suicide est le plus élevé de toutes les catégories socio-professionnelles françaises, y compris les agriculteurs.

Nous avons interrogé le général Lizurey sur la directive européenne : au début, il s'est montré assez rassurant, rappelant que le président de la République s'était engagé à ce qu'elle n'ait pas de répercussion dans notre pays. Mais la suite de sa réponse a démontré quand même l'étendue des problèmes : sans même appliquer strictement la directive, il faudrait quand même recruter 4 100 ETP.

**M. Philippe Dallier.** – Lorsqu'on se compare à nos voisins, les effectifs de nos forces de sécurité semblent assez confortables. Ne faudrait-il pas comparer ces chiffres à ceux de la criminalité ? *Quid* du temps de travail chez nos voisins ? De même, quel est le pourcentage de policiers sur le terrain par rapport aux effectifs globaux ? Peut-être connaissons-nous aussi un problème de répartition des policiers sur le territoire : à Bondy, nous avons 100 policiers alors qu'en appliquant le ratio national, il devrait y en avoir 303... Ne pourrait-on affiner tous ces chiffres ?

**M. Roger Karoutchi.** – En 1998, j'ai introduit dans le budget de la région Ile-de-France un chapitre « Sécurité ». Depuis lors, ce chapitre a plutôt prospéré, quelle que soit l'étiquette politique de la majorité en place. Nous avons signé diverses conventions avec le ministère de l'intérieur pour construire des casernes, des commissariats, des antennes de police. Aujourd'hui, nous avons proposé d'acheter des véhicules pour la police nationale mais, pour des raisons qui m'échappent, nous ne parvenons pas à signer de conventions avec l'État. Quel est le problème ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Dispose-t-on d'un état des lieux complet de l'immobilier de la gendarmerie ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Les collectivités doivent-elles continuer à investir dans des casernes alors que les gendarmes semblent souhaiter des

logements individuels ? En outre se pose un problème de sécurité : évitons la concentration de gendarmes dans un même lieu.

**M. Rémi Féraud.** - Comme lors du quinquennat précédent, les effectifs vont continuer à croître, bien que dans des proportions moindres. En revanche, les investissements diminuent, ce qui réduit d'autant l'efficacité de la politique de recrutement. Sans véhicules supplémentaires, impossible de renforcer les contrôles sur le terrain.

Dispose-t-on d'un état des lieux des commissariats ? En tant qu'élu parisien, je suis sidéré par l'état de certains commissariats.

Enfin, la ville de Paris avait proposé de participer à l'achat de véhicules pour les brigades anti-criminalité (BAC). Cette proposition ne semble pas avoir reçu l'assentiment de la préfecture de police de Paris. Pourquoi ?

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** - J'ai été surpris cette année par l'absence de statistiques fiables dans le domaine de la coopération internationale. La Cour des comptes est venue nous détailler quatre séries d'équipements après un an et demi d'enquête : elle n'a pu obtenir le coût d'un véhicule, d'une arme, de munitions dans les pays voisins. Je me suis rendu à la direction de la coopération internationale pour demander les raisons de cette rétention d'informations. Il m'a été répondu que ce n'était pas le rôle de cette direction. Je ne sais pas qui au ministère de l'intérieur pourrait nous fournir ces données qui nous permettraient de nous comparer à nos voisins. Nous avons du mal à savoir comment sont organisés les services à l'étranger : le nombre de policiers par patrouilles, les moyens mis à disposition des policiers. Enfin, il faut prendre en compte la part des effectifs opérationnels sur le terrain et la part de ceux qui restent dans les bureaux. Même remarque pour les véhicules : il y a ceux qui vont en opération et ceux réservés au ministère. La comparaison internationale est donc difficile, et n'y figurent ni les militaires, ni les polices municipales.

