



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« SÉCURITÉS »

Programmes
« POLICE NATIONALE »
« GENDARMERIE NATIONALE »

Examen par la commission des finances
le mercredi 16 novembre 2016

Rapporteur spécial :
M. Philippe DOMINATI

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION	
I. UN BUDGET EN HAUSSE, DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE EXCEPTIONNEL.....	7
A. UN CONTEXTE SÉCURITAIRE EXCEPTIONNEL.....	7
1. <i>Un contexte sécuritaire d'une exceptionnelle gravité qui pèse sur les forces de sécurité intérieure</i>	<i>7</i>
2. <i>Les enjeux sécuritaires sont désormais en tête des préoccupations des Français.....</i>	<i>10</i>
B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 3,4 %.....	10
II. L'EFFET BÉNÉFIQUE ATTENDU DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS POURRAIT ÊTRE REMIS EN CAUSE PAR L'ÉVOLUTION DES CYCLES DE TRAVAIL DES DEUX FORCES	12
A. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES EFFECTIFS EN RAISON DE L'ÉVOLUTION DE LA MENACE.....	12
1. <i>Le nombre de créations de postes prévues en 2017 s'élève à 2 286</i>	<i>12</i>
2. <i>Ces créations de postes devraient aider les forces de sécurité intérieure à faire face à l'augmentation de l'activité opérationnelle.....</i>	<i>16</i>
B. LES NOUVEAUX CYCLES DE TRAVAIL, UNE « BOMBE À RETARDEMENT » DE NATURE À REMETTRE EN CAUSE L'EFFET BÉNÉFIQUE ATTENDU DE L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS.....	18
1. <i>L'application partielle de la directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie s'est traduite par une baisse du nombre d'heures travaillées comprise entre 3 % et 5 %</i>	<i>18</i>
2. <i>La mise en place de nouveaux cycles horaires au sein de la police pourrait se traduire par une perte opérationnelle d'un tiers dans les unités de la sécurité publique concernées.....</i>	<i>20</i>
III. LA QUESTION DES EFFECTIFS NE PARVIENT PLUS À OCCULTER LE RISQUE DE « PAUPÉRISATION » DES FORCES DE L'ORDRE ET L'ABSENCE DE DYNAMIQUE DE RATIONALISATION DES MISSIONS	23
A. LE RISQUE DE « PAUPÉRISATION » DES FORCES DE L'ORDRE.....	24
1. <i>Une prise de conscience tardive.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une prise de conscience insuffisante.....</i>	<i>28</i>
B. L'ABSENCE DE DYNAMIQUE DE RATIONALISATION DES MISSIONS	31
1. <i>La dynamique engagée lors du quinquennat précédent n'a pas été poursuivie</i>	<i>31</i>
2. <i>Les annonces successives du Gouvernement concernant la diminution des « tâches indues » peinent à se concrétiser</i>	<i>32</i>

IV. UN VOLET PERFORMANCE QUI DOIT ÊTRE REFONDU	33
A. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INUTILISABLE AVANT 2017 POUR MESURER L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE.....	33
B. UN PROBLÈME D'IMPUTATION QUI CONSTITUE UNE OPPORTUNITÉ POUR REFONDRE LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE	35
ANALYSE PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	39
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	39
B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE 4,2 %	40
C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT QUI STAGNENT (- 0,1 %), EN DÉPIT DE LA FORTE AUGMENTATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (+ 6,4 %)	43
D. DES CONDITIONS DE MISE EN RÉSERVE À PÉRENNISER	44
E. DES OBJECTIFS AMBITIEUX CONCERNANT LES RÉSERVES.....	44
II. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	46
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	46
B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE 3,8 %	47
C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT QUI STAGNENT (- 0,2 %), EN DÉPIT DE LA FORTE AUGMENTATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (+ 12,3 %).....	51
D. UN STOCK D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES DE NOUVEAU ORIENTÉ À LA HAUSSE	53
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	55
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « SÉCURITÉS »	57
• <i>ARTICLE 62 bis (nouveau) Complément de pension au bénéfice des agents de la police technique et scientifique</i>	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Depuis deux ans, la France est confrontée à un contexte sécuritaire d'une exceptionnelle gravité, marqué par une hausse sans précédent de la menace terroriste et une crise migratoire de grande ampleur.

2. Face à cette situation, le Gouvernement propose dans le cadre du présent projet de loi de finances d'augmenter significativement (+ 3,4 %) les moyens alloués aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

3. Cette évolution, qui témoigne du « changement de rythme » tardivement décidé par le Gouvernement à la suite des attentats du 13 novembre 2015, ne peut qu'être approuvée.

4. La hausse des crédits demandés doit notamment permettre de renforcer les effectifs des deux forces à hauteur de 2 286 ETP, conformément aux engagements pris dans le cadre des différents plans annoncés en 2015.

5. L'effet bénéfique attendu de l'augmentation des effectifs pourrait toutefois être remis en cause par la mise en place de nouveaux cycles de travail au sein des deux forces.

6. L'application partielle de la directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie s'est ainsi traduite par une diminution du nombre d'heures travaillées comprise entre 3 % et 5 %. Cette baisse est équivalente à une perte de 3 000 à 5 000 ETP, qui doit être comparée au nombre total de créations d'emplois prévues au cours du quinquennat dans la gendarmerie (3 181 ETP).

7. Si le Gouvernement ne peut bien évidemment pas être jugé seul responsable des effets négatifs liés à l'application anticipée de la directive sur le temps de travail dans la gendarmerie, la mise en place d'un nouveau cycle horaire extrêmement coûteux en effectifs au sein de la police nationale lui est entièrement imputable, avec une perte opérationnelle d'un tiers attendue dans les unités de la sécurité publique concernées.

8. Les inquiétudes exprimées depuis plusieurs semaines par les policiers à travers le pays traduisent la place centrale désormais occupée par des problématiques très éloignées de la question des effectifs telles que la faiblesse des moyens de fonctionnement et d'investissement et l'existence de nombreuses « tâches indues » qui éloignent policiers et gendarmes du terrain. Or, sur ces deux sujets, les réponses apportées par le Gouvernement apparaissent à la fois tardives et insuffisantes.

9. Confronté aux revendications des policiers, le Gouvernement a une nouvelle fois été contraint d'annoncer un plan de renforcement des moyens des forces de sécurité intérieure au cours de la discussion budgétaire.

10. Sur les 250 millions d'euros supplémentaires annoncés par le Gouvernement, seulement 100 millions d'euros correspondraient réellement à des mesures nouvelles. Cet artifice budgétaire démontre que le Gouvernement n'a toujours pas pris la mesure de l'ampleur du phénomène de « paupérisation » de la police et risque de renforcer la défiance des forces de sécurité intérieure à l'égard des institutions.

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

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

ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UN BUDGET EN HAUSSE, DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE EXCEPTIONNEL

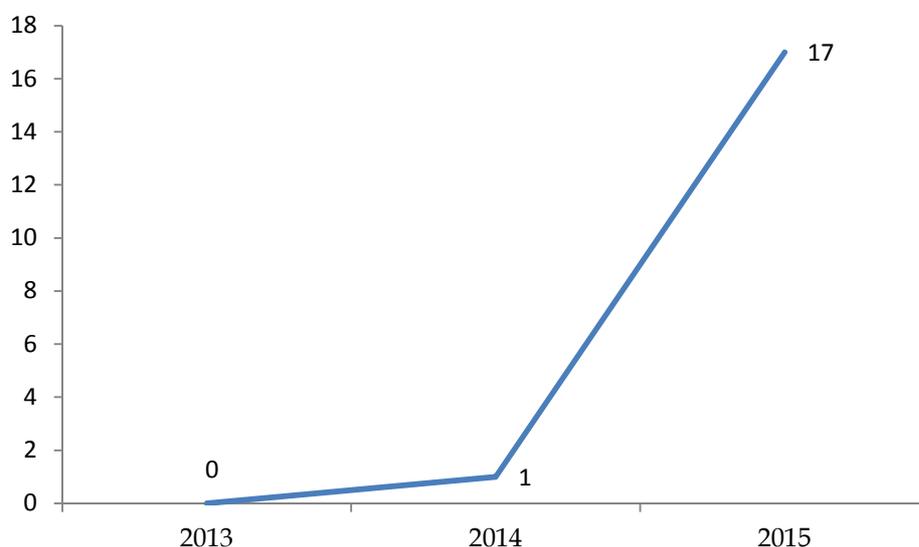
A. UN CONTEXTE SÉCURITAIRE EXCEPTIONNEL

1. Un contexte sécuritaire d'une exceptionnelle gravité qui pèse sur les forces de sécurité intérieure

Depuis deux ans, la France est confrontée à un contexte sécuritaire d'une exceptionnelle gravité, marqué par une hausse sans précédent de la menace terroriste et une crise migratoire de grande ampleur.

S'agissant de la menace terroriste, alors qu'une seule attaque liée au terrorisme djihadiste avait été dénombrée dans l'ensemble de l'Union européenne en 2014, l'agence européenne Europol en compte 17 en 2015¹.

Nombre d'attaques liées au terrorisme djihadiste dans l'Union européenne



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données Europol)

La France a malheureusement été particulièrement touchée, les 148 victimes françaises représentant 98 % du total des décès liés à des actes de terrorisme dans l'Union européenne l'an passé.

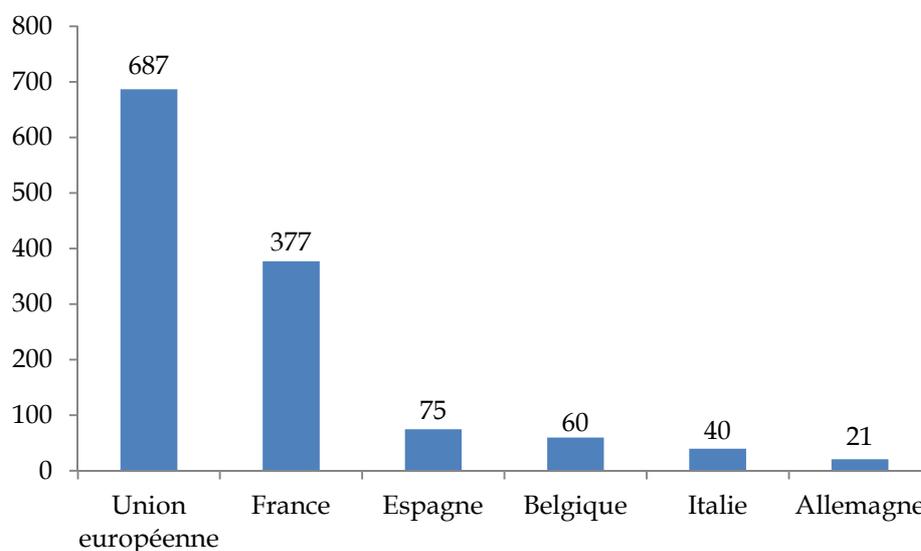
¹ Europol, « European Union terrorism situation and trend report 2016 », juillet 2016, p. 44

La crise actuelle trouve notamment son origine dans le nombre important de citoyens européens partis sur les théâtres d'opérations en Syrie et en Irak. Au total, le nombre de « combattants étrangers » européens serait compris entre 3 922 et 4 294, dont 14 % sont morts et 30 % sont retournés dans leur pays d'origine¹.

Les départs depuis la France représentent un tiers du total européen, 1 300 individus ayant quitté le territoire national pour rejoindre la Syrie ou l'Irak depuis le début de la crise. Plus généralement, le nombre de personnes signalées pour radicalisation s'élève désormais à 12 000 dans notre pays².

Cette menace se traduit naturellement par un surcroît d'activité important qui pèse de manière asymétrique sur les forces de sécurité intérieure françaises. À titre d'illustration, la France représente 55 % du total des arrestations liées au terrorisme djihadiste enregistrées dans l'Union européenne en 2015.

Nombre d'arrestations liées au terrorisme djihadiste dans l'Union européenne



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données Europol)

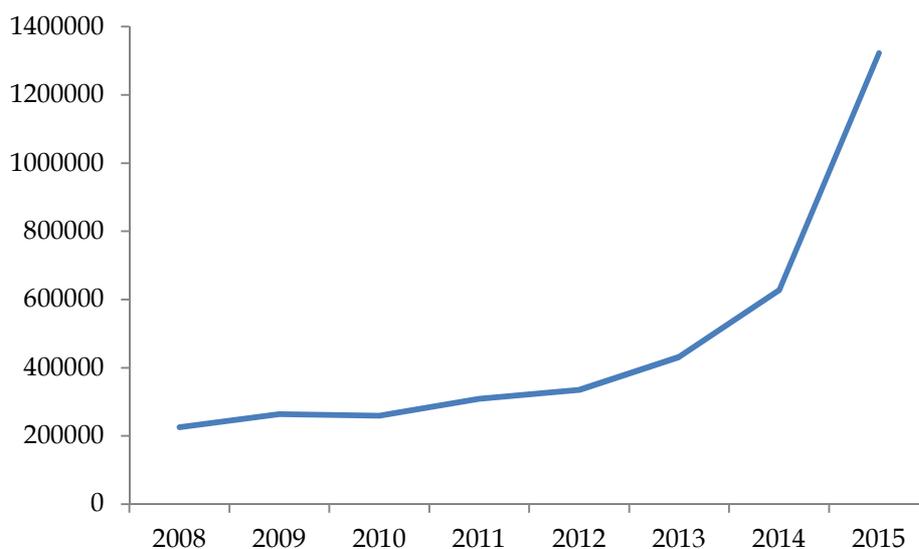
Il doit être souligné que la croissance de l'activité opérationnelle liée à la menace terroriste concerne l'ensemble des policiers et gendarmes, et non les seuls services spécialisés, en raison notamment du maintien de l'état d'urgence et du plan Vigipirate.

¹ International centre for counter-terrorism, « The foreign fighters phenomenon in the European Union », avril 2016, p. 4

² Manuel Valls, « Pour un partenariat, État, collectivités, secteur associatif, fort contre la radicalisation », discours prononcé le 24 octobre 2016.

S’agissant de la crise migratoire, la forte hausse du nombre de candidats à l’asile observée au niveau européen depuis 2014 se poursuit. Il peut être noté que les deux crises sont intimement liées, la Syrie restant depuis 2013 le principal pays d’origine des demandeurs.

