

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29a SÉCURITÉS

(Programmes 152 « Gendarmerie nationale », 176 « Police nationale »
et 207 « Sécurité et éducation routières »)

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Rapporteur spécial : M. Philippe DOMINATI

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE LES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »	
I. UN BUDGET QUI RÉPOND OPPORTUNÉMENT AUX PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES DEPUIS LONGTEMPS PAR LE SÉNAT	15
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DES DEUX PROGRAMMES DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, SOUS L'EFFET DU PLAN DE RELANCE ET DU BEAUVAU DE LA SÉCURITÉ	15
B. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EST CETTE ANNÉE MOINS RAPIDE QUE CELLE DES AUTRES DÉPENSES	18
1. <i>La fin du plan présidentiel de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Des mesures catégorielles dont le poids diminue par rapport aux années précédentes.....</i>	<i>20</i>
C. UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DE LA PART DES DÉPENSES DE PERSONNEL DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES	24
D. UNE AVANCÉE INCONTESTABLE, QU'IL CONVIENT TOUTEFOIS DE NUANCER À LA LUMIÈRE DES COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	25
II. UN EFFET DU PLAN DE RELANCE BIENVENU, MAIS UN APRÈS-2022 INCERTAIN	27
A. UN APPORT DE CRÉDITS SIGNIFICATIF DU PLAN DE RELANCE EN 2022 COMME EN 2021	27
B. RECOURIR À UNE LOI DE PROGRAMMATION POUR INSCRIRE L'EFFORT FINANCIER DU PLAN DE RELANCE DANS LA DURÉE : UNE MESURE PERTINENTE PEU COMPRÉHENSIBLE EN FIN DE QUINQUENNAT	29
1. <i>Le risque d'une baisse de l'effort financier à l'issue du plan de relance.....</i>	<i>29</i>
2. <i>La loi de programmation de la sécurité intérieure : une mesure prise trop tardivement</i>	<i>31</i>
III. UNE POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DES MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT ET D'IMMOBILIER.....	32
A. LA POURSUITE DE LA REMISE À NIVEAU DU PARC AUTOMOBILE.....	32
1. <i>Une cible de 5 500 véhicules achetés pour la police nationale.....</i>	<i>32</i>
2. <i>Une amélioration du parc automobile de la gendarmerie nationale.....</i>	<i>35</i>
3. <i>L'électrification du parc des forces de sécurité intérieur : un enjeu opérationnel et financier.....</i>	<i>37</i>
B. UN EFFORT DE RÉNOVATION DU PARC IMMOBILIER QUI POURRAIT DÉPASSER LE MILLIARD D'EUROS.....	39
1. <i>Des crédits en hausse pour la police nationale</i>	<i>39</i>
2. <i>L'immobilier de la gendarmerie nationale bénéficiera de 227 millions d'euros en 2022</i>	<i>41</i>

IV. AUGMENTER LE NOMBRE D'AGENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE : UNE MESURE IMPLIQUANT DES RÉFORMES STRUCTURELLES AMBITIEUSES	43
A. AUGMENTER LA PRÉSENCE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE SUR LE TERRAIN : NE PAS RETOMBER DANS LE PIÈGE DES CRÉATIONS D'EFFECTIFS.....	43
B. LA CRÉATION D'UNE RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE : UNE MESURE PERTINENTE DONT LES OBJECTIFS SONT TOUTEFOIS PEU CRÉDIBLES.....	45
C. 26,5 MILLIONS D'EUROS SONT À NOUVEAU PRÉVUS POUR LIMITER LE FLUX D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES.....	47
D. LA QUESTION DES CYCLES HORAIRES DANS LA POLICE NATIONALE DEVRA ÊTRE PLEINEMENT TRANCHÉE AU DÉBUT DU PROCHAIN QUINQUENNAT	49
1. <i>Un abandon de la vacation forte prévisible mais tardif.....</i>	49
2. <i>La généralisation d'un cycle neutre en effectifs devra être pleinement actée en début de quinquennat, et veiller à l'équilibre entre exigences opérationnelles et qualité de vie du policier</i>	51

DEUXIÈME PARTIE
LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »
ET LE CAS « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

I. OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »	53
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 13,91 MILLIONS D'EUROS.....	53
B. DES CRÉDITS DE COMMUNICATION ET DE FINANCEMENT DES ACTIONS LOCALES ET PARTENARIALES STABLES	54
C. L'ACQUISITION DE KITS DE DÉPISTAGE CONTRE L'USAGE DE STUPÉFIANTS	55
II. OBSERVATIONS SUR LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »	56
A. UNE ARCHITECTURE COMPLEXE QUI A PERDU DE VUE L'OBJECTIF INITIAL D'ACCEPTATION DE LA POLITIQUE DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ DES INFRACTIONS ROUTIÈRES.....	56
1. <i>Une architecture trop complexe.....</i>	56
2. <i>Un CAS qui contrevient au principe de spécialité et qui ne participe plus assez à l'objectif d'acceptabilité de la politique de contrôle automatisé.....</i>	59
B. LA POURSUITE DU DÉPLOIEMENT DU PARC DE RADARS AUTOMATIQUES	60
C. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE LA SUBVENTION À L'ANTAI.....	61

EXAMEN EN COMMISSION.....	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77
LA LOI EN CONSTRUCTION	79

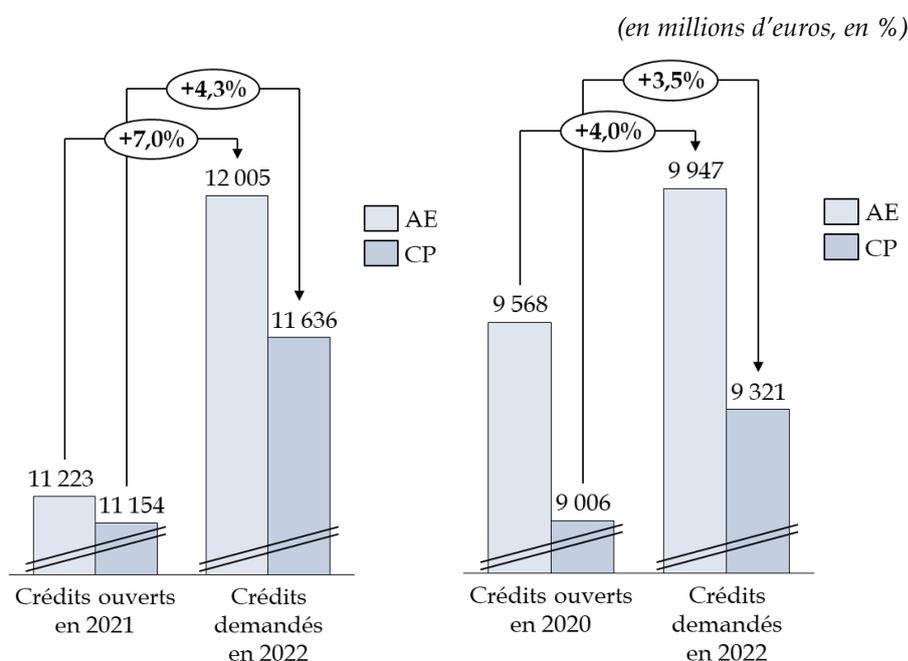
L'ESSENTIEL

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

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

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

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

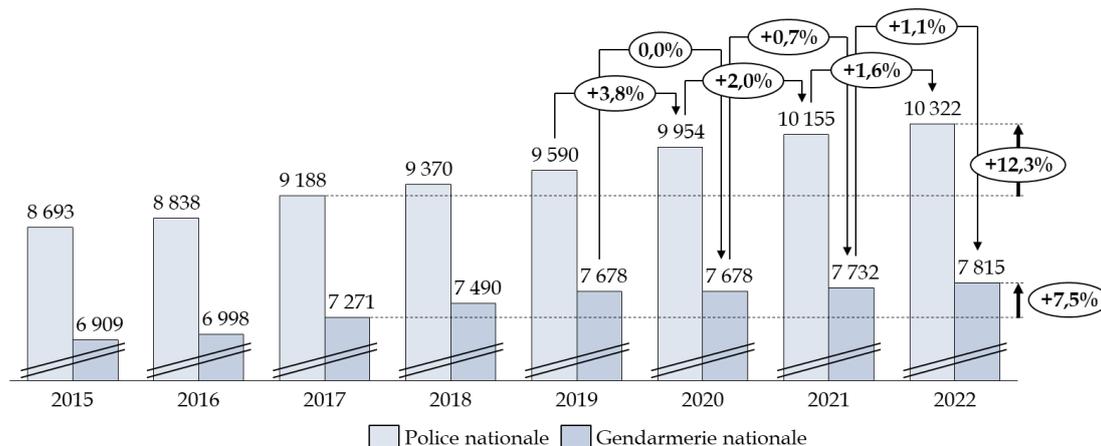


II. UNE POURSUITE DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

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

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

(en AE/CP, CAS « Pensions » compris)



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

Pour mémoire, le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre, la police nationale devait bénéficier de 7 500 ETP supplémentaires et la gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

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

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

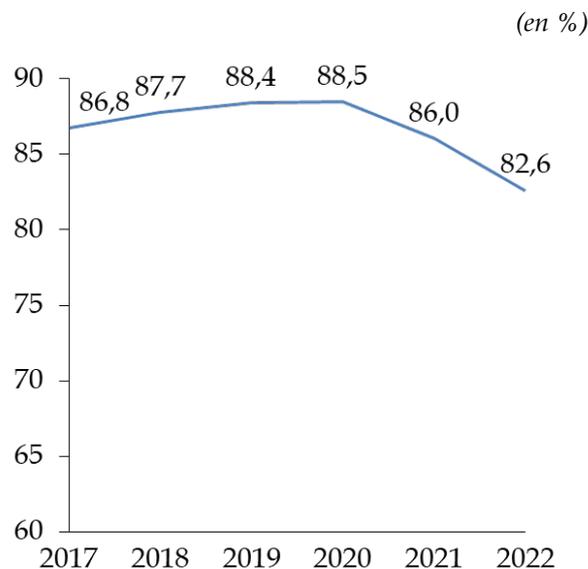
L'année 2022 sera également marquée par le poids des mesures catégorielles, qui atteindra 37,5 millions d'euros. Ce montant est toutefois en diminution, notamment car les effets des protocoles de revalorisation obtenus par les policiers en 2016 et 2018 s'atténuent progressivement.

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

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

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

Part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses



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

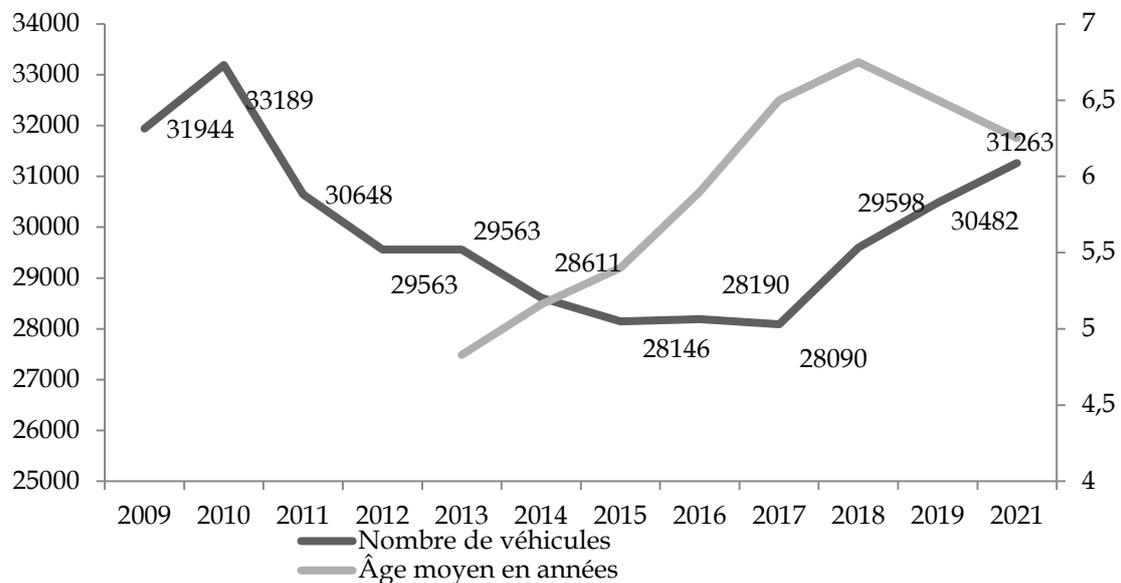
IV. DES AMÉLIORATIONS SENSIBLES EN MATIÈRE DE VÉHICULES ET D'IMMOBILIER

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières » est marqué par une hausse de ses crédits de 13,91 millions d'euros en AE et 13,01 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Cette nette augmentation par rapport à 2021 est liée principalement à une évolution des crédits du financement du « permis à un euro par jour » comparables à ceux prévus en 2020 et en gestion 2021, au

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

rééquilibrage de crédits de communication par rapport au programme 751, et à l'acquisition de kits de dépistage et de kits de vérification utilisés par les forces de l'ordre lors de contrôles routiers dans le cadre de la lutte contre l'usage de stupéfiants.

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

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

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

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, 85 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial en ce qui concerne les programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité routière ».

PREMIÈRE PARTIE
LES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE »
ET « GENDARMERIE NATIONALE »

I. UN BUDGET QUI RÉPOND OPPORTUNÉMENT AUX PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES DEPUIS LONGTEMPS PAR LE SÉNAT

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DES DEUX PROGRAMMES DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, SOUS L'EFFET DU PLAN DE RELANCE ET DU BEAUVAU DE LA SÉCURITÉ

Comparaison des crédits ouverts en 2021 et demandés en 2022

(en millions d'euros, en %)

		Crédits demandés en 2021	Crédits demandés en 2022	Évolution
Police nationale	AE	11 222,97	12 004,79	6,97%
	CP	11 153,50	11 636,03	4,33%
Gendarmerie nationale	AE	9 568,49	9 947,26	3,96%
	CP	9 005,65	9 321,13	3,50%
Total	AE	20 791,46	21 952,05	5,58%
	CP	20 159,15	20 957,16	3,96%

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

Pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », les crédits de paiement (CP) demandés sont en **hausse de près de 4 %**, par rapport à 2021 tandis que les **demandes d'autorisations d'engagement (AE) sont en hausse de 5,58 %**.

En valeur, la hausse des dépenses s'élève à 1,161 milliard d'euros en AE et 798 millions d'euros en CP pour les deux programmes.

La mission « Sécurités » est marquée par les effets du plan de relance et du Beauvau de la Sécurité. Une partie des mesures annoncées à l'issue de cette concertation interne au ministère de l'intérieur devrait avoir un effet budgétaire sur les crédits des deux programmes.

Pour l'ensemble de la mission « Sécurités », la hausse des crédits s'élève à 1,44 milliards d'euros en AE et 861 millions d'euros en CP. Cette différence s'explique par la très forte augmentation des AE demandées pour le programme « Sécurité civile ». Cette évolution est proche du montant de 1,5 milliard annoncé par le président de la République à l'issue de Beauvau de la Sécurité, mais ne prend pas en compte les dépenses du plan de relance inscrites en loi de finances pour 2021.

Mesures du Beauvau de la sécurité à effet budgétaire

- augmenter significativement la présence des policiers et gendarmes sur la voie publique (doubler sur 10 ans leur présence) ;

- assurer une meilleure prise en charge des victimes : 3919 aujourd'hui accessible 24h sur 24, formation de près de 90 000 policiers et gendarmes, mise en place de guichets dédiés, déploiement de 2 300 téléphones grand danger pour les victimes, création de 123 postes d'intervenants sociaux supplémentaires. La mise en place du dépôt de plainte en ligne pour 2023 a été annoncée.

Pour accompagner ces ambitions, plusieurs mesures à court terme ont aussi été annoncées, plébiscitées par l'ensemble des parties prenantes au cours du Beauvau de la Sécurité - avec notamment l'augmentation en 2022 du budget de ministère de l'Intérieur de 1,5 milliard d'euros, dont 500 millions pour la mise en œuvre des premières mesures issues du Beauvau de la sécurité :

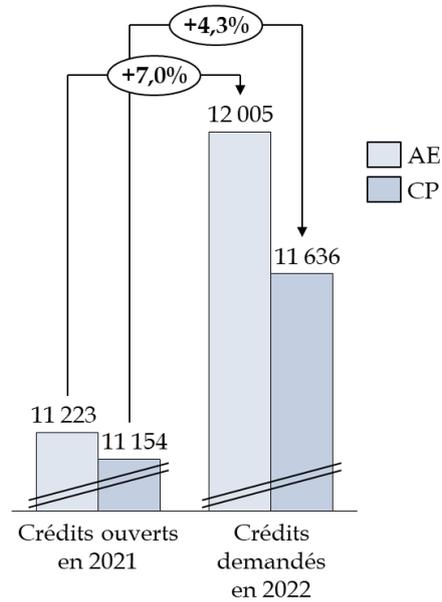
- investir dans l'humain et la formation : augmentation de 50 % de la durée de formation, rendre les métiers de la police judiciaire plus attractifs avec le lancement d'un plan pour l'investigation - formation d'officier de police judiciaire (OPJ) intégrée à la formation initiale, dégager du temps aux enquêteurs, création d'une réserve opérationnelle de police et de gendarmerie (30 000 pour la police et 20 000 supplémentaires en gendarmerie) ;

- mise à niveau des équipements de la police technique et scientifique (nouveaux uniformes, déploiement des caméras piétons (30 000 commandes) et de caméras embarquées dans les véhicules, inciter les collectivités locales à étendre le réseau de vidéo protection.