Concernant les réticences à laisser les collectivités financer des investissements, je me souviens que le général Favier, prédécesseur du général Lizurey, craignait d'être lié à une collectivité lorsque cette dernière construisait une caserne. Il préférait que l'État ordonnance l'investissement du parc immobilier, pour conserver une certaine liberté d'affectation de ses brigades. Avec l'éclosion des polices municipales, la situation a évolué. De même, je note l'utilisation de plus en plus fréquente des véhicules saisis. Des BAC utilisent les voitures mises à disposition par le ministère de la justice. En revanche, je ne vois aucune volonté de faire financer en partie le parc automobile par les collectivités, bien que la Cour des comptes ait signalé que du fait du vieillissement des véhicules, il fallait recourir à de nouvelles méthodes. Le directeur général de la police nationale a rappelé que les voitures ont moins besoin d'être équipées qu'auparavant, du fait du développement des tablettes numériques et de la téléphonie mobile. Comme

le font les Anglais, pourquoi ne pas louer la flotte ? À Berlin, les voitures sont changées tous les quatre ans : à Paris, c'est plutôt huit ans. Certes, le statut de la préfecture de police de Paris complique la donne : l'état du parc immobilier et des véhicules est particulièrement préoccupant. En outre, les agents ne pensent qu'à être mutés le plus rapidement possible.

Le plus simple serait d'en revenir aux ratios des autres pays, comme l'Espagne ou la Grande-Bretagne : 80 % du budget est consacré aux frais de personnel et 20 % à l'équipement. En France, nous en sommes à 87,5 % et 12,5 %...

Après les attaques terroristes, nos agents ont été suréquipés : chaque véhicule comprend désormais un fusil d'assaut lourd sécurisé et chaque policier doit être doté de protections, d'un gilet pare-balle et d'un casque lourd. Les voitures deviennent très lourdes et ne peuvent engager de poursuites. Les intervenants sur le terrain réclament des véhicules plus puissants. La BAC de Marseille a été équipée de breaks, mais ils ne pouvaient circuler dans les petites rues... Le moral des agents dépend en grande partie des équipements fournis.

Fin septembre, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes a évoqué devant nous la paupérisation des forces de police.

Je vais donc vous proposer le rejet des crédits de cette mission. L'an dernier, j'avais proposé un amendement, mais le ministre de l'intérieur l'avait mal interprété.

**M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».** - En 2017, après trois années consécutives de hausse - une première depuis 45 ans ! - la mortalité routière recule à nouveau. 3 600 tués ont été dénombrés en métropole et dans les départements d'outre-mer, soit 55 décès de moins qu'en 2016. Cette embellie est cependant fragile, malgré les résultats encourageants des neuf premiers mois de 2018. En effet, le nombre d'accidents et de blessés hospitalisés a continué à croître en 2017.

En outre, le nombre de tués par milliard de kilomètres parcourus se situe désormais au niveau de la moyenne européenne mais s'avère toujours nettement supérieur à ceux de plusieurs de nos voisins tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suisse.

Les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités », qui ne représente que 0,2 % du montant de la mission « Sécurités », augmentent de 3,9 % pour s'établir à 41,4 millions d'euros.

Le point saillant de ce programme concerne le permis de conduire, dont les coûts d'organisation représentent plus de la moitié des crédits de ce

---

programme. La réforme de cet examen, initiée en 2014, s'essouffle : les indicateurs de performance stagnent tandis que l'opération « permis à un euro par jour », qui apparaît de nouveau surbudgétée, connaît un succès mitigé.

L'architecture du compte d'affectation spéciale « Radars » est toujours aussi tarabiscotée. Sur son arborescence, une nouvelle branche vient se greffer en 2019. Elle se dirige vers le Fonds médical pour les établissements de santé publics et privés (FMESP), qui va recueillir le surplus estimé des amendes engendré par l'abaissement de la vitesse maximale de 90 à 80 km/h sur les routes bidirectionnelles, sans séparateur central.

Encore une fois, il me paraît hautement souhaitable de simplifier cette architecture peu lisible, ce qu'a d'ailleurs aussi souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale lorsqu'elle a examiné cette mission. Il conviendrait donc de fusionner ces deux sections et de supprimer l'enchevêtrement de ces flux croisés qui diffèrent selon les types d'amendes.

L'estimation du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement n'a jamais été aussi élevée (1 867 millions d'euros). Cette estimation me semble pour le moins prudente : en effet le montant du produit réalisé en 2017 (1 978 millions d'euros) s'est avéré nettement supérieur à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2018 (1 848 millions d'euros).

Le produit des amendes forfaitaires (AF) radars - 1 036 millions d'euros - dépasse pour la première fois le produit des autres amendes forfaitaires et des amendes majorées.