Évolution du nombre de demandes d’asile dans l’Union européenne



Source : commission des finances du Sénat (d’après les données Eurostat)

Si la France est comparativement moins concernée par la crise migratoire que certains pays plus attractifs (ex : l’Allemagne) ou qui constituent un point d’entrée (ex : Grèce et Italie), il n’en demeure pas moins que **le nombre de demandes d’asile a augmenté de 152 % dans notre pays depuis 2007¹.**

Surtout, certains points de passage situés en France mobilisent fortement les forces de l’ordre, dans un double objectif de sécurisation des zones concernées et de démantèlement des filières. À titre d’illustration, le nombre de migrants sur le campement de la Lande de Calais s’élevait à 6 901 le 17 août dernier, contre 800 en 2014².

¹ D’après les données de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

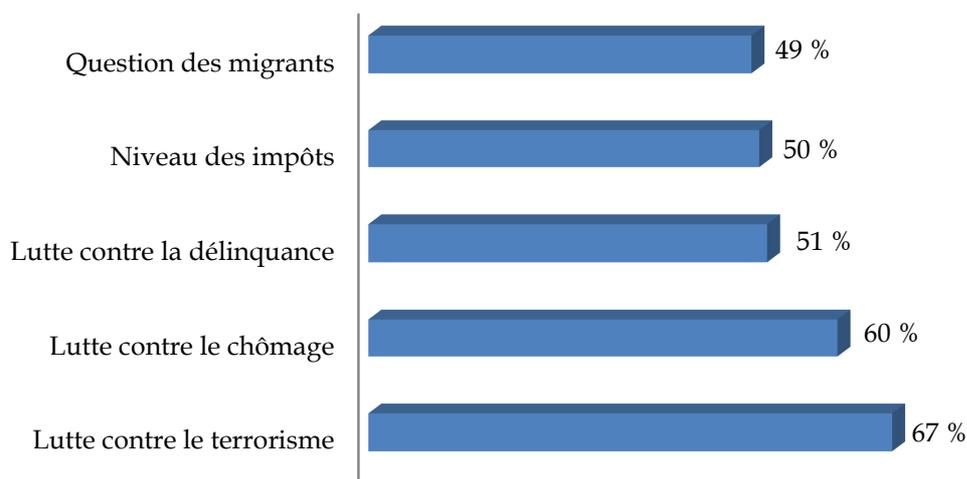
² Préfecture du Pas-de-Calais, « Campement de la lande de Calais : bilan du nouveau comptage effectué par les services de l’État », communiqué de presse, 19 août 2016.

2. Les enjeux sécuritaires sont désormais en tête des préoccupations des Français

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les préoccupations des Français évoluent vers les thématiques liées à la sécurité intérieure.

Au lendemain des attentats de Nice, les enjeux sécuritaires ont même remplacé les thématiques économiques au sommet de la hiérarchie des préoccupations des Français. Parmi les cinq sujets les plus souvent mentionnés fin juillet comme allant « beaucoup » compter dans le vote à l'élection présidentielle de 2017, trois relevaient ainsi de la compétence du ministère de l'intérieur.

Les cinq principaux déterminants du vote à l'élection présidentielle de 2017



Note de lecture : il s'agit pour chaque thématique du pourcentage de Français estimant que le sujet comptera « beaucoup » dans leur vote.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les résultats du sondage Ifop réalisé du 21 au 25 juillet 2016)

Face à cette situation exceptionnelle, le Gouvernement propose dans le cadre du présent projet de loi de finances **d'augmenter significativement les moyens** alloués aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 3,4 %

Par rapport aux crédits ouverts en 2016, les crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sont ainsi en

hausse de 3,4 %, tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement atteint 4,4 %.

Comparaison des crédits ouverts en 2016 et demandés en 2017

(en millions d'euros, en %)

		Crédits ouverts en 2016	Crédits demandés en 2017	Évolution
Police nationale	AE	9 947,6	10 419,8	4,7 %
	CP	9 950,2	10 285,7	3,4 %
Gendarmerie nationale	AE	8 453,0	8 795,1	4,0 %
	CP	8 295,5	8 589,2	3,5 %
Total	AE	18 400,6	19 214,9	4,4 %
	CP	18 245,7	18 874,9	3,4 %

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

Votre rapporteur spécial approuve cette évolution, qui témoigne du « changement de rythme » tardivement décidé par le Gouvernement à la suite des attentats du 13 novembre. À titre de rappel, le budget transmis par l'Assemblée nationale l'an passé en première lecture n'était en hausse que de 0,9 %. Compte tenu des engagements pris par le Président de la République devant le Parlement réuni en congrès à Versailles, un amendement du Gouvernement adopté en séance publique au Sénat avait finalement permis d'abonder les deux programmes à hauteur de 340 millions d'euros, portant ainsi la hausse du budget à 2,8 %.

Par rapport aux crédits consommés en 2012, la hausse du budget demandé pour 2017 atteint 10,7 % en crédits de paiement.

Comparaison des crédits consommés en 2012 et demandés en 2017

(en millions d'euros, en %)

		Crédits consommés en 2012	Crédits demandés en 2017	Évolution
Police nationale	AE	9 127,7	10 419,8	14,2 %
	CP	9 205,3	10 285,7	11,7 %
Gendarmerie nationale	AE	7 881,9	8 795,1	11,6 %
	CP	7 849,3	8 589,2	9,4 %
Total	AE	17 009,6	19 214,9	13,0 %
	CP	17 054,6	18 874,9	10,7 %

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

L'essentiel de cette hausse des crédits doit permettre de mettre en œuvre les **trois principaux plans** annoncés en 2015 par le Gouvernement :

- **le plan de lutte anti-terroriste (PLAT)**, plan triennal (2015-2017) annoncé en janvier 2015 : ciblé sur les services de renseignement, il doit permettre de dégager 233 millions d'euros supplémentaires pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement et de créer 1 400 emplois, pour un montant total de 340 millions d'euros ;

- **le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC)** annoncé par le Premier ministre le 16 septembre 2015 : ciblé sur les services concourant à la lutte contre l'immigration irrégulière, il doit se traduire par la création de 900 emplois supplémentaires en 2016 au sein des deux programmes ;

- **le pacte de sécurité**, plan biennal (2016-2017) annoncé après les attentats du 13 novembre 2015 : moins ciblé que les deux précédents, il doit permettre la création de 8 500 nouveaux postes et un renforcement significatif des moyens de la sécurité et la justice.

II. L'EFFET BÉNÉFIQUE ATTENDU DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS POURRAIT ÊTRE REMIS EN CAUSE PAR L'ÉVOLUTION DES CYCLES DE TRAVAIL DES DEUX FORCES

A. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES EFFECTIFS EN RAISON DE L'ÉVOLUTION DE LA MENACE

1. Le nombre de créations de postes prévues en 2017 s'élève à 2 286

Cette hausse des crédits demandés doit notamment permettre de **renforcer les effectifs des deux forces**, conformément aux engagements pris dans le cadre des différents plans annoncés en 2015.

Créations nettes d'emplois prévues et réalisées depuis 2013

(en ETP)

		2013	2014	2015	2016	2017
Police nationale	Prévues	288	243	243	2 444	2 031
	Réalisées	- 197	822	553	-	-
	Écart	- 485	579	310	-	-
Gendarmerie nationale	Prévues	192	162	162	2 317	255
	Réalisées	192	173	244	-	-
	Écart	0	11	82	-	-
Total des créations d'emplois	Effectives	- 5	990	1 787	-	-
	Attendues	-	-	-	6 548	8 834

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

En 2017, le nombre de créations d'emplois devrait ainsi atteindre 2 286 pour l'ensemble des deux programmes, portant le nombre prévisionnel d'emplois créés au cours du quinquennat à 8 834.

Pour le Gouvernement, ces créations de postes se justifieraient notamment par les destructions d'emplois intervenues entre 2009 et 2012 à la suite du déclenchement de la crise financière. Devant nos collègues députés, le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve déclarait ainsi : « *Entre 2013 et 2017, ce seront près de 9 000 emplois qui auront été créés dans la gendarmerie et dans la police nationale, alors que, je vous le rappelle, la précédente majorité avait contribué à la destruction de 12 519 postes budgétaires – je tiens à être extrêmement précis – dans les forces de sécurité – 6 276 dans la police et 6 243 dans la gendarmerie, correspondant à 8 200 destructions nettes dans les forces entre 2009 et 2012.* »¹

La logique de cette argumentation n'a toutefois rien d'évident, dans la mesure où le simple fait d'avoir détruit par le passé des emplois ne saurait justifier la décision d'en créer de nouveaux.

En matière de sécurité intérieure, le niveau d'emploi optimal dépend notamment des **gisements de productivité** qui demeurent ainsi que de **l'évolution de la menace**.

La politique de sécurité menée au Royaume-Uni depuis le début de la crise financière permet d'illustrer ce point.

Dans un rapport publié en juin dernier², le *National Audit Office* (NAO), équivalent anglais de la Cour des comptes, rappelle que **36 672 emplois de policiers ont été détruits entre mars 2010 et septembre 2014**, soit une diminution de 15 % des effectifs sans commune mesure avec la réduction observée en France sous le quinquennat précédent.

Pourtant, cette diminution des effectifs ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la criminalité, bien au contraire : sur la période, la criminalité mesurée à partir des plaintes enregistrées par les forces de police a baissé de 9 % au niveau national, tandis les données issues de l'enquête de victimation suggère une diminution encore plus importante (26 %) ³.

Comme en témoigne **l'exemple du Royaume-Uni**, il semble tout à fait possible dans certaines situations de réduire les effectifs de sécurité intérieure afin de favoriser la mise en œuvre de modes d'organisation plus efficaces, sans que cela ne se traduise par une dégradation du service rendu aux citoyens.

Si les créations de postes ne sauraient donc être justifiées par les destructions de postes précédemment réalisées, elles ne constituent pas

¹ Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral, première séance du vendredi 04 novembre 2016.

² NAO, "Financial sustainability of police forces in England and Wales", 4 juin 2016.

³ Ibid.

non plus une réponse à une quelconque sous-dotation de la France en matière d'effectifs par rapport à ses principaux voisins.

L'argument des **comparaisons internationales** est pourtant régulièrement avancé dans le débat public pour justifier la nécessité de renforcer les forces françaises. À titre d'exemple, notre collègue députée Marion Maréchal Le Pen affirmait il y a quelques mois qu'il y aurait en moyenne moins de policiers et gendarmes en France que chez nos voisins européens¹.

D'après les données transmises par le ministère de l'intérieur en 2015, parmi les pays de l'Union européenne comparables en termes de population, **un seul (l'Italie) présentait pourtant des effectifs supérieurs aux nôtres.**

Comparaison des effectifs des forces de sécurité intérieure en Europe

Pays	Effectifs	Ratio effectifs / population
Allemagne	250 000	1 / 320
Espagne	179 082	1 / 261
France	257 000	1 / 248
Italie	262 400	1 / 227
Royaume-Uni	207 140	1 / 270

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère de l'intérieur en 2015 pour les pays étrangers)

Il est vrai que les données diffusées par **Eurostat** et l'**Office des Nations Unies contre la drogue et le crime** donnent une vision très différente de la situation française.

Comparaison des effectifs des forces de sécurité intérieure en Europe

	Ministère de l'intérieur	Eurostat		ONU	
	2015	2012	2013	2013	2014
Allemagne	250 000	243 982	245 072	245 072	-
Espagne	179 082	179 217	246 507	246 507	243 401
France	257 000	185 482	110 866	185 060	185 079
Italie	262 400	276 750	276 515	276 515	-
Royaume-Uni	207 140	152 498	152 498	152 498	151 396

Source : commission des finances du Sénat

¹ Delphine Simon, « La France compte moins de policiers que la moyenne européenne », *Le vrai/faux de l'Europe*, France inter, 22 avril 2016.

Afin d'évaluer la pertinence des données de cet organisme, il convient en préalable de s'interroger sur les effectifs policiers français.

Ces derniers peuvent être obtenus en faisant la somme du plafond d'emplois réalisé pour les deux programmes (239 470 ETPT en 2015) et du nombre de policiers municipaux (20 996 personnels en 2015), ce qui donne un résultat de **260 000 policiers environ**.

Il s'agit d'une hypothèse **plutôt conservatrice** dans la mesure où les plafonds d'emplois sont exprimés en ETPT. Par ailleurs, cette estimation ne prend pas en compte effectifs militaires mobilisés quotidiennement en 2015 dans le cadre de l'opération Sentinelle.

S'agissant d'Eurostat, la notion d'officier de police « *recouvre les officiers de police de tous les niveaux travaillant dans la police criminelle, la police de la circulation, la police des frontières, la gendarmerie, la police en uniforme, la police municipale ou comme gardiens de la paix* ». Cette notion « *exclut le personnel civil, les agents des douanes, la police fiscale, la police militaire, les services secrets, les officiers de réserve, les réserves mobilisables pour des tâches spéciales, les cadets et la police des tribunaux* ».

Toutefois, ces différences de périmètre ne peuvent expliquer le caractère particulièrement incohérent des données d'Eurostat pour la France.

Pour l'année 2013, Eurostat indique ainsi que les effectifs français s'élèvent à **110 866, soit 42 % des effectifs réels**. Plus surprenant encore, les données d'Eurostat concernant les effectifs français affichent une **chute brutale et inexpliquée en 2013** (- 74 616 effectifs par rapport à 2012).

Il peut être observé que la France n'est pas le seul pays à avoir connu de telles ruptures statistiques : en 2013, l'Espagne affiche ainsi une hausse brutale et inexpliquée de ses effectifs policiers, qui passent de 179 217 à 246 507.

S'agissant de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, les effectifs pris en compte doivent correspondre aux personnels contribuant à titre principal aux missions de prévention, de détection et d'investigation des crimes au 31 décembre de l'année considérée. Il est explicitement précisé que **les personnels affectés à des missions « support » (employés de bureau, secrétaires) doivent être exclus**.

Pour la France, les documents budgétaires indiquent que le nombre de personnels administratifs et ouvriers d'État s'élève à 15 331 en 2015 pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». On peut donc considérer que **les effectifs français devraient s'élever à environ 255 000 selon la définition de l'ONU**.

Si l'on décidait d'exclure également les personnels scientifiques et techniques (7 870 ETPT en 2015), les effectifs seraient alors de **247 000 environ**.

Pourtant, les données fournies par l'ONU pour la France sont **très éloignées de ces estimations** : les effectifs sont de 185 079 en 2014, soit un écart de 25 %.

