

le projet de loi de finances pour 2023

## MISSION « SÉCURITÉS »

**Programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité routière »**

### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

Philippe DOMINATI, rapporteur spécial, Sénateur de Paris

#### 1. UN BUDGET DONT LA HAUSSE S'INSCRIT DANS LE CADRE DES OBJECTIFS PLURIANNUELS FIXÉS PAR LE PROJET DE « LOPMI »

Dans son discours de clôture du **Beauvau de la sécurité**, en septembre 2021, le président de la République avait annoncé avoir décidé de porter « *une loi de programmation pour la sécurité intérieure et même pour les sécurités intérieures, car il s'agit de tout le champ d'action de la place Beauvau* », dont le but était notamment « *de penser la police et la gendarmerie de 2030* ». Une première version du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) a ainsi été présentée en Conseil des ministres le 16 mars 2022.

Ce texte n'a toutefois pas été examiné par le Parlement, ayant été déposé devant l'Assemblée nationale en toute fin de quinquennat. **Une seconde version de ce projet de loi a ensuite été élaborée.** Ce nouveau projet de loi, plus court, a été présenté en Conseil des ministres le mercredi 7 septembre 2022, et déposé le même jour devant le Sénat<sup>1</sup>.

**Le projet de LOPMI présente les orientations financières et stratégiques pour le ministère de l'Intérieur pour les années 2023 à 2027, notamment pour la police et la gendarmerie nationales.** Le budget du ministère de l'Intérieur, qui porte sur plusieurs missions budgétaires<sup>2</sup>, passerait, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », de 20,78 milliards d'euros en CP en 2022 à 25,29 milliards d'euros en CP en 2027 (+ 4,51 milliards d'euros des crédits annuels, soit + 21,7 %). **Au total, la hausse de budget cumulée sur les cinq années 2023-2027 atteindrait 15 milliards d'euros.**

S'agissant des axes stratégiques, le rapport annexé au projet LOPMI présente différents objectifs et décisions pluriannuelles pour les forces de sécurité intérieures. Ils sont orientés par **les trois objectifs principaux poursuivis par la loi** tels que définis par le Gouvernement :

- « **Être à la hauteur de la révolution numérique** ;
- « **Doubler la présence des forces de sécurité sur le terrain à l'horizon 2030** ;
- « **Mieux anticiper les menaces et les crises** ».

Les crédits demandés pour 2023 dans le cadre du projet de loi de finances pour la mission « Sécurités » s'inscrivent dans le cadre des annonces du projet de LOPMI. **Pour l'ensemble de la**

<sup>1</sup> Le Sénat a examiné ce texte début octobre 2022 et l'a adopté, modifié, le 18 octobre 2022.

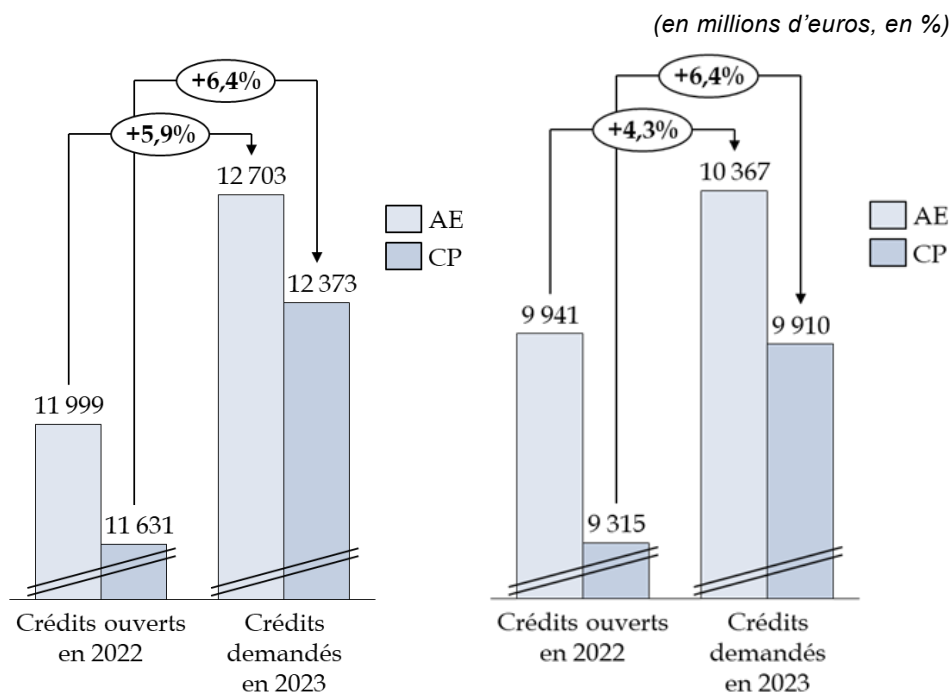
<sup>2</sup> Il couvre trois missions (« Sécurités », « Administration générale et territoriale de l'État », et « Immigration, asile et intégration »), le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et les taxes affectées à l'ANTS (Agence nationale des titres sécurisés). Sont toutefois exclues du périmètre de la LOPMI le programme 232 « Vie politique » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », les programmes 754 et 755 du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et les programmes « Outre-mer ».