Les crédits demandés au titre des quatre programmes du CAS, qui s'élèvent à 1 296 millions d'euros, baissent pour la deuxième année de suite, et diminuent d'environ 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Ces crédits représentent plus des deux tiers du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement.

Seul le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » voit ses crédits augmenter de plus de 10 %. Cette hausse est principalement destinée, comme l'an passé, à couvrir le besoin de financement des nouveaux radars. En effet, le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) réuni le 9 janvier 2018 n'a pas remis en cause la stratégie arrêtée par le Gouvernement Valls lors du précédent CISR de 2015, à savoir la poursuite de la stratégie de déploiement de nouveaux équipements afin de porter le parc de radars automatiques à 4 700, la modernisation des fonctionnalités des radars (radars vitesse moyennes, discriminants, double face, feux rouges...), l'augmentation de la part des équipements mobiles et déplaçables (radars chantiers, voitures radars) et la multiplication des itinéraires sécurisés par des dispositifs de radars « leurres » afin de renforcer l'imprévisibilité des contrôles.

Or, il s'avère que le plan de déploiement de ces nouveaux équipements prend, semble-t-il, un sérieux retard, ce qui m'interroge sur la nécessité d'augmenter encore les crédits du programme 751. En effet, la réalisation de l'objectif de 4 700 radars, initialement prévue au 31 décembre 2018, est décalée d'un an. Au 1<sup>er</sup> septembre 2018, le parc compte 34 équipements de moins qu'au 31 décembre 2017 et, surtout, 288 radars de moins que l'objectif fixé par la loi de finances initiale au 31 décembre de cette année.

L'objectif 2019, tel qu'il est présenté, me semble donc difficilement soutenable, du moins sur le plan technique, d'autant plus que la répartition par type d'équipement affichée dans le projet annuel de performances diffère sensiblement de l'existante. Par exemple, le Gouvernement souhaitait implanter 400 radars « tourelles » en 2018, alors qu'au 1<sup>er</sup> septembre, on en dénombre seulement 10, installés à titre expérimental. Je serais donc étonné que l'objectif de 400 radars « tourelles », qui est de nouveau annoncé pour 2019, soit atteint dans un an. Les crédits prévus pour 2019 me semblent donc trop importants, alors que vraisemblablement, les crédits de 2018 n'auront pas été entièrement consommés.

En outre, bien que je vous propose d'approuver les crédits du compte d'affectation spéciale, je demeure réservé quant à l'efficacité de ce plan de déploiement de nouveaux radars. Son impact positif sur l'accidentalité routière est encore difficile à mesurer, et s'avère très lié au choix des lieux d'implantation de ces équipements.

De même, je porte un jugement très mesuré sur l'abaissement de la vitesse maximale autorisée. Une application moins systématique, davantage ciblée sur les routes les plus accidentogènes, m'aurait semblé préférable.

S'agissant des autres programmes, à la différence de l'an passé, le programme 755 « Désendettement de l'État » (dont je trouve le libellé ambigu dans la mesure où ce programme ne sert pas directement à diminuer la dette) voit sa dotation diminuer de 7 %, à l'instar du programme 754 « Collectivités territoriales », sachant que les communes bénéficient, depuis janvier 2018, de la décentralisation du stationnement payant et du produit du forfait « post-stationnement ».

Pour conclure sur une touche positive, je note que le comité interministériel de janvier 2018 a adopté plusieurs mesures (qui ont d'ailleurs été totalement éclipsées par l'abaissement de la vitesse !) qui vont dans le sens des recommandations du rapport de contrôle de notre collègue Vincent Delahaye de 2017. À titre d'exemple, une carte des radars, qui devrait bientôt intégrer celle de l'accidentalité, est désormais publiée sur internet.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale. S'agissant de la mission



« Sécurités », le programme 207 dont je suis rapporteur ne représente que 0,2 % de ses crédits...

**M. Jean-Claude Requier.** - Mon intervention ne servira à rien mais elle me permettra d'exprimer mon amertume. En France, il y a assez de radars ! Dans nos communes rurales, les radars ne sont pas placés dans les endroits dangereux mais sur les lignes droites. En arrivant à Aurillac, il y a 15 km sans virages, et des radars... Il faudrait installer les radars là où se produisent les accidents et non pas seulement là où ils piègent les automobilistes. Cette année, ils vont rapporter encore plus qu'avant !

