

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIII

SÉCURITÉS

Par M. Henri LEROY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE ENGAGÉE MAIS ENCORE INSUFFISANTE AU REGARD DE LA DÉGRADATION DU CONTEXTE SÉCURITAIRE	8
A. DES MENACES ÉLEVÉES ET DIVERSES.....	8
1. <i>Un niveau de délinquance toujours élevé</i>	8
2. <i>L'émergence de nouvelles menaces</i>	9
B. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS APRÈS DES ANNÉES DE FORTE BAISSÉ.....	10
1. <i>Une évolution à la hausse des crédits au cours des dernières années</i>	10
2. <i>Une légère augmentation des crédits en 2018, qui reflète des réalités différentes selon les programmes</i>	11
a) Un effort budgétaire maintenu pour la police nationale.....	12
b) Un budget de la gendarmerie nationale en stagnation, malgré l'élargissement de ses missions.....	12
c) Une hausse du budget de la sécurité routière.....	13
II. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS QUI MASQUE LA NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE D'AMÉLIORER LES CONDITIONS MATÉRIELLES DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	14
A. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DES FORCES OPÉRATIONNELLES.....	14
1. <i>Les effectifs de la police nationale</i>	14
2. <i>Les effectifs de la gendarmerie nationale</i>	17
3. <i>Les conséquences préoccupantes de la réforme des rythmes de travail</i>	18
a) La réforme du temps de travail au sein de la police nationale	18
b) Une réforme en cours d'application au sein de la gendarmerie.....	20
B. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DU RISQUE DE PAUPÉRISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	21
1. <i>Une hausse insuffisante des crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la police nationale</i>	21
a) Une modernisation des équipements à accentuer	22
b) Un parc automobile vieillissant	23
c) La rénovation du parc immobilier, variable d'ajustement du budget de la police nationale.....	23
d) Un investissement insuffisant sur la formation	24
2. <i>Une évolution contrastée des crédits de la gendarmerie nationale</i>	25
a) Un effort à poursuivre en matière d'équipements	26
b) Des prévisions de renouvellement du parc automobile encore insuffisantes	27
c) Des efforts de rénovation du parc immobilier en-deçà des besoins	27
d) La dette des loyers immobiliers : un risque important de dérive budgétaire	29

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UN DÉFI D'AMPLEUR POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	30
A. UNE TRÈS FORTE PRESSION MIGRATOIRE	30
B. UNE CONSOLIDATION ET UNE RÉORGANISATION RAPIDE DES DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ QUI MÉRITENT D'ÊTRE POURSUIVIES	31
1. <i>Une adaptation des dispositifs législatifs et réglementaires</i>	31
2. <i>Un renforcement significatif des moyens humains</i>	32
3. <i>Une implication coordonnée de l'ensemble des forces de sécurité intérieure</i>	33
4. <i>Une modernisation nécessaire des équipements de contrôle</i>	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, le mardi 14 novembre 2017¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 22 novembre 2017², sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Henri Leroy**, **les crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », du projet de loi de finances pour 2018.**

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis, a constaté que si le budget de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », poursuit sa hausse en 2018, avec une augmentation de ses crédits de 2,36 % en autorisations d'engagement et de 1,34 % en crédits de paiement par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2017, sa structure et son contenu soulèvent d'importantes difficultés.

Il a observé que la stratégie du Gouvernement, qui prévoit la création, en 2018, de 1 376 emplois supplémentaires dans la police nationale et de 500 emplois dans la gendarmerie nationale, s'inscrit dans la droite ligne de celle des gouvernements précédents, qui ont fait de l'augmentation des effectifs le point focal de la politique de sécurité intérieure.

Le rapporteur pour avis a toutefois déploré que cet effort budgétaire sur les moyens humains masque une sous-dotation manifeste des crédits de fonctionnement et d'investissement.

Il s'est notamment inquiété de ce que ce le budget des programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale » ne permette pas de poursuivre la mise à niveau des équipements des forces de sécurité, d'enrayer le vieillissement des parcs automobiles ni d'assurer la rénovation des parcs immobiliers, aujourd'hui dans un état avancé de délabrement.

Il a également fortement regretté l'absence de crédits fléchés dans le projet de loi de finances pour 2018 pour résorber l'importante dette accumulée par la gendarmerie sur le paiement de ses loyers immobiliers.

Enfin, après avoir fait état de l'importance de la pression migratoire sur le territoire national, il a dressé un bilan de la mobilisation exceptionnelle, au cours des deux dernières années, des forces de sécurité intérieure en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, tout en regrettant qu'elles ne disposent pas des moyens matériels et technologiques suffisants pour mener à bien leur mission.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171113/lois.html#toc2>

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

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport pour avis porte sur trois des quatre programmes que compte la mission « *Sécurités* » du projet de loi de finances pour 2018 : les programmes 152 « *Gendarmerie nationale* », 176 « *Police nationale* » et 207 « *Sécurité et éducation routières* ». Le programme 161 « *Sécurité civile* » fait quant à lui l'objet d'un avis distinct présenté par notre collègue Catherine Troendlé.

L'examen des crédits alloués à ces trois programmes par le projet de loi de finances pour 2018 intervient une nouvelle fois dans un contexte sécuritaire tendu. La prégnance de la menace terroriste, l'importance de la pression migratoire à laquelle notre pays fait face depuis désormais plus de deux ans de même que le maintien d'un niveau élevé de délinquance ont impliqué au cours des derniers mois une mobilisation sans précédent des forces de sécurité intérieure sur notre territoire.

Eu égard au niveau élevé et à la diversité des menaces, les gouvernements successifs ont engagé au cours des dernières années un effort budgétaire et élaboré des plans de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration clandestine. Ainsi, les effectifs des forces de police et de gendarmerie ont été renforcés au cours des derniers exercices budgétaires et un effort de mise à niveau sur les moyens matériels a été initié, sans toutefois atteindre le niveau exigé par l'aggravation de la situation.

Conformément aux récentes annonces du Président de la République aux forces de sécurité intérieure, le budget de la mission « *Sécurités* » sera en hausse en 2018. Dans le projet de loi de finances initial, les crédits des trois programmes examinés par le présent rapport pour avis se montaient en effet à 19,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 19,26 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 2,36 % et 1,34 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Cet effort budgétaire demeure toutefois bien en-deçà des attentes et des besoins des forces de sécurité intérieure, dont les conditions matérielles continuent de se dégrader, contribuant au mal-être généralisé au sein de la police nationale comme de la gendarmerie nationale.

Enfin, par-delà la présentation des crédits de la mission, votre rapporteur a souhaité, au regard des priorités budgétaires définies dans le projet de loi de finances, présenter de manière plus approfondie les dispositifs mis en œuvre en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

I. UNE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE ENGAGÉE MAIS ENCORE INSUFFISANTE AU REGARD DE LA DÉGRADATION DU CONTEXTE SÉCURITAIRE

Dans un contexte budgétaire contraint, la mission « *Sécurités* » connaît depuis 2010 une augmentation de ses crédits.

Cet effort budgétaire, plus que nécessaire dans un contexte sécuritaire tendu, nécessite toutefois d'être accentué afin de conférer aux forces de sécurité les moyens de mener à bien leurs missions.

A. DES MENACES ÉLEVÉES ET DIVERSES

1. Un niveau de délinquance toujours élevé

Malgré des évolutions contrastées au cours des cinq dernières années, la délinquance se maintient à un niveau élevé sur notre territoire. Si l'on peut se féliciter de la réduction récente de la commission de certaines infractions, on observe toutefois une tendance générale à la hausse des indicateurs de la délinquance au cours de la dernière décennie, tendance qui se traduit nécessairement par une **augmentation importante de l'activité des forces de sécurité intérieure**.

La **délinquance d'appropriation**, terminologie qui recouvre les vols en tout genre ainsi que les cambriolages, connaît des évolutions contrastées depuis 2012. Ainsi, le nombre de vols à main armée a baissé d'environ 35 % au cours des cinq dernières années, le nombre des vols violents sans arme de 20 %. De même, les vols de véhicules ont baissé d'environ 8 % depuis 2012, et de 22 % depuis 2008. En revanche, le nombre de vols sans violence contre les personnes a connu, entre 2012 et 2016, une augmentation de 11 %. De même, le nombre de cambriolages est en très forte hausse au cours de la dernière décennie, de 44 %, même s'il s'est stabilisé depuis 2012 (+ 2 % entre 2012 et 2017).

En ce qui concerne les **atteintes aux personnes**, les faits constatés sont, dans l'ensemble, en hausse. Les coups et blessures volontaires ont connu une augmentation progressive au cours des dernières années (+ 6% depuis 2012, + 8 % depuis 2008). Le nombre d'homicides, qui s'était réduit de 13,5 % entre 2008 et 2012, a augmenté de près de 14 % depuis cette dernière date, une hausse qui s'explique principalement par les attentats

commis sur le territoire français en 2015 et en 2016. Les mises en cause sexuelles ont également connu une augmentation importante entre 2008 et 2017, de 58 %.

Enfin, le **trafic de stupéfiants** a sensiblement progressé au cours de la dernière décennie, le nombre de mises en cause pour trafic ou revente de stupéfiants ayant augmenté de près de 30 % entre octobre 2008 et octobre 2017.

2. L'émergence de nouvelles menaces

Depuis 2015, la France est confrontée à l'émergence de nouvelles menaces, qui ont fortement contribué à la dégradation du climat sécuritaire et nécessité une mobilisation sans précédent des forces de sécurité.