Il peut être noté qu'un tel écart n'est observé pour aucun des quatre autres pays européens comparables.

Au total, les données d'Eurostat et de l'ONU concernant les effectifs français apparaissent incohérentes et très défavorables à la France.

Si l'on retient pour le calcul des effectifs pondérés par la population de chacun des pays la donnée la plus haute des trois comparaisons, **la France se situe dans tous les cas devant l'Allemagne et le Royaume-Uni.**

Pour votre rapporteur spécial, ce ne sont donc ni les destructions d'emplois précédemment réalisées, ni les comparaisons internationales qui justifient le soutien aux créations d'emplois proposées par le Gouvernement, mais bien **la hausse sans précédent des menaces observée depuis plus de deux ans dans notre pays.**

2. Ces créations de postes devraient aider les forces de sécurité intérieure à faire face à l'augmentation de l'activité opérationnelle

Rendues nécessaires par le nouveau contexte sécuritaire auquel sont confrontés policiers et gendarmes, ces créations de postes permettront ainsi de **renforcer utilement les services les plus mobilisés.**

À cet égard, votre rapporteur spécial tient à revenir de façon détaillée sur **l'évolution de la situation des services de renseignement intérieur**, qui avait fait l'objet d'un rapport de contrôle l'an passé¹.

Parallèlement à la réorganisation administrative effectuée en 2013, **un premier plan spécifique a été initié pour renforcer les effectifs du renseignement intérieur**, avec l'annonce de la création de 432 postes à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) d'ici à 2018 et de 203 postes au service central du renseignement territorial (SCRT) d'ici à 2015².

Par ailleurs, parmi les 1 400 créations d'emplois annoncées en 2015 au titre du PLAT, **1 107 devaient bénéficier aux services de renseignement intérieur relevant du programme « Police nationale »**, dont 500 à la DGSI, 507 au SCRT (dont 150 gendarmes et 7 contractuels) et 100 à la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)³. La sous-direction

¹ « Les moyens consacrés au renseignement intérieur », rapport d'information de Philippe Dominati fait au nom de la commission des finances, n° 36 (2015-2016), 7 octobre 2015.

² Rapport n° 423 (2015-2016) de Jean-Pierre Raffarin, fait au nom de la délégation parlementaire au renseignement et déposé le 25 février 2016, p. 22.

³ Discours de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, lors du débat sur les moyens du renseignement intérieur au Sénat le 23 mars 2016.

de l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale (SDAO) devait par ailleurs bénéficier d'un renforcement de 10 ETP.

Pour l'année 2015, le PLAT a été réalisé à **100 %**. Pour 2016, **92 %** des renforts étaient arrivés au 1^{er} septembre 2016, le ministère de l'intérieur précisant que le solde devrait l'être au 31 décembre 2016.

S'agissant du pacte de sécurité, **parmi les 4 535 créations de postes annoncées, 415 seulement devraient finalement concerner les services de renseignement intérieur, soit 9 %¹** :

- **225 à la DGSI** (112 en 2016 et 113 en 2017) ;
- **130 au SCRT** ;
- **60 à la DRPP** (30 en 2016 et 30 en 2017).

Au total, les trois plans devraient ainsi se traduire par une hausse des effectifs de plus d'un tiers à l'horizon 2018, portant le nombre d'emplois au sein des services de renseignement au-delà des 8 000.

Évaluation du renforcement des effectifs des services de renseignement intérieur en cas de réalisation complète des trois plans

(en ETP)

	DGSI	SCRT	DRPP	SDAO	Total
Effectifs de départ	3 113	1 847	652	481	6 093
Créations d'emplois prévues	1 157	840	160	10	2 167
Taux d'évolution	37 %	45 %	25 %	2 %	36 %

Note de lecture : les effectifs de départs sont comptabilisés au 31 décembre 2013, sauf pour la DGSI (le seul chiffre disponible étant celui du plafond d'emplois réalisé en 2013) et la SDAO (le seul chiffre disponible correspond aux effectifs au 1^{er} janvier 2015, en comptabilisant non seulement les effectifs du service central mais également ceux des bureaux et cellules de renseignement au niveau zonal, régional et départemental). Pour la DRPP, les effectifs ont été réduits de 200 ETP, soit le nombre de fonctionnaires affectés sur les missions « lutte contre l'immigration et le travail illégal » en 2014. Les créations d'emplois correspondent aux renforcements annoncés dans le cadre des trois plans précités.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires, les réponses aux questionnaires et le rapport d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2014 et 2015)

En la matière, l'effectivité du suivi et du contrôle parlementaire demeure toutefois **limitée par l'architecture budgétaire retenue pour la mission « Sécurités »**, dont la lisibilité est anormalement faible.

Au sein des projets annuels de performances, les crédits et les effectifs consacrés aux différents services de renseignement relevant du ministère de l'intérieur **ne sont pas identifiables**, à l'inverse des crédits et effectifs des services relevant du ministère de la défense.

¹ Ibid.

Sollicité sur les suites données aux recommandations du rapport précité qui visaient à garantir un même niveau d'information au sein des deux ministères, le Gouvernement indique dans ses réponses au questionnaire budgétaire qu'« *une meilleure information des parlementaires pourrait (...) être obtenue au sein du programme "Police nationale" par la création d'une action spécifique "renseignement intérieur" ».*

Si la création d'un programme dédié reste exclue, il s'agirait déjà d'un **progrès significatif**. Aussi, votre rapporteur spécial souhaite que cette évolution de la maquette budgétaire soit mise en œuvre **dès l'an prochain**.

S'agissant des effectifs, l'effet bénéfique attendu de leur augmentation pourrait toutefois être remis en cause par la mise en place de nouveaux cycles de travail au sein des deux forces.

B. LES NOUVEAUX CYCLES DE TRAVAIL, UNE « BOMBE À RETARDEMENT » DE NATURE À REMETTRE EN CAUSE L'EFFET BÉNÉFIQUE ATTENDU DE L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS

1. L'application partielle de la directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie s'est traduite par une baisse du nombre d'heures travaillées comprise entre 3 % et 5 %

En tant que militaires, les gendarmes sont tenus de rester disponibles en dehors du service. En contrepartie, ils bénéficient d'un logement de fonction par nécessité absolue de service. La directive européenne de 2003 relative au temps de travail¹ prescrit toutefois des **obligations incompatibles avec le régime de travail actuel** des personnels placés sous statut militaire.

Deux éléments sont particulièrement problématiques :

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

Pendant longtemps, il a été considéré que la directive ne s'appliquait pas aux personnels sous statut militaire. En effet, si son article 1^{er} dispose qu'elle s'applique à « *tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE* », son article 2 prévoit une exemption « *lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante* ».

La Cour de justice a toutefois contraint les États membres à revoir leur interprétation. En effet, elle a jugé en 2006 que cette exception

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.

« ne saurait trouver à s'appliquer que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint »¹.

Dans ce contexte, la France s'est engagée auprès de la Commission européenne à transposer cette directive aux forces armées avant la fin de l'année 2017.

L'an passé, votre rapporteur spécial soulignait néanmoins la nécessité d'éviter toute « application mécanique ou indifférenciée »² de la directive afin de « préserver la portée du principe de disponibilité et de limiter les besoins supplémentaires en personnel qui pourraient résulter de sa transposition »³.

Début 2016, deux associations professionnelles ont bouleversé le calendrier du Gouvernement en formant un recours à l'encontre de l'instruction sur le temps de travail⁴ alors en vigueur dans la gendarmerie. Aussi, il a finalement été décidé en février dernier d'abroger l'instruction sur le temps de travail.

Des dispositions transitoires ont été prévues par une instruction provisoire, qui instaure notamment une période minimale de repos quotidien, à raison de 11 heures au cours de chaque période de 24 heures.

Cette instruction est **applicable depuis le 1^{er} septembre 2016**.

Or, d'après les informations communiquées publiquement par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), **la baisse du nombre d'heures travaillées liée à l'entrée en vigueur de l'instruction temporaire serait comprise entre 3 % et 5 %**.

Cette évolution est **équivalente à une perte de 3 000 à 5 000 ETP**, qui doit être comparée au nombre total de créations d'emplois prévues au cours du quinquennat dans la gendarmerie (3 181 ETP).

Autrement dit, l'effet négatif de l'instruction temporaire sur la capacité opérationnelle de la gendarmerie a plus que compensé l'effet positif attendu des créations d'emplois.

Il doit être précisé que l'instruction temporaire n'a pas appliqué à la gendarmerie la durée maximale du travail hebdomadaire, fixée à 48 heures par la directive.

La transposition de la directive prévue d'ici la fin de l'année 2017 pourrait donc se traduire par **une baisse du nombre d'heures travaillées**

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

² Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « Perspectives de la condition militaire », précité, p. 51.

³ Rapport n° 164 (2015-2016) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 34.

⁴ Instruction n° 1000/GEND/DOE/SDSPSR/SP du 9 mai 2011.

encore plus importante, si le Gouvernement ne parvient pas à trouver un compromis plus favorable avec la Commission européenne.

Une telle évolution serait **parfaitement inacceptable**, au regard du contexte sécuritaire exceptionnel auquel les forces de gendarmerie sont confrontées.

Aussi, votre rapporteur spécial suggère deux pistes afin de préserver la capacité opérationnelle des forces :

- étudier la possibilité d'abaisser le seuil, actuellement fixé à neuf heures, à partir duquel le « compteur » des heures de repos consécutives repart à zéro si le gendarme retourne travailler avant d'avoir atteint la période minimale de onze heures fixée par la directive¹ ;

- dans le cadre de la négociation avec la Commission européenne, plaider pour une annualisation du mode de calcul de la durée maximale du travail hebdomadaire, fixée à 48 heures par la directive.

Si le Gouvernement ne peut bien évidemment pas être jugé seul responsable des effets négatifs liés à l'application anticipée de la directive sur le temps de travail dans la gendarmerie, **la mise en place d'un nouveau cycle horaire extrêmement coûteux au sein de la police nationale lui est entièrement imputable.**

2. La mise en place de nouveaux cycles horaires au sein de la police pourrait se traduire par une perte opérationnelle d'un tiers dans les unités de la sécurité publique concernées

Quatre nouveaux cycles de travail ont été expérimentés dans la police nationale du 1^{er} octobre 2015 au 1^{er} avril 2016.

En effet, le système dit du « 4/2 », en vigueur pour environ 40 000 personnels, prévoyait quatre vacations travaillées puis deux jours de repos selon des modalités qui, en province, n'étaient **pas conformes aux périodes minimales de repos fixées par la directive relative au temps de travail précitée.**

Aussi, la France s'est engagée auprès de la Commission européenne à modifier les cycles de travail de la police nationale **d'ici le 1^{er} janvier 2017.** Les modifications des cycles horaires devront être négociées avec les syndicats département par département, dans le cadre des **comités techniques départementaux.**

¹ Dans le cadre de l'instruction temporaire, si un gendarme est rappelé au bout de huit heures de repos consécutives pour travailler une heure, il bénéficie de nouveau d'un repos de onze heures. À l'inverse, si le seuil de neuf heures a été atteint, le « compteur » ne repart pas à zéro et le gendarme ne bénéficie que d'un nombre d'heures de repos complémentaires correspondant à la différence entre les heures de repos déjà effectuées et le seuil de onze heures.

Le 5 juillet 2016, une proposition de modification du « catalogue » des régimes de travail ouverts aux policiers¹ a été validée.

En pratique, **deux principaux cycles de travail**, élaborés sur une base de **1 607 heures par an**, peuvent désormais être adoptés :

- le « **4/2 compressé** » ;
- le « **vendredi fort** ».

Comparaison des cycles de travail

	Cycle « 4/2 »	Cycle « 4/2 compressé »	Cycle « vendredi fort »
Architecture du cycle	2 après-midi 2 matins 2 repos	3 matins - 2 repos 3 après-midi - 2 repos 4 matins - 1 repos 4 après-midi - 2 repos	2 après-midi - 2 repos 3 matins - 2 repos 3 après-midi - 2 repos 2 matins - 2 repos 3 après-midi - 2 repos 3 matins - 2 repos
Durée de chaque vacation	8 h 10	8 h 21	9 h 31
Congés annuels	23	23	20
Jours attribués au titre de la réduction du temps de travail	5	6,5	0
Confort de vie	1 week-end sur 6	1 week-end sur 3	1 week-end sur 2

Source : commission des finances du Sénat (à partir du « tableau synthétique des cycles de travail » diffusé par Alliance police nationale le 9 juin 2015)

Si le cycle du « vendredi fort » a la préférence de la majorité des gradés et gardiens, dans la mesure où il offre la possibilité de ne travailler qu'un week-end sur deux, **sa mise en œuvre est très coûteuse en effectifs**.

Dans son bilan des expérimentations effectuées l'an passé, la direction centrale de la sécurité publique indique ainsi que **le cycle du « vendredi fort » nécessite un renfort en effectifs de 33 % pour être mis en œuvre**.

Cette perte opérationnelle significative est liée au fait que l'instauration de ce cycle impose dans la plupart des situations **la création d'une quatrième « brigade »² de police-secours**.

¹ Il s'agit de l'instruction générale relative à l'organisation du travail dans la police nationale, communément appelée Igot.

² Il s'agit plus exactement d'un quatrième « groupe ».

De jour, ce cycle s'articule en effet sur deux brigades divisées, pour chacune d'entre elles, en deux groupes. À tout moment de la journée, il y a toujours un groupe en service. Le vendredi, deux groupes sont présents en même temps (d'où la dénomination « vendredi fort »).

Exemple de planning de jour pour le cycle du « vendredi fort »

	Première semaine							Deuxième semaine						
	L	M	Me	J	V	S	D	L	M	Me	J	V	S	D
Groupe 1	M	M	-	-	A	A	A	-	-	M	M	M	-	-
Groupe 2	A	A	-	-	M	M	M	-	-	A	A	A	-	-
Groupe 3	-	-	M	M	M	-	-	A	A	-	-	M	M	M
Groupe 4	-	-	A	A	A	-	-	M	M	-	-	A	A	A

Note de lecture : les abréviations figurant à la deuxième ligne désignent chacun des jours de la semaine. Pour les lignes suivantes, le signe « M » signifie que le groupe travaille le matin, le sigle « A » l'après-midi. La présence d'un tiret signifie que le groupe concerné ne travaille pas sur la journée considérée.