mission « Sécurités », la hausse des crédits s'élève à 1,55 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE, + 6,8 %) et à 1,43 milliard d'euros en crédits de paiement (CP, + 6,7 %) <sup>1</sup>.

En 2023, les AE sont de 24,2 milliards d'euros et les CP de 23,0 milliards d'euros. La hausse des AE et CP concerne l'ensemble des quatre programmes <sup>2</sup>.

Pour les programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale », les AE demandées sont en hausse de 5,2 % (+ 1 130 millions d'euros), par rapport à 2022, tandis que les demandes de CP sont en hausse de 6,4 % (+1 337 millions d'euros).

### Comparaison des crédits ouverts en 2022 et demandés en 2023 pour la police (gauche) et la gendarmerie nationales (droite)



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

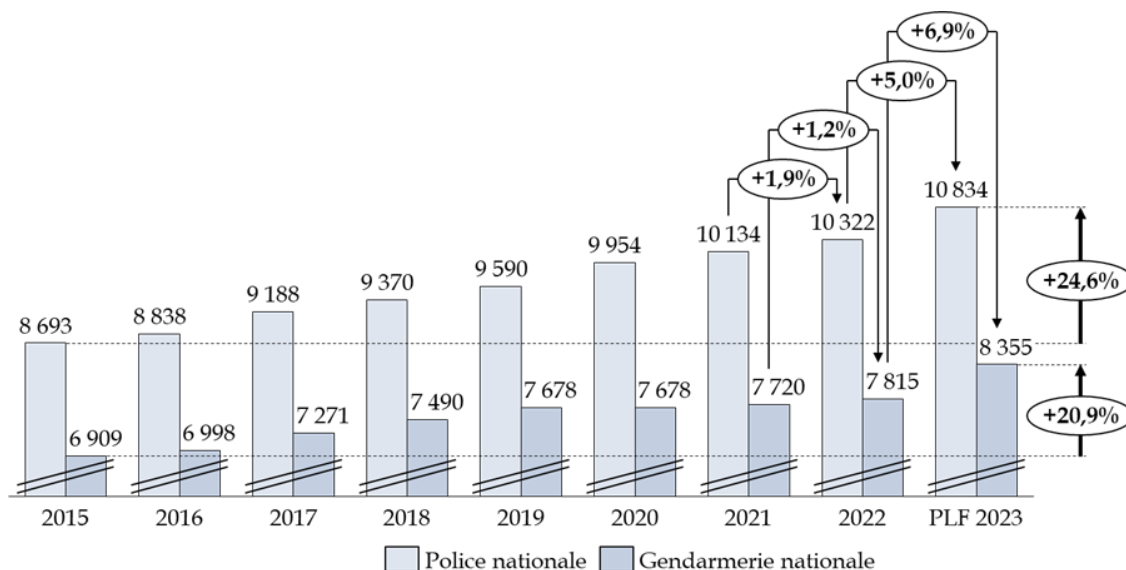
## 2. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le présent projet de loi de finances poursuit et renforce, en 2023, la trajectoire de hausse des dépenses de personnel constatée sur les précédents budgets, de 4,96 % pour la police nationale et de 6,91 % pour la gendarmerie nationale (en AE et en CP), et de 5,8 % en cumulant les deux programmes. Cette hausse s'explique, d'une part, par des **mesures générales** (recrutements et revalorisation du point d'indice) et, d'autre part, par des **mesures catégorielles**.

<sup>1</sup> Y compris contribution au compte d'affectation spécial « Pensions ».

<sup>2</sup> Programme 176 « Police nationale », programme 152 « Gendarmerie nationale », programme 207 « Sécurité et éducation routière » et programme 161 « Sécurité civile ».