La **menace terroriste demeure à un niveau particulièrement élevé**. Depuis 2015, 239 personnes sont mortes en France dans des attentats terroristes. Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, 13 attentats auraient été déjoués par les forces de sécurité intérieure depuis le 1^{er} janvier 2017, preuve de la prégnance de la menace sur notre territoire.

Lors de son audition devant votre commission, le mardi 14 novembre 2017, le ministre de l'intérieur a précisé que cette menace, devenue durable, avait toutefois changé de nature, soumettant les services de renseignement et de sécurité à une pression sans précédent et les contraignant à une adaptation permanente de leurs méthodes. Jusqu'à présent exogène, autrement dit principalement basée sur des capacités de projection de groupes armés situés dans la zone syro-irakienne, elle serait devenue au cours des derniers mois plus endogène, fruit de l'action d'individus isolés, et par conséquent plus diffuse.

En parallèle, notre pays fait face depuis deux ans à **une pression migratoire sans précédent, qui nécessite la mobilisation de moyens exceptionnels** (voir III. *infra*).

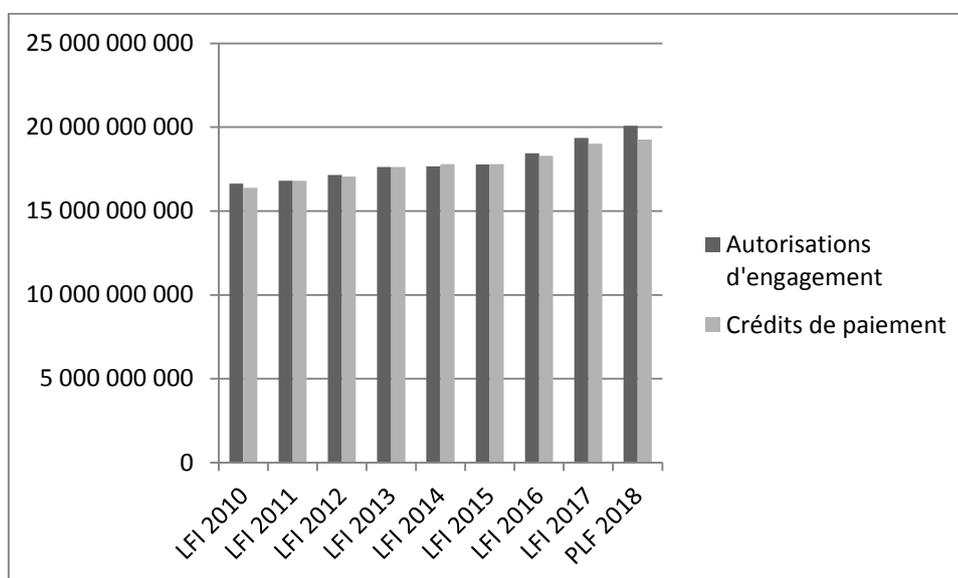
Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen depuis novembre 2015, et la révision récente du code frontières Schengen ont entraîné une aggravation conséquente de la charge opérationnelle des forces de sécurité intérieure. Au-delà des effectifs de la police aux frontières, traditionnellement affectés à cette mission, l'ensemble des forces de sécurité intérieure sont aujourd'hui impliquées, qu'il s'agisse des forces de police (compagnies républicaines de sécurité, forces de sécurité publique, service du renseignement intérieur, *etc.*) ou des forces de gendarmerie.

B. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS APRÈS DES ANNÉES DE FORTE BAISSSE

1. Une évolution à la hausse des crédits au cours des dernières années

La mission « Sécurité », hors programme 161 « sécurité civile », connaît une augmentation continue de ses crédits depuis plusieurs années. Entre 2010 et 2017, son budget a ainsi augmenté de 16,3 % en autorisations d'engagement et de 8,9 % en crédits de paiement.

Évolution du budget de la mission « Sécurité »¹ (en euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Cette évolution à la hausse des crédits de la mission s'est accélérée à compter de l'exercice 2016, notamment en raison de la mise en œuvre de différents plans de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration irrégulière, qui ont nécessité d'abonder le budget de la sécurité sur les deux derniers exercices budgétaires, avec un impact toutefois mesuré sur les conditions matérielles des forces de sécurité.

¹ Hors programme 161 « Sécurité civile ».

**Les plans de lutte contre le terrorisme
et contre l'immigration clandestine**

Depuis 2015, trois plans sectoriels ont été adoptés par le ministère de l'intérieur et font l'objet d'un effort budgétaire non négligeable :

- le **plan de lutte anti-terroriste (PLAT)**, annoncé en janvier 2015 et d'un montant total de 340 millions d'euros, prévoyait la création de 1 400 emplois supplémentaires et une augmentation des crédits d'investissement et de fonctionnement, notamment afin de renouveler les équipements des forces de l'ordre ;

- le **plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC)**, annoncé par le Premier ministre le 16 septembre 2015, prévoyait la création de 900 emplois supplémentaires en 2016 ;

- le **pacte de sécurité (2016-2017)**, annoncé après les attentats du 13 novembre 2015, prévoyait la création de 8 500 emplois supplémentaires et un renforcement significatif des moyens de la sécurité et de la justice.

2. Une légère augmentation des crédits en 2018, qui reflète des réalités différentes selon les programmes

Confortant l'évolution engagée au cours des précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une **hausse des crédits de la mission, qui s'élèvent à 19,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 19,26 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit des augmentations respectives de 2,36 % et 1,34 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Les crédits de la mission « Sécurités » par programme (en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI 2017	Demandées pour 2018	Évolution 2017-2018	Ouvertes en LFI 2017	Demandées pour 2018	Évolution 2017-2018
Prog. 176 - Police nationale	10 493 730 515	10 850 538 731	3,40 %	10 359 608 423	10 564 416 639	1,98 %
Prog. 152 - Gendarmerie nationale	8 814 594 677	8 913 396 674	1,12 %	8 608 766 435	8 657 739 410	0,57 %
Prog. 207 - Sécurité routière	38 827 452	39 946 030	2,88 %	38 827 452	39 946 030	2,88 %
Total (hors prog. 161 - Sécurité civile)	19 347 152 644	19 803 881 435	2,36 %	19 007 202 310	19 262 102 079	1,34 %

Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Votre rapporteur constate toutefois, compte tenu des prévisions d'inflation du Gouvernement¹, que cette augmentation est, en volume, nettement moindre, ne s'élevant qu'à **1,34 % en autorisations d'engagement** et à **0,59 % en crédits de paiement**.

a) Un effort budgétaire maintenu pour la police nationale

Le projet de loi de finances pour 2018 poursuit les efforts engagés au cours des dernières années pour consolider le budget de la police nationale.

Entre 2012 et 2017, le budget de la police nationale a augmenté de 13,2 % en autorisations d'engagement et de 23,8 % en crédits de paiement.

Cette tendance se poursuit en 2018, les crédits du programme 176 s'élevant à **10,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et à **10,56 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit des augmentations respectives, en valeur, de **3,4 % en autorisations d'engagement** et de **2 % en crédits de paiement**. En volume, l'évolution du programme sera de 2,37 % en autorisations d'engagement et de 0,96 % en crédits de paiement.

b) Un budget de la gendarmerie nationale en stagnation, malgré l'élargissement de ses missions

Le programme 152 relatif aux crédits de la gendarmerie nationale a lui aussi fait l'objet d'un redressement budgétaire au cours des dernières années, notamment au rythme des plans sectoriels de lutte contre le terrorisme et l'immigration irrégulière susmentionnés. Entre 2012 et 2017, son budget a ainsi augmenté de 11,8 % en autorisations d'engagement et de 9,7 % en crédits de paiement.

En 2018, le budget de la gendarmerie nationale s'élève à **8,91 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et à **8,66 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une **quasi-stagnation** par rapport aux crédits accordés par la loi de finances initiale pour 2017 (+ 1,12 % en autorisations d'engagement et + 0,57 % en crédits de paiement). **En euros constants, le budget de la gendarmerie nationale connaîtra une baisse de 0,44 % en crédits de paiement**.

Cette évolution, qui pèse sur les budgets de fonctionnement et d'investissement, est d'autant plus regrettable que la gendarmerie a vu le panel de ses missions s'élargir considérablement au cours des dernières années, avec un rôle accru en matière de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration irrégulière.

¹ Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation de l'indice des prix à la consommation de 1 % sur l'année 2018.

c) Une hausse du budget de la sécurité routière

En 2018, le budget du programme 207 « Sécurité et éducation routières » s'élève à **39,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement¹**, soit une augmentation de **2,9 %** en valeur et **1,85 %** en volume par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2017.

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières »

Le programme 207 comprend trois actions :

- **l'action n° 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme » (2,9 millions d'euros en 2018)**, inclut les crédits nécessaires à la réalisation d'études et d'expérimentations concernant les risques relatifs à l'insécurité routière, la communication auprès du public et l'évaluation des actions conduites ;
- **l'action n° 2 « Démarches interministérielles et communications » (16,3 millions d'euros en 2018)** permet le financement de l'ensemble des actions de prévention et de communication à l'égard du public en matière de sécurité routière ;
- **l'action n° 3 « Éducation routière » (20,8 millions d'euros en 2018)** regroupe les crédits affectés au financement de la formation à la sécurité routière, qui inclut notamment l'organisation des examens du permis de conduire, ainsi que la formation des personnels du réseau « éducation routière ».