Source : commission des finances du Sénat

À l'inverse, le cycle « 4/2 compressé » permet de fonctionner avec seulement trois groupes et d'éviter toute situation de sureffectif le vendredi.

Exemple de planning de jour pour le cycle du « 4/2 compressé »

	Première semaine							Deuxième semaine						
	L	M	Me	J	V	S	D	L	M	Me	J	V	S	D
Groupe 1	-	-	M	M	M	-	-	A	A	A	-	-	M	M
Groupe 2	M	M	-	A	A	A	A	-	-	M	M	M	-	-
Groupe 3	A	A	A	-	-	M	M	M	M	-	A	A	A	A

	Troisième semaine						
	L	M	Me	J	V	S	D
Groupe 1	M	M	-	A	A	A	A
Groupe 2	A	A	A	-	-	M	M
Groupe 3	-	-	M	M	M	-	-

Source : commission des finances du Sénat

Or, le caractère très attractif du « vendredi fort » pour les personnels fait craindre un effet de « contagion », dans la mesure où il sera difficile pour les directeurs départementaux de faire accepter l'idée que tous

les policiers ne pourront pas être en repos un week-end sur deux par manque de moyens.

Dans le contexte sécuritaire actuel, votre rapporteur spécial considère qu'il aurait été plus responsable de ne pas ajouter ce cycle au catalogue (voire de ne pas l'expérimenter), dans la mesure où le « 4/2 compressé » :

- permet aux policiers d'être en repos **un week-end sur trois** (au lieu d'un sur six dans le 4/2 « classique »), ce qui représente déjà une amélioration significative ;

- a donné **satisfaction** aux personnels de Noisiel¹ qui l'avaient expérimenté ;

- peut être mis en place à **effectifs constants**.

Enfin, l'ajout du « vendredi fort » au catalogue présente **toutes les caractéristiques du « cadeau empoisonné » laissé à la majorité suivante** afin d'apaiser les troupes et de contenter certaines organisations syndicales.

L'exemple du temps de travail démontre ainsi que **l'efficacité de la politique sécuritaire du Gouvernement ne saurait être mesurée à l'aune du nombre d'emplois créés** dans la police et la gendarmerie.

III. LA QUESTION DES EFFECTIFS NE PARVIENT PLUS À OCCULTER LE RISQUE DE « PAUPÉRISATION » DES FORCES DE L'ORDRE ET L'ABSENCE DE DYNAMIQUE DE RATIONALISATION DES MISSIONS

Les inquiétudes exprimées depuis plusieurs semaines par les policiers à travers le pays traduisent la place centrale désormais occupée par des problématiques très éloignées de la question des effectifs.

Outre la continuité de la chaîne pénale, **deux thématiques** sont régulièrement mises en avant lors des manifestations : la faiblesse des moyens de fonctionnement et d'investissement et l'existence de nombreuses « tâches indues » qui éloignent policiers et gendarmes du terrain.

Or, sur ces deux sujets, le Gouvernement a pris conscience très tardivement de l'ampleur du problème.

¹ En revanche, les policiers de Saint-Malo n'en étaient pas satisfaits, affichant une préférence marquée pour le « vendredi fort ».

A. LE RISQUE DE « PAUPÉRISATION » DES FORCES DE L'ORDRE

1. Une prise de conscience tardive

L'an passé, votre rapporteur spécial soulignait le risque de « paupérisation » des forces de l'ordre, la part des dépenses de personnel au sein des deux programmes ayant atteint « un niveau critique (87,6 %) qui ne permet pas de garantir la capacité opérationnelle des policiers et gendarmes »¹.

Ce diagnostic reposait notamment sur la forte augmentation de la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses depuis 2009, la dynamique des dépenses de titre 2 ayant exercé une pression baissière sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Avant l'amendement déposé par le Gouvernement à la suite des attentats du 13 novembre, les moyens de fonctionnement et d'investissement étaient ainsi inférieurs de 336 millions d'euros en 2016 par rapport à 2009, pour des effectifs comparables.

Comparaison des équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) et des crédits de fonctionnement et d'investissement en 2009 et 2016 avant l'amendement déposé à la suite des attentats du 13 novembre 2015

(en ETPT, en millions d'euros)

	2009	2016	Écart
ETPT	244 304	244 420	116
Moyens de fonctionnement, d'investissement et d'intervention	2 562	2 226	- 336
Dépenses de personnel / Total des dépenses	84,4 %	87,6 %	3,2 pts

Note de lecture : les effectifs pour 2016 correspondent au plafond d'emplois prévu dans le bleu budgétaire, augmenté des 900 créations de postes financées par l'amendement gouvernemental déposé à l'Assemblée nationale au titre du PLIC.

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

L'importance de ce phénomène peut également être illustrée par une comparaison internationale avec les forces de police anglaises.

À cet égard, il convient en préambule de rappeler la difficulté de ce type d'exercice, compte tenu des différences de périmètres qui peuvent exister. L'objectif est donc moins d'arriver à une estimation précise du différentiel de moyens entre les forces françaises et anglaises que de dégager des grandes tendances.

¹ Rapport n° 164 (2015-2016) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 19.

Compte tenu de la précision des documents budgétaires publiés par la **police métropolitaine de Londres**, cette dernière constitue le point de départ de la comparaison.

Pour la France, il semble préférable de retenir pour la comparaison les données de la police, dans la mesure où celles de la gendarmerie sont artificiellement augmentées des dépenses liées aux logements de fonction.

D'après les documents budgétaires, les dépenses de personnel pour la police métropolitaine de Londres représentent **78 % du total des dépenses**, soit 12 points de moins que pour les forces de police françaises.

Budget 2014-2015 de la police métropolitaine de Londres

(en millions de livres)

	2015
Dépenses de personnel	2 468
Autres dépenses	698
Total des dépenses	3 166
Part des dépenses de personnel dans le total des dépenses	78 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commissioner of Police of the Metropolis, « Statement of Accounts 2014/15 », p. 6)

Cet écart pourrait toutefois traduire des différences de périmètre. Ces dernières peuvent être particulièrement importantes s'agissant des dépenses de personnel, en raison notamment du poids des contributions aux **systèmes de pension**.

Le ratio « dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel » semble ainsi constituer un indicateur plus fiable pour compléter cette première analyse.

Pour la police française, les crédits de fonctionnement et d'investissement demandés s'élèvent à 1,1 milliard d'euros dans le présent projet de loi de finances, pour un plafond d'emplois de 149 079 ETPT, soit environ **7 400 euros par personnel**.

Pour la police londonienne, **les effectifs s'élèvent à 46 600** d'après le *Metropolitan Police Service*, dont 31 000 officiers de police.

S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement, il a été choisi de ne retenir parmi les crédits hors dépenses de personnel que les quatre postes budgétaires suivants, afin de ne pas les surestimer :

Décomposition des crédits exécutés pour la police métropolitaine de Londres hors dépenses de personnel

(en milliers de livres)

<i>Dépenses prises en compte</i>	
Dépenses liées aux employés (ex : formation)	24 233
Dépenses liées aux locaux	169 111
Dépenses liées au transport	62 045
Équipements et services (ex : informatique)	357 786
Total	613 175
<i>Dépenses exclues</i>	
Dépenses discrétionnaires liés aux pensions	51 093
Dépenses liées au financement du capital	33 785

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Commissioner of Police of the Metropolis, « Statement of Accounts 2014/15 », p. 6)

Pour la police londonienne, le montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel s'élèverait donc à **13 158 livres, soit 14 303 euros au taux de change actuel.**

Évaluation des dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel pour la police métropolitaine de Londres

(en livres)

Dépenses de fonctionnement et d'investissement	613 175 000
Effectifs	46 600
Ratio « dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel » en livres	13 158
Ratio « dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel » en euros	14 303

Source : commission des finances du Sénat

Au total, le ratio d'investissement et de fonctionnement semble donc deux fois plus élevé pour un policier londonien (14 303 euros) que pour un policier français (7 400 euros).

À cet égard, la chambre des communes a publié en 2011 un rapport évaluant ce ratio pour **quatre forces de police représentatives du Royaume-Uni :**

- la police métropolitaine de **Londres** ;
- la police de **Manchester** (population urbaine de 2,6 millions d'habitants) ;
- la police de **Gwent** (population rurale de 560 000 habitants) ;

- la police de **Leicestershire** (population mixte de 970 000 habitants).

Évaluation du ratio « dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel » pour quatre forces de police anglaises en 2011

(en livres, en euros)

	Londres	Manchester	Gwent	Leicestershire
Ratio en livres	14 551	9 302	9 611	9 257
Ratio converti en euros	16 354	10 455	10 802	10 404

Source : commission des finances du Sénat (d'après : House of Commons, Home Affairs Committee, « *New Landscape of Policing* », 2011, p. 136)

Les résultats obtenus suggèrent que la police londonienne fait figure d'exception parmi les forces anglaises : les dépenses de fonctionnement et d'investissement par personnel sont significativement plus élevées dans la capitale que sur le reste du territoire.

Toutefois, même par rapport aux trois autres forces de police anglaises, le différentiel avec la police française reste important : le ratio français représente seulement 70 % de ceux de Manchester, Gwent et Leicestershire.

Dans ce contexte, si le renforcement des effectifs demeure une priorité, **il n'est pas étonnant que le Gouvernement soit désormais contraint de prêter une attention toute particulière** aux moyens d'investissement et de fonctionnement.

À cet égard, le discours du Président de la République devant les parlementaires réunis à Versailles après les attentats du 13 novembre 2015 constitue indéniablement une rupture. En effet, les deux tiers des crédits ouverts par l'amendement du Gouvernement adopté en séance publique par le Sénat pour mettre en œuvre les engagements pris à cette occasion étaient fléchés vers les dépenses de fonctionnement et d'investissement, alors même que ces dernières ne représentent que 12 % du total des dépenses des deux programmes.

À titre d'illustration, ces crédits d'investissement et de fonctionnement ont permis d'abonder le programme « Police nationale » de **116,4 millions d'euros en 2016** afin de financer principalement :

- le surcoût lié aux effectifs (26,15 millions d'euros) au titre de l'habillement, de la formation et du fonctionnement opérationnel des services ;

- l'équipement de la DGSJ (5 millions d'euros) ;

- le renforcement des moyens de protection et d'armement (20,7 millions d'euros) ;

- le renouvellement automobile (21,7 millions d'euros) ;
- le renforcement des moyens d'investigation de la police technique et scientifique (4,42 millions d'euros) ;
- des travaux immobiliers (19 millions d'euros) ;
- la modernisation des systèmes d'information et de communication (7,4 millions d'euros) ;
- le renforcement de la vidéoprotection et la lutte anti-drone de la préfecture de police (9,45 millions d'euros).

2. Une prise de conscience insuffisante

Le présent projet de loi de finances traduit néanmoins les hésitations du Gouvernement en la matière : alors que les dépenses de personnel sont en forte hausse (4 %), les crédits de paiement demandés au titre de l'investissement et du fonctionnement sont en légère baisse.

Évolution des crédits hors dépenses de personnel depuis 2015

(en millions d'euros, en %)

		Exécution 2015	LFI 2016	LFI 2017	Comparaison 2015-2017	Évolution 2016-2017
Police nationale	AE	1 016	1 099	1 234	21,4 %	12,3 %
	CP	1 010	1 102	1 100	8,9 %	- 0,2 %
Gendarmerie nationale	AE	1 254	1 477	1 524	21,6 %	3,2 %
	CP	1 239	1 319	1 318	6,4 %	- 0,1 %
Total	AE	2 270	2 576	2 758	21,5 %	7,1 %
	CP	2 249	2 421	2 418	7,5 %	- 0,1 %

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

Cette légère baisse des crédits de fonctionnement et d'investissement peut certes être relativisée du fait de l'augmentation des autorisations d'engagement par rapport à 2016 (+ 7,1 %) et de la hausse importante des crédits de paiement par rapport à 2015 (+ 7,5 %).

Toutefois, force est de constater que la part des dépenses de personnel au sein des deux programmes est de nouveau orientée à la hausse (+ 0,5 point).

Évolution de la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses depuis 2016

(en millions d'euros, en %)

		LFI 2016	PLF 2017	Évolution
Police nationale	Dépenses de personnel	8 848,4	9 185,6	3,8 %
	Autres dépenses	1 101,8	1 100,1	- 0,2 %
	Part des dépenses de personnel	88,9 %	89,3 %	-
Gendarmerie nationale	Dépenses de personnel	6 976,2	7 271	4,2 %
	Autres dépenses	1 319,3	1 318,2	- 0,1 %
	Part des dépenses de personnel	84,1 %	84,7 %	-
Total	Dépenses de personnel	1 5824,6	1 6456,6	4,0 %
	Autres dépenses	2 421,1	2 418,3	- 0,1 %
	Part des dépenses de personnel	86,7 %	87,2 %	-

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

Cette forte dynamique des dépenses de personnel s'explique non seulement par la nécessité de financer les créations d'emplois prévues par les différents plans annoncés en 2015 mais également par de **nouvelles mesures catégorielles** liées principalement :

- à la transposition au sein des deux forces des mesures du protocole « parcours professionnels, carrières, rémunérations » (PPCR) de la fonction publique ;

- à la mise en œuvre des protocoles pour la valorisation des carrières et des compétences signés en avril 2016 dans le cadre de la feuille de route sociale du Président de la République.

Le ministère de l'intérieur évalue le coût de l'ensemble des nouvelles mesures catégorielles en direction des policiers et gendarmes à **865 millions d'euros sur la période 2012-2020¹**.

Dans le cadre du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, le montant des nouvelles mesures catégorielles s'élève à 77,4 millions d'euros pour le programme « Police nationale » et à 77,6 millions d'euros pour le programme « Gendarmerie nationale », soit un total de **155 millions d'euros en 2017**.

Il peut être noté que **la Cour des comptes s'est inquiétée de cette dynamique** dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques pour 2016².

¹ Déclaration de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, à l'Élysée le 26 octobre 2016, à l'issue de la présentation des mesures du plan pour la sécurité publique aux organisations syndicales représentatives de la Police Nationale.

² Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, 29 juin 2016, p. 190.

Confronté aux revendications des policiers, le Gouvernement a **une nouvelle fois été contraint d'annoncer un plan de renforcement des moyens des forces de sécurité intérieure** au cours de la discussion budgétaire.