Source : ministère de l'intérieur

Comparaison des crédits ouverts en 2021 et demandés en 2022 pour la police nationale

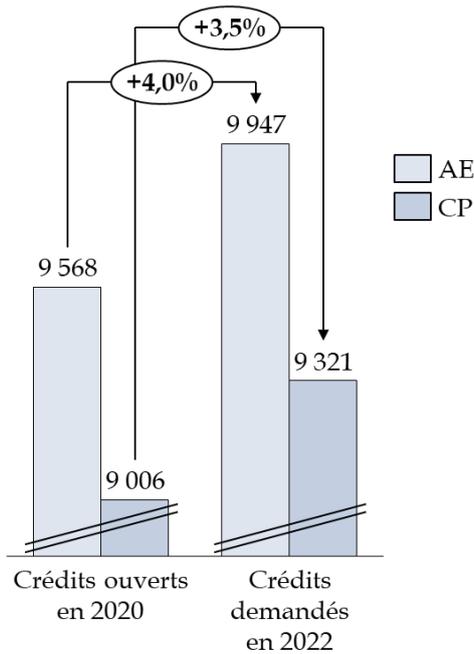
(en millions d'euros, en %)



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

Comparaison des crédits ouverts en 2021 et demandés en 2022 pour la gendarmerie nationale

(en millions d'euros, en %)



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 2022 progressent de 22,88 % en CP et de près de 30 % en AE.

Comparaison des crédits consommés en 2012 et demandés en 2022

(en millions d'euros, en %)

		Crédits consommés en 2012	Crédits demandés en 2022	Évolution
Police nationale	AE	9 127,70	12 004,79	31,52%
	CP	9 205,30	11 636,03	26,41%
Gendarmerie nationale	AE	7 881,90	9 947,26	26,20%
	CP	7 849,30	9 321,13	18,75%
Total	AE	17 009,60	21 952,05	29,06%
	CP	17 054,60	20 957,16	22,88%

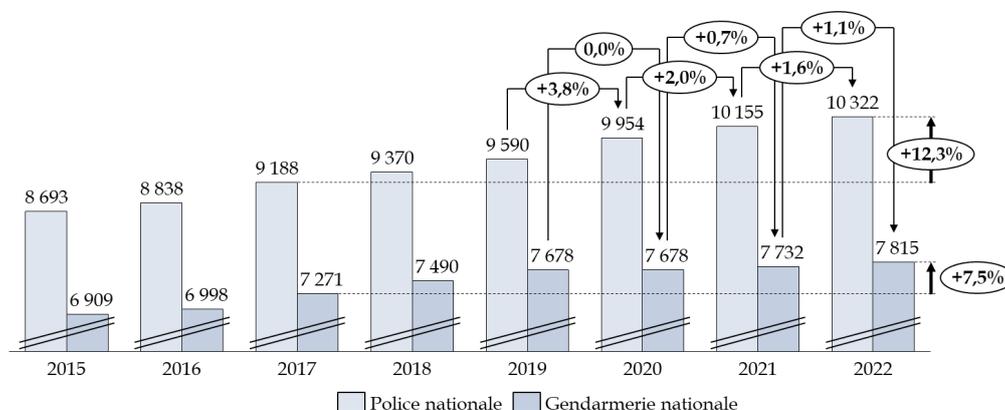
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

B. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EST CETTE ANNÉE MOINS RAPIDE QUE CELLE DES AUTRES DÉPENSES

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

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

(en AE/CP, CAS « Pensions » compris)



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

Cette hausse s'explique cette année encore par le **niveau toujours important des recrutements et l'ampleur des mesures indemnitaires.**

1. La fin du plan présidentiel de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes

L'année 2022 devrait, à nouveau, être marquée par une hausse importante des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, conformément à la tendance constatée depuis 2015.

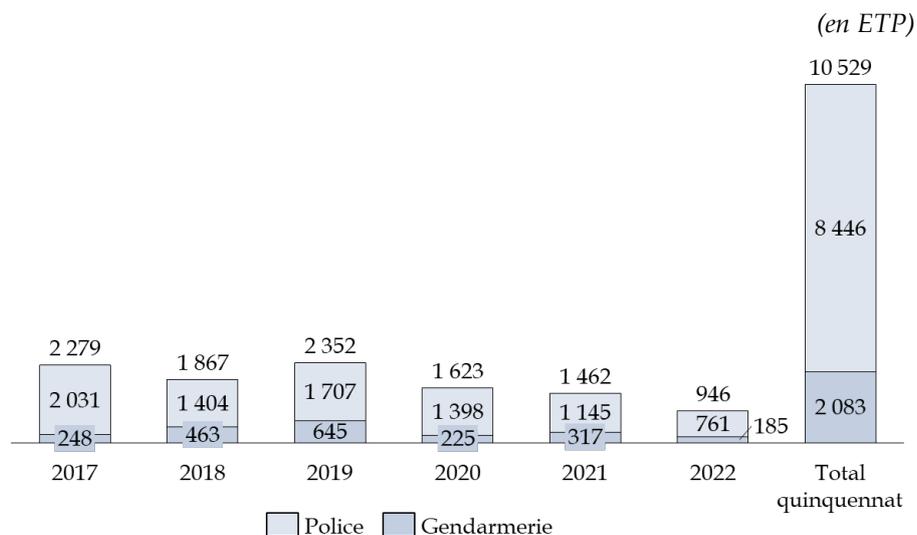
Pour mémoire, **le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure.** Dans ce cadre, la police nationale devait bénéficier de 7 500 ETP et la gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

Le rapporteur a d'ores et déjà rappelé, à l'occasion de l'examen des précédents projets de loi de finances du quinquennat en cours, que ce plan n'était pas de nature à résoudre les difficultés des deux institutions, davantage marquées par un retard en matière d'investissement et de fonctionnement que de personnel.

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

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

Schémas d'emploi successifs des deux programmes



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

2. Des mesures catégorielles dont le poids diminue par rapport aux années précédentes

Les crédits hors CAS Pensions du programme 176 « Police nationale » inscrits au projet de loi de finances pour 2022 progressent de 147,9 millions d'euros par rapport à 2021 (soit une évolution de + 2,2 %). Cette hausse à compter de 2022 découle principalement de la mise en œuvre du Beauvau de la sécurité (15 millions d'euros hors CAS « Pensions ») et de la protection sociale complémentaire (26,7 millions d'euros hors CAS « Pensions »).

Au titre de 2022, hors Beauvau de la sécurité, les mesures catégorielles nouvelles sont limitées à 1,75 million d'euros hors CAS « Pensions » dans le PLF 2022 (création d'un dispositif transitoire permettant le bénéfice du 7^{ème} échelon de commandant au 1^{er} juillet 2022 pour les officiers qui auraient pu y prétendre avant le report du protocole pour un montant de 0,9 million d'euros, création d'une indemnité temporaire de mobilité, etc.).

Par ailleurs, il est envisagé de créer en 2022 une prime de fidélisation pour les jeunes réservistes afin de les encourager à renouveler leur contrat. Cette prime pourrait être versée en deux fois, avec un premier effet budgétaire à partir de 2024 pour un coût estimé à 0,2 million.

Au total, le PLF 2022 prévoit des mesures catégorielles à hauteur de 37,52 millions d'euros hors CAS « Pensions » en 2022 pour la police nationale.

S'agissant de la gendarmerie nationale, une enveloppe de 32,6 millions d'euros (hors CAS « Pensions ») dont 14,64 millions d'euros de mesures nouvelles est prévue pour les mesures catégorielles statutaires et indemnitaires. Le Beauvau de la sécurité explique ces mesures indemnitaires à hauteur de 13 millions d'euros.

Détail des mesures indemnitaires résultant du Beauvau de la sécurité pour la gendarmerie nationale

Les mesures au titre du Beauvau de la sécurité détaillées ainsi :

- part familiale des indemnités outre-mer et à l'étranger - fin du délai de carence PACS (0,16 M€) ;
- renforcement de l'encadrement opérationnel (2,43 M€) ;
- revalorisation de la rémunération des élèves-officiers (0,09 M€) ;
- indemnité de mission exclusive GIGN (antennes) (4,05 M€) ;
- extension du dispositif indemnitaire du MINARM pour les dépiégeurs d'assaut du GIGN (0,05 M€) ;
- PRE (2 M€) ;
- amélioration de la condition matérielle des GAV (1,43 M€) ;
- prime montagne (2 M€) ;
- indemnité d'expertise IRCGN (0,13 M€) ;
- Plan PATS (0,66 M€) :
- CIA collectif étendu (0,39 M€) ;
- repyramidage avec plan de requalification PATS (0,17 M€) ;
- abondement de l'enveloppe de points de NBI (0,07 M€) ;
- création d'emplois fonctionnels (plan PATS) (0,03 M€).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les autres principaux éléments prévus par le présent projet de loi pour la gendarmerie nationale sont les suivants :

- 70,7 millions d'euros hors CAS « Pensions » sont prévus pour la réserve opérationnelle (Garde nationale) ;

- 64,9 millions d'euros sont prévus pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) ;

- 15 millions d'euros sont budgétés pour les primes de résultats exceptionnels (PRE) ;

- 7 millions d'euros sont inscrits pour la provision du surcoût de rémunérations liée aux opérations extérieures (OPEX).

Au total, le rapporteur spécial remarque que le coût des mesures indemnitaires non maîtrisées baisse fortement par rapport aux années précédentes, ce qui constitue indéniablement une évolution positive au regard de la soutenabilité de la mission « Sécurités ».

En effet, 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 rémunérations¹. Ce dernier a été suivi d'un autre protocole, conclu le 19 décembre 2018 avec les syndicats de police nationale dans le contexte de la forte activité générée par le mouvement des « gilets jaunes ». Les coûts supplémentaires liés à ces protocoles étaient alors estimés par le ministère de l'intérieur à 475,3 millions d'euros en 2022, hors contribution au CAS « Pensions ». En outre, ainsi que le relevait la Cour des comptes², l'ensemble de ces mesures catégorielles a un coût annuel élevé et mal maîtrisé, puisqu'elles prévoient également des avancements massifs par repyramidage des corps, augmentant mécaniquement la part des gradés les plus élevés, et les dépenses de personnel associées.

Le coût supplémentaire de ces protocoles est en forte baisse en 2021 et 2022, puisqu'il devrait être d'environ 10 millions d'euros en 2022, alors qu'il a atteint plus de 100 millions d'euros en 2019 et 2020.

Coût supplémentaire du protocole de 2018

(en millions d'euros, en AE/CP)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Coût cumulé
Gendarmerie nationale	3,5	64,1	27,2	51,3	54,9	3,6	1,4	206
<i>Dont coûts hors PPCR</i>	3,5	46,1	27,2	20,3	10,9	2,5	1,4	111,9
<i>Dont coûts PPCR</i>	/	18	/	31	44	1,1	/	94,1
Police nationale	2,8	70,9	28,1	60,3	79,9	18,6	8,7	269,3
<i>Dont coûts hors PPCR</i>	1,4	12,5	28,1	24	24,3	13,6	8,7	112,6
<i>Dont coûts PPCR</i>	1,4	58,4	/	36,3	55,6	5,1	/	156,7
Total	6,3	135	55,3	111,6	133,4	22,1	10,1	475,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après la Cour des comptes)

¹ Il s'agit, notamment, de la transposition pour la police et la gendarmerie nationale du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

² 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.

Le rapporteur estime que cette évolution doit être consolidée, car la dérive des dépenses de personnel constitue un obstacle important à l'amélioration des capacités opérationnelles des forces de l'ordre, puisqu'elle limite mécaniquement les marges de manœuvre en matière d'investissement et de fonctionnement. Cette situation avait prévalu jusqu'à la mise en œuvre du plan de relance en 2021.

Cette relative modération de la demande des crédits de personnel en 2022 constitue donc une évolution favorable, qui doit être accueillie avec une grande vigilance. Le climat de tension important (menace terroriste, activité intense en matière de maintien de l'ordre) pourrait inciter le gouvernement (actuel ou futur) à prendre à nouveau des mesures indemnitaires au détriment de la soutenabilité de la mission. Le climat social et psychologique et social de l'institution reste en effet sensible, comme le témoigne la permanence de la question des suicides au sein de la police nationale.

La permanence de la question des suicides au sein de la police nationale

La question du suicide reste prégnante au sein de la police nationale. Le nombre de cas, qui avait culminé à 59 en 2019, s'élève, à fin octobre 2021 à 27 (soit un niveau comparable à l'année 2020, au cours de laquelle sont survenus 32 suicides de policiers).

Si ce phénomène est multifactoriel et difficilement rattachable à la seule situation professionnelle de l'intéressé, le rapporteur spécial rappelle que les travaux menés par la commission sénatoriale d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure ont montré une forte prévalence au sein des deux forces¹ par rapport au reste de la population. Il constitue donc un révélateur, parmi d'autres, du climat de l'institution, même s'il ne peut servir de seul moyen d'analyse.

Le DGPN et le directeur des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) ont indiqué en audition que l'administration était particulièrement mobilisée sur ce sujet. Les actions suivantes peuvent être citées :

- le nouveau plan de mobilisation contre le suicide fait l'objet d'une expertise par un organisme extérieur ;
- le dispositif « Sentinelle » composé d'environ 2 000 policiers volontaires vers lesquels les personnes en état de mal-être peuvent se tourner, sans avoir à en référer à leur hiérarchie, a été lancé en 2021 ;
- des conventions avec des associations de policiers tournés vers le suicide dans la police ont été signées afin de les associer à l'ensemble du dispositif.

Source : audition du DGPN

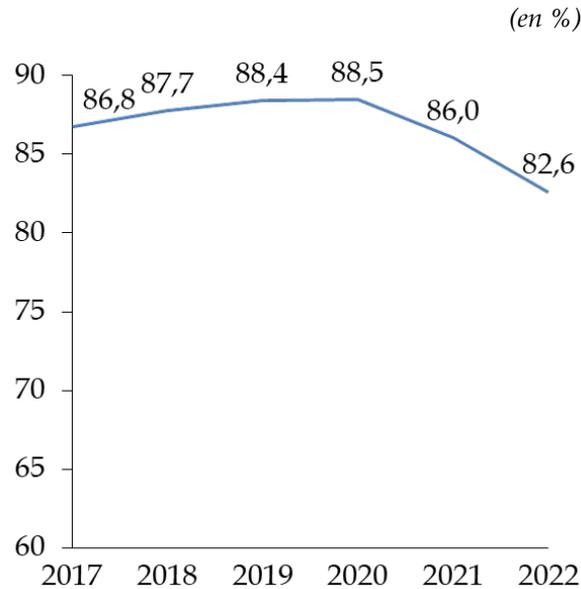
¹ Rapport de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission d'enquête n° 612 tome I (2017-2018) - 27 juin 2018.

C. UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DE LA PART DES DÉPENSES DE PERSONNEL DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES

Même si les dépenses de personnel connaissent cette année une hausse, le dynamisme des autres dépenses entraîne une diminution de la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des deux programmes.

Elle atteindra ainsi 85,98 % pour la police nationale et 78,57 % pour la gendarmerie nationale. **À l'échelle des deux forces, ces dépenses représenteront 82,6 % de l'ensemble, soit environ 6 points de moins qu'en 2020¹.**

Part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses
(hors mission « Plan de relance »)



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

Le budget prévu pour 2022 présente en la matière une nette amélioration par rapport à ceux résultant des dernières lois de finances initiales des trois quinquennats précédents.

¹ Même si cette évolution doit être nuancée par la mission « Plan de relance » comprenait, dans la loi de finances pour 2021, de nombreuses mesures bénéficiant en réalité à la mission « Sécurités ».

**Comparaison de l'évolution des dépenses de personnel
et de l'ensemble des dépenses des forces de sécurité intérieure
depuis le début des trois précédents quinquennats**

	2007	2022	Evolution
Titre 2	13 026,89	18 136,98	39,23%
Hors titre 2	2 543,37	3 815,08	50,00%

	2012	2022	Evolution
Titre 2	14 918,86	18 136,98	21,57%
Hors titre 2	2 135,71	3 815,08	78,63%

	2017	2022	Evolution
Titre 2	16 458,96	18 136,98	10,20%
Hors titre 2	2 509,42	3 815,08	52,03%

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

**D. UNE AVANCÉE INCONTESTABLE, QU'IL CONVIENT TOUTEFOIS DE
NUANCER À LA LUMIÈRE DES COMPARAISONS INTERNATIONALES**

Si l'avancée permise par le plan de relance est incontestable, le rapporteur spécial tient à la replacer dans une perspective internationale. En effet, les données transmises au rapporteur spécial par la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur montrent que la France conservera en 2022 une part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses supérieure ou proche de celle constatée en Espagne, en Allemagne et au Royaume-Uni, même si ces données doivent être interprétées avec prudence en raison des différences de périmètres.

Ainsi, la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses s'élève à :

- 75,7 % pour les ministères de l'intérieur des différents Länder allemands ;
- entre 75 et 80 % au Royaume-Uni ;
- 85 % pour la police et la garde nationale espagnole.

Comparaisons internationales avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne en matière de structure des forces de sécurité intérieure

En Espagne, le ministre de l'Intérieur considère que la sécurité constitue un service public essentiel. Les budgets, pour 2019, du corps national de police et de la garde civile sont respectivement de 3 195 millions d'euros et de 3 016 millions d'euros. En termes de structures de dépenses, pour l'ensemble du ministère, le personnel représente 79,34 % du budget (et environ 85 % pour la police et la garde civile qui sont des unités à très fort effectif). Les biens et services nécessaires au fonctionnement habituel du ministère constituent le deuxième poste de dépense (17,8 %). Les investissements ne représentent que 3,6 % du budget total (soit 301 millions d'euros).