Cette évolution budgétaire se traduit essentiellement par une augmentation des crédits de l'action n° 2 (+ 7,6 % par rapport à 2017), qui permet le financement des campagnes de communication et des actions de prévention en matière de sécurité routière.

L'article 66 du projet de loi de finances pour 2018, rattaché aux crédits de la mission « Sécurité », vise à prolonger d'une année la durée de vie du fonds d'amorçage en faveur des communes ou de leurs groupements faisant l'acquisition des équipements nécessaires à l'utilisation du procès-verbal électronique par les agents de police municipale.

L'extension de la durée de vie de ce fonds, créé par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, apparaît souhaitable à votre rapporteur dans la mesure où l'ensemble des communes ne se sont, à ce jour, pas dotées de ces équipements.

¹ Outre le programme 207, la politique de sécurité routière est financée par deux programmes du compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier » : le programme 751 « structures et dispositifs de sécurité routière » et le programme 753 « contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers ».

II. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS QUI MASQUE LA NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE D'AMÉLIORER LES CONDITIONS MATÉRIELLES DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

A. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DES FORCES OPÉRATIONNELLES

1. Les effectifs de la police nationale

Pour l'exercice 2018, le plafond d'emplois du programme 176 « *Police nationale* » est fixé à 150 708 postes équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une **hausse de 1 629 ETPT nets par rapport à l'année 2017**, tous les départs à la retraite étant par ailleurs remplacés.

Cette augmentation du plafond d'emplois se traduira par la **création de 1 376 emplois supplémentaires** à périmètre constant.

Le plan quinquennal de renforcement des effectifs des forces de sécurité

Le 18 octobre 2017, le Président de la République a annoncé, dans le cadre de son discours aux forces de sécurité intérieure, la **création de 10 000 emplois supplémentaires** pour les forces de sécurité, dont **7 500 pour la police nationale** et **2 500 pour la gendarmerie nationale**.

Selon les informations communiquées par la direction générale de la police nationale (DGPN), les créations de postes au sein de la police nationale devraient être étalées sur les cinq prochains exercices, selon le calendrier suivant :

- 1 376 postes en 2018 ;
- 1 798 postes en 2019 ;
- 1 808 postes en 2020 ;
- 1 058 postes en 2021 ;
- 1 058 postes en 2022.

Le renforcement quinquennal des effectifs devrait principalement concerner la mission de sécurité publique (4 259 postes supplémentaires), le renseignement (1 420 postes supplémentaires) ainsi que la lutte contre l'immigration irrégulière (757 postes supplémentaires). Devraient également être renforcés, dans une moindre mesure, les services concourant à la lutte contre le crime organisé (237 postes) ainsi que les services d'investigation (378 postes).

La priorité donnée à la lutte contre le terrorisme se poursuit, avec la création de 384 emplois supplémentaires, dont 275 destinés à renforcer les effectifs des services de renseignement. L'effort est par ailleurs maintenu pour les effectifs de la police aux frontières, qui sera dotée de 147 emplois supplémentaires en 2018.

Surtout, dans la droite ligne des annonces du Président de la République relatives à la **création d'une police de sécurité du quotidien**,

826 emplois supplémentaires devraient être créés en vue de renforcer la lutte contre la délinquance quotidienne et le rapprochement de la police de la population.

L'expérimentation de la police de sécurité du quotidien

Dans son discours aux forces de sécurité intérieure le 18 octobre dernier, le Président de la République a présenté les principales lignes de la future police de sécurité du quotidien, dont l'objectif est de réformer en profondeur l'organisation et les modalités d'action des forces de sécurité sur le territoire national.

Pensée comme devant dépasser l'opposition traditionnelle entre police de proximité et police d'intervention, la police de sécurité du quotidien devrait reposer sur trois objectifs :

1) donner aux forces de sécurité les moyens et les méthodes pour agir plus efficacement ;

2) déconcentrer davantage les politiques de sécurité et renforcer les partenariats locaux avec les collectivités territoriales, les polices municipales, les associations, *etc.* ;

3) renforcer le lien avec la population, en améliorant l'accessibilité des services publics de la sécurité, en améliorant la communication sur l'action des forces de l'ordre, en développant la participation citoyenne à l'action de sécurité.

La mise en place de cette politique débutera, au premier semestre 2018, par l'expérimentation de nouveaux dispositifs dans une quinzaine de circonscriptions de sécurité, réparties sur le territoire.

En termes de catégories d'emploi, les variations d'effectifs en 2018 poursuivent les orientations politiques engagées les années précédentes, qui tendent à **privilégier le renforcement des forces de sécurité opérationnelles.**

Ainsi, l'effort porte principalement sur les effectifs de gradés et de gardiens de la paix (915 emplois supplémentaires), les personnels techniques (400 emplois supplémentaires) et les personnels scientifiques (180 emplois supplémentaires).

Des créations d'emplois sont également prévues pour les personnels administratifs (278 emplois supplémentaires), notamment afin de procéder à la substitution d'emplois de personnels actifs par des personnels civils. Votre rapporteur salue cette orientation, qui devrait permettre de **redéployer sur le terrain les forces actives de la police nationale, actuellement affectées sur des missions administratives** de manière à renforcer les capacités opérationnelles et à recentrer les forces de sécurité sur leur cœur de métier.

À l'inverse, les corps de conception, de direction et de commandement, qui ont déjà connu une baisse significative de leurs effectifs au cours des derniers exercices, perdent à nouveau 364 emplois en 2018.

Enfin, le nombre des adjoints de sécurité, qui avait baissé au cours de l'exercice 2017, reste stable en 2018.

L'évolution de la réserve civile

La réserve civile de la police nationale, instituée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, est composée :

a) d'une réserve statutaire, qui découle de l'obligation de disponibilité des policiers dans les cinq années suivant leur départ à la retraite et jusqu'à 65 ans ;

b) d'une réserve volontaire, ouverte, depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, à tout citoyen âgé de 18 à 65 ans, sous réserve du contrôle de la capacité physique et morale que requiert un emploi dans la police nationale.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a élargi la réserve statutaire aux anciens adjoints de sécurité disposant de trois ans d'ancienneté et n'ayant pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Depuis la création de la réserve volontaire, l'emploi des réservistes a suivi l'évolution de l'enveloppe budgétaire consacrée à la réserve civile.

Le renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme a, depuis 2015, permis d'accroître fortement le nombre de réservistes employés. Ainsi, entre 2016 et 2017, le nombre de réservistes a augmenté de 32 %, et s'élevait, au mois de septembre 2017, à 11 900. La croissance du nombre de vacations réalisées est encore plus importante, avec une hausse de 43 % entre 2016 et 2017.

Le projet de loi de finances pour 2018 inclut un nouvel **accroissement de la réserve civile**, avec un objectif-cible de **5 000 réservistes supplémentaires** en 2018.

Financée partiellement par les plans de lutte contre le terrorisme au cours des deux derniers exercices budgétaires, la réserve civile fera l'objet d'une programmation budgétaire annuelle à compter de l'exercice 2018. Le montant des crédits devrait s'élever à **39 millions d'euros**, contre 32 millions d'euros en 2017.

Les crédits du titre II, destinés à financer la masse salariale, augmentent en 2018 de **2 % par rapport à l'exercice 2017, passant de 9,188 à 9,374 milliards d'euros**¹. Cette augmentation des crédits par rapport au précédent exercice est principalement liée à :

- l'impact des créations de postes (+ 56,5 millions d'euros) ;
- l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 3,2 millions d'euros) ;
- l'effet du glissement-vieillesse-technicité (+ 16 millions d'euros) ;
- l'application de mesures catégorielles, notamment liées à la poursuite de la mise en œuvre du protocole pour la valorisation des carrières au sein de la police nationale conclu en avril 2016 (+ 61,8 millions d'euros).

¹ Ces montants incluent la contribution au compte d'affectation spéciale « pensions ».

2. Les effectifs de la gendarmerie nationale

En 2018, le plafond d'emplois de la gendarmerie nationale atteint 100 768 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une augmentation de 576 ETPT par rapport au plafond d'emplois autorisé par la loi de finances initiale pour 2017.

Le plan présidentiel de renforcement des forces de sécurité intérieure se traduira en effet, pour la gendarmerie nationale, par la **création de 500 emplois supplémentaires en 2018**, sur les 2 500 prévus sur l'ensemble du quinquennat, tous les départs à la retraite étant par ailleurs remplacés.

Compte tenu de la suppression de 41 emplois (33 emplois supprimés en administration centrale et 8 transférés au programme 307 « *Administration territoriale* »¹), les créations nettes d'emplois en 2018 s'établissent à 459.

Selon les informations communiquées par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), entendue par votre rapporteur, **ces emplois supplémentaires devraient principalement être positionnés au sein des unités territoriales.**

En termes de catégories d'emploi, **les créations de postes se traduiront principalement par un renforcement des forces opérationnelles**, notamment de la catégorie des sous-officiers (505 emplois supplémentaires).

Un effort est par ailleurs consenti en faveur des personnels techniques (132 emplois supplémentaires) et des personnels administratifs (187 emplois supplémentaires). Cette évolution, qui résulte de la conduite d'un processus de remplacement des personnels militaires par des personnels civils pour la réalisation de tâches de soutien, va dans le bon sens dans la mesure où elle vise à recentrer les forces opérationnelles sur leur cœur de métier, le « terrain ».