Enfin, je suis farouchement contre la décision sur le 80 km/h qui a été prise sans aucune concertation. A Paris, on voit les choses de loin, mais c'est bien différent quand on est en province. Il aurait fallu laisser le 90 km/h, même pour les routes avec une bande blanche au milieu, sachant que sur les autres routes secondaires, il est difficile de rouler à plus de 80 km/h !

**Mme Sylvie Vermeillet.** - À combien se monte la baisse de la contribution aux collectivités territoriales ?

**Mme Christine Lavarde.** - Comment se fait-il que l'opération « permis de conduire à un euro par jour » s'essouffle ? Est-ce parce que des collectivités financent en partie le permis des jeunes en contrepartie de travaux d'intérêt général ?

**M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial.** - Le montant de la dotation au programme 754 « Collectivités territoriales » a diminué de 517 millions d'euros, dans la loi de finances initiale pour 2018, à 478 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019. L'an dernier, nous avons déposé un amendement pour réduire la baisse de la contribution aux collectivités territoriales (qui avait déjà diminué de 148 millions d'euros par rapport à la loi de finances précédente) et qui leur sert à réaliser des aménagements destinés à améliorer la sécurité routière. À l'époque, en effet, nous ne savions pas quels seraient les résultats de la décentralisation du stationnement payant. Le ministre nous avait dit que les collectivités s'y retrouveraient largement. C'est effectivement le cas, d'où la nouvelle diminution pour les collectivités qui désormais peuvent fixer librement le tarif des amendes : dans certaines communes, il est passé de 17 à 60 euros.

À cet égard, je voulais souligner que l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui manquait de ressources du fait de l'abandon de l'écotaxe, bénéficie du solde des recettes des amendes forfaitaires, une fois qu'elles ont abondé le programme 751, dans la limite d'un certain plafond. Le montant de la contribution des amendes radars à l'AFITF devrait augmenter de 450 à 500 millions d'euros entre 2018 et 2019, sur un budget total de 2,4 milliards d'euros.

S'agissant du permis de conduire, le Premier ministre a, par décret du 3 août 2018, chargé deux députés de dresser un bilan des réformes mises

en œuvre au cours des trois dernières années et d'envisager des évolutions possibles pour améliorer les dispositifs en place. Cette mission aura notamment pour objet de réfléchir à l'essoufflement du « permis à un euro par jour », sachant qu'avant même la mise en place de cette opération, certaines collectivités prenaient déjà en charge le coût du permis de conduire des jeunes.

Jean-Claude Requier a raison : compte tenu d'une hausse très marquée des contraventions en juillet, mois d'entrée en vigueur de l'abaissement de la vitesse à 80 km/h, la barre des 2 milliards d'euros sera sans doute dépassée cette année. La croissance du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement est donc supérieure à celle du PIB...

Vincent Delahaye s'était penché sur l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai) que j'ai eu l'occasion de visiter il y a quelques mois. Cet établissement est très bien organisé : l'agence compte moins de 40 salariés et travaille, dans la cadre de marchés publics, avec plusieurs prestataires, parmi lesquels Docapost, société du groupe La Poste. Son fonds de roulement important est dû au fait qu'elle perçoit les versements de l'État selon un rythme trimestriel, ce qui nécessite qu'elle dispose de plusieurs mois de trésorerie.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial sur le programme 161 « Sécurité civile ».** - En 2019, les crédits du programme « Sécurité civile » connaissent une baisse de 393,97 millions en autorisations d'engagements (AE) et de 6,86 millions en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 soit une hausse de 1,29 % en CP et une baisse de 46,15 % en AE. Cette baisse de crédits s'explique par la passation, en 2018, d'un marché de remplacement de la flotte de Tracker par six avions multi-rôles Dash 8. Si on neutralise l'impact de cette acquisition dans le projet de loi de finances pour 2018, le programme « Sécurité civile » est en légère augmentation de 1,64 % en AE et en baisse de 4,51 % en CP pour 2019.

Les crédits du programme « Sécurité civile » pour 2019 sont inférieurs à la programmation triennale de près de 10 millions en crédits de paiement. Cette différence s'explique principalement par des économies réalisées à l'occasion de la passation du marché de renouvellement des Tracker.