L'Allemagne est une république fédérale dont les 16 États fédérés sont indépendants en matière de sécurité intérieure. Ainsi, les 16 ministères de l'Intérieur, décident, chacun en ce qui les concerne, des dépenses de recrutement, d'équipement... Leur budget respectif n'étant pas abondé par le budget fédéral, ils disposent d'une autonomie totale en la matière. Pour l'année 2020, les dépenses de personnels s'y élèvent à 75,7% du total des budgets des ministères de l'Intérieur.

Au Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord), les forces de police regroupent 262 288 personnels, tous grades et statuts confondus, dont une grande majorité (236 800) est en service au sein des forces de police territoriales. Après une déflation des effectifs au début des années 2010, consécutive à la crise économique de 2008, une remise à niveau a été décidée en 2019, visant à recruter 20 000 policiers supplémentaires, dont 9 814 ont d'ores et déjà été recrutés.

Le budget annoncé du Home Office au titre de l'exercice mars 2021-mars 2022 s'élève, pour traiter des champs d'action identiques au ministère de l'Intérieur français, à 16,4 milliards de livres sterling pour l'Angleterre et le Pays de Galles (4,4 milliards de livres sterling supplémentaires correspondent à la contribution des collectivités locales, soit environ 5 milliards d'euros). S'y ajoute, pour l'Écosse, un budget de 1,3 milliard de livres sterling ainsi qu'un budget de 1,125 milliard de livres sterling pour l'Irlande du Nord.

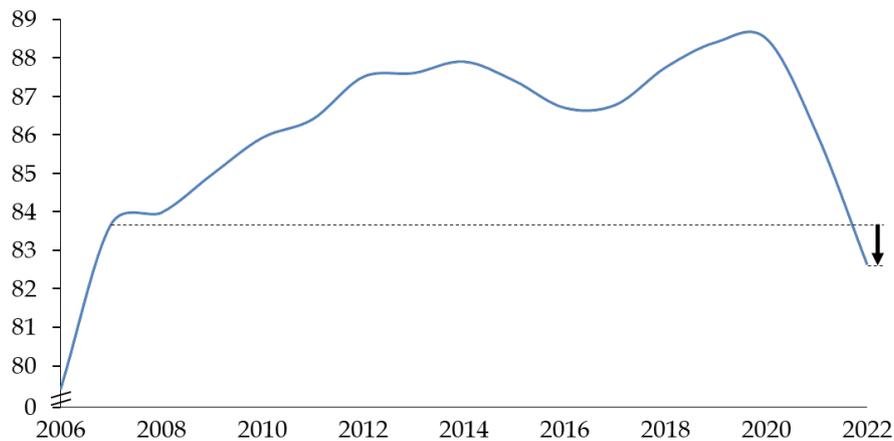
Ces budgets, pour un total de 23,225 milliards de livres sterling, ne concernent que les forces territoriales et ne prennent pas en compte les questions de renseignement, de lutte contre le terrorisme, de sûreté nucléaire et de police aux frontières ou encore des activités externalisées. La part des dépenses de personnel oscille entre 75 et 80 %.

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

De même, hors plan de relance, le niveau atteint en 2022 sera en réalité proche de celui de 2007 et supérieur à celui de 2006.

Part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses

(en %)



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

Ces comparaisons ne visent pas à minimiser les importants progrès permis par le plan de relance, mais démontrent que ces niveaux ne sont pas « inédits » et pourraient se révéler à peine suffisants pour restaurer les marges de manœuvre nécessaires en matière d'investissement et de fonctionnement. Surtout, cet effort doit s'inscrire dans la durée, ce que le contexte actuel ne garantit aucunement.

II. UN EFFET DU PLAN DE RELANCE BIENVENU, MAIS UN APRÈS-2022 INCERTAIN

A. UN APPORT DE CRÉDITS SIGNIFICATIF DU PLAN DE RELANCE EN 2022 COMME EN 2021

Alors que les crédits hors dépenses de personnel de la gendarmerie et de la police nationales faisaient l'objet d'une contraction depuis 2009, les crédits du plan de relance (et du Beauvau de la sécurité) permettent le maintien du niveau de fonctionnement, ainsi que l'acquisition de matériels jusqu'alors hors de portée (véhicules blindés, véhicules de maintien de l'ordre, hélicoptères, plan de rénovation thermique de l'immobilier...).

En 2021, la gendarmerie nationale a bénéficié des crédits ouverts au titre du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ». Ces derniers s'élèvent à 101,7 millions d'euros et financent :

- des investissements immobiliers (47,1 millions d'euros) ;
- le développement de moyens informatiques (17,4 millions d'euros) ;
- le maintien en condition des moyens aéronautiques (22,5 millions d'euros) ;

- l'achat de caméras piétons (5,4 millions d'euros) ;
- le financement de terminaux NEOGEND (3,7 millions d'euros) ;
- l'acquisition d'équipements spécialisés (5,6 million d'euros).

Ils sont complétés par l'achat de 650 véhicules verts sur le programme 362 « Ecologie », à hauteur de 23,6 millions d'euros.

Enfin, suite à l'appel à projet conduit par la direction de l'immobilier de l'Etat, 451 opérations d'optimisation énergétique ont pu être programmées en 2021 au profit de la gendarmerie nationale pour un montant de 137 millions d'euros.

En 2022, les crédits au titre du plan de relance s'élèvent quant à eux à 67,6 millions d'euros sur le programme 363 « Compétitivité », répartis comme suit :

- 44,1 millions d'euros d'investissement immobilier ;
- 12,5 millions d'euros d'investissement grands événements (JOP 2024) ;
- 5 millions d'euros d'acquisition de caméras piétons ;
- 1 million d'euros de fonctionnement courant des unités de gendarmerie mobile.

Par ailleurs, comme en 2021, 650 véhicules verts supplémentaires seront acquis sur le programme 362 « Ecologie ».

Au total, la gendarmerie aura bénéficié de plus de 353 millions d'euros sur 2021 et 2022 en CP.

La police nationale devrait quant à elle bénéficier au total sur les années 2020, 2021 et 2022 de crédits « plan de relance » à hauteur de 303,84 millions d'euros en AE et 295,24 millions d'euros en CP.

La police nationale bénéficiera également des crédits issus de l'appel à projets immobilier sur le programme 362 « Ecologie » prévus à hauteur de 132,37 millions d'euros pour 170 projets retenus (hors installation de 166 bornes électriques pour 2,78 millions d'euros).

B. RECOURIR À UNE LOI DE PROGRAMMATION POUR INSCRIRE L'EFFORT FINANCIER DU PLAN DE RELANCE DANS LA DURÉE : UNE MESURE PERTINENTE PEU COMPRÉHENSIBLE EN FIN DE QUINQUENNAT

1. Le risque d'une baisse de l'effort financier à l'issue du plan de relance

Le plan de relance doit impérativement s'inscrire dans la durée et être à l'origine d'une nouvelle dynamique, pour réellement rétablir la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure avec une hausse structurelle de la part des dépenses d'investissement et de fonctionnement dans l'ensemble des crédits afin d'assurer les capacités opérationnelles des forces de sécurité.

S'ils ont été d'une ampleur moindre, les précédents plans d'équipement dont ont bénéficié la police et la gendarmerie nationales ont été marqués par l'effet « stop and go », qui pourrait également caractériser le présent plan de relance.

Afin de faire face à une activité opérationnelle soutenue, dans un contexte sécuritaire tendu, des plans gouvernementaux successifs (PLAT¹ 1, PLAT 2, Plan migrants, PSP²) ont, depuis 2015, accru l'effort d'équipement, permettant de compenser le sous-investissement constaté au cours des exercices précédents.

Évolution des dépenses d'équipement³ de la police et de la gendarmerie nationales

(en millions d'euros, en CP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2012/ 2019	2017/ 2019
Gendarmerie nationale	63,9*	85,1	92,7	128	184,7	178,2	148,1	136,4	113,50%	-23,50%
Police nationale	68,5*	85,2	108,3	121,9	192,6	195,2	191,6	196	186,10%	0,40%
Total	132,4	170,3	201	249,9	377,3	373,4	339,7	332,4	151,10%	-11,00%

Source : commission des finances du Sénat (d'après le Cour des comptes)

¹ Plan de lutte antiterroriste.

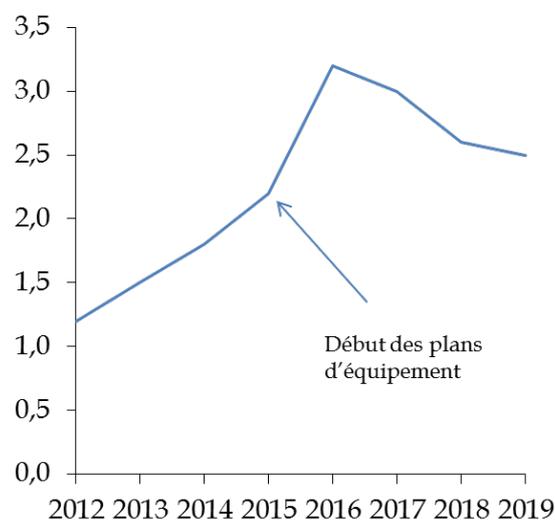
² Pacte de sécurité publique.

³ Dépenses d'armes et munitions, d'habillement et de moyens de protection, qui relèvent toutes du titre 3, ainsi que l'acquisition et la maintenance des véhicules, inscrites en dépenses d'investissement.

Bien que les dépenses d'équipement de la gendarmerie et de la police nationales se soient maintenues à un niveau plus élevé à l'issue de ces plans, leur montant a amorcé une nouvelle baisse à compter de 2017, témoignant du **risque que comportent ces « plans » ponctuels qui ne modifient pas structurellement la répartition des dépenses des forces de sécurité intérieure.**

Part des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales dans le total de leurs dépenses

(en %, en CP)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le Cour des comptes)

Le rapporteur spécial estime que cet exemple témoigne du risque que comporte le présent plan de relance. Par ailleurs, ce plan s'inscrit dans un contexte d'augmentation des dépenses de personnel, sous le double effet des recrutements et des mesures indemnitaires. Même si la hausse des dépenses de personnel prévues en 2022 est modérée, ces dépenses, qui sont difficilement pilotables, et comprennent un effet « cliquet », pourraient poursuivre leur tendance à la hausse et créer à nouveau un effet d'éviction des dépenses d'investissement et de fonctionnement une fois le plan de relance passé.

Cette analyse démontre l'importance d'inscrire ce plan dans la durée, ce qui apparaît aujourd'hui plus qu'incertain.

2. La loi de programmation de la sécurité intérieure : une mesure prise trop tardivement

Le président de la République a annoncé le 14 septembre 2021 avoir décidé de porter « *une loi de programmation pour la sécurité intérieure et même pour les sécurités intérieures, car il s'agit de tout le champ d'action de la place Beauvau* ». **Le but est de cette loi serait « de penser la police et la gendarmerie de 2030. Une police qui doit faire face aux nouvelles formes de délinquance qui pullulent dans l'espace numérique : le deal par messageries cryptées et les escroqueries digitales, la cybercriminalité. Une police qui doit se saisir des technologies numériques pour aller plus vite, enquêter plus efficacement. Une police qui doit être formée, équipée en fonction des nouvelles menaces qui pèsent sur la société : le terrorisme, mais aussi la violence débridée et les manifestations sporadiques, l'internationalisation du crime. Le champ n'a jamais été si vaste. Nous devons y répondre en regardant le temps long et en prenant des choix qui dureront et l'assumons »¹.**

Le rapporteur spécial estime qu'un tel dispositif constitue, dans l'absolu, un outil pertinent pour donner de la visibilité aux forces de sécurité intérieure et établir une trajectoire budgétaire conforme à la vision stratégique souhaitée. En réalité, ce dispositif ne serait pas nouveau, puisque des lois comparables ont été adoptées en 1995², en 2002³ et en 2011⁴.

Le directeur général de la police nationale a également indiqué en audition qu'un tel outil était attendu, notamment en matière de programmation immobilière et afin de renforcer le tournant numérique.

L'idée est donc compréhensible, mais le calendrier de cette nouvelle loi de programmation intérieure est plus que surprenant. **Le président de la République souhaite en effet voir le projet de loi présenté en Conseil des ministres au début de l'année 2022, pour une adoption au cours du prochain quinquennat.** Cette loi, qui aurait donc dû constituer un outil de pilotage stratégique pluriannuel, ne s'apparentera donc à rien de plus qu'à une liste de promesses de campagne. En réalité, il aurait été souhaitable qu'une telle loi soit adoptée au début du quinquennat afin d'en assurer l'effectivité, à la manière des lois de programmation militaires.

Cette réaction tardive est d'autant plus regrettable que la commission sénatoriale d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure proposait dès 2008 d'« *élaborer un livre blanc de la sécurité intérieure puis adopter des lois de programmation des forces de sécurité intérieure permettant de fixer un cadre budgétaire, opérationnel et stratégique stable et crédible. Ces lois*

¹ Emmanuel Macron, président de la République, le 14 septembre 2021 à Roubaix, discours de clôture du Beauvau de la sécurité.

² Loi n° 1995-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

³ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

⁴ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

devraient notamment comprendre des cibles budgétaires obligatoires en matière d'immobilier et de renouvellement des flottes automobiles. »¹ Le rapporteur spécial a également formulé cette proposition à plusieurs reprises depuis lors.

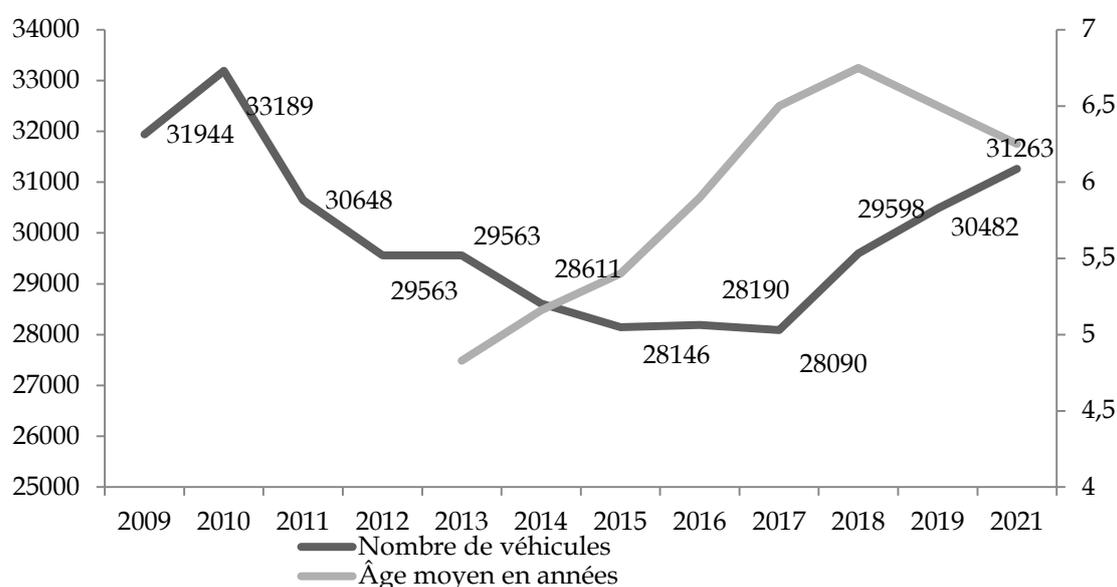
III. UNE POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DES MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT ET D'IMMOBILIER

A. LA POURSUITE DE LA REMISE À NIVEAU DU PARC AUTOMOBILE

1. Une cible de 5 500 véhicules achetés pour la police nationale

Au 1^{er} août 2021, le parc automobile de la police nationale se compose de 31 263 véhicules, répartis entre les deux-roues (cyclomoteurs, scooters, motos), les véhicules utilitaires, les poids-lourds et les véhicules de transport en commun de personnes (hors remorques et moyens nautiques).

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



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

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

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

L'âge moyen des véhicules légers est de six ans et deux mois en 2021, soit un niveau comparable à celui constaté en 2016.

Âge moyen des véhicules de la police nationale

	Deux roues	Véhicules légers	VU - VASP - PL - TCP
Total général	4803	20376	5771
	7 ans et 4 mois	6 ans et 2 mois	10 ans

Source : DGPN

De l'avis général des personnes auditionnées, **cet âge reste largement trop élevé mais est en baisse sous l'effet du plan de relance, qui est particulièrement sensible** ; le nombre de kilomètres parcourus en moyenne chaque année par un véhicule léger étant de 14 493 kilomètres en 2021, contre 18 564 kilomètres en 2020. Surtout, leur kilométrage moyen est en diminution puisqu'il atteint 86 960 kilomètres, contre 100 000 kilomètres l'an dernier.

Pour la police nationale, les critères de réforme d'un véhicule léger sont : 170 000 kilomètres ou 8 ans pour les véhicules particuliers et 220 000 kilomètres ou 11 ans pour les véhicules utilitaires. Actuellement 5 604 véhicules sont maintenus en service alors qu'ils ont atteint au moins un de ces critères. Dans les 5 années à venir ce sont encore 10 102 véhicules qui atteindront ces critères, soit en totalité 15 706 véhicules qui auront dépassé au moins un des critères de réforme.

Pour les 5 prochaines années au regard des chiffres annoncés plus haut, seraient nécessaires environ :

- 1 120 véhicules / an pour permettre le renouvellement des 5 604 véhicules répondant à au moins l'un des critères de réforme mais qui sont toujours en service ;

- 3 141 véhicules / an pour rattraper le retard existant des 5 604 véhicules ci-dessus tout en anticipant les nouvelles réformes des 5 prochaines années.