Le nombre d'emplois d'officiers est quant à lui en baisse (- 329 emplois), de même que celui des emplois d'ouvriers (- 34).

La problématique des « trous à l'emploi » dans la gendarmerie

La gendarmerie nationale connaît depuis plusieurs années un écart important entre le plafond d'emplois autorisés en loi de finances et le nombre d'emplois effectivement pourvus. Ainsi, selon les informations prévisionnelles communiquées par la DGGN, 98 664 ETPT devraient être pourvus sur l'année 2017, pour un plafond d'emplois autorisé de 100 192, soit un écart de 1 528 ETPT.

¹ Le transfert de 8 emplois vers l'administration territoriale a pour objet de renforcer les effectifs en charge de l'asile sur les guichets « éloignement » des préfectures.

Cet écart résulte de plusieurs facteurs :

- une sous-dotation du titre II du programme 152 en 2009, date de rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, **l'écart n'ayant depuis jamais été comblé** ;
- un déficit de recrutement au sein de certaines catégories d'emplois, notamment pour les officiers et les sous-officiers, qui présentaient, à l'été 2017, des taux de vacance respectifs de 4 % et 3 %.

Les crédits affectés au financement de la masse salariale sont en hausse de 0,5 % en 2018 par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2017 et atteignent **7,31 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. Cette très légère évolution des crédits du titre II, malgré l'augmentation conséquente des effectifs, s'explique par plusieurs facteurs :

- le renforcement de catégories d'emplois de grades moins élevés au détriment de personnels plus gradés (officiers notamment) limite tout d'abord le coût du schéma d'emploi prévu par le projet de loi de finances, qui s'élève à 17,1 millions d'euros ;

- par ailleurs, le remplacement de départs à la retraite par des effectifs nouvellement entrés dans la gendarmerie nationale se traduit par une réduction de 35,6 millions d'euros, au titre du glissement-vieillesse-technicité.

Une augmentation de 61,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est par ailleurs prévue pour le financement des mesures catégorielles.

3. Les conséquences préoccupantes de la réforme des rythmes de travail

a) La réforme du temps de travail au sein de la police nationale

L'organisation du temps de travail des personnels de la police nationale a fait l'objet d'une réforme globale au cours des derniers mois.

Cette réforme était tout d'abord rendue nécessaire pour **transposer la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail**, les cycles de travail des agents de la police nationale n'étant pas conformes aux règles de temps de travail (48 heures hebdomadaires maximales) et de repos quotidien (11 heures quotidiennes consécutives) fixées par la directive.

En parallèle, le lancement, en 2014, de concertations au sein de la police nationale relatives à la modernisation de la gestion des ressources

humaines, notamment afin d'assurer une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée des agents, a conduit à une réflexion sur la **réorganisation des cycles de travail**.

Conformément aux engagements pris par la France auprès de la Commission européenne de transposer la directive avant le 1^{er} janvier 2017, deux instructions modifiant l'instruction générale relative à l'organisation du travail dans la police nationale, l'une en date du 19 septembre 2016, l'autre du 4 mai 2017, ainsi que le décret n° 2017-109 du 30 janvier 2017, ont été prises afin de **mettre en conformité les rythmes de travail de la police nationale avec le droit de l'Union européenne, tout en accordant une plus grande attention à la qualité de vie des agents**.

L'application de ces cycles de travail, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, est négociée au niveau de chaque département, au sein des comités techniques départementaux, en fonction des contraintes opérationnelles de chaque service et de chaque territoire.

Les nouveaux cycles de travail au sein de la police nationale

Les cycles de travail au sein de la police nationale sont désormais au nombre de 5¹ :

- le **cycle 4/2 classique**, qui était en vigueur avant la réforme, organise le travail en quatre vacations consécutives de matin ou d'après-midi, suivies de deux jours de repos ;
- le **cycle « 4/2 compressé »** repose sur une séquence de 3 vacations de matin ou d'après-midi suivies de 2 jours de repos, 4 vacations de matin ou d'après-midi puis 2 jours de repos ;
- le **cycle « 4/2 panaché »** se caractérise par 2 vacations de matinée, suivies de 2 vacations d'après-midi et de 2 jours de repos ;
- le **cycle dit de la « vacation forte »** repose sur trois vacations consécutives de matin ou d'après-midi, suivies de deux jours de repos. Il permet de réduire le nombre de week-ends travaillés à 1 sur 2, contre 5 sur 6 pour le cycle 4/2;
- le **cycle « 2/2/3 »** repose sur une séquence de 3 journées ou nuits de travail, 2 jours de repos, 2 journées ou nuits de travail, 2 jours de repos.

Selon les données communiquées à votre rapporteur à l'occasion de ses auditions, la plupart de ces nouveaux cycles de travail peuvent être mis en place à moyens constants.

En revanche, le **cycle dit de la « vacation forte » a des conséquences opérationnelles non négligeables**, dans la mesure où sa mise en œuvre ne permet pas aux unités de fonctionner à effectifs équivalents.

¹ L'application de ces cycles de travail concerne principalement les personnels exerçant leurs fonctions selon des plages horaires différentes d'un jour à l'autre, en brigades ou en horaires décalés. Ne sont en revanche pas concernés les personnels exerçant des missions de soutien ou de traitement judiciaire.

Au sein de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), direction la plus concernée par la réforme des cycles de travail, 15 % des unités sont actuellement concernées par la mise en place de ce cycle. **Le coût en termes d'effectifs est estimé à 433 équivalents temps plein (ETP).**

Face à l'engouement des agents pour cette nouvelle organisation du temps de travail, qui leur permet de bénéficier de plus nombreux week-ends libres, la DCSP craint une extension de son application, malgré la consigne donnée aux directeurs territoriaux de sécurité de tenir compte, dans la définition des cycles de travail, des ressources disponibles ainsi que des contraintes de service. À titre indicatif, **le coût de sa généralisation est évalué à 5 869 agents de police et à 1 226 adjoints de sécurité**, soit une perte significative en termes d'effectifs très largement supérieure aux créations d'emplois prévues.

b) Une réforme en cours d'application au sein de la gendarmerie

La gendarmerie nationale est elle aussi confrontée à des difficultés d'application de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

À la suite de plusieurs recours devant la Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil d'État, l'instruction régissant le temps de travail au sein des unités de gendarmerie nationale, dite « *instruction 1000* », a été abrogée, nécessitant la publication par la DGGN d'une instruction provisoire. Cette dernière, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2016, intègre l'obligation de repos de 11 heures consécutives. Seule la durée maximale hebdomadaire de 48 heures demeure non appliquée.

Lors de son audition, la DGGN a indiqué à votre rapporteur que l'application de ces nouvelles dispositions complexifiait l'organisation opérationnelle et **réduisait de manière significative les capacités opérationnelles de ses services**. Selon les estimations qui lui ont été communiquées, elle aurait entraîné une réduction des capacités opérationnelles globales de 5 %, une réduction du service nocturne de 3 % et une réduction des capacités de la gendarmerie mobile de 12 %. De même que pour la police nationale, cette perte opérationnelle ne serait à ce stade pas comblée par les créations d'emplois envisagées.

Aussi, **s'il approuve l'économie générale de la réforme des cycles de travail, bénéfique à la qualité de vie des forces de sécurité, votre rapporteur s'inquiète-t-il de ses conséquences opérationnelles**, et notamment de l'affaiblissement des capacités d'intervention des forces de sécurité de proximité qui pourrait en résulter. Alors que se profile une réorganisation d'ampleur des forces de sécurité sur le territoire, il constate qu'une telle réforme des rythmes de travail risque de fragiliser, avant même sa mise en œuvre, la future police de sécurité du quotidien que le Président de la République a appelée de ses vœux.

B. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DU RISQUE DE PAUPÉRISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Plus que l'insuffisance des effectifs, votre rapporteur a pu constater, à l'occasion de ses auditions comme de ses déplacements, que les forces de sécurité intérieure regrettaient de ne pas être dotées des moyens matériels suffisants pour mener à bien leurs missions.

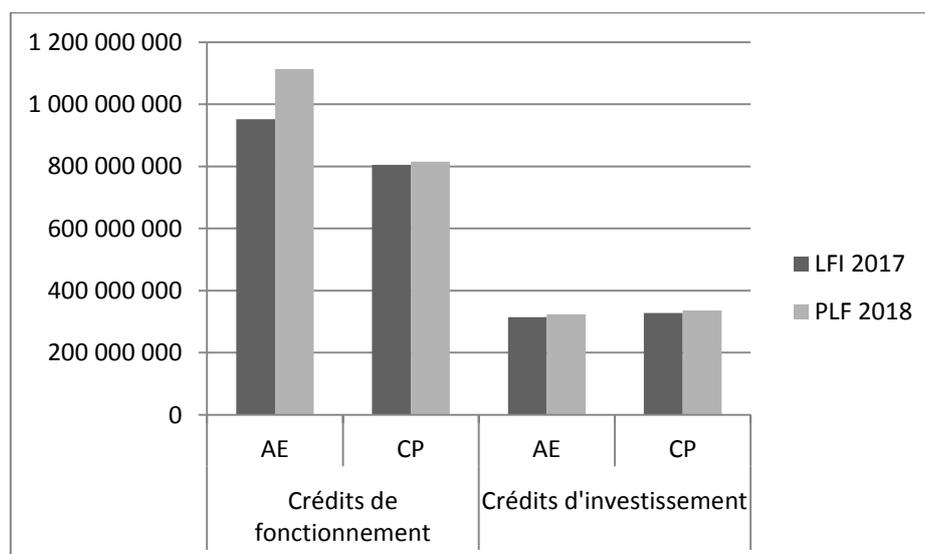
Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit, dans cette optique, une augmentation des crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la police nationale et à la gendarmerie nationale.