Le 26 octobre dernier, le ministre de l'intérieur a ainsi présenté un « **plan pour la sécurité publique** » visant à accélérer « *la modernisation des équipements de la sécurité publique, c'est-à-dire de tous les policiers et de tous les gendarmes directement mobilisés sur le terrain pour assurer au quotidien la protection des Français* », **pour un montant de 250 millions d'euros**¹.

En outre, le Premier ministre Manuel Valls a affirmé le 7 novembre, en clôture de la réunion entre procureurs et préfets sur la lutte contre la radicalisation, qu'un « *nouveau plan* » devra être mis en place lors du prochain quinquennat « *pour conforter les moyens de la police, de la gendarmerie et des services de renseignement* », précisant même que « *la modernisation et le renouvellement des équipements nécessiteront un effort supplémentaire de 450 millions d'euros par an, soit 2,3 milliards d'euros de 2017 à 2022* »².

S'il est aisé de s'engager sur des perspectives aussi lointaines, les déclarations concernant le financement du plan pour la sécurité publique, qui doit être mis en œuvre dès 2017, sont longtemps restées ambiguës. Dans son discours, le ministre de l'intérieur évoque ainsi « *une enveloppe globale de 250 millions d'euros, rendue possible par les décisions budgétaires prises par le Gouvernement, notamment dans le cadre de la loi de finances pour 2017* »³.

Cela pouvait laisser entendre qu'une fraction du plan de 250 millions d'euros correspondrait en réalité à des **mesures déjà prévues et financées dans le cadre du projet de loi de finances déposé début octobre.**

En effet, des dépenses supplémentaires fléchées vers la sécurité publique étaient inscrites dans le projet de loi de finances 2017 au titre du « pacte de sécurité » annoncé à la suite des attentats du 13 novembre 2015. À titre d'exemple, des crédits d'investissement et de fonctionnement étaient prévus pour équiper les 1 300 policiers recrutés au titre du « pacte de sécurité » par la direction centrale de la sécurité publique et la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (équivalent parisien de la sécurité publique).

C'est bien cette interprétation qui a clairement été retenue par le Gouvernement, dans la mesure où le ministre de l'intérieur a annoncé devant les députés le dépôt, d'ici la fin de la discussion budgétaire, d'un **amendement venant abonder la mission « Sécurités » à hauteur de seulement 100 millions d'euros.**

¹ Déclaration précitée de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, le 26 octobre 2016.

² AEF, « Manuel Valls : "Les efforts en matière de sécurité devront être poursuivis durant les cinq prochaines années" », dépêche n° 549069, 8 novembre 2016.

³ Déclaration précitée de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, le 26 octobre 2016.

Autrement dit, sur les 250 millions d'euros supplémentaires annoncés par le Gouvernement, seulement 100 millions d'euros correspondent réellement à des mesures nouvelles.

D'après les informations recueillies lors des auditions, la répartition serait la suivante :

- **pour la police, 76 millions d'euros** en crédits d'investissement et de fonctionnement (16 millions d'euros pour l'immobilier d'urgence et 60 millions d'euros pour l'équipement) ;

- **pour la gendarmerie, 24 millions d'euros** en crédits d'investissement et de fonctionnement (4 millions d'euros pour l'immobilier d'urgence et 20 millions d'euros pour l'équipement).

Votre rapporteur spécial **regrette cet artifice budgétaire**, qui non seulement démontre que le Gouvernement n'a toujours pas pris la mesure du problème mais risque en outre de renforcer la défiance des forces de police et de gendarmerie à l'égard des institutions.

B. L'ABSENCE DE DYNAMIQUE DE RATIONALISATION DES MISSIONS

1. La dynamique engagée lors du quinquennat précédent n'a pas été poursuivie

Si la question des moyens demeure centrale, il est possible de **renforcer la capacité opérationnelle des deux forces à effectifs et budget constants** *via* :

- **la réduction des « tâches indues »** incombant aux forces de police et de gendarmerie, qui permet de libérer du temps pour les missions de lutte contre la délinquance ;

- **la recherche d'une meilleure complémentarité et d'une plus grande mutualisation** entre les forces de police et de gendarmerie.

Sur ces deux plans, **le précédent quinquennat avait été marqué par d'importantes réformes**, avec notamment ;

- le transfert de la gendarmerie nationale du ministère de la défense vers le ministère de l'intérieur au 1^{er} janvier 2009 ;

- la rationalisation des zones de compétences de la gendarmerie et de la police ;

- la mutualisation de la maintenance automobile et des services chargés des transmissions et des systèmes d'information ;

- la décision prise en 2010 de confier progressivement à l'administration pénitentiaire les missions de transfèrements judiciaires.

L’an passé, votre rapporteur spécial **constatait à regret l’interruption de cette dynamique**, aucun chantier majeur n’ayant été engagé depuis 2012¹.

Les mesures annoncées après une manifestation de plusieurs milliers de policiers sur la place Vendôme laissaient toutefois espérer un changement de stratégie du Gouvernement en la matière, avec l’engagement :

– **d’un « plan interne de simplification »** visant à réduire les tâches indues ;

– **de nouveaux redéploiements des zones de compétences** entre les deux forces.

2. Les annonces successives du Gouvernement concernant la diminution des « tâches indues » peinent à se concrétiser

Un an après ces annonces, forces est de constater que rien n’a véritablement évolué pour les forces de l’ordre.

S’agissant des **zones de compétences**, il a été indiqué à votre rapporteur spécial lors des auditions que le ministère a finalement renoncé à mettre en œuvre de nouveaux redéploiements.

S’agissant des **tâches indues**, la situation ne semble pas davantage avoir progressé.

Compte tenu des échéances électorales à venir, **les procurations auraient dû constituer un chantier prioritaire** pour le ministère de l’intérieur. En effet, le traitement des procurations par les policiers et les gendarmes avait mobilisé 737 ETP en 2012. Alors que la dématérialisation permettrait de soulager les forces de sécurité de cette tâche, l’inspection générale de l’administration (IGA) indiquait dans un rapport d’octobre 2014 que le projet de dématérialisation totale lancé en 2013 semblait « *enlisé* » et même « *à l’arrêt* »².

Interrogé sur ce point, le directeur général de la police nationale a indiqué qu’aucun progrès n’avait été réalisé en la matière depuis la parution du rapport. Les différentes élections prévues l’an prochain devraient donc de nouveau mobiliser près de 1 000 ETP au sein des forces de police et de gendarmerie, dans un contexte sécuritaire pourtant très dégradé.

Par ailleurs, **la poursuite de la reprise des transfèrements judiciaires par l’administration pénitentiaire, dont l’achèvement est prévu pour 2019, continue de peser sur les forces de l’ordre**, dans la mesure où les emplois transférés budgétairement ne s’accompagnent pas d’une diminution de même ampleur des missions exercées.

¹ Rapport n° 164 (2015-2016) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 21-22.

² IGA, « Moderniser l’organisation des élections », octobre 2014, p. 28.

En effet, lorsque l'administration pénitentiaire oppose une « impossibilité de faire » aux magistrats, ces derniers peuvent adresser aux forces de police et de gendarmerie des **réquisitions d'extraction**. Ainsi, une étude menée par la Gendarmerie nationale a mis en évidence que **37 000 « heures gendarmes » ont été consacrées en 2015 aux transfèrements judiciaires dans les zones où ces missions ont théoriquement été transférées** à l'administration pénitentiaire, ce qui représente l'équivalent de 4 625 patrouilles.

Certainement conscient de l'absence de progrès réalisés depuis l'an passé, le ministre de l'intérieur a fait de la diminution des tâches indues le deuxième volet du « plan pour la sécurité publique », avec l'annonce :

- du remplacement de nombreuses gardes statiques « *de bâtiment publics, en particulier devant les préfectures et les tribunaux,* » par des gardes dynamiques ;

- de la reprise de certaines missions de garde statique par des sociétés de gardiennage ;

- de la diminution des missions de transport des personnes interpellées vers les hôpitaux, notamment dans les cas d'ivresse publique, dans le cadre d'un partenariat avec la médecine de ville.

Si votre rapporteur spécial souscrit bien évidemment aux orientations annoncées, il sera toutefois particulièrement vigilant s'agissant de leur mise en œuvre.

IV. UN VOLET PERFORMANCE QUI DOIT ÊTRE REFONDU

A. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INUTILISABLE AVANT 2017 POUR MESURER L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE

Les indicateurs de performance figurant dans les documents budgétaires reposent dans leur majorité sur les données administratives de l'état 4001, qui sont tirées « de l'enregistrement par les services de police et unités de gendarmerie des procédures relatives à des infractions pénales, avant leur transmission à l'administration judiciaire »¹.

Or, la mise en place de nouveaux logiciels de rédaction des procédures au sein de la police et de la gendarmerie s'est traduite par **d'importantes ruptures statistiques**, comme l'a mis en évidence

¹ Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, « La première génération des indicateurs statistiques des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie », Interstats Méthode n° 3, p. 1.

l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) dès janvier 2015¹.

Les causes de ces ruptures statistiques ont été plus précisément identifiées par la mission sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieures : « *déplacements d'enregistrement entre contraventions et délits créant une remontée en niveau des délits constatés, ces déplacements étant sans doute dus à la fiabilisation de l'enregistrement permise par le nouvel outil ; bascules entre index de l'état 4001, liées à une meilleure précision de l'indexation ; prise en compte d'infractions spécifiques dans les index appropriés, alors qu'elles étaient répertoriées jusque-là dans des index généralistes ; plus marginalement, choix différents d'index du fait de leur ordre de présentation dans le menu déroulant* »².

Ainsi, la mission estime que « 2016 constituera la première année de référence fiable pour les statistiques de la délinquance enregistrée par les forces de sécurité intérieure », si bien que les comparaisons « ne seront alors possibles qu'à partir de l'année 2017 ».

En dépit de ces ruptures statistiques, les publications du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) mis en place en 2014 permettent de retracer l'évolution de la délinquance.

En effet, ce service a mis au point une **méthode de retraitement statistique des données de l'état 4001** visant à corriger les effets liés à la mise en place des nouveaux logiciels de rédaction des procédures. L'objectif n'est pas de parvenir à une « *réévaluation systématique des chiffres enregistrés dans le passé* »³ mais de permettre un suivi conjoncturel fiable *via* :

- « *une approche d'analyse des procédures détaillées pour isoler la pratique des services en matière d'associations entre index et nature d'infraction avant et après la rupture, et déceler les bascules de classifications pouvant être à la source des ruptures* » ;

- « *une approche statistique d'identification des ruptures par l'application d'outils statistiques d'analyse des données infra-annuelles* ».

D'après la dernière enquête conjoncturelle publiée par le SSMSI le 4 novembre 2016, **les chiffres de la délinquance ont connu des évolutions contrastées au cours des douze derniers mois.**

¹ Bulletin mensuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, ISSN 2265-9110, janvier 2015.

² Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure publié le 12 juillet 2013 et co-écrit par Michel Rouzeau (IGA), Jean-Christophe Sintive (IGA), Christian Loiseau (IGPN), Armand Savin (IGPN), Claude Loron (IGGN) et Isabelle Kabla-Langlois (INSEE), p. 8.

³ SSMSI, « Statistiques sur les crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie : correction des ruptures techniques liées aux modes de collecte », précité, p. 3.

Évolution des faits de délinquance constatés au cours des douze derniers mois

(en %)

	Nombre	Variation
Homicides	1 119	46 %
Vols avec armes	8 774	- 14 %
Vols violents sans armes	91 343	- 5 %
Vols sans violence contre des personnes	697 750	1 %
Coups et blessures volontaires	216 682	3 %
Cambriolages	239 030	2 %
Vols de véhicules	165 199	- 1 %
Vols dans les véhicules	262 910	0 %
Vols d'accessoires sur véhicules	105 907	- 7 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : SSMSI, « Interstats Conjoncture » n° 14)

Ce problème d'imputation constitue toutefois une opportunité pour refondre le dispositif de performance.

B. UN PROBLÈME D'IMPUTATION QUI CONSTITUE UNE OPPORTUNITÉ POUR REFONDRE LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

L'utilisation des données issues de l'état 4001 pour mesurer la performance des services de sécurité intérieure pose quatre principaux problèmes :

- les données liées aux procédures relatives à des infractions pénales ne permettent pas de rendre compte des **infractions non déclarées** aux forces de police et de gendarmerie ;

- les données de l'état 4001 **peuvent être l'objet de manipulations** (déqualification, report d'enregistrement, etc.) visant à minorer la réalité de la délinquance¹ ;

- l'évolution de ces données est difficile à interpréter, une partie du travail des forces de police et de gendarmerie consistant précisément à **inciter les victimes à la révélation d'infractions** ;

- le recours aux données de l'état 4001 peut **inciter les forces de l'ordre à se concentrer sur les « petites affaires » afin de « faire du chiffre »**.

Il doit être noté que **ce dernier aspect a été particulièrement mis en avant dans le cadre du mouvement de protestation** provoqué par les événements de Viry-Châtillon, certains policiers allant jusqu'à faire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) le point de départ de cette « politique du chiffre ». À titre d'illustration, dans un entretien accordé au Figaro, un policier de la brigade anti-criminalité (BAC) indiquait qu' *« au lieu d'essayer de faire tomber un réseau de trafic de stupéfiants, on va interpellé des acheteurs, en masse (...) comme ça nos supérieurs peuvent balancer des chiffres (...) en disant qu'il y a eu des interpellations, même si on a interpellé 99 % d'acheteurs et non des trafiquants de drogue »*². Il est vrai que l'indicateur « nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants » figurant dans le dispositif de performance est susceptible de créer des incitations de ce type.

Pour remédier à ces difficultés, deux pistes d'évolution semblent envisageables.

Tout d'abord, le dispositif de performance pourrait être refondu afin de **correspondre aux neuf catégories retracées dans les enquêtes de conjoncture du SSMSI**, qui ont le mérite d'avoir été calibrées afin de réduire les incitations à se concentrer sur le bas du spectre de la délinquance.

Surtout, comme le rappelle votre rapporteur spécial année après année, **ces faiblesses justifieraient que les données issues des enquêtes de victimation soient utilisées** dans le cadre du dispositif de performance.