La situation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) me semble préoccupante. Leur importance est pourtant capitale ; ils ont réalisé en 2017, près de 4,6 millions d'interventions, soit une croissance de 2 % par rapport à l'année précédente, avec des disparités selon les départements. Leurs interventions ne sont pas toujours de leur ressort. Ainsi, les pompiers transportent les personnes en alcoolémie avancée. Dans certains départements, les secours à personne augmentent de plus de 10 % par an.

---

Les budgets des SDIS sont de nouveau en légère hausse, de 1,6 % en valeur. Toutefois, leurs dépenses d'investissement ont connu une baisse importante, de près de 20 % entre 2008 et 2017. Cette baisse apparaît d'autant plus préoccupante que le soutien de l'État aux investissements structurants des SDIS s'est récemment affaibli. La dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, dont le financement s'élevait à 25 millions en 2017, n'est dotée que de 10 millions en 2019, comme en 2018. Cette faible dotation est d'autant plus incompréhensible que les crédits prévus par le PLF sont inférieurs à la programmation pluriannuelle.

La moitié de cette dotation est prévue pour financer le projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile « SGA-SGO/NexSIS », qui constitue, à juste titre, un élément clé de la stratégie du ministère de l'intérieur. De l'avis général, son montant est nettement insuffisant. Il me paraît indispensable de réévaluer cette dotation dans les années à venir.

Outre un problème de financement, les SDIS vont devoir faire face à une transformation récente du droit européen de nature à remettre en cause le modèle français de secours. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 21 février 2018 relatif à un sapeur-pompier volontaire belge, la directive européenne de 2003 relative au temps de travail pourrait s'appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires français. Le développement et la pérennité du modèle français de distribution des secours, qui repose de façon significative sur les sapeurs-pompiers volontaires, constitue un enjeu majeur pour la sécurité civile : 79 % des sapeurs-pompiers français sont en effet des volontaires, et leur proportion peut aller jusqu'à 90 % dans les départements les moins peuplés. Selon la directive de 2003, la durée maximale de travail hebdomadaire ne peut dépasser 48 heures et le repos journalier de sécurité doit être de 11 heures consécutives. Si cette directive devait s'appliquer, le sapeur-pompier volontaire qui rentrerait chez lui ne pourrait repartir en intervention avant un intervalle de onze heures. De même, parti en intervention la nuit, il ne pourrait reprendre son travail le lendemain. La CJUE a considéré que les sapeurs-pompiers volontaires devaient être traités comme des travailleurs au sens de la directive, que les périodes de garde devaient être comptabilisées comme du temps de travail et que les périodes d'astreintes pouvaient être exclues du temps de travail dès lors que les contraintes ne sont pas excessives et ne peuvent être assimilées à celles découlant d'un travail.

L'application de la directive aux sapeurs-pompiers volontaires français entraînerait un accroissement de moitié du coût des services d'incendie et de secours, de nature à remettre en cause le modèle français de secours. On parle tout de même de 2,5 milliards d'euros !

La préservation du statut de sapeur-pompier volontaire appelle une initiative forte de la part du Gouvernement français vis-à-vis de la Commission européenne. En outre, pour remplacer un sapeur-pompier

volontaire « ancienne génération », il en faut aujourd'hui deux à trois, tout comme pour les médecins libéraux.

Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. Je vous avais alerté, par le biais de mon rapport d'information, sur le fait que ce projet concentrait près de 80 % des crédits prévus sur le volet « sirènes », alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficiait pourtant que de 3 % des crédits consommés ou prévus pour ce projet.

Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées dans mon rapport, l'application smartphone, dont j'avais relevé les insuffisances, a fait l'objet d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration et a finalement été abandonnée le 29 mai 2018, sans qu'aucun projet de remplacement ne soit prévu. Le volet « téléphonie mobile » aura ainsi coûté 1,6 million d'euros sans faire preuve de la moindre utilité. Il me semble nécessaire de procéder à une réorientation stratégique plus large de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2, qui débute en 2020, ne soit effectuée.

**M. Arnaud Bazin.** – L'arrêt de la CJUE nous met en difficulté, tant pour les pompiers que pour la réserve dans la gendarmerie. Devant le risque colossal que court la sécurité civile, il est souhaitable que le Gouvernement réagisse.