## Évolution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales (en AE et en CP)



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

**L'année 2023 sera en effet de nouveau marquée par une hausse importante des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales**, conformément à la tendance constatée depuis 2013.

Pour mémoire, le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. **Même si son bien-fondé pouvait être débattu, l'« esprit » de ce plan a été pleinement respecté**, puisqu'entre 2017 et 2022, 8 446 emplois de policiers et 2083 emplois de gendarmes ont été créés. Alors que ce plan de création de postes avait pris fin, la Première ministre Élisabeth Borne a annoncé, le 6 septembre 2022, la **création de 8 500 postes de policiers et gendarmes d'ici à 2027, poursuivant ainsi sur la lancée du quinquennat précédent**.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit ainsi la **création de 2 857 ETP pour les deux forces**, dont 1 907 ETPT pour la police nationale et 950 ETPT pour la gendarmerie nationale.

L'année 2023 sera également marquée par le coût lié à la **revalorisation du point d'indice** de la fonction publique intervenue au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Ce coût sera en 2023 de 98,3 millions d'euros pour la police et de 65,9 millions d'euros pour la gendarmerie, hors contribution au CAS « Pensions ».

Enfin, le **poids des mesures catégorielles** atteindra, en 2023, 84,7 millions d'euros pour la police nationale et 71,80 millions d'euros pour la gendarmerie nationale. Ce montant est en forte hausse du fait des premières conséquences budgétaires des deux **protocoles conclus en mars 2022 au sein, pour l'un, de la police nationale et, pour l'autre, de la gendarmerie nationale**.

### 3. UNE RELATIVE STABILISATION DE LA PART DES DÉPENSES DE PERSONNEL DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE EN 2023, QUI NE DOIT PAS REMETTRE EN CAUSE UNE TENDANCE BAISSIÈRE À MOYEN TERME

**En dépit de la hausse concomitante des dépenses d'investissement et de fonctionnement, le dynamisme plus fort des dépenses de personnel en 2023 entraîne une hausse de la part de ces dernières dépenses dans l'ensemble des dépenses des deux programmes en AE l'année prochaine**. Cette part s'établit à 83,2 % en AE en 2023, contre 82,7 % en 2022.

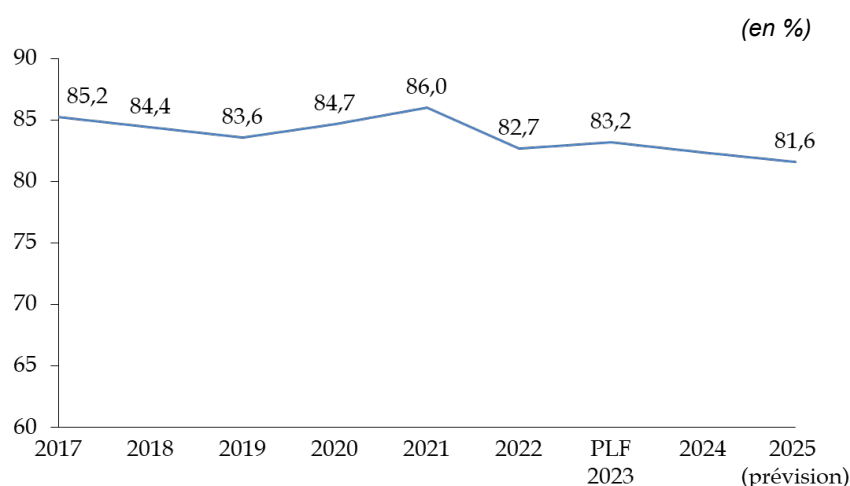
**La tendance est néanmoins inverse pour les CP**, pour lesquels la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des deux programmes baisse légèrement en 2023. Cette part s'établit à 86,1 % en 2023, contre 86,6 % en 2022.

En 2023, l'évolution de la part des dépenses de personnel est **inverse entre les deux forces**. Pour la **police nationale**, leur part dans l'ensemble des dépenses est **en baisse** tandis qu'elle est **en hausse** pour la **gendarmerie nationale**.

Le rapporteur spécial regrette que la tendance ne soit pas clairement à la baisse cette année tant en AE qu'en CP pour les deux forces. Il reste en effet indispensable de redonner des marges de manœuvre en matière de dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Il constate néanmoins que la dynamique de la baisse du ratio des dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des dépenses, amorcée en 2021 (et depuis 2020 en prenant en compte les crédits du plan de relance), devrait se poursuivre à l'horizon 2025, en AE et en CP, selon le projet annuel de performance. Il faudra y être particulièrement vigilant.