À titre de rappel, l'enquête « Cadre de vie et sécurité » réalisée par l'Insee et l'ONDRP permet chaque année de mesurer l'évolution de la délinquance en interrogeant directement plus de 23 000 ménages sur les faits dont ils ont pu être victimes lors des deux dernières années. En comparaison

¹ Dans un rapport publié en 2014, une mission de contrôle menée par les corps d'inspection au sein de 14 conscriptions de la préfecture de police a par exemple mis en évidence « une tendance lourde et ancienne à déqualifier statistiquement des faits de délinquance en minorant soit leur gravité, soit leur volume au sein de l'état 4001 ». Cf. Werner Gagneron (IGA), Marc Le Dorh (IGA), Yves Jobic (IGPN) et Eric Proix (IGPN), « Enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure sur le ressort de la préfecture de police », 3 mars 2014.

² Le Figaro, « Manque de moyens, légitime défense, politique du chiffre: des policiers témoignent », 26 octobre 2016.

avec ses principaux voisins, la France a été particulièrement lente à reconnaître l'intérêt de ce type d'étude : la première collecte de données a ainsi été réalisée en 2007, date à laquelle « les Britanniques célébraient les 25 ans de leur enquête en diffusant une brochure intitulée 'British Crime Survey : Measuring Crime for 25 Years' »¹.

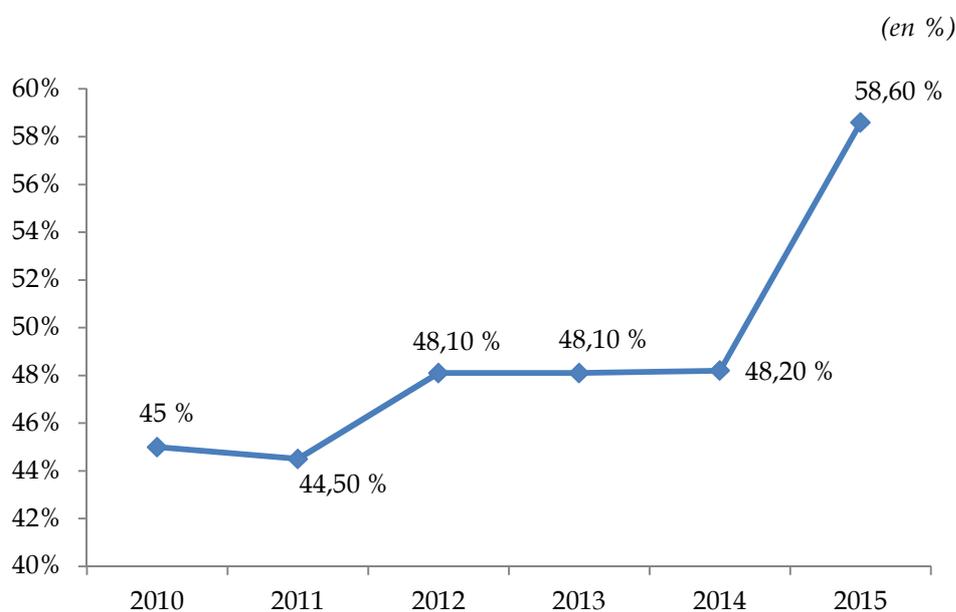
Dans le cadre du dispositif de performance, l'utilisation des données issues de cette enquête présenterait un **double avantage**.

Tout d'abord, cela permettrait de **tenir compte des infractions non déclarées** et **d'éviter tout biais** inhérent aux données administratives enregistrées par la police (effet de révélation, manipulation statistique).

Surtout, l'utilisation de ces données permettrait **d'adopter une approche plus qualitative du service rendu** par les forces de police et de gendarmerie à la population, répondant ainsi aux préoccupations exprimées ces dernières semaines.

Dans le cadre des enquêtes de victimation, les ménages sont en effet interrogés sur leur satisfaction à l'égard de l'action de la police et de la gendarmerie. L'utilisation des résultats de cette enquête **aurait ainsi permis de mettre en évidence la hausse significative du taux de satisfaction à l'égard des forces de l'ordre en 2015**, dans un contexte pourtant très difficile.

Taux de satisfaction à l'égard de l'action de la police et de la gendarmerie



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'ONDRP)

¹ Cyril Rizk et Inès Bettaieb, « Intérêts et limites du débat sur les causes du 'crime drop' », avril 2014, p. 3.

Le Gouvernement indique néanmoins dans ses réponses au questionnaire budgétaire que des **contraintes de calendrier** ne permettraient pas d'inclure dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances de l'année « n » les résultats obtenus lors de l'année « n - 2 », le rapport d'enquête de l'ONDRP portant sur les faits de l'année « n - 2 » n'étant généralement publié qu'en novembre de l'année « n - 1 ».

Votre rapporteur spécial observe néanmoins que l'enquête de victimation se déroule généralement de février à mai. Il semble donc **tout à fait possible**, en organisant un traitement prioritaire des questions de l'enquête dont les résultats figureraient dans le dispositif de performance, de disposer des résultats à temps pour l'élaboration des documents budgétaires.

Par ailleurs, il doit être rappelé que **certains pays tels que l'Angleterre et le Pays de Galles réalisent une collecte continue de données tout au long de l'année** auprès d'un échantillon de ménages de très grande taille, ce qui permet de mettre à jour les données à un rythme trimestriel¹. Compte tenu de l'importance prise par les thématiques liées à la sécurité parmi les préoccupations des Français, **l'opportunité d'une telle évolution pourrait être mise à l'étude.**

¹ ONDRP, « La criminalité en France », rapport annuel, édition 2014, p. 24.

ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement depuis 2016

(en millions d'euros, en %)

	AE		CP	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
Dépenses de personnel	6 976,20	7 271,00	6 976,20	7 271,00
Évolution	-	4,23 %	-	4,23 %
Dépenses de fonctionnement	1 291,47	1 343,15	1 160,50	1 171,06
Évolution	-	4%		0,91%
Dépenses d'investissement	179,29	174,93	149,94	139,3
Évolution	-	- 2,43 %	-	- 7,1 %
Dépenses d'intervention	6	6	8,88	7,88
Évolution	-	0 %	-	- 11,26%
Total hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)	8 452,96	8 795,08	8 295,52	8 589,24
Évolution	-	4,05 %	-	3,54 %
FDC et ADP dépenses de personnel	74,49	86,93	74,49	86,93
FDC et ADP hors dépenses de personnel	33,27	30,13	33,27	30,13
Total y.c. FDC et ADP	8 560,72	8 912,14	8 403,28	8 706,30
Évolution	-	4,11 %	-	3,61 %

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

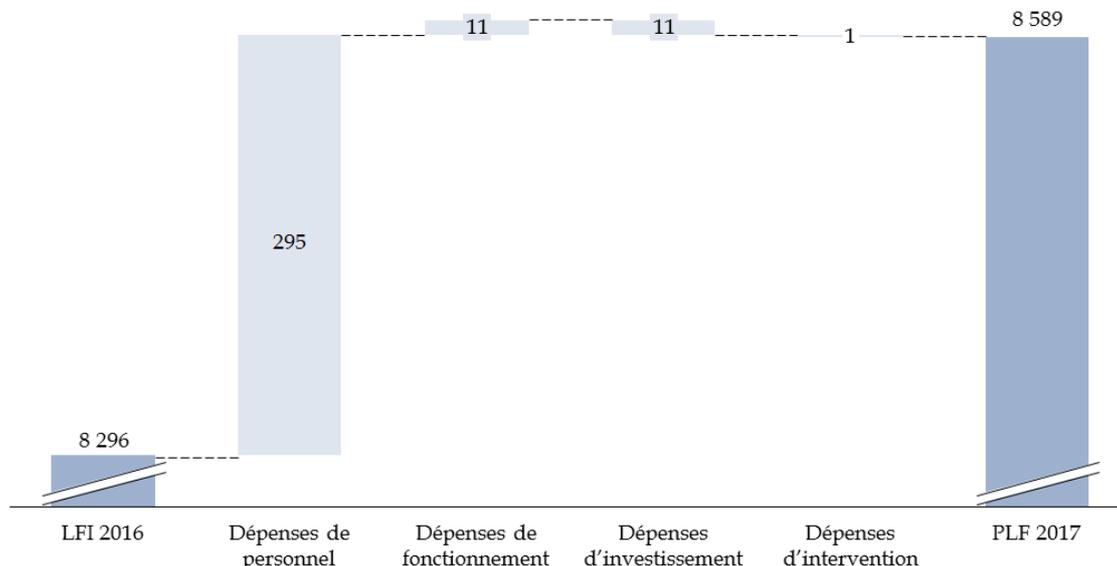
Pour le programme « Gendarmerie nationale », les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demandés sont **en hausse de respectivement 4,11 % et 3,61 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016, soit une augmentation comparable à celle observée pour le programme « Police nationale ».

Par rapport aux crédits consommés en 2012, la hausse s'élève à **9,4 % en CP et 11,6 % en AE**.

La **quasi-totalité** de la hausse des crédits de paiement demandés en 2017 s'explique par l'évolution anticipée des **dépenses de personnel**.

Décomposition de l'évolution des crédits de paiement depuis 2016 hors fonds de concours et attributions de produits

(en millions d'euros)

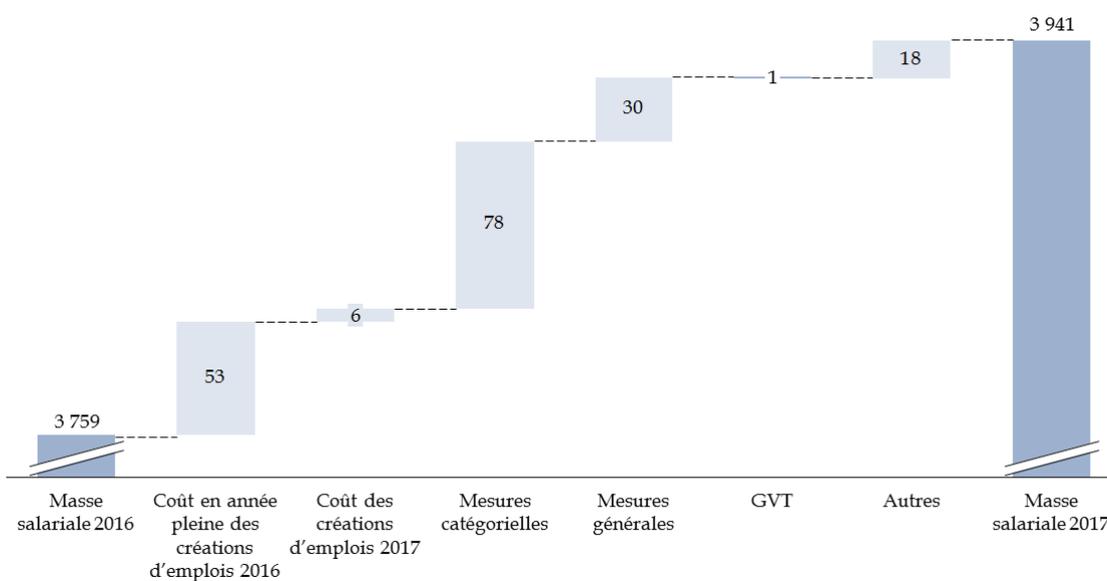


Source : commission des finances (d'après les documents budgétaires)

B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE 4,2 %

Principaux facteurs de l'évolution de la masse salariale hors CAS « Pensions »

(en millions d'euros)



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

Les créations d'emplois prévues l'an prochain ne contribuent qu'à hauteur de 6,1 millions d'euros à la forte dynamique des dépenses de personnel attendue l'an prochain (+ 294,8 millions d'euros, dont + 182,8 millions d'euros hors CAS « Pensions »).

Pour la gendarmerie, la **quasi-totalité** des créations d'emplois financées au titre des différents plans annoncés en 2015 étaient en effet prévues sur l'exercice 2016, dont 100 % des 1 763 créations d'emplois du pacte de sécurité.

Répartition des créations d'emplois prévues dans la gendarmerie en 2016 au titre du pacte de sécurité

(en ETP)

	Créations d'emplois
Création de vingt-deux pelotons de gendarmes mobiles	484
Créations d'antennes du GIGN	86
Création d'un groupe de peloton d'intervention outre-mer	30
Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie « Sabre »	400
Contrôle des flux	583
Brigades et groupes d'observation et de surveillance	180
Total	1 763

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

Ainsi, parmi les 2 286 créations d'emplois prévues en 2017, **255 seulement concernent le programme « Gendarmerie nationale »**.

Mode de financement des créations d'emplois dans la Gendarmerie nationale en 2017

(en ETP)

	Schéma d'emplois
Plan de lutte anti-terroriste	55
Loi de programmation des finances publiques	200
Total	255

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

De ce fait, l'impact anticipé de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 (+ 52,7 millions d'euros) sur les dépenses de personnel du programme est bien plus élevé que celui du schéma d'emplois 2017 (+ 6,1 millions d'euros).

Comme l’an passé, l’évolution des emplois par catégorie traduit la poursuite d’un **objectif de déflation du corps des officiers**, en cohérence avec les observations formulées par la Cour des comptes dans son référé sur la gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales¹.

Répartition du schéma d’emplois par catégorie en 2017

(en ETP)

	Schéma d’emplois
Personnels administratifs	73
Personnels techniques	191
Ouvriers d’État	- 29
Officiers (gendarmes)	- 348
Sous-officiers (gendarmes)	542
Volontaires (gendarmes)	- 174
Total	255

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

Les **mesures générales** (+ 29,5 millions d’euros, dont 28,7 millions d’euros au titre de la revalorisation du point d’indice) **et catégorielles** (+ 77,6 millions d’euros) expliquent pour leur part **59 % de la dynamique des dépenses de personnel** hors CAS « Pensions ».

D’après les informations transmises dans le cadre du questionnaire budgétaire, **l’enveloppe de 77,6 millions d’euros prévue pour les nouvelles mesures catégorielles statutaires et indemnitaires** se décompose de la manière suivante :

- **67,3 millions d’euros** pour la transposition du protocole pour la valorisation des carrières et des compétences, dont le coût total sur la période 2016-2022 pour le programme est estimé à 213,8 millions d’euros ;

- **10,3 millions d’euros** pour d’autres mesures catégorielles complémentaires : revalorisation de l’indemnité journalière d’absence temporaire (IJAT), revalorisation des bas de grille des sous-officiers de gendarmerie (SOG), indemnité de fonctions et de responsabilité élargie (IFR) et mesures catégorielles des personnels civils.

¹ Cour des comptes, « La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales », 2013, p. 3.