Les 10 millions d'euros de l'État pour les investissements des SDIS sont absolument dérisoires par rapport au montant global dont ils bénéficient.

Dans les départements urbains, le système de sécurité civile est à bout de souffle : 80 % des interventions concernent des secours à personne, en remplacement du sanitaire. Nous avons des véhicules surdimensionnés, trop de personnel, et nous devons transporter dans l'urgence, alors que le plus souvent ce n'est pas nécessaire. Les départements ne pourront pas continuer à augmenter les budgets des SDIS. Nous devons solliciter le ministre de l'intérieur pour adapter les conditions d'intervention des pompiers pour les secours à personne, pour éviter une dégradation des services offerts.

**M. Antoine Lefèvre.** – Le *turn over* des sapeurs-pompiers volontaires est important. Dispose-t-on du montant des crédits destinés à leur formation ?

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial.** – Durant les dix-neuf ans où j'ai présidé le SDIS de mon département, j'ai constaté des reports d'intervention du SAMU, notamment pour des transports sanitaires, sur les SDIS, car il y avait pénurie d'ambulanciers privés. Beaucoup de patients déclaraient des douleurs thoraciques pour être rapidement pris en charge,

---

mais une fois les pompiers arrivés, la douleur avait disparu, ce qui permettait d'empêcher une facturation par le SDIS au SAMU. En outre, la population n'a plus accès à la médecine de ville et les résidents de maisons de retraite demandent à être pris en charge. Une réorganisation globale est donc nécessaire.

Je ne sais pas quel est le montant des crédits destinés à la formation : il y a vingt ans, la durée d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires était de 17 ou 18 ans. Actuellement, la durée d'engagement approche des dix ans. Des plateformes de formation à distance sont mises en place par des SDIS pour réduire les coûts. Enfin, certaines femmes sapeurs-pompiers volontaires ne sont plus, à leur demande, formées sur les feux, ce qui réduit d'autant les coûts de formation.

Cela dit, les secours à personne doivent être remis à plat. Chacun doit intervenir dans ses propres domaines de compétence.

**M. Didier Rambaud.** – En tant que conseiller départemental, je suis depuis une dizaine d'années administrateur du SDIS de mon département. Le budget SDIS de l'Isère dépasse 105 millions d'euros. Alors, que dire de la participation de l'État qui se monte à 10 millions d'euros pour tout le territoire ? Ce n'est pas en doublant l'intervention de l'État que l'on va régler le problème... Cela dit, vu de l'Isère, il me semble que l'on a digéré la départementalisation des SDIS, après quelques années de grandes difficultés.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial.** – On peut comparer les 10 millions d'euros aux plus de 4 milliards d'euros de frais de fonctionnement de l'ensemble des SDIS. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir combien l'État encaisse de TVA sur les frais de fonctionnement des SDIS.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurités » et d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».**

\*

\*        \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a décidé de confirmer le rejet des crédits de la mission « Sécurités » et l'adoption, sans**

**modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Direction générale de la police nationale (DGPN)**

- M. Éric MORVAN, directeur général ;
- Mme Christine TORRES, conseillère budgétaire.

### **Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)**

- M. Richard LIZUREY, directeur général ;
- M. Sébastien THOMAS, chef du bureau de la synthèse budgétaire ;
- M. Alexandre VIGNAU, adjoint au chef de bureau de la synthèse budgétaire.

### **Associations professionnelles nationales de militaires - Gendarmerie**

- M. Samuel BORDAGE, sous-officier de gendarmerie (GD), (membre du conseil d'administration).

### **Syndicat Alliance**

- Mme Bénédicte VERDIN, secrétaire générale adjointe ;
- M. Stanislas GAUDON, secrétaire général adjoint ;
- M. David ALBERTO, délégué national Synergie officiers.

### **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA FASMI)**

- M. Thierry CLAIR, secrétaire national « province » ;
- M. Olivier VARLET, secrétaire général adjoint UNSA police ;
- M. Jérémie DUMONT, secrétaire général adjoint SCPN FASMI ;
- M. Benjamin GAYRARD, secrétaire général SNPPS FASMI ;
- M. Olivier BRUN, délégué Préfecture de police UNSA Police.

### **Unité SGP POLICE - FO**

- M. Franck FIEVEZ, secrétaire national.