À raison d'une moyenne de 25 500 euros par véhicule léger acquis, la dépense annuelle nécessaire pour assurer le renouvellement courant et pour rattraper le retard lié au non-remplacement des véhicules dépassant les critères de service par an s'élèverait à :

- rattrapage du retard 25 500 euros × 1 120 = 28,56 millions d'euros ;
- renouvellement courant : 25 500 euros × 3 000 = 76,50 millions d'euros.

Soit un total de 4 120 véhicules pour 105,06 millions d'euros.

Le rapporteur spécial relève que les crédits prévus en 2021 et 2022 sont supérieurs à ces seuils, ce qui constitue une avancée indéniable pour la police nationale.

Les crédits budgétaires dont bénéficie la police nationale en 2021 et 2022 seront équivalents à plus du double de ceux octroyés annuellement entre 2012 et 2019. Sur la période 2021-2022, le programme procédera au renouvellement de 9 970 véhicules soit près de 30 % du parc de la police nationale.

**Nombre de véhicules réformés et achetés par la police nationale
et engagement financier annuel correspondant**

Année	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules achetés	Engagement financier correspondant en M €
2010	2 272	1 320	-
2011	1 785	1 303	-
2012	2 741	2 165	44,0
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	1 743	3 077	74,0
2019	1 297	3 134	71,0
2020	2 095	4 036 dont 750 vélos électriques	77,4 (dont 1,3 pour les vélos électriques)
2021	Donnée non encore disponible	4 500 (cible)	121,76
2022		5 500	177,15

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

Pour l'exercice 2021, la police nationale dispose ainsi de 121,76 millions d'euros en AE et de 116,17 millions d'euros en CP (dont plan de relance) permettant le renouvellement de 4 470 véhicules. Cette enveloppe se décompose comme suit :

- les crédits du programme 176 « Police nationale » à hauteur de 98,16 millions d'euros en AE et 97,27 millions d'euros en CP pour l'acquisition de 4 215 véhicules (3 430 véhicules légers pour 67 millions d'euros et 343 véhicules lourds pour 24,9 millions d'euros) ;

- les crédits du plan de relance : 23,6 millions d'euros en AE et 18,9 millions d'euros en CP pour l'acquisition de 697 véhicules.

Pour l'exercice 2022, ce montant atteint 177,15 millions d'euros pour le renouvellement de 5 503 véhicules dont :

- 53,55 millions d'euros pour le renouvellement d'environ 2 406 véhicules ;

- 100 millions d'euros au titre du Beauvau de la sécurité pour l'acquisition de 2 452 véhicules dont 1 853 véhicules légers, 250 véhicules 2 roues et 349 véhicules lourds ;

- 23,6 millions d'euros pour le renouvellement de 645 véhicules.

2. Une amélioration du parc automobile de la gendarmerie nationale

Au 1^{er} janvier 2021, le parc automobile de la GN était estimé à 30 093 véhicules (hors moyens nautiques, aériens, remorques et 1 225 véhicules saisis) dont 27 000 véhicules dits « opérationnels » et 3 093 « non opérationnels ».

Etat des lieux des véhicules de la gendarmerie nationale

Type	Quantité	Âge moyen	Kilométrage moyen
Deux roues	3573	7,4 ans	53 845 Kms
Véhicules légers	24324	7,64 ans	125 978 Kms
Véhicules lourds	2196	16 ans	145 000 kms

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

Le rapporteur spécial relève que la situation de la **gendarmerie nationale** est donc plus défavorable, alors même que les véhicules constituent l'élément essentiel du travail des unités dans les territoires, puisque la superficie d'une brigade de neuf gendarmes correspond à celle de la ville de Paris.

Au regard des critères de mises en réforme des véhicules de la gendarmerie (8 ans/200 000 kilomètres), 3 000 véhicules doivent être acquis en moyenne chaque année pour maintenir le parc de véhicules en état.

Nombre de véhicules réformés et achetés par la police nationale et engagement financier annuel correspondant

	Véhicules réformés	Véhicules acquis
2010	2149	2264
2011	1967	1273
2012	1906	865
2013	1309	1333
2014	841	1444
2015	1905	2099
2016	2178	3302
2017	2788	2829
2018	3102	2782
2019	2609	2541
2020	2745	3453
2021	2817	3221 (au 30 septembre)

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

Au 30 septembre 2021, 3 221 véhicules ont été commandés pour un objectif de 3 707.

Sur la période 2017-2021, le parc de véhicules de la gendarmerie aura ainsi bénéficié d'un effort inédit puisqu'en 5 ans, 50 % du parc de la gendarmerie aura été renouvelé.

En 2022, la gendarmerie bénéficiera pour l'acquisition de véhicules de crédits sur le programme 152, intégrant notamment les crédits alloués par le Beauvau de la sécurité (100 millions d'euros pour les véhicules), et des crédits ouverts dans le cadre du plan de relance.

Une dotation de 170,9 millions d'euros de véhicules en CP est prévue pour les moyens mobiles de la gendarmerie (145,4 millions d'euros de véhicules, 25,5 millions d'euros d'acquisition de moyens blindés).

650 véhicules verts supplémentaires seront également acquis sur le programme 362 « Ecologie » de la mission « Plan de relance » (23,6 millions d'euros).

Cette dotation exceptionnelle rendra possible l'acquisition de 5 500 véhicules par la gendarmerie nationale, soit un ordre de grandeur similaire à celui que connaîtra la police nationale. Elle permettra notamment de poursuivre le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre (remplacement des véhicules de commandement et de transmission - VCT débuté en 2020 et remplacement des véhicules de groupe et d'équipe débuté en 2021) et des véhicules blindés.

Cet important effort constitue, dans la police comme dans la gendarmerie nationale, une avancée importante. Le rapporteur spécial considère néanmoins qu'un renouvellement si soudain pourrait entraîner une fragilisation du parc à horizon 5-8 ans (durée de vie moyenne des véhicules légers) si aucun effort de renouvellement n'est maintenu dans la durée. Cette crainte fait écho aux risques, évoqués *supra*, de *stop and go* que pourrait comporter le plan de relance pour la police et la gendarmerie nationales.

3. L'électrification du parc des forces de sécurité intérieur : un enjeu opérationnel et financier

Le plan de relance a accéléré l'électrification du parc de véhicules légers de la gendarmerie et de la police nationale. Cette évolution comporte d'importantes conséquences opérationnelles et budgétaires.

Avant 2020, les véhicules à motorisation électrique ou hybride ne représentaient qu'une partie mineure des véhicules du parc de la police nationale (moins de 1 % des véhicules du parc soit environ 64 véhicules). Les véhicules se limitaient principalement aux modèles de type Renault Zoé ou des utilitaires électriques ou hybrides.

En 2020, la police nationale a acquis 627 Renault Zoé de nouvelle génération pour un montant de près de 15 millions d'euros. En 2021 et 2022, le programme bénéficie d'une enveloppe de 23,6 millions d'euros en AE et 18,9 millions d'euros en CP du plan de relance. À ce titre, les commandes de plus de 697 véhicules à motorisation électrique et hybride rechargeable sont en cours. Ces véhicules viennent en renouvellement de véhicules à motorisation thermique (diesel notamment).

Si une part de ces véhicules constitue des véhicules de liaison, l'augmentation de leur nombre affectés à des fonctions opérationnelles va nécessairement augmenter.

Ainsi, les véhicules acquis doivent :

- faire l'objet d'aménagement particulier (installation des radios et des câblages, des gyrophares et des deux tons, renforcement des vitres des véhicules, sérigraphie) ;

- supporter une mobilisation intense à l'usage. En effet, les véhicules de police sont parfois utilisés de manière permanente sur une journée, parcourent de nombreux kilomètres et nécessitent une capacité d'emport des équipements assez importante. Aussi, l'autonomie des véhicules électriques ne permet pas, à l'heure actuelle, de remplacer les véhicules thermiques au cours des missions opérationnelles.

Le rapporteur spécial relève que cette flotte comporte des surcoûts importants à l'acquisition : entre 6 500 et 11 700 euros par véhicule. À titre indicatif, leur généralisation, qui n'apparaît pas souhaitable car incompatible avec les exigences opérationnelles, comporterait donc une dépense supplémentaire annuelle d'au moins 19 millions d'euros.

Les surcoûts liés à l'acquisition de véhicules électriques

Les forces de sécurité intérieure ont sélectionné différents segments de véhicules, dont les caractéristiques techniques sont en cohérence avec les différentes missions des policiers sur le terrain :

- segment B2 électrique : Renault Zoé ;
- segment M2/ M2 BK HYR : Peugeot 508 ou 508 SW ;
- segment SUV HYR : Opel Grandland X, Peugeot 3008 (dont aspect sérigraphié) ;
- segment grand SUV HYR : Citroën C5 Aircross ;
- utilitaire électrique : Renault Kangoo et Master ZE.

En ce qui concerne les coûts, à l'achat, les véhicules à motorisation hybride ou électrique sont plus onéreux.

En effet, sur une comparaison en termes de segment, les écarts de prix entre les modèles thermiques et électriques ou hybrides sont importants. La différence entre les motorisations thermiques et hybrides ou électriques est en moyenne les suivantes :

- segment B2 : + 6 500 € par véhicule ;
- segment M2/M2 BK : + 7 536 € par véhicule ;
- segment SUV : + 11 700 € par véhicule ;
- utilitaire : + 15 850 €.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ce changement a également nécessité un investissement annuel de 2 à 5 millions d'euros par force depuis 2020 pour permettre l'installation de bornes électriques.

En 2021, la gendarmerie dispose ainsi de 560 points de charges répartis sur 191 sites.

D'ici au premier trimestre 2022, ce sont environ 1 000 bornes en fonctionnement qui permettront la recharge de tous les véhicules électriques et hybrides nouvellement introduits dans les parcs de véhicules de la police nationale. Il est à noter que la pénurie des composants électroniques touche également les fabricants de borne de recharge, allongeant les délais de livraison de 6 et 9 mois.

Au total, le rapporteur spécial tient à rester vigilant quant aux effets opérationnels et financiers de cette électrification permise par le plan de relance.

B. UN EFFORT DE RÉNOVATION DU PARC IMMOBILIER QUI POURRAIT DÉPASSER LE MILLIARD D'EUROS

1. Des crédits en hausse pour la police nationale

Le parc des immeubles occupés par les services déconcentrés de la **police nationale** se compose de bâtiments tels que les commissariats ou hôtels de police, les écoles de formation, les cantonnements et casernements de compagnies républicaines de sécurité, les bâtiments des services départementaux et régionaux de la police aux frontières, de la police judiciaire et de services de la sécurité intérieure et les locaux annexes comme les stands de tir, les garages et les ateliers.

Au total, les services de police ainsi que leurs services de soutien sont répartis, en 2021, sur quelque 2 641 sites représentant 1 298 464 m² de SHON. Parmi ces surfaces, 144 904 m² composent le parc locatif, dont 73 225 m² en locatif public (BEA avec les communes) et 71 679 m² en locatif privé, pour 1 153 560 m² en domanial¹.

L'entretien du parc immobilier de la police nationale est effectué par le biais de deux enveloppes distinctes, l'une destinée à financer des travaux type « locataire », positionnée en crédits de fonctionnement, l'autre, destinée aux travaux d'entretien relevant du propriétaire, relevant des crédits d'investissement.

¹ Outil de recensement Chorus Re-fx.

L'immobilier reste une priorité pour le budget 2022 avec les mesures du Beauvau de la sécurité et le plan de relance. L'immobilier de la police nationale bénéficiera d'une enveloppe sur le programme 176 « Police nationale » de 404,24 millions d'euros en AE et 171,65 millions d'euros en CP et de 54,13 millions d'euros en AE/CP au titre du programme 363 « Ecologie », soit un total de 458,37 millions d'euros en AE et 225,78 millions d'euros en CP¹.

Dans le cadre de l'appel à projets du plan « France relance », les acteurs en charge de l'immobilier de la police nationale se sont fortement mobilisés. En effet, 338 projets (hors implantations de bornes électriques) et 167 projets d'implantations bornes électriques pour un montant total de 745 millions d'euros ont été remontés par les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur auprès de la direction de l'immobilier de l'Etat.

À l'issue de la conférence nationale de l'immobilier qui s'est tenue le 14 décembre 2020, la police nationale a obtenu dans le cadre du programme 362 « Ecologie », 170 projets hors bornes électriques pour un montant de 132,37 millions d'euros et 166 projets concernant les bornes électriques pour un montant de 2,76 millions d'euros. Au total, la police nationale a donc obtenu un montant de 135,13 millions d'euros. **Le rapporteur spécial relève que ce montant important demeure inférieur aux ordres de grandeur évoqués l'an dernier.**

Les 170 projets hors bornes électriques portent sur **3 types d'opérations de rénovation** :

- les actions dites « à gain rapide » présentant un fort retour sur investissement (contrôle, pilotage et régulation des systèmes de chauffage, modernisation des systèmes d'éclairage...);

- les travaux de rénovation énergétique relevant du gros entretien ou du renouvellement des systèmes (isolation du bâti, changement d'équipements...);

- les opérations immobilières de réhabilitation lourde voire de relogement incluant d'autres volets que la rénovation énergétique (mise aux normes de sécurité et d'accessibilité, confort...).

¹ Ce montant tient compte des crédits de la DGSI et de la réserve de précaution.

**Les projets de la police nationale retenus dans le cadre de l'appel de
« France relance » dont le montant est supérieur à 1 million d'euros**

- restructuration du commissariat de Vichy (03) pour 4,95 M€ ;
- relogement du commissariat de police d'Aulnoye-Aymeries (59) pour 4,1 M€ ;
- réhabilitation énergétique du commissariat de Lyon 2 (69) pour 3,55 M€ ;
- relogement du RAID de Marseille (13) pour 2,4 M€ ;
- réhabilitation énergétique de la DDSP de Lyon (69) pour 1 M€ ;
- réhabilitation énergétique de la CRS 50 de La Talaudière (42) pour 1 M€ ;
- remplacement des menuiseries du commissariat de Toulon (06) pour 1,4 M€ ;
- relogement des services de police à Saint-Etienne (42) pour 2,76 M€ ;
- réhabilitation de la CRS 30 de ChâtelSaint-Germain (57) pour 4,2 M€ ;
- réhabilitation du quai des orfèvres pour 63 M€ dont 30,5 M€ pour la PN (le solde correspondant aux volets justice et culture du projet) ;
- réfection des réseaux aérauliques et hydrauliques et création d'une extension à Ecully (69) - PTS pour 16,33 M€ ;
- travaux de rénovation énergétique globale pour l'hôtel de police de Rouen (76) pour 11,4 M€ ;
- amélioration des performances énergétiques du commissariat de police de Royan (17) par son relogement sur un autre site pour 6,27 M€ ;
- réfection des toitures et façades de l'hôtel de police de Metz (57) pour 2,17 M€ ;
- réhabilitation énergétique et construction d'une extension pour le transfert du RAID de Saint-Fons (69) pour 5,99 M€ ;
- réhabilitation énergétique de l'hôtel de police de Créteil (94) pour 1,5 M€ ;
- réhabilitation énergétique du commissariat d'Orléans (45) pour 1 M€ ;
- financement uniquement de la phase d'étude pour la construction de l'hôtel de police de Nice (06) pour 5 M€.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**2. L'immobilier de la gendarmerie nationale bénéficiera de
227 millions d'euros en 2022**

Si le niveau général de vétusté de son immobilier apparaît moins défavorable, la question de l'état de l'immobilier de la gendarmerie nationale revêt une importance particulière, la caserne constituant non seulement le lieu de travail mais également le cadre de vie des gendarmes.

En 2022, les crédits d'entretien et d'investissement portés par le programme budgétaire « Gendarmerie nationale » sont en augmentation par rapport à 2021. Ils permettront notamment de couvrir l'entretien ménager, l'acquisition de matériels, outillages ou ingrédients, l'exécution de travaux simples réalisés en régie ou confiés à des entreprises, la réalisation des diagnostics réglementaires et enfin des contrats d'entretien multi-techniques (portail, chaudières, etc.). La dotation au titre du PLF 2022 s'élève à 183,1 millions d'euros en AE (dont 90,7 millions d'euros attribués dans le cadre du Beauvau de la sécurité) auxquels s'ajoutent 44,1 millions d'euros au titre du plan de relance.

En matière d'investissement, l'effort est porté sur la maintenance et la réhabilitation du parc existant et prioritairement sur :

- la sécurité des personnes et des biens ;
- la sécurisation des emprises ;
- le traitement du clos et du couvert ;
- l'amélioration des conditions de vie dans les logements ;
- les économies d'énergie et le confort.

**Crédits d'entretien et d'investissement immobilier
de la gendarmerie nationale**

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	PLF 2022
AE	145,8	37,3	28,3	59,0	104,8	98,7	108,7	89,3	88,9	91,8	183,1
CP	76,6	82,5	82,9	45,9	79,6	87,0	103,2	99,7	95,1	89,7	112,8

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

Cette dotation sera complétée par les crédits du plan de relance à hauteur de 44,1 millions d'euros. Ces crédits financeront :

- des opérations de rénovation thermique ;
- des opérations de maintenance et l'entretien immobilier ;
- la poursuite de l'installation des bornes électriques.

IV. AUGMENTER LE NOMBRE D'AGENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE : UNE MESURE IMPLIQUANT DES RÉFORMES STRUCTURELLES AMBITIEUSES

A. AUGMENTER LA PRÉSENCE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE SUR LE TERRAIN : NE PAS RETOMBER DANS LE PIÈGE DES CRÉATIONS D'EFFECTIFS

En conclusion du Beauvau de la sécurité, le président de la République a annoncé vouloir « *doubler sous 10 ans la présence des policiers et gendarmes sur la voie publique* »¹. Le rapporteur spécial estime que cet objectif est louable mais ne doit en aucun cas s'appuyer sur des créations de postes.