C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT QUI STAGNENT (- 0,1 %), EN DÉPIT DE LA FORTE AUGMENTATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (+ 6,4 %)

En 2017, la forte hausse des crédits demandés masque toutefois une **quasi-stagnation** des crédits de fonctionnement (s'agissant des seuls CP) et une **baisse des crédits d'investissement** (s'agissant tant des CP que des AE).

Ces évolutions doivent toutefois être relativisées du fait de la forte **hausse enregistrée en 2016**. Par rapport à l'exécution 2015, les crédits de fonctionnement et d'investissement demandés pour 2017 sont ainsi en augmentation de **21,6 % en AE et de 6,4 % en CP**.

Évolution des crédits hors dépenses de personnel depuis 2015

(en millions d'euros, en %)

	Exécution 2015	LFI 2016	LFI 2017	Comparaison 2015-2017	Évolution 2016-2017
AE	1 254	1 477	1 524	21,60 %	3,20 %
CP	1 239	1 319	1 318	6,40 %	- 0,10 %

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

Parmi les mesures nouvelles financées en 2017, le début du **déploiement du projet Néogend** mobilisera 51 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP, compte tenu du succès des expérimentations menées en 2015 dans le département du Nord et en 2016 dans la région Bourgogne.

À titre de rappel, l'objectif du projet est de doter chaque gendarme de terrain d'une **tablette** lui offrant un accès sécurisé aux applications métiers et aux fichiers judiciaires.

S'agissant du parc immobilier, l'effort consenti dans le cadre du plan de réhabilitation (70 millions d'euros par an) est pérennisé. D'après les informations transmises dans le cadre du questionnaire budgétaire, l'effort devrait principalement être porté sur les logements en 2017, avec 4 000 rénovations.

En parallèle, un plan de renforcement de la sécurité des casernes est lancé en 2017, pour un montant de 10 millions d'euros en AE. Compte tenu du nombre de casernes, désormais proche de 4 000, cette dotation apparaît néanmoins **largement insuffisante** pour répondre aux besoins.

S'agissant du parc automobile, le ministère de l'intérieur indique que le respect des critères de réforme (désormais fixés à huit ans ou 200 000 km) nécessiterait l'acquisition de **3 000 véhicules par an** (hors véhicules spécifiques tels que les poids lourds).

En 2017, les 2 000 véhicules supplémentaires acquis sur le plan de relance de 2008 atteindront toutefois les critères de réforme. Aussi, « *ce sont plus de 3 800 véhicules que la gendarmerie devrait théoriquement acheter en 2017, soit une enveloppe de 75 millions d'euros* »¹. Or, l'enveloppe prévue dans le cadre du projet de loi de finances est de seulement 60 millions d'euros et **ne permettra donc pas de respecter les critères de réforme.**

D. DES CONDITIONS DE MISE EN RÉSERVE À PÉRENNISER

En 2016, la gendarmerie a pu bénéficier de conditions de mise en réserve plus favorables, dans la mesure où cette réserve a pu porter sur les loyers, alors même qu'il s'agit de dépenses obligatoires.

Cette évolution a permis de réaliser dès le début de l'année les investissements prévus, plutôt que de procéder dans la précipitation en fin d'exercice, une fois les crédits dégelés. D'après les informations transmises par la DGGN, une annulation de 6 millions d'euros sur les crédits mis en réserve a toutefois eu lieu en octobre, ce qui devrait amputer d'autant la capacité de paiement des loyers.

S'agissant du projet de loi de finances 2017, le taux de mise en réserve hors titre 2 (8 %) implique un gel de 121,9 millions d'euros en AE et de 105,4 millions d'euros en CP. Afin de poursuivre les efforts entrepris en matière d'équipement, de renouvellement du parc automobile et de réhabilitation immobilière, **votre rapporteur spécial plaide pour que la mise en réserve porte de nouveau sur les loyers en 2017.**

E. DES OBJECTIFS AMBITIEUX CONCERNANT LES RÉSERVES

Le Président de la République a récemment annoncé la **création d'une garde nationale**, qui doit constituer une « *force territoriale bâtie à partir des réserves militaires et de sécurité des ministères de la défense et de l'intérieur* »².

Actuellement, la réserve de la gendarmerie comporte deux volets :

- **la réserve citoyenne**, composée de volontaires bénévoles (1 284 réservistes) ;

- **la réserve opérationnelle**, au sein de laquelle on distingue la réserve opérationnelle de premier niveau, qui comprend tous les volontaires sous engagement à servir dans la réserve (soit 26 274 réservistes), de la réserve de deuxième niveau, qui comprend tous les anciens gendarmes soumis à l'obligation de disponibilité de cinq ans (28 758 réservistes).

¹ Réponses au questionnaire budgétaire adressé à votre rapporteur spécial.

² Déclarations de Manuel Valls, Premier ministre, devant les élèves réservistes de la gendarmerie, le 11 août 2016.

Il peut être noté que la contribution de la gendarmerie à la garde nationale sera sensiblement plus élevée que celle de la police, dont la réserve rassemble :

- la réserve civile, constituée des retraités des corps actifs de la police nationale, tenus à une obligation de disponibilité de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service, et de volontaires ayant souscrit un contrat d'engagement ;

- le « service volontaire citoyen de la police nationale », composé de bénévoles qui accomplissent des missions de solidarité, de médiation sociale et de sensibilisation au respect de la loi, à l'exclusion de l'exercice de toutes prérogatives de puissance publique.

Au total, le nombre de réservistes volontaires dans la police est limité à **2 700**, contre près de 30 000 dans la gendarmerie.

Afin de renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie, l'objectif fixé par le DGGN est d'atteindre :

- un nombre de **40 000 réservistes de premier niveau d'ici fin 2018**, afin de pouvoir disposer tous les jours de 4 000 personnels sur le terrain, contre 3 000 actuellement ;

- un nombre de **1 500 réservistes citoyens actifs d'ici 2020**.

Afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs, **un nouvel assouplissement de la règle d'âge pourrait être envisagé**. Le DGGN a ainsi indiqué que « *si quelqu'un a 41, 42 ou 43 ans et s'il est en forme, [nous ne sommes] pas à l'unité près* ». À titre de rappel, la limite d'âge a déjà été reculée en 2016 de 30 à 40 ans.

Sur le plan administratif, deux évolutions ont été engagées :

- **la création d'un commandement de la réserve de la gendarmerie nationale**, qui « *donnera plus d'autonomie à la réserve opérationnelle* » et « *permettra un pilotage centralisé et une gestion harmonisée des budgets* » des réserves opérationnelles, actuellement rattachées aux commandements de région de la gendarmerie nationale¹ ;

- **la nomination d'un secrétaire général de la réserve citoyenne**.

¹ AEF, « Le général Richard Lizurey annonce la création "d'un commandement de la réserve de la gendarmerie nationale" », dépêche n° 546340, 5 octobre 2016.

II. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement depuis 2016

(en millions d'euros, en %)

	AE		CP	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
Dépenses de personnel	8 848,39	9 185,59	8 848,39	9 185,59
Évolution	-	3,81 %	-	3,81 %
Dépenses de fonctionnement	802,63	897,83	751,92	751,02
Évolution	-	12 %		- 0,12 %
Dépenses d'investissement	257,03	296,8	310,28	309,48
Évolution	-	15,47 %	-	- 0,26 %
Dépenses d'intervention	39,57	39,57	39,57	39,57
Évolution	-	0,00 %	-	0,00 %
Total hors FDC et ADP	9 947,62	10 419,79	9 950,16	10 285,66
Évolution	-	4,75 %	-	3,37 %
FDC et ADP	23,33	26,6	23,33	26,6
Total y.c. FDC et ADP	9 970,95	10 446,39	9 973,49	10 312,26
Évolution	-	4,77 %	-	3,40 %

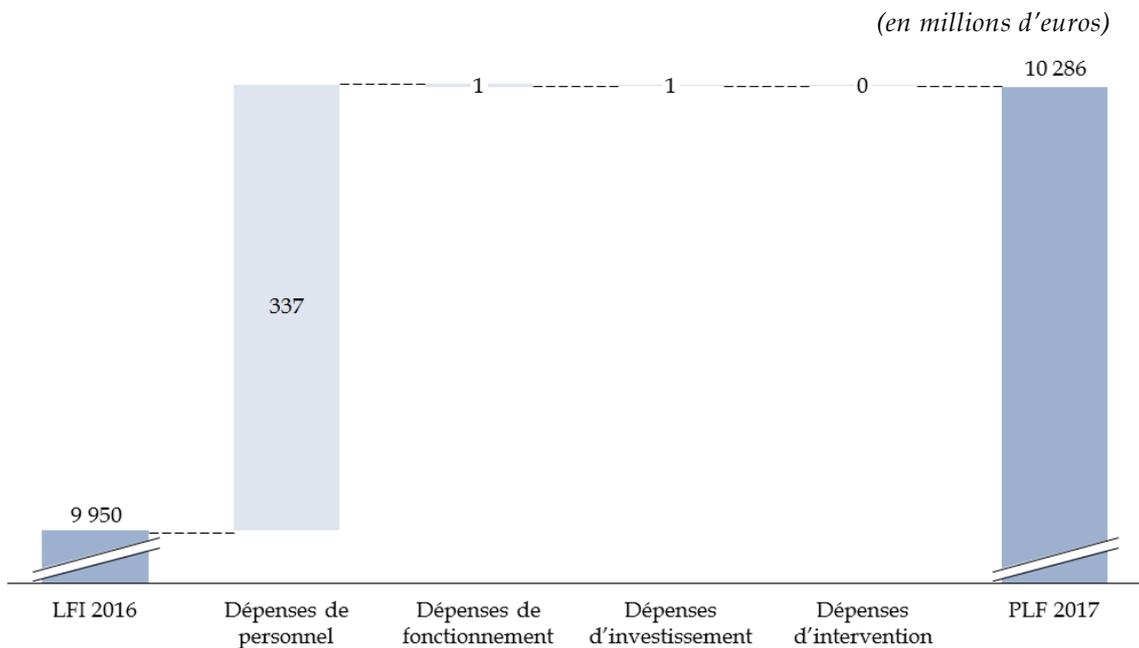
Source : commission des finances (d'après les documents budgétaires)

Pour le programme « Police nationale », les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demandés sont **en hausse de respectivement 4,77 % et 3,4 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016.

Par rapport aux crédits consommés en 2012, la hausse s'élève à **11,7 % en CP et 14,2 % en AE**.

Comme pour le programme « Gendarmerie nationale », la **quasi-totalité** de la hausse des crédits de paiement demandés en 2017 s'explique par l'évolution anticipée des **dépenses de personnel**.

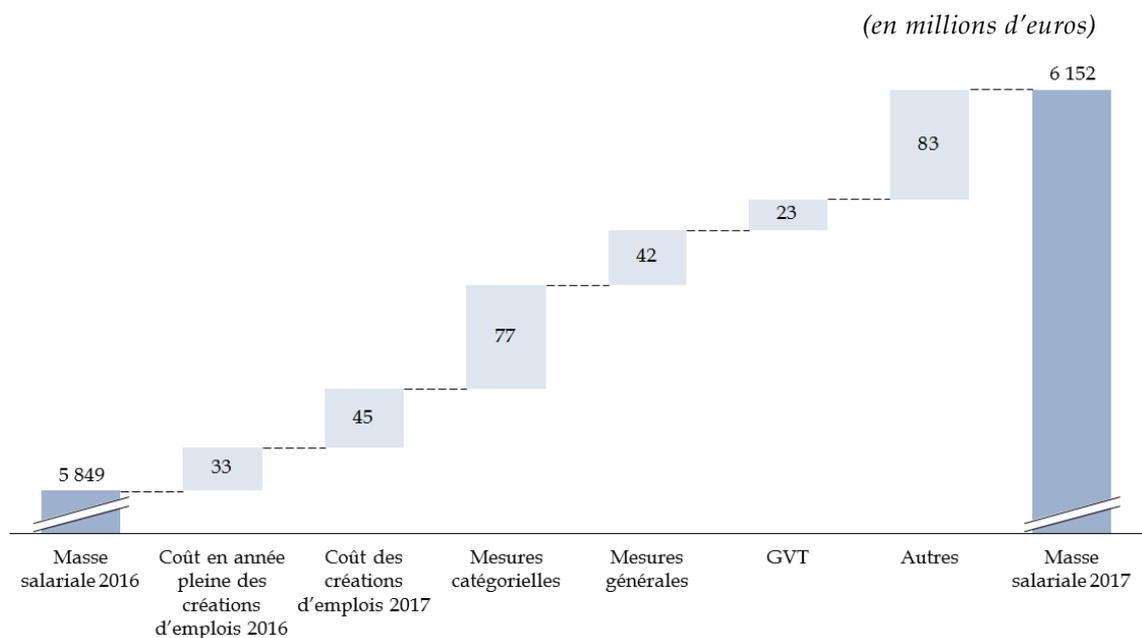
Décomposition de l'évolution des crédits de paiement depuis 2016 hors fonds de concours et attributions de produits



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

B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE 3,8 %

Principaux facteurs de l'évolution de la masse salariale hors CAS « Pensions »



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

Les créations d'emplois prévues l'an prochain contribuent à hauteur de 45 millions d'euros à la forte dynamique des dépenses de personnel (+ 337,2 millions d'euros, dont + 303,7 millions d'euros hors CAS « Pensions »)

De ce fait, l'impact anticipé de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 (+ 33,2 millions d'euros) sur les dépenses de personnel du programme est inférieur à celui du schéma d'emplois 2017 (+ 41,2 millions d'euros), contrairement à ce qui est observé au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

En 2017, les créations d'emplois prévues s'élèvent à 2 031 ETP.

Répartition du schéma d'emplois par catégorie en 2017

(en ETP)

	Schéma d'emplois
Personnels administratifs	124
Personnels techniques	376
Ouvriers d'État	- 33
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement	- 371
Corps d'encadrement et d'application	1 997
Personnels scientifique	176
Adjoints de sécurité	- 238
Total	2 031

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

Les deux tiers de ces créations d'emplois sont financés dans le cadre du pacte de sécurité.

Mode de financement des créations d'emplois prévues en 2017

(en ETP)

	Schéma d'emplois
Pacte de sécurité	1 365
Plan de lutte contre le terrorisme	366
Loi de programmation des finances publiques	300
Total	2 031

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

Sur l'ensemble du quinquennat, les créations nettes d'emplois devraient s'élever à **5 653 ETP** pour le programme, dont **78 %** au titre des trois plans annoncés en 2015.