Bien qu'elle doive être saluée, cette évolution apparaît toutefois vraiment insuffisante au regard des difficultés et des besoins constatés. Face à la montée en puissance de nouvelles menaces, la modernisation des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, qui ont fait l'objet d'un sous-investissement chronique pendant plusieurs années, constitue en effet un enjeu fondamental pour garantir l'efficacité des agents dans la conduite de leurs missions et lutter contre le mal-être croissant qui les gagne.

1. Une hausse insuffisante des crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la police nationale

En 2018, les crédits de fonctionnement comme d'investissement du programme 176 sont en hausse par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.

Évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement du programme 176 « Police nationale » (en euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Les crédits de fonctionnement (Titre III) s'élèvent à 1,11 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 814,65 millions d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 17,04 % et 1,26 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017. La forte augmentation constatée des autorisations d'engagement s'explique principalement par une hausse des dépenses d'entretien des bâtiments.

Les crédits d'investissement (Titre V) augmentent quant à eux de 2,70 % en autorisations d'engagement (323,29 millions d'euros) et de 2,59 % en crédits de paiement (335,98 millions d'euros).

a) Une modernisation des équipements à accentuer

Les crédits destinés à financer les équipements des forces de sécurité intérieure, d'un montant de 122 millions d'euros en 2017, s'élèveront à **113,91 millions d'euros en 2018 (en crédits de paiement), soit une diminution de 7 %.**

L'enveloppe initialement allouée dans le projet de loi de finances pour 2017 aux équipements des forces de police avait fait l'objet, dans le cadre de la discussion parlementaire, d'un abondement exceptionnel de 37 millions d'euros au titre de la mise en place du plan de sécurité publique, destiné à l'acquisition d'armements, d'habillements et de moyens de protection et d'intervention supplémentaires. Aussi est-il surprenant d'observer une baisse des crédits de fonctionnement en 2018 par rapport à l'exercice en cours alors que l'effort, compte tenu du retard à rattraper, aurait dû être maintenu, voire accentué.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de procéder au remplacement de certains équipements de protection obsolètes, au renouvellement des matériels d'intervention (menottes, bâtons de défense, etc.) et de certains armements. Les prévisions budgétaires intègrent par ailleurs la nécessité d'équiper les effectifs supplémentaires de la police nationale prévue dans le plan de renforcement des emplois de la police nationale.

À ces moyens s'ajoutent les crédits destinés à la modernisation technologique de la police nationale et à l'entretien de son parc informatique. En 2018, 145,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 131,53 millions d'euros en crédits de paiement de crédits de fonctionnement sont budgétés, soit des montants équivalents à 2017. S'y ajoutent 77,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 78 millions d'euros en crédits de paiement pour les dépenses d'investissement informatique, qui devraient notamment permettre d'assurer les indispensables évolutions de certains fichiers et le développement d'applications spécifiques pour le renseignement et la lutte contre l'immigration irrégulière.

Au vu de ces évolutions contrastées, votre rapporteur insiste sur la nécessité de ne pas considérer l'augmentation des effectifs comme le point

focal de la politique de sécurité. Comme il a pu le constater lors de ses déplacements, il regrette que l'augmentation des effectifs dans certains services n'ait pas toujours été accompagnée d'une adaptation des moyens matériels, avec pour conséquence une réduction des capacités opérationnelles des forces de sécurité.

b) Un parc automobile vieillissant

En 2018, les crédits d'investissement destinés à l'acquisition de moyens mobiles, véhicules légers comme lourds, s'élèvent à 76,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 64 millions d'euros en 2017, soit une **augmentation de 25 %**.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ces crédits devraient notamment permettre de financer le remplacement de 2 500 véhicules légers ainsi que de procéder au renouvellement d'une partie du parc lourd.

De l'avis de votre rapporteur, cet investissement apparaît plus que nécessaire compte tenu de l'état du parc automobile de la police nationale. En effet, le sous-investissement chronique entre 2007 et 2015 a emporté deux conséquences majeures : d'une part, la diminution progressive du parc automobile, qui a chuté de 33 189 véhicules en 2007 à 28 090 en 2015 ; d'autre part, son vieillissement, l'âge moyen des véhicules, qui s'élevait à 4 ans et 10 mois en 2010, s'élevant à 6 ans et 9 mois en 2017.

Si les efforts budgétaires des trois derniers exercices ont permis d'inverser la tendance, le parc automobile atteignant, en 2017, 29 730 véhicules, **un effort budgétaire plus soutenu sur la durée apparaît nécessaire, à défaut de quoi le vieillissement du parc automobile se poursuivra**, avec des conséquences importantes sur les capacités opérationnelles des forces de sécurité intérieure. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, un entretien efficient du parc automobile léger, composé d'environ 20 000 véhicules, nécessiterait un renouvellement d'un cinquième du parc chaque année, soit 4 000 véhicules, objectif bien supérieur aux prévisions inscrites dans le projet de loi de finances pour 2018. Il peut par ailleurs être regretté que les projections d'évolution du parc automobile en 2018 n'intègrent pas les nouveaux besoins en véhicules liés à la croissance des effectifs de la police nationale.

c) La rénovation du parc immobilier, variable d'ajustement du budget de la police nationale

Le parc immobilier de la police nationale, qui comprend les bâtiments occupés par les services de police (commissariats, hôtels de police, cantonnements et casernements, etc.) ainsi que certains locaux annexes (stands de tirs, ateliers), pour un total de 1 871 sites et 3 millions de m², est essentiellement un parc domanial (2,5 millions de m², soit 83 % du parc) et

pour une faible part seulement un parc locatif (0,5 millions de m², soit 17 % du parc).

Le vieillissement de ce parc immobilier, très largement décrié par les interlocuteurs entendus par votre rapporteur, a justifié une augmentation progressive des crédits consacrés à l'investissement immobilier, qui servent au financement des constructions immobilières et des opérations de maintenance lourde.

En 2018, les crédits affectés à l'investissement immobilier s'élèvent à **164 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 176,53 millions d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 7 % et de 17 %**. Cette évolution à la hausse reflète notamment une augmentation des crédits de maintenance, fléchés vers la rénovation et la mise aux normes de certains bâtiments.

À ces montants s'ajoutent 377,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et 246,11 millions d'euros en crédits de paiement pour couvrir les dépenses de fonctionnement, à savoir les loyers ainsi que les dépenses d'entretien courant du parc immobilier. Ces crédits sont également en augmentation par rapport à l'exercice 2017, de 33 % en autorisations d'engagement et de 12 % en crédits de paiement.

De même que pour les équipements matériels et mobiles, le projet de loi de finances pour 2018 reflète un effort budgétaire en matière immobilière.

Toutefois, **alors même que l'état de délabrement de certains locaux justifierait que la rénovation immobilière soit définie comme un axe budgétaire prioritaire, votre rapporteur regrette que les crédits d'investissement immobilier servent, dans la pratique, de variable d'ajustement**. En effet, compte tenu de la structure du programme 176, composé à plus de 85 % de dépenses de masse salariale, l'intégralité des mesures de régulation budgétaire intervenant en cours d'année sont imputées sur l'investissement immobilier.

En 2017, le budget de la police nationale a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 110 millions d'euros, intégralement imputés sur les dépenses d'investissement, qui a conduit à reporter quatre projets immobiliers. Cette situation chronique est regrettable dans la mesure où elle retarde la mise à niveau de certains bâtiments. À cet égard, **la réduction annoncée des mesures de gel de crédits, de 8 à 3 %, devrait permettre utilement de réduire l'impact des annulations de crédits**.

d) Un investissement insuffisant sur la formation

Les crédits de formation s'élèveront, en 2018, à 22,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une **réduction de près de 10 %**.

Ces crédits sont destinés à couvrir la formation initiale des personnels recrutés ainsi que la formation continue des personnels déjà en poste.

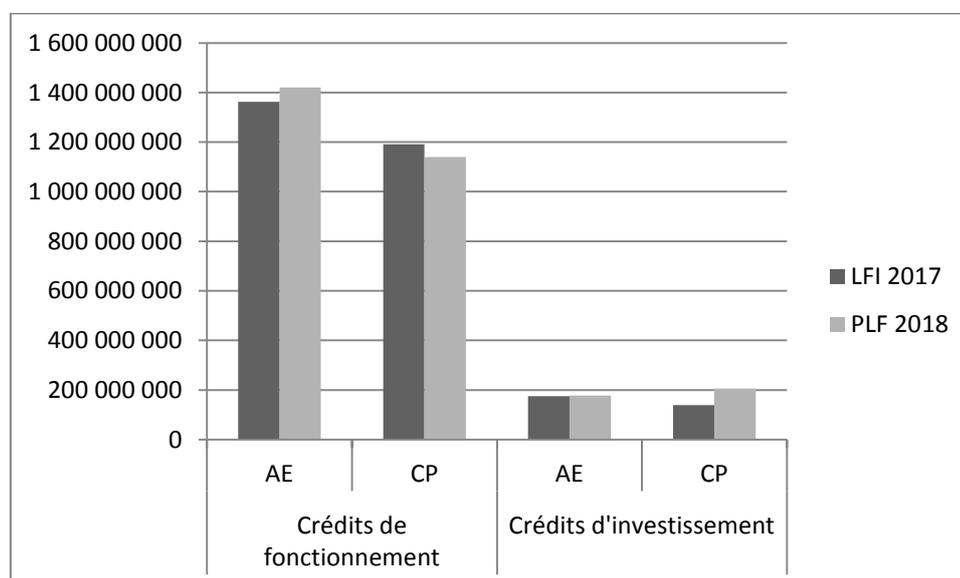
Alors même qu'un important recrutement devrait être conduit au cours de l'exercice 2018 pour permettre la création des 1 376 emplois annoncés, la réduction des crédits de formation ne manque pas de surprendre.