En effet, les créations de postes effectuées ces dernières années se sont systématiquement traduites par une réduction des marges de manœuvre en matière de fonctionnement et d'investissement (effet ciseau) jusqu'à la mise en œuvre du plan de relance. La dérive de la masse salariale de la mission « Sécurité » s'est également trouvée amplifiée sous l'effet des mesures indemnitaires prises en faveur des policiers et automatiquement étendues aux gendarmes.

En outre, les comparaisons internationales ne permettent pas de conclure à une sous-dotation de la France en matière d'effectifs des forces de sécurité intérieure.

¹ *Discours de cloture du Beauvau de la sécurité.*

EFFECTIFS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN EUROPE

PAYS	POPULATION (millions)	EFFECTIF TOTAL DES SERVICES DE POLICE	NOMBRE D'HABITANTS PAR MEMBRE DES FSI
Finlande	5,56	10 000	556
Danemark	5,87	11 000	533
Suède	10,21	28 689	355
Autriche	9,01	26 000	346
Irlande	5,01	15 000	334
Lituanie	2,79	8 450	330
Lettonie	1,93	6 000	321
Pologne	38,65	123 866	312
Pays-Bas	17,43	61 605	282
Espagne	47,33	169 200	280
France	66,99	247 927	270
Luxembourg	0,62	2 300	269
Allemagne	83,02	311 700	266
Estonie	1,32	5 000	264
République tchèque	10,69	40 500	264
Hongrie	9,74	38 000	256
Royaume-Uni	66,79	270 129	247
Slovénie	2,07	8 517	243
Belgique	11,49	48 000	239
Slovaquie	5,45	23 000	236
Bulgarie	6,93	29 600	234
Portugal	10,26	46 214	222
Roumanie	19,52	89 000	219
Croatie	4,07	20 000	203
Grèce	10,63	54 000	196
Italie	60,24	312 000	193
Malte	0,45	2 400	188
Chypre	0,88	5 429	162
	(millions)		

Source : direction de la coopération internationale

La comparaison à l'échelle européenne des effectifs consacrés à la sécurité et des densités policières doit être interprétée avec précaution :

- d'une part, les organisations administratives diffèrent d'un pays à l'autre. Une majorité d'États européens étant de nature fédérale, les coûts sont supportés par différentes strates administratives (fédérale, régionale voire municipale) ;

- ensuite, la répartition des missions entre les fonctionnaires des différentes directions n'est pas la même d'un pays à l'autre ;

- enfin, le degré d'externalisation peut varier selon les choix étatiques.

La France se situe en réalité, à l'échelle de ses voisins européens, dans une situation intermédiaire.

Ainsi, le rapporteur plaide pour que d'autres leviers que les recrutements soient activés afin d'atteindre l'objectif louable d'augmentation du nombre d'agents présents sur la voie publique. Il s'agit notamment :

- de la lutte contre les tâches indues et la politique de substitution (remplacement des personnels actifs affectés à des tâches administratives par du personnel administratif) ;

- du paiement des heures supplémentaires (voir *infra*) aux personnels de police ;

- de la révision des cycles de travail (voir *infra*) dans la police nationale, qui devront évoluer afin de trouver un équilibre entre les exigences opérationnelles et la qualité de vie des policiers.

B. LA CRÉATION D'UNE RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE : UNE MESURE PERTINENTE DONT LES OBJECTIFS SONT TOUTEFOIS PEU CRÉDIBLES

Le Beauvau de la sécurité a également permis d'acter la création d'une réserve opérationnelle de la police nationale, sur le modèle de celle existant pour la gendarmerie nationale. Contrairement aux recrutements de fonctionnaires à temps plein, le rapporteur estime que ce dispositif est pertinent puisqu'il n'entraîne pas d'effet cliquet (puisque'elle peut être réduite d'une année à l'autre) et offre un appoint utile et flexible aux forces de l'ordre, notamment pour faire face à des besoins ou des circonstances particulières, comme les Jeux Olympiques de Paris 2024, et pour apporter des compétences de pointe qui ne sont pas nécessairement présentes au sein des forces. L'expérience de la gendarmerie nationale montre que cet appui est précieux, notamment en période de forte activité.

L'emploi des réservistes de la gendarmerie nationale

L'emploi des réservistes est privilégié pendant les temps de forte activité (période estivale, fêtes de fin d'année, grands événements).

Les réservistes de la gendarmerie sont employés pour assurer un large éventail de missions :

- le renfort des unités territoriales, avec notamment l'engagement durant la période estivale pour la sécurité publique dans les zones d'affluence saisonnière ;
- la sécurisation lors de grands événements nationaux et le renforcement de la protection des personnes lors d'événements de grande ampleur (Tour de France cycliste, 24 heures du Mans, Euro 2016, etc.) ;
- le renforcement des capacités de renseignement, notamment dans le domaine de l'intelligence économique territoriale ;
- le renfort lors de catastrophes naturelles (comme l'ouragan Irma) par le déploiement de compagnies de réserves territoriales.

Le gouvernement prévoit pour la police nationale un recrutement de 1 000 à 2 000 réservistes en 2022, avec un objectif de 30 000 pour 2024, qui apparaît toutefois particulièrement peu crédible.

Une telle montée en puissance impliquerait d'atteindre le niveau auquel se place aujourd'hui la gendarmerie nationale, qui dispose d'une réserve opérationnelle depuis plusieurs décennies. Cette dernière comprend 30 323 effectifs au 31 août 2021, ce qui correspond à un budget d'environ 70 millions d'euros hors CAS « Pensions », et a permis d'assurer la présence moyenne de 1 800 réservistes par jour au premier semestre 2021.

Par ailleurs, la réserve opérationnelle fait fréquemment l'objet de sous-consommations, en raison des redéploiements internes effectués en cours de gestion.

L'atteinte d'un format si ambitieux dans un laps de temps si réduit pour la police nationale est donc susceptible d'être compromis. La mise en place d'une réserve opérationnelle suppose par ailleurs de dispenser des formations et de disposer d'effectifs et de services dédiés à sa gestion administrative, dont la montée en puissance pourrait également se révéler plus lente que prévue.

C. 26,5 MILLIONS D'EUROS SONT À NOUVEAU PRÉVUS POUR LIMITER LE FLUX D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Contrairement aux gendarmes, les policiers bénéficient d'une compensation au titre des services supplémentaires effectués (dépassement horaire, permanences, rappels). Sauf pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS), dont les heures supplémentaires peuvent être payées, ces services complémentaires sont compensés par **l'octroi d'heures récupérables**¹. L'accroissement de l'activité opérationnelle à compter de 2014 a entraîné l'augmentation sensible de leur stock.

Le stock d'heures supplémentaires à apurer s'élève, au 31 décembre 2020, à 19,4 millions d'heures. Le stock des heures supplémentaires est constitué des heures accomplies et des majorations horaires prévues dans les textes (ces dernières représentent en moyenne 20 % du stock).

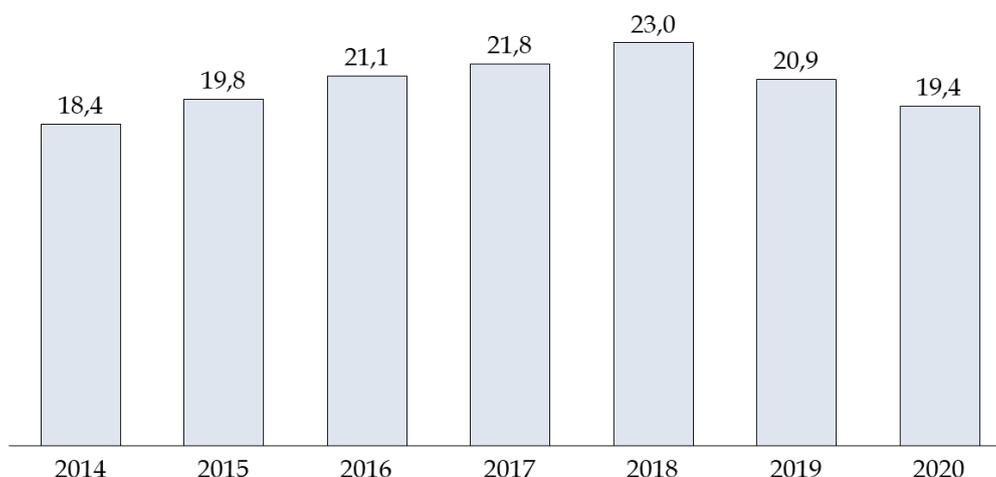
Pour la première fois depuis l'émergence de cette problématique, **une mesure nouvelle de 26,5 millions d'euros a été inscrite en loi de finances en 2020, pour indemniser un flux annuel de 2 millions d'heures environ**, correspondant au volume identifié comme incompressible par la DGPN pour donner aux chefs de service les marges de manœuvre opérationnelles nécessaires.

Deux nouvelles campagnes d'indemnisation, sur la base du volontariat, ont été réalisées au titre des heures acquises en 2020 et 2021. Il résulte de cette dernière une indemnisation d'environ 0,9 million d'heures pour un montant de 10,7 millions d'euros. **Au 30 juin 2020, le stock d'heures supplémentaires a ainsi été ramené à 19,4 millions.**

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

Stock d'heures supplémentaires de la police nationale

(en millions d'heures)



Source : commission des finances du Sénat

La dotation de 26,5 millions d'euros inscrite en 2020 et 2021 est reconduite en 2022 pour indemniser un flux annuel de 2 millions d'heures environ, correspondant à un volume identifié comme incompressible pour donner aux chefs de service des marges de manœuvre opérationnelles.

Le rapporteur spécial estime que ce dispositif, qui poursuit celui amorcé l'an dernier, va dans le bon sens.

Il invite à rester vigilant quant à la nécessité de ne pas laisser subsister un compte par agent d'heures supplémentaires non indemnisables trop important, au risque de déstabiliser fortement les services. **En effet, les fonctionnaires peuvent liquider leurs heures supplémentaires 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, particulièrement prégnant dans certains services¹. Le stock d'heures supplémentaires subsistant en-dessous de la limite de 120 heures par agents apparaît à cet égard toujours particulièrement pénalisant pour l'avenir et constitue à ce titre une véritable « épée de Damoclès » opérationnelle.**

Le directeur général de la police nationale a indiqué en audition que le bilan de l'année 2021 était « encourageant », notamment pour les services au sein desquels un très grand nombre d'heures avait été accumulé. Les prévisions concernant l'unique campagne d'indemnisation menée en 2021 laissent supposer qu'elle puisse s'établir à environ 45 millions d'euros pour les personnels actifs, soit près de deux fois le montant de celle de 2020.

¹ Comme le service de protection des hautes personnalités (SPHP).

D. LA QUESTION DES CYCLES HORAIRES DANS LA POLICE NATIONALE DEVRA ÊTRE PLEINEMENT TRANCHÉE AU DÉBUT DU PROCHAIN QUINQUENNAT

Lors de son discours de clôture du Beauvau de la Sécurité en date du 14 septembre 2021, le Président de la République a annoncé qu'il convenait de réexaminer le temps de travail des policiers pour renforcer la capacité opérationnelle des unités de terrain et il a demandé au ministre de l'intérieur de conduire des discussions sur les nouveaux cycles horaires, avec les représentants du personnel, qui devront être finalisées avant le 1^{er} janvier 2022.

Le rapporteur spécial partage cet objectif, mais estime le calendrier particulièrement mal choisi, puisque les difficultés liées au cycle de travail se sont amplifiées dès 2014 et n'ont jamais été réellement réglées au cours du quinquennat actuel. Cette question devra en réalité être tranchée au début du quinquennat prochain de manière claire afin de trouver un équilibre entre les exigences opérationnelles et la qualité de vie des policiers.

1. Un abandon de la vacation forte prévisible mais tardif

Une 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 week-end travaillés apparaissait alors comme un objectif important. Parallèlement à cet objectif, cette réforme était rendue nécessaire par les exigences de la directive européenne relative au temps de travail¹. Il en est résulté l'adoption du décret du 30 janvier 2017², reprenant l'ensemble des prescriptions de la directive, qui prévoit notamment 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 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 le cycle dit de la « vacation forte », qui avait 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 alors proposés.

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

² 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.

Le rapporteur spécial pointait depuis 2016 les défauts d'une telle orientation¹. **En effet, 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 aurait fallu envisager 4 160 ETP en plus, soit plus que l'ensemble des recrutements de policiers prévus sur le quinquennat, pour un coût financier d'environ 205 millions d'euros annuels.**

À l'automne 2017, les organisations représentatives du personnel ont opté pour l'extension de la vacation forte. Afin de limiter les risques de perte en effectif, et conformément aux recommandations répétées du rapporteur spécial, le directeur général a gelé les possibilités d'extension de la vacation forte et lancé une mission d'évaluation des différents cycles sur une année complète (2018) en décembre 2017, destinée à identifier objectivement leurs apports et leurs inconvénients et à sortir du dilemme opposant administration et personnels.

Ce rapport, rendu en mars 2019 par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a confirmé les défauts précédemment exposés de la vacation forte, notamment :

- un coût en effectifs supplémentaires de 8,66%, moyenne entre les unités spécialisées faiblement renforcées (+ 3,72%) et les unités d'intervention et de police secours (UIPS) qui l'ont été à hauteur de + 10 à + 11 % selon leur taille ;

- une activité plutôt soutenue le jour fort, mais un potentiel en baisse hors jour fort, avec pour conséquence une diminution constatée partout où il n'y a pas eu de renforts, du nombre d'équipages consacrés à la police-secours ou aux patrouilles ;

- localement un transfert de charges vers d'autres unités (GSP, BAC...) pour suppléer les UIPS défaillantes ;

- une tension parfois très vive entre les unités en vacation forte et les unités en charge du judiciaire, en régime hebdomadaire, qui se disent saturées le lendemain du jour fort par les mises à disposition, d'autant plus mal acceptées lorsqu'elles se produisent sur leur week-end de permanence ;

- une augmentation du temps de pause au poste lors des chevauchements entre brigades, qui renvoie essentiellement à l'implication souvent faible et sûrement difficile de la hiérarchie intermédiaire, officiers et gradés².

¹ Rapport général n° 140 (2016-2017) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016.

² Évaluation des cycles horaires de travail, inspection générale de la police nationale, mars 2019.

2. La généralisation d'un cycle neutre en effectifs devra être pleinement actée en début de quinquennat, et veiller à l'équilibre entre exigences opérationnelles et qualité de vie du policier

Tenant compte, d'une part, du coût en effectifs de la vacation forte pour maintenir le potentiel opérationnel des services et des limites de ce cycle relevées dans les conclusions de l'IGPN, le ministère de l'intérieur a décidé d'expérimenter une autre voie ; le cycle 2/2/3/2/2/3 ou **cycle binaire**, qui ne demande aucun effectif supplémentaire. Ce dernier a pour **principale caractéristique de comporter des vacances longues, mais d'offrir un week-end de trois jours sur deux.**

L'expérimentation du cycle 2/2/3/2/2/3

Ce cycle, appelé binaire lorsqu'il fonctionne sur 24h (une vacation de 12h08 des unités de jour suivie d'une vacation de 12h08 des unités de nuit, comportant deux pauses de 20 minutes), ne nécessiterait aucun apport supplémentaire en effectifs et permettrait aux policiers travaillant sous ce régime de bénéficier d'un week-end de trois jours sur deux et d'un mercredi sur deux, pour un total de 140 vacations travaillées sur l'année.

Dès juin 2019, des discussions ont eu lieu avec la parité syndicale, permettant d'acter le principe d'une expérimentation dans certaines unités de la direction centrale de sécurité publique et de la direction centrale de la police aux frontières, sur la base du volontariat des personnels. Ces dernières se poursuivent jusqu'à la fin de l'année 2021.

Source : commission des finances d'après les informations transmises par la DGPN

Ce cycle, qui existait avant le début de l'expérimentation pour les unités n'étant pas sur la voie publique (dans les salles de commandement, par exemple), avait été écarté en raison de sa durée particulièrement longue. Le rapporteur spécial relève toutefois que **malgré sa longueur, d'ailleurs comparable à certains cycles en vigueur dans le milieu hospitalier, ce cycle permet un meilleur équilibre avec la vie personnelle, et professionnelle répondant ainsi aux principales revendications des syndicats en la matière.**

Pour encourager les travailleurs de nuit à adopter le 12h08, des mesures indemnitaires et sociales ont été créées. À ce titre, a été mise en place une indemnité spécifique pour le travail de nuit (ITN) complétée par une amélioration du suivi médical de ces personnels et un accompagnement social adapté.

Contrairement à la vacation forte, il ne comporte pas de jour « faible » au lendemain du jour « fort », qui entraîne une baisse importante de la capacité opérationnelle.

S'il estime que ce nouveau régime cyclique pourrait constituer une voie de sortie de crise, **le rapporteur spécial regrette à nouveau que les difficultés prévisibles liées à la vacation forte aient fait perdre trois années à l'institution policière**, cristallisant de nombreuses crispations et générant des tensions entre les unités bénéficiant de cette dernière et les autres. Cette perte de temps apparaît d'autant plus regrettable que son caractère insoutenable, sur le plan opérationnel, condamnait la vacation forte avant même son expérimentation.

Au 30 juin 2021, la vacation forte ne concerne plus que 3,5 % des agents, tandis que les cycles binaires à 11h08 et à 12h08 concernent respectivement 11 % et 8,5 % des agents.