Ainsi, le nombre de postes créés dans le cadre du pacte de sécurité devrait s'élever à 2 731 ETP.

Répartition des créations d'emplois prévues au titre du pacte de sécurité

(en ETP)

	2016	2017	Effectifs supplémentaires
Service central du renseignement territorial	65	65	130
Direction centrale de la police judiciaire	80	80	160
Direction du renseignement de la préfecture de police	30	30	60
Direction régionale de la police judiciaire	20	20	40
Direction générale de la sécurité intérieure	113	113	225
Service de la protection	73	73	146
Unité de coordination de la lutte anti-terroriste	5	5	10
Direction centrale de la police aux frontières	150	150	300
Direction centrale de la sécurité publique	450	450	900
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité	69	68	137
Direction de l'ordre public et de la circulation	35	34	69
Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne	200	200	400
Direction opérationnelle des services techniques et logistiques	7	7	14
Support opérationnel	70	70	140
Total	1 366	1 365	2 731

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

À ces créations de postes devraient s'ajouter les 530 emplois financés dans le cadre du PLIC en 2016.

Répartition des créations d'emplois prévues au titre du plan de lutte contre l'immigration clandestine

(en ETP)

	Effectifs supplémentaires en 2016
Police aux frontières	40
Compagnies républicaines de sécurité	300
Direction du renseignement de la préfecture de police	18
Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne	90
Compagnies d'intervention de la préfecture de police	82
Total	530

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

Enfin, le PLAT devrait contribuer aux créations d'emplois à hauteur de 366 ETP en 2017, pour un total de 1 156 ETP sur la période 2015-2017.

Répartition des créations d'emplois prévues au titre du plan de lutte contre le terrorisme

(en ETP)

	2015	2016	2017	Effectifs supplémentaires
Direction générale de la sécurité intérieure	100	200	200	500
Service central du renseignement territorial	150	100	100	350
Direction centrale de la police judiciaire	60	30	16	106
Direction du renseignement de la préfecture de police	50	25	25	100
Direction centrale de la police aux frontières	10	25	25	60
Service de la protection	35	5	0	40
Total	405	385	366	1 156

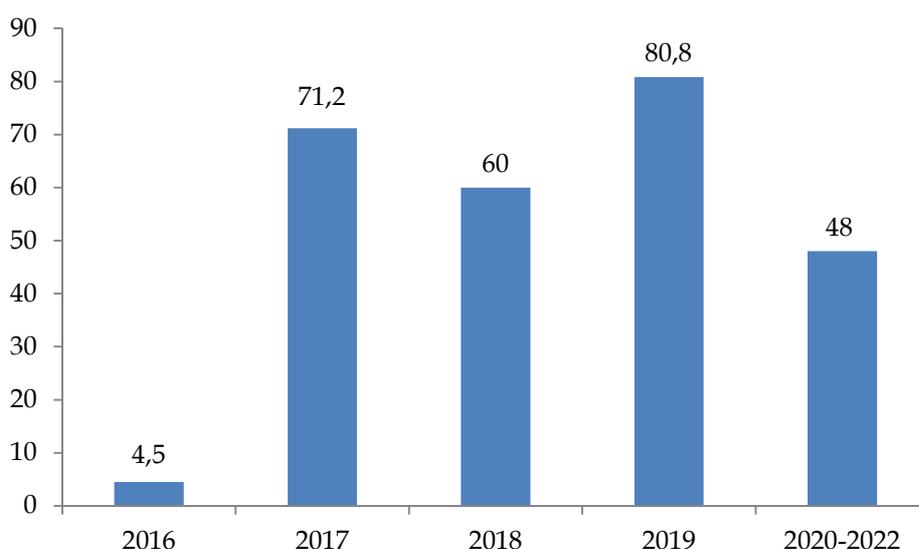
Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire budgétaire)

Au-delà des créations d'emplois, les **mesures générales** (+ 42 millions d'euros, dont 41,1 millions d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice) **et catégorielles** (+ 77,4 millions d'euros) expliquent **39 % de la dynamique des dépenses de personnel hors CAS « Pensions »**.

Les nouvelles mesures catégorielles consistent pour l'essentiel à **transposer le protocole pour la valorisation des carrières et des compétences**, dont le coût total sur la période 2016-2022 pour le programme est estimé à 264,5 millions d'euros.

Estimation du coût du protocole pour la valorisation des carrières et des compétences pour le programme « Police nationale »

(en millions d'euros)



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

C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT QUI STAGNENT (- 0,2 %), EN DÉPIT DE LA FORTE AUGMENTATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (+ 12,3 %)

En 2017, la forte hausse des crédits demandés masque toutefois une **légère baisse** des crédits de paiement demandés au titre des dépenses d'investissement et de fonctionnement (- 0,2 %).

Ces évolutions doivent toutefois être relativisées du fait de la **forte hausse enregistrée en 2016 et de l'augmentation des AE demandées en 2017** (+ 12 % pour les dépenses de fonctionnement, + 15,5 % pour les dépenses d'investissement).

Évolution des crédits hors dépenses de personnel depuis 2015

(en millions d'euros, en %)

	Exécution 2015	LFI 2016	LFI 2017	Comparaison 2015-2017	Évolution 2016-2017
AE	1 016	1 099	1 234	21,4 %	12,3 %
CP	1 010	1 102	1 100	8,9 %	- 0,2 %

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

Parmi les mesures financées en 2017, le **déploiement du projet Néopol**, équivalent au sein du programme « Police nationale » du projet Néogend, devrait se traduire par une dépense limitée à 5,5 millions d'euros en CP et 4,7 millions d'euros en AE.

En effet, la DGGN a fait le choix d'une **dotation collective** en tablette numérique afin de remplacer les terminaux embarqués déployés dans les véhicules, contrairement à la Gendarmerie, qui a opté pour une dotation individuelle.

S'agissant du parc automobile, **64 millions d'euros seront consacrés à l'achat de 2 878 véhicules, ce qui correspond à une reconduction** par rapport à la loi de finances initiale 2016 (63,4 millions d'euros).

Cette enveloppe est **manifestement sous-calibrée**, dans la mesure où, comme dans la gendarmerie, une part significative des véhicules achetés dans le cadre du plan de relance de 2009 devraient atteindre les critères de réforme.

Nombre de véhicules achetés

(en nombre)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Police	3 025	2 809	4757	1320	1303	2165	2181	2266
Gendarmerie	1587	1 282	4092	2264	1273	916	1357	1444
Total	4 612	4 091	8 849	3 584	2 576	3 081	3 538	3 710

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire)

Des crédits d'un montant de 39,6 millions d'euros en AE et 35,04 millions d'euros en CP sont par ailleurs prévus pour le fonctionnement, la maintenance et de mise à niveau des obsolescences de **l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT)**. Ce réseau radio numérique mutualisé entre la police et la sécurité civile a toutefois fait

l'objet de **vives critiques** de la part de notre collègue Jean Pierre Vogel, auteur d'un rapport de contrôle sur le sujet l'an dernier¹.

Si la modernisation du réseau est désormais engagée, il demeure indispensable de mener une politique proactive visant à **faciliter l'accès à l'INPT à de nouveaux entrants** (polices municipales, services routiers, sociétés d'autoroute, etc.), dans le but de réduire les coûts de fonctionnement des utilisateurs « historiques » tels que la police.

D. UN STOCK D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES DE NOUVEAU ORIENTÉ À LA HAUSSE

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

En 2015, la tendance à la baisse du stock d'heures supplémentaires observée depuis 2010 s'est inversée, avec une hausse de 9,32 % (18,79 millions d'heures). La moyenne d'heures supplémentaires par agent se situe désormais à **144 heures**, contre 133 heures en 2014.

L'analyse du flux des heures supplémentaires acquises en 2015 permet de distinguer :

- le total des **heures supplémentaires travaillées**, c'est-à-dire hors majoration, qui s'élève à 9,29 millions d'heures ;
- les heures supplémentaires **correspondant à une compensation majorée**, qui s'élèvent à 2,15 millions d'euros, soit 23 % des heures acquises (ou 1 336 ETP).

Cette évolution n'est pas surprenante, compte tenu de la croissance de l'activité opérationnelle liée notamment au maintien de l'état d'urgence, au plan Vigipirate et à l'organisation de la Conférence de Paris sur le climat.

Elle contribue toutefois à la désorganisation des services, l'apurement de ce stock passant désormais principalement par un départ anticipé à la retraite des bénéficiaires, qui ne sont pas remplacés dans l'intervalle.

¹ Rapport d'information n° 365 (2015-2016) relatif au réseau radio numérique des services de secours de Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 février 2016.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement visant à **créer un complément de pension de retraite au bénéfice des 2 000 agents de la police technique et scientifique (PTS)**, conformément aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale du 11 avril 2016.

En pratique, l'indemnité de sujétion spécifique de la police technique et scientifique mise en place par le décret 2016-1259 du 27 septembre 2016 serait désormais intégrée à l'assiette de calcul du droit à pension, ce qui nécessite d'abonder dès 2017 le programme « Police nationale » à hauteur de **2,4 millions d'euros en AE et en CP**.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « SÉCURITÉS »

ARTICLE 62 bis (nouveau)

Complément de pension au bénéfice des agents de la police technique et scientifique

Commentaire : le présent article propose de créer un complément de retraite au bénéfice des agents de la police technique et scientifique en intégrant à l'assiette de calcul du droit à pension l'indemnité de sujétion spécifique de la police technique et scientifique.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale du 11 avril 2016, le décret 2016-1259 du 27 septembre 2016 a **créé une indemnité de sujétion spécifique** pouvant être attribuée aux fonctionnaires des corps et emplois de la filière de la police technique et scientifique de la police nationale.

En application de l'article 2 du décret précité, le montant mensuel de l'indemnité est fixé par **arrêté conjoint** du ministre de l'intérieur, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique.

Conformément au protocole précité, l'arrêté du 27 septembre 2016¹ prévoit une **augmentation progressive du montant de l'indemnité** selon le calendrier suivant :

- 64,83 euros au 1^{er} octobre 2016 ;
- 129,66 euros au 1^{er} janvier 2017 ;
- 194,50 euros au 1^{er} janvier 2018.

¹ Arrêté du 27 septembre 2016 fixant les taux de l'indemnité de sujétion spécifique de la police technique et scientifique allouée aux fonctionnaires des corps et emplois de la police technique et scientifique de la police nationale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En sus de cette revalorisation indemnitaire, le protocole d'accord précité prévoyait également **d'intégrer cette nouvelle indemnité au calcul de la retraite** des agents de la police technique et scientifique.

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, permet de **mettre en œuvre cet engagement**.

Aux termes du premier alinéa, les fonctionnaires relevant de la filière technique et scientifique « *admis à faire valoir leurs droits à la retraite à compter du 1^{er} janvier 2017* » ayant perçu, au cours de leur carrière, l'indemnité de sujétion spécifique, auraient désormais « *droit, à ce titre, à un complément de pension de retraite* ».

Le troisième alinéa précise néanmoins que **l'indemnité est « soumise à cotisation »**.

Enfin, le quatrième alinéa du présent article renvoie à un décret d'application le soin de fixer les conditions de mise en œuvre du dispositif.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'adoption du présent article **devrait contribuer à revaloriser la filière** en créant un complément de pension de retraite au bénéfice des agents de la police technique et scientifique qui sont, comme les policiers actifs, amenés à travailler de jour comme de nuit et soumis à des horaires cycliques.

L'amendement de crédit adopté dans le cadre de la mission « Sécurité » permet d'assurer le financement du dispositif en 2017, pour un montant de **2,3 millions d'euros**.

Dans la mesure où le présent article se borne à mettre en œuvre les mesures prévues dans le cadre du protocole d'accord signé le 11 avril 2016, votre rapporteur spécial ne voit **aucun obstacle à son adoption**.

Proposition de votre rapporteur spécial : votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Police nationale

- M. Jean-Marc FALCONE, préfet, directeur général de la Police nationale ;
- M. Régis CASTRO, conseiller budgétaire ;
- M. Sébastien DAZIANO, sous-directeur des finances et du pilotage à la direction des ressources et des compétences.

Gendarmerie nationale

- M. Richard LIZUREY, général d'armée, directeur général de la Gendarmerie nationale (DGGN) ;
- M. Laurent BERNARD, colonel, chef du bureau de synthèse budgétaire.

Associations professionnelles nationales militaires

- M. Frédéric LE LOUETTE, président de l'association GendXXI ;
- M. Jean-Philippe DEBAR MONCLAIR, secrétaire général adjoint de l'association GendXXI ;
- M. Didier SCHOTT, secrétaire général adjoint de l'association GendXXI ;
- M. Paul MORRA, président de l'association « ADEFDROMIL-Gend » ;
- M. Maxime REVOL, représentant de l'association « Gendarmes et citoyens » ;
- M. Jérémy LANGLADE, directeur technique de l'association « Gendarmes et citoyens ».

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- M. Jean-Marc BAILLEUL, secrétaire général du syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI).

Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG)

- M. Bruno ARVISET, colonel ;
- M. Fabien LACOMBE, capitaine ;
- M. Patrick BECCEGATO, gendarme ;
- M. Francis BOULIOL, gendarme ;
- M. Raoul BURDET, adjudant ;
- M. Hervé DUPE, capitaine ;
- M. Grégory RIVIERE, gendarme ;
- M. Christophe LE JEUNE, adjudant ;
- Mme Nadège TIREL, adjudant ;
- M. Erick VERFAILLIE, adjudant.

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

- M. Mickael TREHEN, délégué du syndicat indépendant des commissaires de police ;
- Mme Claire COUYOUMDJIAN, déléguée du syndicat des personnels administratifs, techniques, scientifiques et infirmiers.

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

- M. Franck FIEVEZ, secrétaire national « Unité SGP Police-FO » ;
- M. Dominique LACOSTE ;
- M. Laurent CAUQUIL.

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) - Police

- M. Thierry CLAIR, secrétaire national « province et DOM-COM » ;
- Mme Céline BERTHON, secrétaire générale du syndicat des commissaires de la police nationale ;
- M. Jean-Luc TALTAVULL, secrétaire général adjoint syndicat des commissaires de la police nationale ;
- Mme Frédérique GIRARDET ;
- M. Benjamin GAYRARD.