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur la possibilité d'assurer, avec cette enveloppe réduite, les besoins nouveaux en formation continue des agents de police, notamment la formation aux nouvelles armes déployées en 2017 dans le cadre du plan de sécurité publique.

2. Une évolution contrastée des crédits de la gendarmerie nationale

En 2018, la gendarmerie nationale connaîtra une évolution contrastée de ses crédits hors masse salariale.

Évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement du programme 152 « Gendarmerie nationale » (en euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

S'agissant des crédits de fonctionnement, le projet de loi de finances prévoit **une augmentation de 4,20 % en autorisations d'engagement (1,420 milliards d'euros), mais une baisse de 4,28 % en crédits de paiement (1,140 milliard d'euros).**

Sur l'exercice, les crédits d'investissement s'élèveront à 177 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 205,33 millions d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 1,19 et de 47,40 %, la hausse conséquente des crédits de paiement s'expliquant principalement par l'effort budgétaire engagé en faveur de la rénovation du parc immobilier.

a) Un effort à poursuivre en matière d'équipements

En 2018, la **dotation de fonctionnement pour l'acquisition d'équipements s'élève à 199,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 81,1 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 227 % en autorisations d'engagement¹ et une **réduction de 10 % en crédits de paiement** par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2017.

La réduction de l'enveloppe allouée à l'achat d'équipements s'explique par l'abondement exceptionnel versé en 2017 au titre des plans de lutte contre le terrorisme, qui avait contribué, à hauteur de 79 millions d'euros, au renforcement et au développement des capacités opérationnelles de la gendarmerie nationale.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, **le budget alloué en 2018 devrait permettre de reconduire a minima les dotations de fonctionnement courant des unités opérationnelles**. L'effort portera principalement sur l'achat d'armes, de manière à augmenter les moyens de force intermédiaire dans les unités élémentaires de la gendarmerie (achat de pistolets à impulsions électriques et équipement des mitrailleurs d'un système d'aide à la visée), ainsi que sur l'acquisition de matériels d'analyse, de détection et de contrôle.

Des crédits sont également fléchés sur l'acquisition de munitions, sur l'habillement ainsi que sur le renouvellement des moyens de protection et d'intervention des agents.

Par ailleurs, **le budget tant de fonctionnement que d'investissement alloué à l'informatique et aux nouvelles technologies est en baisse par rapport à l'exercice 2017**. Ainsi, les crédits de fonctionnement fléchés pour l'acquisition, le fonctionnement et la maintenance des moyens informatiques et de communication s'élèvent à 75,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 77,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit des réductions de 45 % et de 30 %. En matière d'investissement, 5,9 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018 pour couvrir les restes à payer sur les dépenses engagées au cours des précédents exercices, mais **aucun nouvel investissement n'est prévu pour 2018**.

¹ La forte augmentation de la dotation allouée à l'acquisition d'équipements en autorisations d'engagements résulte du renouvellement du marché pluriannuel d'habillement de la gendarmerie nationale, dont les paiements s'étaleront de 2018 à 2022.

Si le projet « NEOGEND » (déploiement de 65 000 équipements mobiles au profit des unités opérationnelles de la gendarmerie nationale, permettant la consultation des fichiers de police de même que d'édicter des procès-verbaux), actuellement en cours de généralisation à l'ensemble des unités, constitue une avancée technologique considérable pour les militaires, il est regrettable qu'aucun crédit d'investissement ne soit prévu pour l'exercice 2018, alors même qu'un nouveau plan de modernisation des systèmes d'information est actuellement en cours de discussion¹.

b) Des prévisions de renouvellement du parc automobile encore insuffisantes

Compte tenu de l'état du parc automobile de la gendarmerie nationale, qui comprend 31 513 véhicules et se caractérise par un âge moyen (8,2 ans) et un kilométrage des véhicules (132 500 km) très élevés, le Gouvernement a engagé depuis deux ans un plan de renouvellement des moyens de transport, qui s'est traduit par un effort budgétaire.

Cet effort se poursuit en 2018, les crédits destinés au renouvellement du parc automobile connaissant une nouvelle hausse de 6 % en autorisations d'engagements et de 10 % en crédits de paiement.

Ainsi, 66 millions d'euros en crédits de paiement sont fléchés pour l'acquisition de 3 000 véhicules. Il est par ailleurs prévu une enveloppe de 4 millions d'euros pour l'acquisition de moyens nautiques, de véhicules lourds ainsi que pour le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre.

S'il doit être salué, l'effort engagé apparaît néanmoins encore insuffisant au regard des besoins opérationnels. À l'occasion des auditions, il a été indiqué à votre rapporteur que sur les 31 513 véhicules composant le parc automobile de la gendarmerie nationale, 3 500 présentent actuellement les critères de réforme. Une révision du plan de renouvellement annuel du parc automobile, basé sur l'achat de 3 500 véhicules par an au lieu des 3 000 prévus par le Gouvernement, semble donc souhaitable afin de remettre à niveau le parc automobile de la gendarmerie nationale dans les prochaines années.

c) Des efforts de rénovation du parc immobilier en-deçà des besoins

La gendarmerie nationale dispose d'un parc immobilier d'ampleur, composé de locaux administratifs et techniques, à usage professionnel, et de logements pour les familles de militaires. Au sein de la gendarmerie nationale, l'attribution d'un logement de fonction est en effet un élément

¹ Un premier plan de modernisation a été adopté en 2014 et était doté de 108 millions d'euros pour la période 2015-2017.

essentiel qui participe du statut des militaires : il s'agit de la contrepartie de l'obligation de disponibilité en tout temps et en tout lieu qui leur est faite¹.

Au 1^{er} juillet 2017, le parc immobilier de la gendarmerie comprenait 76 294 logements, répartis dans 3 782 casernes (661 domaniales et 3 121 locatives), 115 ensembles immobiliers locatifs et 9 811 prises à bail individuelles.

En raison d'une insuffisance budgétaire chronique, le parc immobilier domanial de la gendarmerie n'a cessé de se dégrader, l'âge moyen des locaux s'élevant aujourd'hui à 44 ans pour les logements et à 51 ans pour les locaux de service et techniques.

Dans ce contexte, la DGGN a lancé un plan d'urgence pluriannuelle pour la période 2015-2020 afin de ralentir la dégradation du parc. Entre 2015 et 2017, 70 millions d'euros annuels ont été inscrits en loi de finances pour financer des opérations de réhabilitation des ensembles immobiliers. Au total, 13 000 logements ont été concernés sur la période triennale.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **l'attribution d'une nouvelle enveloppe de 100 millions d'euros en 2018** pour conduire la réhabilitation de 5 900 logements². 5 millions d'euros devraient en outre permettre de renforcer la sécurité des casernes contre les attaques terroristes.

À ces crédits d'investissement s'ajoutent des crédits de fonctionnement (65,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2018) qui couvrent les dépenses d'entretien des casernements.

Cet investissement, certes conséquent, reste, compte tenu de l'état de dégradation du parc immobilier, encore **bien en-deçà des besoins réels de rénovation**. Selon les informations communiquées par la DGGN, le maintien à niveau du parc domanial nécessiterait un investissement annuel de 300 millions d'euros pour couvrir les opérations de réhabilitation et de maintenance lourde.

Par ailleurs, les mesures de régulation budgétaire intervenant en cours d'année, qui grèvent fortement, comme pour le programme 176 « *Police nationale* », les crédits d'investissement, tendent à reporter les projets de rénovation programmés.

Dans ce contexte, **votre rapporteur approuve l'économie de l'article 62 ter du projet de loi de finances**, rattaché à la mission « *Sécurité* », tendant à prolonger jusqu'au 1^{er} décembre 2020 le dispositif de l'article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales, qui autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à construire, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou

¹ Article L. 4121-5 du code de la défense.

² Une enveloppe identique est prévue pour les exercices 2019 et 2020.

de la gendarmerie nationales. Introduit en 2002, cet article devait en effet être abrogé au 31 décembre 2017.