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



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

#### 4. UN EFFORT EN DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT QUI DOIT ÊTRE MAINTENU DANS LA DURÉE

Dans le contexte de la fin de l'alimentation des crédits de fonctionnement et d'investissement par le plan de relance, ce sont les crédits de la mission « Sécurités » qui financent quasiment seuls ces dépenses.

En 2023, pour les programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale », les dépenses hors titre 2 augmentent de 2,06 % en AE (+ 78,3 millions d'euros) et de 10,2 % en CP (+ 285,9 millions d'euros). Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de + 0,46 % en AE et + 9,47 % en CP, soit respectivement + 13,15 millions d'euros et + 201,8 millions d'euros. Les dépenses d'investissement sont, quant à elles, en hausse de 7,2 % en AE et de 13,2 % en CP, soit respectivement + 65,1 millions d'euros et + 84,1 millions d'euros.

L'évolution de ces dépenses apparaît toutefois contrastée entre les deux programmes. Pour la police nationale, les crédits de fonctionnement augmentent en AE (+ 5,9 %) et en CP (+ 13,3 %), tout comme les crédits d'investissements (+ 22,2 % et + 30,7 %). Pour la gendarmerie nationale, les crédits de fonctionnement baissent en AE (- 2,7 %) et augmentent en CP (+ 6,6 %), tandis que les crédits d'investissement baissent tant en AE qu'en CP (- 20,5 % et - 8,4 %).

La dynamique des dépenses de fonctionnement et d'investissement, tout en étant globalement positive, apparaît trop modeste au regard de la hausse des dépenses de personnel, qui créent en outre des besoins additionnels en équipements et en matière d'immobilier, alors que les besoins existants n'étaient déjà pas entièrement satisfaits. Le rapporteur spécial attire en particulier l'attention sur une évolution des crédits hors titre 2 pas assez satisfaisante concernant la gendarmerie nationale pour 2023.

**Il est en effet indispensable de poursuivre la dynamique constatée depuis 2020, notamment dans le cadre du plan de relance, pour améliorer la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure.** C'est ce qu'annonce le projet annuel de performance de la mission, qui précise que les crédits annuels hors titre 2 en 2025 pour les deux programmes seraient supérieurs de 19,3 % en AE et de 21,9 % en CP à ceux de 2022. Il conviendra d'y être vigilant.

**En 2023, les crédits demandés d'investissement et de fonctionnement de la police et de la gendarmerie nationales sont dédiés notamment à la modernisation numérique et de l'équipement et à l'immobilier des deux forces.**

Conformément aux priorités fixées par le projet de « LOPMI », des crédits supplémentaires sont affectés en 2023 à la transformation numérique de la police et de la gendarmerie nationale. Sont ainsi prévus des efforts pour :

- **développer les outils numériques** des forces de sécurité intérieure afin d'améliorer leurs conditions de travail et favoriser leur présence et leur efficacité sur le terrain : déploiement d'outils de travail en mobilité, suite du développement du réseau radio du futur, *etc.* ;

- **renforcer les moyens de lutte contre la cybercriminalité** : augmentation du nombre de « cyber-patrouilleurs », création d'une Agence du numérique des forces de sécurité intérieure (ANFSI) et d'un centre national de formation cyber (CNF), *etc.* ;

- **améliorer la relation numérique avec les citoyens** : création d'applications et de sites internet dédiés (magendarmerie.fr, moncommissariat.fr, Ma Sécurité, THESEE, plainte en ligne, *etc.*), mise en place d'un 17 « cyber » pour signaler les cyberattaques et escroqueries en ligne, *etc.*

**L'équipement des policiers et gendarmes fait également l'objet d'efforts pour assurer l'opérationnalité de nos forces et accompagner les hausses d'effectifs** mais également pour faire face aux enjeux sécuritaires qui entoureront la **Coupe du Monde de Rugby en 2023 et les Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024**. Sont notamment prévus en 2023 le renouvellement des équipements de protection, d'intervention et de maintien de l'ordre, de l'habillement, des outils technologiques de pointe (notamment les drones) et le durcissement des capacités de projection de la gendarmerie nationale face à la diversification des menaces (nouveaux hélicoptères, blindés, *etc.*).