Afin de ne pas tomber dans les mêmes travers que ceux connus depuis 2014, le rapporteur spécial estime que la question du cycle à privilégier devra être pleinement tranchée dès le début du prochain quinquennat, d'une manière ferme et définitive. **Le cycle binaire, neutre en effectifs, et qui recueille l'approbation des agents¹ malgré sa longueur, pourrait apparaître comme un compromis permettant d'allier les exigences opérationnelles à la bonne qualité de vie des policiers.**

¹ Adhésion globalement élevée des agents de jour (94 %) et évolution favorable des agents qui travaillent la nuit (70 % de satisfaits) selon la DGPN.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE » ET LE CAS « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

I. OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »

La crise sanitaire a eu un effet important sur les résultats en matière de sécurité.

L'accidentalité routière de l'année 2020 restera très particulière du fait de l'impact de la pandémie et des mesures gouvernementales en découlant, visant notamment à réduire les déplacements des citoyens. 2 780 personnes ont perdu la vie sur les routes de France en 2020 (- 20,1 % par rapport à 2019), dont 2 541 en France métropolitaine (- 21,7 %) et 239 dans les Outre-mer (- 5,9 %). Un résultat aussi bas n'avait plus été atteint depuis 1925, époque à laquelle on estime que le nombre de véhicules en circulation était près de 50 fois inférieur à celui d'aujourd'hui.

Pour les sept premiers mois de l'année 2021, le bilan provisoire de l'insécurité routière¹ pour la France métropolitaine s'élève à 29 251 accidents corporels, 1 549 personnes tuées et 36 664 blessées. La mortalité cumulée depuis le début de l'année 2021 baisse par rapport à la même période de l'année 2019 (- 16 % soit une estimation de 297 personnes tuées en moins), mais elle est supérieure à celle enregistrée sur les 7 premiers mois de 2020 de + 7 % (103 tués de plus).

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 13,91 MILLIONS D'EUROS

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières » a été **rattaché à la mission « Sécurités » en 2013**, à la suite du placement de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR devenue ensuite DSR) sous la tutelle du ministère de l'intérieur, alors qu'elle relevait précédemment du ministère de l'écologie au titre de l'équipement.

Après une **évolution de son périmètre en 2015** (les emplois sont désormais inscrits au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »), **puis en 2020** (les crédits permettant de développer et de maintenir les systèmes d'information de la DSR sont aussi transférés au programme 216), **aucun changement n'est à noter pour 2022**.

¹ Source ONISR, France métropolitaine, estimations provisoires extrapolées à partir des « remontées rapides » brutes collectées par les préfetures et des données définitives.

Ces crédits, qui représentent environ 0,2 % de la mission « Sécurités », sont principalement consacrés aux actions de communication (27,5 millions d’euros) et à l’organisation du permis de conduire.

Évolution des crédits par action du programme 207

(en millions d’euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	AE	4,2	4,3	+ 0,0	+ 1,0 %	0,0
	CP	4,2	4,3	+ 0,0	+ 1,0 %	0,0
02 - Démarches interministérielles et communication	AE	16,3	27,5	+ 11,2	+ 68,8 %	0,1
	CP	16,3	27,5	+ 11,2	+ 68,8 %	0,1
03 - Éducation routière	AE	20,4	23,1	+ 2,6	+ 12,9 %	0,0
	CP	20,4	22,2	+ 1,7	+ 8,6 %	0,0
Total programme 207	AE	41,0	54,9	+ 13,9	+ 33,9 %	0,1
	CP	41,0	54,0	+ 13,0	+ 31,8 %	0,1

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières » est marqué par une hausse de ses crédits de 13,91 millions d’euros en AE et 13,01 millions d’euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

Cette nette augmentation par rapport à 2021 est liée principalement à une évolution des crédits du financement du « permis à un euro par jour » comparables à ceux prévus en 2020 et en gestion 2021, au rééquilibrage de crédits de communication par rapport au programme 751, et à l’acquisition de kits de dépistage et de kits de vérification utilisés par les forces de l’ordre lors de contrôles routiers dans le cadre de la lutte contre l’usage de stupéfiants.

B. DES CRÉDITS DE COMMUNICATION ET DE FINANCEMENT DES ACTIONS LOCALES ET PARTENARIALES STABLES

Les crédits destinés à la communication s’élèvent à 15,92 millions d’euros en AE/CP (6,96 millions d’euros sur le programme 751 et 8,96 millions d’euros sur le programme 207), soit une stabilisation par rapport à 2021. Ces moyens permettent d’assurer notamment le financement des campagnes nationales (ex : campagne de lutte contre l’alcool au volant, contre l’utilisation du téléphone, ...), les actions de communication sur les

réseaux sociaux et sur internet et des actions locales de communication, en soutien aux financements assurés dans le cadre des plans départementaux d'actions de sécurité routière (PDASR).

Le financement **actions locales et partenariales** s'élève à 8,5 millions d'euros en AE/CP, soit un montant comparable à celui de 2021.

Cette dotation permet de financer les principaux leviers d'action de la sécurité routière au niveau territorial et d'ainsi mobiliser les acteurs locaux de la sécurité routière : les services de l'Etat (dont les forces de l'ordre, le parquet et l'éducation nationale), les collectivités locales, les associations et les chambres consulaires.

C. L'ACQUISITION DE KITS DE DÉPISTAGE CONTRE L'USAGE DE STUPÉFIANTS

Dans les accidents mortels, 13 % des conducteurs contrôlés sont positifs aux stupéfiants. 65 % de ces conducteurs ont entre 18 et 34 ans. Par ailleurs, selon les résultats de l'étude ACTUSAM menée en 2016, un conducteur alcoolisé et sous l'emprise de produits stupéfiants multiplierait par 29 le risque d'être responsable d'un accident mortel.

En 2020, les forces de sécurité intérieure ont pu réaliser 465 000 dépistages de stupéfiants et 90 000 prélèvements lors de contrôles routiers. À titre de comparaison, le volume des contrôles relatifs à l'alcoolémie dépasse 9,4 millions par an.

Afin d'accroître le dépistage, un effort important supplémentaire sera réalisé à partir de 2022, pour procéder à l'achat de kits de dépistage de prise de produits stupéfiants et de kits de vérification.

La déléguée interministérielle à la sécurité routière a indiqué en audition que l'enveloppe visant à l'acquisition des kits de dépistage de stupéfiants s'élevait à 10 millions d'euros (pour un coût unitaire d'environ 10 euros). Le rapporteur spécial approuve ces acquisitions, mais estime qu'il serait plus lisible de le placer sur les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », comme les autres kits de dépistage (les alcootests, notamment).

II. OBSERVATIONS SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

A. UNE ARCHITECTURE COMPLEXE QUI A PERDU DE VUE L'OBJECTIF INITIAL D'ACCEPTATION DE LA POLITIQUE DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ DES INFRACTIONS ROUTIÈRES

L'article 49 de la loi de finances pour 2006¹ a créé le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », habituellement appelé CAS « Radars » ou CAS « Amendes ». Conformément à l'article 21 de la LOLF, « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

1. Une architecture trop complexe

En 2022, les dépenses du compte resteront réparties en deux sections, elles-mêmes respectivement divisées en un et trois programmes.

Pour mémoire, depuis le 1^{er} janvier 2017, **la section 1 « Contrôle automatisé » ne comprend plus qu'un seul programme, le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » finançant :**

- le déploiement et l'entretien des radars ;
- le fonctionnement du Centre national de traitement ;
- les charges de gestion du permis à points.

La **section 2 « Circulation et stationnement routiers »** comprend :

- le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers », gérant le déploiement du « procès-verbal électronique », le « PVé » ;

- le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » transférant aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes ;

- le programme 755 « Désendettement de l'État » venant abonder le budget général au titre des recettes non fiscales.

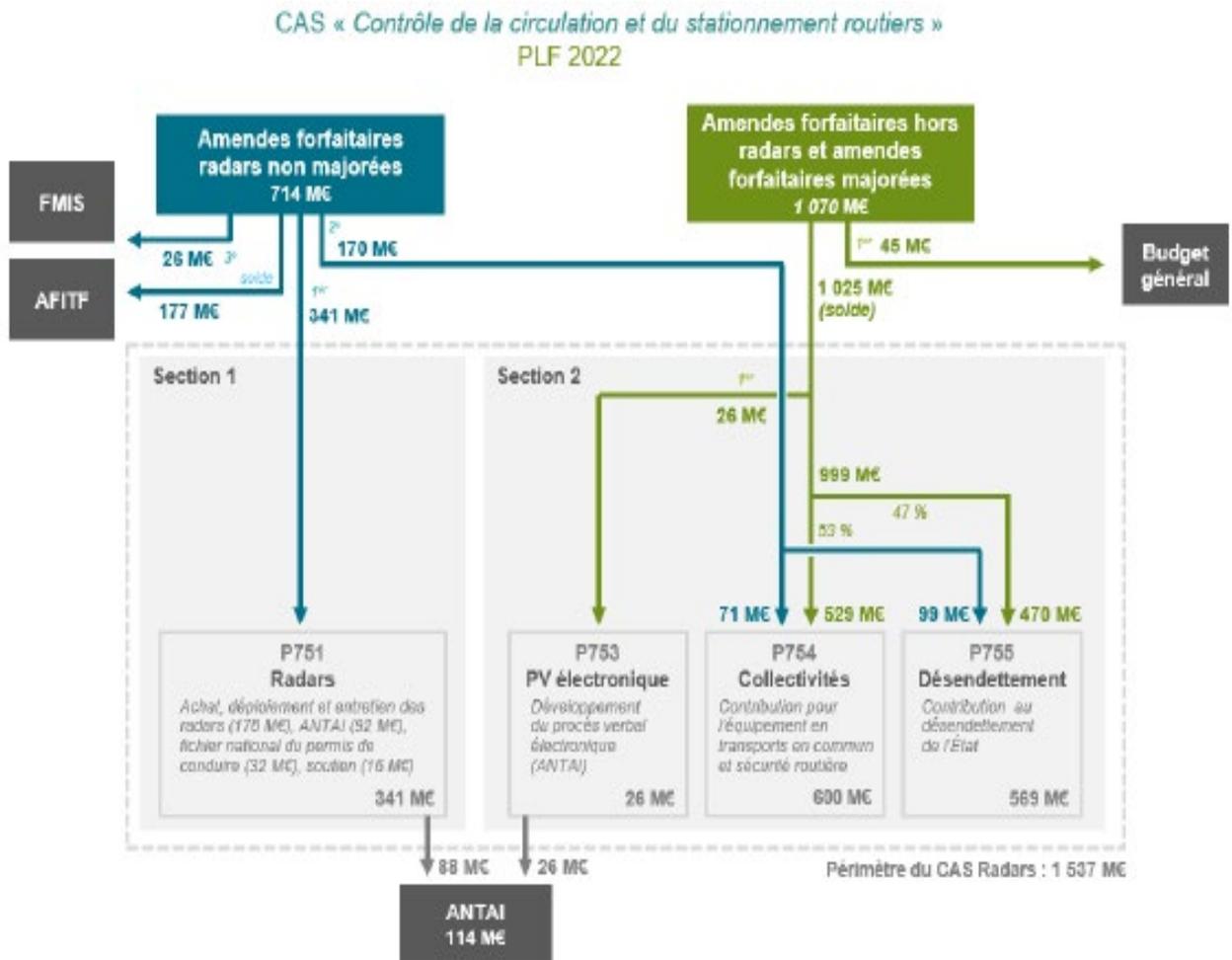
Le « CAS Radars » a vocation à retracer les dépenses financées à partir du produit des amendes. **Ses recettes se composent du produit des amendes perçues par la voie des radars et de celui des autres amendes de police de la circulation et du stationnement**, à l'exception d'une partie

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

affectée à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), au budget général, et depuis la loi de finances 2019 au **fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), alimenté par le surplus estimé des amendes forfaitaires radar engendrées par l'abaissement de la vitesse maximale de 90 à 80 km/heure.**

En 2022, le schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers envisagé par le projet de loi de finances reste inchangé et s'établit comme suit :

Schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers



Source : projet annuel de performances 2021

Ses crédits sont en baisse de 7,4 % par rapport à 2021.

S'agissant du **programme 751**, les crédits du PLF 2022 s'élèvent à 339,95 millions d'euros en AE et CP contre 335,40 millions d'euros en AE et CP en LFI 2021, soit une hausse de ses crédits en AE et en CP de 4,55 millions d'euros pour 2022 par rapport à 2021.

Cette hausse des crédits concerne principalement la modernisation des dispositifs de contrôle automatisé et la poursuite de la refonte du système d'information de l'éducation routière et du permis de conduire.

Le **programme 753**, dont le montant des crédits est de 26,20 millions d'euros en AE et CP, ne connaît aucune variation.

Les dépenses du **programme 754** au titre de 2022, d'un montant prévisionnel de 600,46 millions d'euros, se décomposent comme suit :

- une contribution de 536,5 millions d'euros au titre du financement par les collectivités du bloc communal d'opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation dans les conditions fixées par les articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales. Île-de-France-Mobilités et la région d'Île-de-France bénéficient également d'une part de cette enveloppe ;

- une fraction d'un montant maximal de 64 millions d'euros destinée aux départements, à la collectivité de Corse, à la métropole de Lyon, aux régions d'outre-mer et aux métropoles afin de financer des opérations contribuant à la sécurisation de leur réseau routier dans les conditions définies par décret en conseil d'État. Le montant de ces dépenses correspond au niveau estimé des recettes encaissées au titre des amendes de la police de la circulation (hors amendes forfaitaires du contrôle automatisé).

La baisse constatée sur ce programme (-6,7 %) s'explique par la décentralisation du stationnement payant, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

**Évolution des crédits de la mission « Contrôle de la circulation
et du stationnement routiers »**

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 courant	PLF 2022 constant	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
751 - Structures et dispositifs de sécurité routière	AE	312,2	335,4	340,0	340,5	+ 5,1	+ 1,5 %	0,0
	CP	301,6	335,4	340,0	340,5	+ 5,1	+ 1,5 %	0,0
755 - Désendettement de l'État	AE	342,7	606,5	568,5	568,5	- 38,0	- 6,3 %	0,0
	CP	342,7	606,5	568,5	568,5	- 38,0	- 6,3 %	0,0
754 - Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	AE	656,8	643,3	600,5	600,5	- 42,9	- 6,7 %	0,0
	CP	655,8	643,3	600,5	600,5	- 42,9	- 6,7 %	0,0
753 - Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	AE	26,2	26,2	26,2	26,2	0,0	0,0 %	0,0
	CP	26,2	26,2	26,2	26,2	0,0	0,0 %	0,0
Total CAS	AE	1 337,9	1 611,4	1 535,1	1 535,6	- 75,8	- 4,7 %	0,0
	CP	1 326,3	1 611,4	1 535,1	1 535,6	- 75,8	- 4,7 %	0,0

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

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

2. Un CAS qui contrevient au principe de spécialité et qui ne participe plus assez à l'objectif d'acceptabilité de la politique de contrôle automatisé

Le rapporteur constate que le CAS contrevient au **principe de spécialité** puisque des recettes des amendes sont régulièrement attribuées au programme 755 « Désendettement de l'État » qui ne concerne pas des dépenses de sécurité routière.

Par ailleurs, sa complexité le rend peu lisible et l'on peine à comprendre la destination des recettes des radars en première analyse.

Le principe d'un CAS pour la gestion des amendes, notamment celles des radars, permet de **faciliter l'acceptabilité de la politique de sanction automatisée**.

C'est pourquoi, il pourrait être pertinent de **réformer le CAS** en simplifiant le circuit budgétaire : fusion des programmes 751 et 753, suppression des enchevêtrements croisés, réflexion à mener sur l'intérêt de conserver deux sections, ainsi que l'abondement au budget général etc. La fusion de ces deux programmes, dont la délégation à la sécurité routière est responsable, permettrait d'accroître la lisibilité du CAS.

Lors de son audition devant la commission des finances, le ministre ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics a indiqué que si « *la rebudgétisation de ce CAS n'est pas dans le PLF ; elle fait l'objet de travaux* »¹. Le rapporteur spécial ne dispose, à ce stade, d'aucune information complémentaire, alors que la délégation interministérielle à la sécurité routière a indiqué « tenir » au principe du CAS.

B. LA POURSUITE DU DÉPLOIEMENT DU PARC DE RADARS AUTOMATIQUES

191,73 millions d'euros sont prévus pour la modernisation, la maintenance et le déploiement des radars automatiques sur le programme 751. Le parc de radars est de 4 402 au 1^{er} août 2021. Il devrait être de 4 440 fin 2021 et se rapprocher du seuil maximum de 4 700 fin 2022.

Évolution du nombre de radars

Date	Nombre total de radars	Radars fixes vitesse	Radars embarqués	Radars feu rouge	Radars passage à niveau	Radars autonomes	Radars Tourelles
1 ^{er} janvier 2020	4 094	1 768	950	674	78	249	375
1 ^{er} janvier 2021	4 224	1 572	905	628	76	249	794
1 ^{er} août 2021	4 402	1 511	985	610	73	279	944

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

Ces crédits vont notamment permettre de poursuivre la modernisation du parc de radars avec le déploiement des radars tourelles, des radars discriminants et du nouveau radar urbain.

La part des anciens radars fixes a vocation à continuer de baisser au profit des radars plus modernes et déplaçables (radars tourelles et radars urbains).

¹ Audition du 22 septembre 2021 sur le projet de loi de finances pour 2022.

Le nouveau radar urbain remplacera des radars feux rouges, des radars fixes situés en agglomération ou sur les itinéraires sécurisés, pour couvrir ensuite de nouveaux emplacements. L'expérimentation du radar urbain a débuté mi-2021 et sa généralisation démarrera en 2022.

Près de 280 radars autonomes seront également financés (radars semi-fixes destinés à assurer un contrôle des vitesses dans les zones de chantier ou de danger temporaire). Enfin, le déploiement de l'externalisation de la conduite des voitures radars, lancée dans 8 régions sera étendu à 4 autres régions métropolitaines hors Corse (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France).

C. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE LA SUBVENTION À L'ANTAI

Le financement de l'ANTAI est assuré par les deux programmes 751 et 753 du compte d'affection spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Le budget demandé pour 2022 s'élève à 116,01 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2021 (- 2,2 millions d'euros). Cette diminution est liée principalement à l'acquisition en 2021 des locaux du centre national de traitement situé à Rennes. Ainsi, dès 2022, le loyer versé précédemment aux propriétaires n'est plus exigible.

Le présent projet de loi de finances prévoit de maintenir le plafond d'emplois de l'ANTAI à 47 ETPT.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 novembre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurités » - Programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » -, et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Mme Christine Lavarde, président. - Nous examinons ce matin les crédits de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial (programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »). - La police et la gendarmerie nationales enregistrent une hausse, significative, de leur budget à hauteur de 4 % en crédits de paiement (CP) et de 5,58 % en autorisations d'engagement (AE) dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

Tout d'abord, l'objectif annoncé par le Président de la République de 10 000 postes créés pendant le quinquennat est atteint. La question des effectifs perturbe les débats sur les forces de sécurité depuis dix ans. Toutefois, on n'observe pas un manque d'effectifs rapportés à la population comparé aux autres pays d'Europe, d'autant que les chiffres ne tiennent compte ni des militaires déployés dans le cadre de l'opération « Sentinelle », ni des polices municipales.

Ensuite, l'augmentation du titre 2, c'est-à-dire les crédits de personnels, est raisonnable par rapport au reste du budget. Je souligne que sa proportion baisse, une première depuis que je rapporte ces crédits : par le passé, on constatait une hausse du budget affecté aux dépenses de personnel au détriment des investissements. Ainsi, en 2021, on atteignait un ratio de 90 % pour le titre 2 sur l'ensemble du budget, contre 82 % dans le cadre du PLF pour 2022, avec la fin de l'effet des plans spéciaux décidés par Bernard Cazeneuve à la fin du quinquennat précédent. Notons une nouvelle mesure catégorielle liée au Beauvau de la sécurité, qui est la gratuité des transports pour les policiers. Au total, cela laisse une certaine marge de manœuvre pour investir. Toutefois, celle-ci reste moins importante que ce que l'on observe, par exemple, au Royaume-Uni ou en Allemagne.

Gendarmerie et police bénéficieront d'un apport exceptionnel d'environ 5 500 véhicules par force, chiffre jamais atteint jusqu'ici, le record précédent s'élevant à 4 200 véhicules. Cela est essentiellement dû aux moyens permis par le plan de relance, grâce auxquels le Gouvernement a fait beaucoup. Je dénonçais déjà un parc de véhicules vieillissant dans le rapport

d'information du 16 juillet 2021 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur. Pour la première fois, on observe ainsi une stabilisation du parc - pourrait-on y voir un lien avec la campagne électorale ?

Je souligne que l'effort est aussi exceptionnel sur le plan de la qualité. Là où, trop souvent, les véhicules étaient soit trop petits et peu puissants, soit trop encombrants, ils semblent ici adaptés aux missions. L'effet psychologique sur la population et le personnel de ces nouveaux véhicules, des Peugeot 5008 gris métallisé avec une nouvelle sérigraphie, est visible.

J'aborde maintenant l'immobilier. Là encore, on observe une forte progression des autorisations d'engagement et des crédits de paiement : on passe de 200 à 220 millions d'euros pour la gendarmerie, pour atteindre 700 millions d'euros pour la police nationale, en partie grâce au plan de relance. Ce sont 170 projets qui sont mis en œuvre pour la police nationale, avec un effort contre la vétusté des locaux. La gendarmerie, elle, a pris de l'avance sur son projet immobilier, même si le retard initial était important, et ce budget est sans précédent depuis au moins six exercices. La seule question est celle de la continuité de l'effort : on a un budget de rattrapage, mais il doit perdurer au-delà du plan de relance.

Ce budget est complété par la formation du personnel. Nous avons critiqué la baisse de douze à dix, puis huit mois, du temps de formation du personnel de la police nationale : on revient désormais à douze mois. Une mise au point reste à faire toutefois en vue de la session commençant le 1^{er} mai : le stage d'officier de police judiciaire (OPJ) est-il inclus dans ces douze mois ou bien s'y ajoute-t-il ?

Après avoir entendu les syndicats, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale, je vous invite à voter les crédits de ces programmes : mieux vaut tard que jamais !

D'habitude, le début du quinquennat donne la priorité aux questions régaliennes. Cependant, depuis 2017, nous avons connu trois ministres de l'intérieur, voire quatre en comptant l'intérim d'Édouard Philippe, avec une ligne directrice difficile à trouver. Ce n'est qu'à la fin de ce quinquennat qu'elle se dessine avec le Livre blanc et le Beauvau de la sécurité, qui engagent les parlementaires que nous sommes, car une loi de programmation pour la sécurité intérieure doit être examinée avant la fin du quinquennat. Toutefois, elle pourrait n'être adoptée, et de toute façon n'entrera en vigueur, qu'après la fin de la présente législature. Est-ce une manière de gagner du temps ? Ce calendrier est en tout cas assez atypique.

Sur la sécurité routière, nous avons eu autant d'accidents de la route en 2020 qu'en 1925, alors qu'il y avait à l'époque cinquante fois moins de véhicules sur les routes qu'aujourd'hui. Il y a certes un effet du confinement,

mais ce nombre est à souligner. En parallèle, les recettes des radars baissent également, alors qu'une légère augmentation du parc est prévue : on passerait ainsi de 4 402 radars au 1^{er} août 2021 à 4 440 en 2022. De nouveaux modèles, plus efficaces, seront déployés. Ces radars tourelles, qui peuvent prendre jusqu'à vingt véhicules, peuvent être déployés alternativement sur plusieurs mâts, de sorte que les automobilistes ne puissent pas savoir où ils sont.

Je note enfin le déploiement de voitures radars banalisées opérées par des sociétés privées, dispositif peu coûteux pour l'État par rapport à une voiture de gendarmerie. Les marchés sont régionaux, et le conducteur n'a pas de latitude, avec un circuit et un cahier des charges fixés par la gendarmerie et un dispositif embarqué automatisé.

Le problème est celui de l'avenir du CAS « Radars ». Quelle sera la réattribution des recettes entre les collectivités et l'État ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial (programme « Sécurité civile »). – Pour 2022, le programme 161 « Sécurité civile » sera doté de 678,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 568,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation substantielle de 9,6 % des CP et de 64 % des AE. Il convient toutefois de nuancer cette hausse qui n'est pas un revirement majeur dans la budgétisation de la politique de sécurité civile.

En effet, l'augmentation des crédits de paiement résulte en grande partie de la réintégration au sein du programme de dépenses de maintenance transférées l'année dernière vers la mission « Plan de relance ». Concernant les autorisations d'engagement, leur augmentation est principalement due au renouvellement du marché de maintenance des avions de la sécurité civile pour cinq ans.

La sécurité civile repose aussi – et surtout – sur un financement local, à travers le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont les dépenses sont en augmentation depuis 2019 et dépassent les cinq milliards d'euros. La proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, adoptée par le Sénat le 26 octobre dernier, devrait permettre de mieux couvrir les charges que les SDIS supportent, en favorisant, par exemple, un meilleur remboursement de leurs interventions réalisées au titre des carences ambulancières.

Cette loi a également acté l'expérimentation sur deux ans d'une plateforme unique de réception des appels d'urgence, à laquelle les SDIS seront largement associés. Si je me félicite de cette avancée, il est toutefois essentiel que les SDIS, notamment ceux qui participent à cette expérimentation, puissent disposer de leviers d'investissement en adéquation avec les ambitions légitimes qui caractérisent aujourd'hui la politique de sécurité civile, et qui sont parfaitement illustrées par cette loi.

Il est à cet égard regrettable que la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS²) ait, d'une part, connu une régression progressive des crédits qui lui sont consacrés, de 20 millions d'euros en 2016 à 7 millions d'euros dès 2020, et d'autre part, vu son périmètre se limiter au financement du programme NexSIS 18-112, sans toutefois remettre en cause la pertinence de ce projet, dont je suis convaincu.

Ce projet consiste à unifier les systèmes d'information des SDIS. Il poursuit son développement, malgré des retards imputables notamment à la crise sanitaire. Dès la fin 2021, la mise à disposition de l'outil au sein du SDIS préfigurateur de Seine-et-Marne et des six SDIS pilotes devrait être effective, avant un déploiement plus large en 2022.

Je souhaiterais cependant attirer l'attention de notre commission sur le manque de moyens dont dispose aujourd'hui l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), l'opérateur chargé de la conception et du déploiement du projet. J'avais déjà insisté sur la nécessité de renforcer le nombre d'emplois sous plafond dont elle dispose dans mon rapport sur NexSIS présenté le 2 juin dernier devant notre commission. Le déploiement de NexSIS dans les années à venir nécessitera en effet une mobilisation plus importante de l'ANSC pour apporter une assistance aux SDIS dans leur appropriation de l'outil. Il est à cet égard regrettable que le PLF pour 2022 n'ait pas tenu compte des demandes de moyens supplémentaires formulées par l'agence.

Je terminerai enfin par la question du renouvellement de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile, dont le vieillissement est une source de préoccupation. Au-delà des surcoûts de maintenance qu'il est susceptible d'occasionner, il représente un risque d'immobilisation des appareils. À titre d'exemple, une visite de maintenance d'un hélicoptère de la sécurité civile peut durer entre une semaine et deux mois selon l'âge de l'appareil ! Ce risque d'indisponibilité d'une partie de la flotte est d'autant plus alarmant dans un contexte de multiplication des risques de feux de forêt provoquée par le changement climatique.

Je me félicite toutefois des perspectives d'acquisition de nouveaux appareils. Ce renouvellement avait déjà été engagé par le ministère de l'intérieur durant les années précédentes. La loi de finances pour 2021 avait, par exemple, permis de financer la commande de deux nouveaux hélicoptères, assortie d'une option d'achat de deux autres appareils. Le Président de la République, dans le cadre de son intervention au dernier congrès des sapeurs-pompiers, a indiqué que cette option serait levée, ce dont je me réjouis. Cette commande ne fait l'objet d'aucune budgétisation pour l'année 2022, mais une ouverture de crédits dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2021 pourrait lui être consacrée.

Enfin, la perspective de l'acquisition de deux avions Canadair par la France, dans le cadre d'un cofinancement européen, est toujours d'actualité. Le fabricant de ces appareils est toutefois dans l'attente de commandes supplémentaires pour lancer la production. La présidence française de l'Union européenne sera l'occasion de mener un travail de conviction auprès de nos partenaires européens sur l'opportunité de solliciter de nouvelles commandes, eu égard aux enjeux auxquels notre continent est aujourd'hui confronté en matière de lutte contre les feux de forêt.

En conclusion, je propose l'adoption des crédits alloués au programme « Sécurité civile ».

Mme Christine Lavarde, président. – Je rebondis sur les propos de Philippe Dominati relatifs au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Les recettes baissent, alors que certaines communes franciliennes de plus de 10 000 habitants font face à de lourds prélèvements sur leurs douzièmes de fiscalité, par exemple 1 million d'euros pour Saint-Denis. Le rapport montre que les ressources vont encore diminuer, de 655,8 millions d'euros en 2020 à 600 millions d'euros prévus dans le PLF pour 2022, ce qui laisse craindre des ponctions encore plus fortes, car les prélèvements sont forfaitaires et basés sur les recettes de 2018 pour ces communes. En outre, s'agissant d'un CAS, aucune initiative parlementaire autre que de voter sa suppression n'est possible. Le Gouvernement doit agir.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai bien entendu les explications de Philippe Dominati sur l'alignement des planètes à quelques mois de l'élection présidentielle. Faut-il y voir un lien de cause à effet ?

Plutôt qu'un budget de relance, j'ai l'impression de voir ici un budget de rattrapage. S'il ne s'agit que de faire un effort l'année prochaine, et pas dans la durée, on risque des effets d'éviction contraires à une bonne politique régaliennne.

Sur la politique immobilière, les approches entre police et gendarmerie sont différentes. Pour la police, il importe avant tout de construire de nouveaux commissariats ou bien d'en rénover et de les réorganiser, en fonction du vieillissement du patrimoine et de l'évolution de la démographie. Pour la gendarmerie, en revanche, l'hébergement des gendarmes est une question fondamentale pour leur permettre de rester dans les territoires, alors que l'immobilier est souvent ancien ou de moindre qualité. Qu'en est-il du programme de rénovation et de construction de nouvelles gendarmeries ? Les conditions sont disparates selon les propriétaires des locaux et du foncier. Dans les territoires ruraux, on demande souvent aux collectivités la mise à disposition quasi gratuite de terrains. Cela n'aboutit-il pas à des différences de traitement ?

Je partage aussi les propos de Christine Lavarde sur le CAS. Comment l'implantation des radars évolue-t-elle, entre zones urbaines et non urbaines ? Cette implantation a-t-elle bien pour objectif prioritaire la sécurité routière ?

Enfin, sur la sécurité civile, Jean-Pierre Vogel a évoqué la modernisation de la flotte aérienne. Son renforcement tel qu'il est envisagé, avec notamment deux appareils bénéficiant d'un cofinancement européen, vous semble-t-il suffisant, notamment au regard du changement climatique ?

M. Roger Karoutchi. – Ma première question porte sur le solde des heures supplémentaires non payées, qui avait diminué en 2019, mais qui restait considérable. Le problème est-il désormais réglé, notamment pour les policiers ?

Par ailleurs, la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur du logiciel Scribe, relatif au dépôt de plaintes, a échoué, après 11,7 millions d'euros dépensés. Le ministère annonce un nouveau logiciel, qui ne sera opérationnel qu'en 2024. Faut-il vraiment attendre trois ans pour que ce logiciel soit opérationnel ? Est-ce si compliqué techniquement ? Les travaux de Scribe avaient débuté en 2018, pour un résultat bien médiocre...

M. Antoine Lefèvre. – Notre collègue Marc Laménie vous prie d'excuser son absence et m'a chargé de poser quelques questions.

Tout d'abord, tous les territoires, de l'Hexagone et des outre-mer, seront-ils bien couverts par l'évolution des effectifs des forces de sécurité ? Ensuite, que deviendront les escadrons départementaux de sécurité routière ? A-t-on des estimations financières des conséquences de la crise sanitaire et des manifestations, par exemple celles des « gilets jaunes » et des anti-passe sanitaire sur la mobilisation de l'ensemble des forces de sécurité ? Enfin, à combien estimez-vous les effectifs, et donc le budget rattaché à la réserve opérationnelle de la gendarmerie ?

M. Jérôme Bascher. – Tout d'abord, je tiens à le dire, il est paradoxal que les forces de l'ordre, notamment les gendarmes, que je côtoie le plus, soient en moyenne moins bien logées que les voyous.

Ensuite, il y a certes un renouvellement des flottes automobiles, mais une réforme massive fait que l'on ne dispose pas au final de plus de véhicules. Année après année, l'insuffisance des crédits d'entretien des voitures fait que, à partir de septembre, on n'a plus les moyens de les réparer. Quels éléments avez-vous sur ce sujet ?

Enfin, y a-t-il un projet européen de mutualisation des avions et hélicoptères ?

M. Michel Canévet. – Tout d'abord, où en est-on de l'informatisation des services de police ? Je m'étonne de la durée de mise en place de nouveaux logiciels alors que cela a été bien plus vite dans d'autres

administrations, par exemple pour le prélèvement à la source ou la distribution des aides au titre du fonds de solidarité.

Ensuite, le plan de relance permet de mobiliser des crédits pour l'immobilier de la police et de la gendarmerie, mais leur déploiement sur le terrain est plus lent que ce qui était prévu. Les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (Sgami) sont-ils en mesure de suivre l'ensemble des chantiers ? Je constate des difficultés à cet égard en Bretagne.

Par ailleurs, j'espère que le marché des voitures radars sera plus performant que celui sur la distribution des plis électoraux...

Enfin, avec la prolifération des feux de forêt, peut-on prévoir des compensations financières pour nos services qui sont intervenus en Europe ? Quels types d'appareil, avions ou hélicoptères, conviendraient le mieux pour faire face aux incendies ? De tels produits sont-ils aujourd'hui disponibles sur le marché ?

M. Thierry Cozic. – En matière d'équipement des forces de police, 17 000 caméras-piétons supplémentaires sont prévues pour 2022, ce qui porte le total que la direction générale de la police nationale (DGPN) prévoit de déployer à 35 000 entre 2021 et 2022. Compte tenu des enjeux de libertés publiques, quelles formations aux modalités d'usage de ces caméras sont envisagées ?

Ensuite, quelle est la réalité de l'effort sur l'entretien du mobilier, dont le ministre de l'intérieur dit qu'il fait l'objet d'une enveloppe sanctuarisée ? D'une année à l'autre, les montants et leur répartition entre police et gendarmerie évoluent beaucoup. Par exemple, le plan dit « poignée de porte », consacré aux petits travaux : 10 millions d'euros en 2020, 5 millions d'euros en 2021, et 25 millions d'euros en 2022. Peut-on vraiment parler de sanctuarisation ?

Enfin, les deux tiers du budget du programme « Sécurité civile » concernent l'acquisition et l'entretien d'hélicoptères et de véhicules terrestres spécialisés. Cette partie du budget concentre l'essentiel des augmentations de crédits. Quel est l'état réel de la flotte par rapport à ses coûts élevés d'entretien, et quelles en sont les conséquences opérationnelles ?