L'investissement des collectivités territoriales concernant des projets de rénovation ou de construction immobilières au bénéfice des forces de police ou de gendarmerie est, à ce jour, conséquent. À titre d'exemple, les collectivités territoriales étaient, au 30 juin 2017, engagées à hauteur de 221,5 millions d'euros dans des projets de réhabilitation des casernements de la gendarmerie nationale. Au vu de l'état de délabrement des parcs immobiliers de la police et de la gendarmerie nationales, votre rapporteur estime plus que nécessaire de maintenir ce dispositif, qui contribue à la remise à niveau des locaux des forces de sécurité intérieure.

d) La dette des loyers immobiliers : un risque important de dérive budgétaire

Au cours des deux derniers exercices budgétaires, la gendarmerie nationale a accumulé une importante dette de loyers, en raison du manque de crédits disponibles. Contrairement à la pratique de la police nationale, la DGGN a en effet imputé les mesures de régulation budgétaire sur les dépenses de fonctionnement, et non sur les dépenses d'investissement, conduisant à un report de charges conséquent sur les exercices suivants.

À la fin de l'année 2017, le report de charges cumulé des exercices 2016 et 2017 devrait ainsi s'élever à 114 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 92 millions d'euros en crédits de paiement.

Afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise, la DGGN a indiqué avoir modifié, à compter de l'exercice 2018, sa politique d'application des mesures de régulation budgétaire. Votre rapporteur se félicite de cette évolution, qui participe sans aucun doute d'une meilleure gestion budgétaire pour l'avenir.

Il s'inquiète toutefois de ce que les crédits de fonctionnement prévus par le projet de loi de finances pour 2018 ne permettent pas de résorber la dette cumulée en 2016 et 2017 : 619,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 520,6 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits au programme 152 « Gendarmerie nationale » pour le financement des loyers immobiliers, ce qui correspond aux montants prévisionnels des loyers dus en 2018.

Pour faire face au risque d'insoutenabilité budgétaire, la DGGN envisage d'ores et déjà de réduire, au cours de l'exercice 2018, les crédits alloués aux autres dépenses de fonctionnement afin de permettre le remboursement d'une partie de cette dette. **Une telle situation est fortement dommageable dans la mesure où elle conduira nécessairement à réduire l'enveloppe allouée aux moyens et équipements des forces de gendarmerie, déjà très largement sous-dotée.**

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UN DÉFI D'AMPLEUR POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

A. UNE TRÈS FORTE PRESSION MIGRATOIRE

L'Europe connaît, depuis 2015, **une pression migratoire sans précédent** à ses frontières. Selon les données collectées par l'agence européenne Frontex, 1,82 million de personnes en situation irrégulière ont été interpellées en 2015 au sein de la zone Schengen et dans les pays associés, contre 282 933 personnes l'année précédente.

Si l'année 2015 a atteint un pic, l'immigration irrégulière demeure à un niveau élevé : 511 228 personnes ont été interpellées en 2016, 147 460 entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} août 2017.

Nombre d'interpellations de personnes en situation irrégulière au sein de la zone Schengen et dans les pays associés



Source : commission des lois du Sénat sur la base des données de l'agence Frontex

Les routes de l'immigration clandestine vers l'Europe demeurent fluctuantes et aléatoires, évoluant en fonction des moyens de lutte déployés et complexifiant l'intervention des forces de sécurité européennes. La voie de la Méditerranée orientale, principale porte d'entrée en 2015, s'est ainsi fortement réduite au cours des derniers mois, au bénéfice de la route de la Méditerranée centrale. Selon les informations communiquées par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), une partie importante de l'immigration en provenance d'Afrique sub-saharienne transiterait également par la voie de la Méditerranée occidentale (Maroc et Espagne).

La France a été particulièrement touchée par l'évolution de la **pression migratoire**. Terre historique d'immigration, elle constitue

également de plus en plus une zone de transits pour certains migrants souhaitant gagner le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les pays scandinaves.

Malgré la baisse notable de l'immigration irrégulière au niveau européen, la police aux frontières constate une **persistance de la pression migratoire aux frontières françaises**. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2017, 58 716 entrées irrégulières sur le territoire français par la voie terrestre ont été constatées, contre 42 158 en 2016 sur la même période, soit une augmentation de 39 %. En parallèle, sur la même période, 7 588 non-admissions sur le territoire ont été enregistrées aux frontières aériennes, contre 6 025 en 2016, soit une hausse de 26 %.

B. UNE CONSOLIDATION ET UNE RÉORGANISATION RAPIDE DES DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ QUI MÉRITENT D'ÊTRE POURSUIVIES

1. Une adaptation des dispositifs législatifs et réglementaires

L'importance de la pression migratoire, associée à une menace terroriste croissante, a conduit les autorités françaises à **adapter leurs dispositifs législatifs et réglementaires** de manière à renforcer la lutte contre les filières d'immigration irrégulière.

Initialement activé en novembre 2015 à des fins de sécurisation de la COP 21, le rétablissement des contrôles aux frontières terrestres et aériennes internes à l'espace Schengen, autorisé en application de l'article 25 du code frontières Schengen « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », a été prolongé par la France à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis du 13 novembre 2015 en raison du niveau de la menace terroriste sur le territoire national.

Cette dérogation, dont la prolongation jusqu'au mois de mai 2018 a été récemment validée par la Commission européenne, a facilité le renforcement des dispositifs de lutte contre les filières d'immigration irrégulière, en permettant le rétablissement des postes frontières dans les zones de passage les plus sensibles de même que, s'agissant des frontières aériennes, les contrôles sur les vols intra-UE.

Compte tenu du caractère nécessairement temporaire du rétablissement des contrôles, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a procédé, à des fins de prévention du terrorisme et de la criminalité transfrontalière, à une extension conséquente des possibilités de contrôles frontaliers, conformément à une recommandation de la Commission européenne du 12 mai 2017¹, qui incitait les États membres de l'Union européenne à

¹ Commission européenne, recommandation (UE) 2017/820 du 12 mai 2017 relative aux contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen.

favoriser le retour à des dispositifs de droit commun tout en renforçant localement les contrôles, notamment dans les zones frontalières.

L'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 précitée étend les contrôles aux frontières intérieures, à trois niveaux :

- un élargissement des contrôles aux abords des gares ferroviaires ;
- une extension de la durée maximale au cours de laquelle des contrôles peuvent être effectués de manière consécutive, portée de six à douze heures ;
- une extension des contrôles d'identité autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers et présentant un certain degré de sensibilité en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité.

2. Un renforcement significatif des moyens humains

Annoncé en septembre 2015, le **plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC)** a permis de renforcer les effectifs des forces de sécurité intérieure concourant à la lutte contre l'immigration irrégulière et devait se traduire par la **création de 900 emplois supplémentaires** au cours de l'année 2016, dont 530 pour la police nationale¹ et 370 pour la gendarmerie nationale.

Depuis 2015, pour les seuls services de la police aux frontières, les effectifs sont passés de 10 203 à 10 825, soit une hausse de 6,1 %.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, une partie non négligeable des créations d'emplois annoncées par le Président de la République devrait concerner la mission de lutte contre l'immigration clandestine, placée au rang des priorités pour l'année 2018, à hauteur de **757 emplois sur l'ensemble du quinquennat**, répartis entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

Si le renforcement des effectifs opérationnels a permis de déployer des dispositifs de contrôle efficaces et adaptés, le **manque de personnels de soutien** pèse, dans certains points de contrôles sensibles, sur leur effectivité. Cette difficulté est notamment rencontrée à Menton, où le service de la police aux frontières est engorgé par le suivi des procédures administratives et judiciaires, alors même que le besoin opérationnel sur le terrain est considérable.

Par ailleurs, s'agissant des contrôles aux frontières aériennes, la direction aéroportuaire de la police aux frontières de Roissy et d'Orly a indiqué qu'elle éprouvait, malgré une hausse de son plafond d'emploi, des difficultés importantes à recruter et à fidéliser ses personnels, notamment en

¹ Ce renforcement des effectifs a concerné les services de la police aux frontières, les compagnies républicaines de sécurité de même que la préfecture de police de Paris.

raison du manque d'attractivité du service. Une telle situation est regrettable et entraîne, dans un contexte d'augmentation conséquente de la charge de travail de la police aux frontières aériennes, une tension importante sur les effectifs.

**La révision du code frontières Schengen :
des conséquences opérationnelles importantes**

Le règlement 2017/458 du 15 mars 2017 modifiant le code frontières Schengen a prévu un **renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen**.

Jusqu'alors, l'article 8 du code frontières Schengen prévoyait un contrôle minimal des documents d'identité et de voyage des ressortissants de la zone Schengen ou de pays tiers ayant conclu un accord avec l'Union européenne et disposant de droits en matière de libre circulation équivalents aux ressortissants européens. Ce contrôle consistait en un examen simple et rapide de la validité du document autorisant le franchissement de la frontière. Seuls les ressortissants extra-communautaires pouvaient faire l'objet d'une vérification approfondie, pouvant inclure le contrôle systématique des bases de données nationales, européennes et internationales.

Depuis le 7 avril 2017, date d'entrée en vigueur du règlement précité, l'ensemble des personnes franchissant une frontière extérieure de l'espace Schengen, y compris les ressortissants européens, doivent être soumis à un **contrôle systématique, en entrée et en sortie, avec consultation des bases de données nationales, européennes et internationales**, afin de s'assurer que la personne ne fait pas l'objet d'une fiche de signalement.

Une telle révision de la réglementation européenne a eu des **conséquences importantes au niveau opérationnel**. Au cours de l'été, les deux aéroports parisiens ont connu des difficultés majeures de fluidité des contrôles aux frontières, les délais d'attente à la frontière ayant atteint plusieurs heures.