Par ailleurs, **l'immobilier de la police nationale semble rester une priorité pour le budget 2023**, en dépit de l'extinction progressive du plan de relance. Les dépenses d'investissement atteindront 476,4 millions d'euros en AE (+ 74 millions d'euros) et 226,2 millions d'euros en CP (+ 56 millions d'euros). Ces montants sont **un peu supérieurs à ceux de l'année dernière, y compris en incluant les crédits du plan de relance** (458,4 millions d'euros en AE et 225,8 millions d'euros en CP).

S'agissant de la **gendarmerie nationale, les crédits d'investissement d'immobilier portés par le programme budgétaire « Gendarmerie nationale » sont en baisse en AE (- 42,5 millions d'euros) mais en hausse en CP (+ 13,5 millions d'euros) par rapport à 2022** et s'établissent à 142,6 millions d'euros en AE et 126,7 millions d'euros en CP.

**Le rapporteur spécial rappelle, s'agissant de l'immobilier, et en particulier concernant la gendarmerie nationale, que l'effort doit être maintenu sur la durée**, d'autant plus dans le contexte des orientations portées par le projet de LOPMI en matière d'effectifs et de développement des implantations locales.

**Concernant le parc automobile, les crédits dédiés à son renouvellement sont moins importants que l'année dernière.** Même si l'effort fourni ces dernières années a été très important dans ce domaine, le rapporteur spécial insiste sur les **besoins importants qui demeurent**. Pour la police nationale, les crédits destinés au renouvellement du parc automobile de la police nationale s'établissent à 150,3 millions d'euros en AE et en CP pour le renouvellement de 2 800 véhicules légers et deux roues et 400 véhicules lourds et spécialisés. Pour la gendarmerie nationale, la dotation sera de 106 millions d'euros en AE et de 97,3 millions d'euros en CP, pour l'acquisition de 2 000 véhicules.

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

L'accidentalité routière de **l'année 2020** est restée très particulière du fait de l'impact de la pandémie et des mesures gouvernementales en découlant, visant notamment à réduire les déplacements des citoyens. 2 780 personnes avaient perdu la vie sur les routes de France en 2020 (- 20,1 % par rapport

à 2019). **En 2021**, année encore marquée par les restrictions de déplacements dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, la mortalité a augmenté par rapport à 2020 ; 3 219 personnes ont été tuées sur les routes de France, dont 2 944 en métropole et 275 dans les Outre-mer. **Par rapport à 2019 cependant, année de référence avant la pandémie, la mortalité a diminué de 9,2 % et l'accidentalité de 4,4 %.**

Le bilan sur les **sept premiers mois 2022** présente une **augmentation de la mortalité routière par rapport à 2019**. Le nombre de morts sur les routes au deuxième semestre 2019 ayant été particulièrement bas, il est attendu que le nombre de tués en 2022 soit plus élevé qu'en 2019.

**Le programme 207 « Sécurité et éducation routières » est marqué par une hausse de ses crédits de 24,24 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.** Cette augmentation par rapport à 2022 s'explique principalement par une hausse des dépenses d'études et de recherche (+ 4,7 millions d'euros) et de communication auprès du grand public (+ 6,4 millions d'euros)<sup>1</sup>, de l'enveloppe consacrée au financement du « permis à un euro par jour »<sup>2</sup>, par la poursuite de l'acquisition de kits de dépistage et de kits de vérification utilisés par les forces de l'ordre lors de contrôles routiers dans le cadre de la lutte contre l'usage de stupéfiants, et par le remboursement de la mise à disposition des agents de La Poste pour les examens du permis de conduire.

**Les recettes et les crédits du CAS « Radars sont en hausse de 6,9 %.** Les dépenses du CAS comprennent notamment **200 millions d'euros prévus pour la modernisation, la maintenance et le déploiement des radars automatiques.** Le parc de radars était de 4 447 au 1<sup>er</sup> septembre 2022 ; il devrait être de 4 600 fin 2023. Les **crédits en faveur du programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »** sont, au titre de 2023, d'un montant prévisionnel de 656,4 millions d'euros, **en hausse de 9,3 % par rapport à 2022.**

**Réunie le mardi 8 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Elle a également proposé d'adopter l'article 46 ter sans modification.**



**Philippe DOMINATI**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (Les Républicains)  
de Paris

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28

<sup>1</sup> Ces deux hausses semblent toutefois liées à des baisses concomitantes pour des actions similaires prises en charge par le CAS « Radars ».

<sup>2</sup> En raison de la hausse anticipée des taux d'intérêt.