M. Rémi Féraud. – Tout est dans le « mieux vaut tard que jamais » : cette loi de programmation en fin de quinquennat semble relever davantage de la campagne électorale que du travail parlementaire.

Sur la sécurité civile, qu'en est-il de l'évolution du budget consacré au plan de modernisation de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ?

Il est vrai que le CAS « Radars » est une usine à gaz – le Gouvernement actuel n'en est pas responsable. Comment faire évoluer les choses ? C'est la quadrature du cercle. Soit on sacrifie les ressources de la

région d'Île-de-France et des transports publics, alors que la situation est grave. De nouveaux abondements de crédits sont d'ailleurs prévus au PLF parce que la solution des avances remboursables ne pouvait être qu'insuffisante et provisoire, ainsi que nous l'avions dit à l'époque. Soit on sacrifie, comme on le fait aujourd'hui, les collectivités franciliennes dites « riches », dont Paris, pour plusieurs dizaines de millions d'euros, ou plusieurs communes des Hauts-de-Seine. Soit on protège un peu ces collectivités, qui perdent beaucoup d'argent avec le système actuel, mais on le fait au détriment notamment des communes les plus en difficultés financières de la Seine-Saint-Denis, ce qui ne me semble pas non plus souhaitable – le PLF prévoit la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans ce département, ce qui atteste de ses difficultés financières toutes particulières.

L'État doit mettre la main à la poche pour partager la baisse des ressources issues des amendes. Travaillez-vous avec le Gouvernement sur ce point ou estimez-vous que celui-ci cherche à gagner du temps et que ce sujet reste totalement tabou ?

M. Gérard Longuet. – Quelle est la volonté du Gouvernement dans l'équilibre entre les forces de police et les forces de gendarmerie ? On observe une diminution constante de la dépense en personnel et une moindre augmentation des effectifs de la gendarmerie. Cela procède-t-il de la constatation que la ligne de partage entre les territoires de gendarmerie et les territoires de police, fixée sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, est immuable ? Les effectifs de la gendarmerie ont-ils vocation à être contractés, puisque les territoires dont elle a la charge perdent assez naturellement des habitants, alors même que l'intervention de la gendarmerie en milieu urbain n'est pas nécessairement un échec – bien au contraire –, compte tenu de son mode de présence ?

La comparaison entre le coût de fonctionnement d'un gendarme et celui d'un policier est d'une extraordinaire complexité. Avez-vous une idée claire de ce coût comparatif ?

M. Vincent Segouin. – Les effectifs augmentent et les budgets ont crû de manière sensible, mais a-t-il été procédé à un audit des parts respectives du temps administratif et du temps de terrain ? Toutes les procédures administratives sont-elles nécessaires ? Je pense qu'il serait nécessaire de conduire un tel audit.

M. Jean-Michel Arnaud. – Dispose-t-on à ce jour d'éléments d'évaluation sur l'impact différencié sur la sécurité routière du passage de 90 à 80 kilomètres/heure de la limitation de vitesse dans dix départements ?

Des responsables de police de mon département m'ont indiqué qu'il était difficile d'orienter un certain nombre de policiers vers des fonctions de PJ, en termes de gestion des effectifs au quotidien et de présence sur le

terrain. Quelle est l'appréciation de la direction de la police nationale sur ce point ?

M. Sébastien Meurant. - Une étude a-t-elle été réalisée sur les difficultés rencontrées par les citoyens pour déposer plainte ? Dans certains commissariats, on décourage très clairement le dépôt de plainte en arguant du nombre d'heures d'attente...

Que pensez-vous du fait de confier une partie de la sécurité routière à des sociétés privées, notamment s'agissant des radars embarqués ? Cette possibilité s'étend-elle sur tout le territoire ? Quelles sont les lignes directrices de l'État en la matière ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. - S'agissant du CAS, le débat est largement engagé. À Paris, depuis des années et même des décennies, le CAS contribue au financement des transports en commun. Le budget est obéré. On le constate dans le département des Hauts-de-Seine. Le CAS est effectivement une « usine à gaz » : personne n'y comprend grand-chose.

La déléguée à la sécurité routière tient évidemment à ces ressources, mais elle est aussi inquiète que nous quant à l'avenir du CAS. L'examen de la future loi d'orientation de la sécurité intérieure sera sans doute l'occasion d'évoquer ce sujet et d'y réfléchir. Il est malsain et potentiellement totalement contre-productif que ce soient les amendes qui financent les transports collectifs et que, à défaut, ce soient les collectivités territoriales qui paient la facture. Malheureusement, ce système pervers ne date pas d'aujourd'hui. Il faudrait trouver une solution beaucoup plus simple pour en sortir.

En tout état de cause, je n'ai pas de réponses à vos interrogations. Il s'agit d'un vrai sujet, qui préoccupe tout le monde. On voit bien que le système est largement perfectible.

Monsieur le rapporteur général, bien évidemment, il s'agit un peu d'un budget d'exception ! Il faut qu'il perdure. La mission « Sécurités » doit véritablement devenir une mission prioritaire de l'État. Cela n'avait pas été le cas dans les budgets précédents. Le ministre qui, aujourd'hui, réclame des moyens budgétaires est celui qui, voilà peu de temps encore, quand il était en poste à Bercy, essayait d'empêcher l'augmentation des crédits ... Quoi qu'il en soit, tant mieux pour nos forces de l'ordre si les gendarmes et les policiers retrouvent une certaine normalité cette année.

On peut craindre un effet *stop and go*, comme je l'ai évoqué dans mon rapport. On sait que, lorsque l'État fait un effort sur les matériels, les budgets dévolus à ces derniers sont très souvent rognés les années suivantes. En réalité, le budget qui nous est présenté est un budget de rattrapage. Si cet effort n'est pas maintenu dans le projet de budget pour 2023, ce sera effectivement un coup d'épée dans l'eau et les mêmes problèmes resurgiront.

C'est le Beauvau de la sécurité, lequel a fait suite à une révolte de nos policiers liée principalement à une insatisfaction née du Livre blanc, qui a conduit à un certain nombre de mesures que l'on retrouve dans le présent budget. Il faudra, dans la Loppsi, sacraliser un certain nombre d'intentions de l'État à l'égard des forces de police et de gendarmerie. Je ne peux donc pas répondre à la question sur le caractère exceptionnel de cette manne financière, qui, globalement, représente tout de même 1,5 milliard d'euros.

Monsieur Karoutchi, les heures supplémentaires sont en diminution. Nous sommes passés d'un stock de 23 millions à 19 millions. Comme l'an dernier, un effort budgétaire a été réalisé. D'après les syndicats, cela va dans le bon sens.

Lorsque la gendarmerie a été intégrée au ministère de l'intérieur, avec des statuts particuliers, certains ont considéré que les heures supplémentaires étaient aux policiers ce que le logement était aux gendarmes. Je ne pourrai pas répondre à la question du coût horaire comparé, car la méthodologie n'est pas la même dans la gendarmerie et la police : d'un côté, on a une institution militaire ; de l'autre, on a un service civil, qui se caractérise par une certaine souplesse. Initialement, on considérait que les gendarmes, ayant leur logement dans des brigades ou des casernes, pouvaient, en contrepartie, être réveillés à deux heures du matin pour un accident d'autocar ou une inondation. *A contrario*, un policier qui travaillait au-delà de son temps percevait, en guise de compensation, des heures supplémentaires très bien rémunérées... Tout cela a volé en éclats en une ou deux décennies. En effet, la législation européenne a fait entrer la mission des gendarmes dans des normes horaires. On ne peut plus les mobiliser en pleine nuit. Pour les policiers, l'avantage que constituaient les heures supplémentaires a disparu. Les services de l'État essaient désormais de trouver un équilibre en termes de logement.

Les casernes et les brigades ont parfois été payées par les collectivités territoriales. Cette politique ancienne mettait un fil à la patte de la gendarmerie : le directeur général de la gendarmerie nationale qui voulait fusionner deux brigades était bloqué par l'investissement des collectivités. C'est l'effet pervers d'une situation où les collectivités territoriales contribuent à la place de l'État – que l'on peut retrouver dans le domaine des transports.

Le logiciel Scribe, qui permet de traiter des opérations de police judiciaire, est un échec. C'est un échec partagé : comme souvent, on a voulu faire des économies dans le cahier des charges. La société n'a pas reçu l'aide attendue de la part des personnels concernés. Le budget ayant été fait à l'économie, le projet a pris du retard et a disjoncté, et le logiciel ne verra pas le jour.

J'ai pu constater que le directeur général de la police nationale avait largement conscience de l'échec du logiciel Scribe. Il y aura probablement un effort pour essayer de rattraper le retard et dépasser cet échec, mais ce ne sera pas facile, parce que cela demande des heures de travail. Au reste, il y a un vrai problème de formation et d'orientation des policiers vers la fonction d'OPJ.

La réserve opérationnelle fonctionne bien dans la gendarmerie, qui l'utilise désormais fréquemment en cas de coup de feu et d'affluence. On essaie de la mettre en place dans la police nationale. Dans la gendarmerie, ce sera un appoint essentiel pour les jeux Olympiques. Dans la police nationale, on ne sera pas prêt pour les JO, qui auront essentiellement lieu en milieu urbain.

Cette année, un effort a été fait sur le logement. J'ai eu pour la première fois le sentiment que le ministère de l'intérieur menait une politique de long terme en matière de logement des policiers, sans doute parce qu'il y avait enfin quelques crédits. On note une volonté d'aller véritablement de l'avant.

Au sujet des crédits d'entretien, qui sont insuffisants dans certaines régions et sur lesquels on a rogné, je rappelle que nous avons procédé à une comparaison par les mètres carrés.

Cela m'amène au budget « poignées de porte », qui est une caisse de plus en plus décentralisée, plutôt appréciée, non en raison de son montant, mais par le fait qu'elle permet d'engager localement quelques menus travaux d'entretien dans les locaux. Malheureusement, dans de nombreux commissariats, on faisait jusqu'à présent du bricolage, en demandant aux entreprises locales de fournir des fauteuils, des bureaux, parfois du vieux matériel informatique... Ce budget est destiné à réagir à ce quémandage de petit matériel de bureau, avec une sorte de caisse locale pour gérer le quotidien et remplacer du matériel défaillant sans trop tendre la main. Il est apprécié par les syndicats, qui ont le sentiment que l'on va dans le bon sens : les montants sont augmentés et il y aura une certaine autonomie sur place.

Les caméras-piétons ont été un échec, parce qu'on a rogné sur les coûts. Les caméras n'étaient pas de bonne qualité. Elles s'arrêtaient au bout de 45 minutes... Il faut donc recommencer à zéro, un peu comme pour le logiciel Scribe. Cependant, le fait de disposer d'un peu plus de moyens cette année suscite un enthousiasme nouveau, en espérant qu'il ne soit pas éphémère.

Pour ce qui concerne les Sgami, qui sont chargés de mutualiser les achats, les gendarmes avaient craint, voilà quelques années, de perdre une certaine autonomie. Finalement, il n'y a pas eu de perte d'autonomie. Les Sgami vont généralement plutôt dans le bon sens. Au reste, tout dépend du budget qui leur est alloué : si c'est pour passer des budgets à l'économie,

comme on l'a fait pour les caméras-piétons ou pour un certain nombre de matériels, il ne peut y avoir de miracle.

La privatisation des radars ne peut pas être pire que les plis électoraux ! En réalité, c'est une très bonne chose pour l'État en termes de coût de personnel. Il s'agit de voitures banalisées, sur des marchés privés régionaux. Cette possibilité va être étendue à l'ensemble de la France. Elle coûte beaucoup moins cher que de passer par les gendarmes, qui peuvent être déployés sur d'autres opérations. Les conducteurs n'ont aucune liberté : le circuit est imposé et la machine est automatique.

Monsieur Longuet, la ligne de partage entre la police et la gendarmerie est une vraie question, et un vrai sujet pour la Loppsi. Elle n'a pratiquement pas bougé depuis qu'elle a été définie. Effectivement, la gendarmerie s'implique de plus en plus en milieu urbain. Les cartes sont floues. Aucun ministre n'ose vraiment y toucher. En réalité, les ministres - il y en a eu trois en quatre ans - n'ont pas eu le temps de s'imprégner de ce problème...

Les gendarmes avaient de l'avance en termes d'effectifs. Compte tenu de l'étendue du territoire qu'ils couvrent, les questions des moyens de déplacement et du maillage des brigades sont évidemment très importantes. Le patron de la gendarmerie considère que les effectifs sont suffisants, mais est inquiet quant au déploiement de ces effectifs sur le terrain. La gendarmerie a pris de l'avance sur le plan du numérique.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. - Monsieur le rapporteur général, le réchauffement climatique est effectivement un vrai risque pour la flotte d'aéronefs. Ce n'est pas le seul, du reste. Je pense notamment au vieillissement de la flotte des aéronefs.

Pour information, le nombre d'hélicoptères est de 33, avec un vieillissement moyen de seize ans. On compte 12 avions CL-415, avec un vieillissement moyen de 24 ans, 5 Dash 8, avec un vieillissement moyen de 21 ans, et 3 Beechcrafts, avec un vieillissement moyen de 37 ans. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) indique que le besoin s'élèverait aujourd'hui aux alentours de 38 hélicoptères et atteindrait vraisemblablement très rapidement 40 appareils, compte tenu de la sollicitation croissante de la flotte. Le renouvellement et le renforcement de celle-ci sont donc à saluer, mais ils sont encore complètement insuffisants par rapport aux risques à venir.

Monsieur Bascher, il y a effectivement un projet d'appels d'offres européen, notamment au niveau des Canadair. Le fabricant Viking ne veut relancer la chaîne de fabrication qu'à partir du moment où il aura une vingtaine d'appareils en commande. La France serait préfiguratrice d'une commande qui pourrait être lancée au niveau européen, avec l'achat et la maintenance de deux avions, qui seraient financés à hauteur de 90 %. On attend que la présidence française puisse inciter à une commande

européenne rapide. Au-delà, on note que la France est une véritable référence en matière de risques, notamment de feux de forêt, et que les pays européens font souvent appel à elle pour renforcer les moyens dont ils ont besoin.

S'agissant de la compensation financière des interventions en Europe, il existe effectivement, monsieur Canévet, des fonds de concours, qui, l'année dernière, ont dû percevoir environ 1,5 million d'euros. Ce montant permettra-t-il de couvrir l'ensemble des frais engagés, dont on ne connaît pas le montant ? La question se pose.

Les types d'appareils sont-ils adaptés ? Il existe plusieurs sortes d'appareils : les Canadair, qui peuvent écopper de façon dynamique sur des plans d'eau, à condition que ces derniers soient assez longs - plus de 1 kilomètre - ; des avions qui se ravitaillent sur des pélicandromes, dont on a vu qu'ils avaient été renforcés sur l'ensemble des zones de défense ; des avions multirôle ; des hélicoptères qui peuvent se ravitailler de façon statique et des avions spécifiques qui assurent le guet aérien armé, survolent les zones à risques et sont chargés de « retardants », qu'ils peuvent larguer en cas de départ naissant.

Les caméras de vidéodétection de départs de feux de forêt, comme on a pu en voir en Sarthe notamment, peuvent être un moyen complémentaire à la flotte d'aéronefs. La sécurité civile réfléchit à d'autres moyens plus particuliers qui peuvent être développés.

Monsieur Cozic, la maintenance en conditions opérationnelles est extrêmement coûteuse, comme le montre le vieillissement de la flotte des aéronefs. C'est un vrai sujet. Le taux de disponibilité des hélicoptères est de 93 %. Cette disponibilité est exceptionnelle, mais on sait que l'état de maintenance annuel peut osciller entre une semaine et deux mois. Plus la flotte vieillit, plus elle est immobilisée, plus les risques de feux de forêt se développent, en toute saison et sur l'ensemble de la France. Les risques sont importants, avec une maintenance en conditions opérationnelles de plus en plus coûteuse.

Monsieur Féraud, l'État intervient à hauteur de 25 % sur le budget de fonctionnement de la BSPP. Cette année, les crédits qu'il lui a accordés sont en augmentation importante, avec une hausse de 9,4 millions d'euros, pour un budget total de 96 millions d'euros. La DGSCGC nous indique que les modalités spécifiques d'intervention auxquelles la BSPP est confrontée ont nécessité un plan de modernisation susceptible de provoquer une augmentation pérenne des coûts de fonctionnement de la brigade. Cela dit, je ne dispose pas de ce plan.

Mme Christine Lavarde, président. – À titre personnel, je suis opposée à l'adoption des crédits du CAS : je veux montrer que ce dernier doit évoluer.

M. Jérôme Bascher. – J'allais voter pour ; vous m'avez convaincu.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- M. Frédéric VEAUX, directeur général ;
- M. Simon BABRE, directeur des ressources et des compétences ;
- M. Hadrien HADDAK, conseiller budgétaire.

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- Général de corps d'armée Christian RODRIGUEZ, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- Lieutenant-colonel Sébastien JOUGLAR, chef du bureau de la synthèse budgétaire.

Délégation à la sécurité routière (DSR)

- Mme Marie GAUTIER-MELLERAY, déléguée interministérielle à la sécurité routière, déléguée à la sécurité routière ;
- M. David JULLIARD, adjoint à la déléguée à la sécurité routière ;
- M. Éric AZOULAY, sous-directeur des actions transversales et des ressources ;
- M. Julien PICARD, chef du Bureau du budget, de l'exécution financière et de la commande publique.

Syndicat Alliance Police nationale

- M. Stanislas GAUDON, délégué général ;
- Mme Amandine VANHOYE, chargée de mission nationale.

Unité SGP Police - FSMI-FO

- M. Grégory JORON, secrétaire général ;
- M. Franck FIEVEZ, secrétaire national.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>