Cette nouvelle charge opérationnelle, cumulée à une pression migratoire forte aux frontières extérieures, a nécessité une **mobilisation sans précédent des effectifs de la police aux frontières** qui fonctionne aujourd'hui, malgré les créations de postes, à flux tendus.

3. Une implication coordonnée de l'ensemble des forces de sécurité intérieure

La lutte contre l'immigration irrégulière a mobilisé, outre les services de la police aux frontières, dont elle constitue le cœur de métier, **l'ensemble des forces de sécurité intérieure** au cours des deux dernières années.

Ainsi, alors que la police aux frontières était, avant la crise, à l'origine de 80 % des interpellations d'étrangers en situation irrégulière, elle ne procède plus aujourd'hui qu'à 60 % des interpellations.

Les forces de sécurité publique, de même que les compagnies républicaines de sécurité intérieure, assument désormais un rôle central dans ce domaine. Au plus fort de la crise migratoire, ce sont 10,5 compagnies

républicaines de sécurité, sur un total de 60 au niveau national, qui ont été engagées sur cette mission spécifique. Actuellement, 7 à 8 unités sont encore déployées entre Calais, Dunkerque, la gare du Nord à Paris et le département des Alpes-Maritimes, avec des conséquences non négligeables sur le degré de mobilisation opérationnelle de ces forces traditionnellement affectées aux missions de maintien de l'ordre public.

L'explosion de la pression migratoire a également entraîné une **montée en puissance de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine**. A l'heure actuelle, 5 escadrons de gendarmerie mobile sont déployés à temps complet sur des missions de contrôle aux frontières, dont 2,5 à Calais et 2,5 à Menton. En parallèle, 1,5 escadron est mobilisé pour le contrôle et la protection du tunnel sous la Manche.

Cette mobilisation conséquente des forces de sécurité intérieure s'est accompagnée de la **mise en œuvre de dispositifs de coopération novateurs**, dont les résultats se révèlent très probants. Aux niveaux zonal et départemental, des cellules de coordination associant la gendarmerie nationale sont mises sur pied en fonction des besoins.

La police nationale et la gendarmerie nationale veillent par ailleurs à une coordination étroite de leurs moyens au niveau local. Des accords ont ainsi été signés afin de permettre aux forces de gendarmerie de remettre des étrangers en situation irrégulière interpellés aux services de la police aux frontières pour le traitement des procédures judiciaires, et inversement.

Le dispositif intégré de lutte contre l'immigration irrégulière de Menton

Le département des Alpes-Maritimes constitue aujourd'hui le premier point d'entrée irrégulière sur le territoire national, notamment en raison de la présence d'un nombre important de migrants sur le territoire italien.

Le département a ainsi concentré, au cours des derniers mois, environ 70 % des entrées illégales sur le territoire national.

À Menton, où votre rapporteur s'est rendu le lundi 30 octobre 2017, le dispositif de contrôle déployé à la frontière franco-italienne mobilise aussi bien les forces de police - police aux frontières, CRS -, les forces de gendarmerie ainsi qu'une soixantaine de militaires de la force Sentinelle.

Coordonné par un commissaire divisionnaire de la police aux frontières, ce dispositif permet de couvrir l'ensemble des points sensibles du territoire, qu'il s'agisse de la frontière terrestre ou de la gare de Menton-Garavan, premier point d'interpellation de personnes en situation irrégulière.

Depuis le début de l'année 2017, ce dispositif, dont votre rapporteur a pu constater la bonne organisation et le bon fonctionnement, a permis d'interpeller 40 090 personnes en situation irrégulière et 293 passeurs.

4. Une modernisation nécessaire des équipements de contrôle

Lors de ses déplacements, votre rapporteur a pu constater que l'efficacité des forces déployées, pourtant en nombre conséquent, aux fins de lutter contre l'immigration irrégulière, était handicapée par d'importantes difficultés matérielles : manque de véhicules, locaux insuffisants, voire délabrés, etc.

Ainsi, à Menton, où votre rapporteur a pu se rendre et échanger avec les représentants des forces de police et de gendarmerie engagées dans le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière, la police aux frontières a été contrainte de s'adapter, faute de moyens de fonctionnement suffisants.

Afin de procéder aux transports des étrangers interpellés en situation irrégulière, la direction départementale de la police aux frontières a dû procéder à la location de véhicules touristiques, ne présentant pas les conditions minimales de sécurité requises pour un véhicule de police.

De même, aucun projet d'agrandissement immobilier n'a accompagné l'augmentation des effectifs et de la pression migratoire. Des locaux préfabriqués ont dû être installés dans l'urgence, avec des conditions de sécurité initialement peu optimales, afin d'accueillir les personnes interpellées et retenues pour un contrôle d'identité, dont le nombre peut atteindre 300 par jour.

Comme rappelé dans les développements précédents, il apparaît donc urgent de placer la mise à niveau des équipements et matériels élémentaires, nécessaires à l'exercice des missions de sécurité, au rang des priorités pour les prochains exercices budgétaires.

La **modernisation des moyens et équipements de contrôle et d'investigation** à disposition des forces de sécurité intérieure revêt par ailleurs, s'agissant de la lutte contre l'immigration irrégulière, une importance particulière compte tenu de la sophistication toujours plus importante des moyens de fraude.

Des avancées ont été conduites en ce sens. Le déploiement des laboratoires mobiles d'analyse documentaire¹, dont le nombre devrait être porté à 14 au début de l'année 2018, et des mallettes de contrôle documentaire², permet de renforcer la fluidité et l'efficacité des contrôles. Le développement des moyens mobiles des forces de sécurité intérieure, dans le cadre du projet « NEOGEND » pour la gendarmerie et du projet « NEO » pour la police, qui devrait se poursuivre en 2018, offre également la

¹ Les laboratoires mobiles d'analyse documentaire sont des véhicules permettant de procéder à des examens techniques en vue de vérifier l'authenticité des documents d'identité grâce à des équipements spécifiquement embarqués.

² Les mallettes de contrôle documentaires sont des équipements facilement transportables destinés au contrôle des titres d'identité.

possibilité à chaque agent qui en est équipé de vérifier un document d'identité à l'occasion d'un contrôle et de consulter les fichiers de police.

La France présente toutefois un **retard conséquent dans le déploiement de technologies de dernière génération**, qui constituent pourtant la condition *sine qua non* pour renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières dans un contexte où les effectifs ne sont pas indéfiniment extensibles.

Plusieurs exemples l'illustrent. À Menton, les agents de sécurité intérieure ont regretté ne pas être dotés de caméras thermiques ou infrarouge, qui permettraient d'améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières, notamment de nuit.

De même, il est regrettable que la France n'ait, à ce jour, pas encore mis en place de dispositifs de reconnaissance faciale, pourtant d'ores et déjà implémentés dans de nombreux pays. Un dispositif de reconnaissance faciale est actuellement en cours d'expérimentation à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et à la gare de Saint-Pancras à Londres (côté français), et pourrait être déployé à compter de 2018. Votre rapporteur s'interroge toutefois sur le réalisme de ce calendrier, la DCPAF ayant indiqué au cours de son audition que des difficultés techniques devaient encore être résolues. Il s'étonne par ailleurs qu'aucun crédit n'ait été budgété à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2018.

*

* *

Au vu d'une sous-dotation manifeste des crédits de fonctionnement et d'investissement des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale », votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme 161 « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Général d'armée Richard Lizurey, directeur général

Colonel Laurent Bernard, chef du bureau de la synthèse budgétaire

Lieutenant-colonel Sébastien Thomas, chef du bureau adjoint de la synthèse budgétaire

Direction générale de la police nationale (DGPN)

M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)

M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières (DCPAF)

M. Patrick Hamon, contrôleur général, sous-directeur de l'immigration irrégulière et des services territoriaux

M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale

M. Christian Guyard, adjoint au sous-directeur des finances et du pilotage

M. Régis Castro, conseiller budgétaire au Cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

M. le Préfet Laurent Nuñez, directeur général

Fédérations syndicales

CFDT

Mme Chantal Pons-Mesouaki, secrétaire général adjoint du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure

M. Guillaume Ryckewaert, responsable section commissaires du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure

M. Denis Jacob, secrétaire général d'Alternative-Police

CFE-CGC

M. Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint

M. Pascal Disant, chargé de mission communication

FSMI-FO

M. Georges Knecht, pour le SNIPAT-FSMI-FO qui participait pour représenter les agents administratifs, techniques et scientifiques

M. Jean Pascal Stadler, au nom des membres du CEA, Corps d'Encadrement et d'Application, 1^{er} corps des agents actifs de la Police Nationale

UNSA

M. Jérémie Dumont, SCPN

Déplacement à la Direction zonale Sud (DZPAF Sud - Menton) (Lundi 30 octobre 2017)

Accueil par le **commissaire Delphine Lallemand**, coordonnateur des services de lutte contre l'immigration irrégulière.

Visite des locaux de la police aux frontières de Menton (Pont Saint-Louis).

Échanges avec les forces de police et de gendarmerie participant au dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière sur les points de contrôle de la gare de Menton-Garavan et du pont Saint-Ludovic.

Déplacement à la Direction aéroportuaire de la police aux frontières de Roissy CDG et/ou Orly (Mercredi 8 novembre 2017)

Réunion de travail en présence de **Mme Fabienne Sol**, commissaire divisionnaire, directeur adjoint de la direction aéroportuaire de la police aux frontières Roissy CDG - Le Bourget, et de ses équipes.