

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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 Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, 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, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SOMMAIRE	3
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE PROGRESSION CONTENUE ET INÉGALE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA SÉCURITÉ POUR 2019	8
A. LES PROGRAMMES 176 ET 152 : UNE CONSOLIDATION ENGAGÉE, MAIS DÉSÉQUILIBRÉE, DU BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	9
1. <i>Un redressement du budget des forces de sécurité intérieure qui se confirme en 2019</i>	9
2. <i>Une augmentation des crédits absorbée par la forte progression de la masse salariale</i>	12
a) <i>La poursuite du renforcement des effectifs des forces de sécurité intérieure</i>	12
b) <i>Une hausse significative des mesures catégorielles</i>	14
3. <i>Une évolution contrastée des crédits de fonctionnement et d'investissement</i>	16
a) <i>Une nouvelle baisse de la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le budget des forces de sécurité intérieure</i>	16
b) <i>Des crédits de fonctionnement en hausse</i>	17
c) <i>Des dépenses d'investissement en nette baisse pour les deux forces et grevées par les mesures de régulation budgétaire</i>	19
B. LE PROGRAMME 207 : UNE REVALORISATION LIMITÉE DES CRÉDITS POUR LA SÉCURITÉ ET L'ÉDUCATION ROUTIÈRES	21
1. <i>Le programme 207 « Sécurité et éducation routières »</i>	21
2. <i>Des crédits en légère augmentation, à l'appui du nouveau plan de lutte contre l'insécurité routière</i>	21
II. UN BUDGET QUI MANQUE D'AMBITION AU REGARD DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	23
A. UNE STRATÉGIE D'EMPLOI EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN QUI MASQUE UNE CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE STRUCTURELLEMENT DÉFICIENTE	23
1. <i>Une politique d'emplois guidée par la réforme de la police de sécurité du quotidien (PSQ)</i>	23
a) <i>La PSQ, réforme majeure du quinquennat en matière de sécurité intérieure</i>	23
b) <i>Une allocation conséquente d'effectifs aux missions de sécurité du quotidien</i>	25
2. <i>Des recrutements difficiles dans les zones au niveau d'insécurité le plus élevé</i>	26
3. <i>La réforme des rythmes de travail : une bombe à retardement ?</i>	27
a) <i>La réforme des cycles horaires au sein de la police nationale</i>	27
b) <i>La mise en conformité des règles de travail de la gendarmerie à la directive de 2003</i>	29
4. <i>La difficile résorption des « tâches indues »</i>	30
5. <i>Un objectif d'emploi élevé des réserves civile et opérationnelle, grevé par des dotations budgétaires contraintes</i>	31

B. UN BUDGET INSUFFISANT AU REGARD DE L'ÉTAT DÉGRADÉ DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	33
1. <i>La formation en souffrance.....</i>	33
2. <i>L'équipement des forces de sécurité intérieure : des efforts qui doivent être maintenus dans la durée</i>	35
3. <i>Un investissement insuffisant pour infléchir le vieillissement des moyens mobiles.....</i>	37
a) <i>Des parcs automobiles vieillissants, en dépit des efforts budgétaires engagés.....</i>	37
b) <i>Une programmation financière qui demeure en-deçà des besoins</i>	38
4. <i>Une réponse seulement partielle aux difficultés immobilières criantes de la police et de la gendarmerie.....</i>	40
 III. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE : UN SECTEUR D'AVENIR POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ENCORE SOUS-INVESTI.....	 42
 A. UN MAILLON ESSENTIEL DE LA CHAÎNE JUDICIAIRE SOUMIS À UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE DE SON ACTIVITÉ	 42
 B. DES RÉFORMES ORGANISATIONNELLES ENCORE INABOUTIES	 44
1. <i>Une organisation complexe en cours de réforme</i>	44
a) <i>Une organisation intégrée au sein de la gendarmerie nationale</i>	44
b) <i>Une rationalisation engagée au sein de la police nationale</i>	44
2. <i>Des mutualisations à promouvoir entre la police et la gendarmerie.....</i>	46
3. <i>Une articulation avec le secteur privé qui mériterait d'être clarifiée.....</i>	48
 C. DES MOYENS ENCORE LIMITÉS, DES INVESTISSEMENTS À PROMOUVOIR.....	 48
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	 50

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, le mardi 13 novembre 2018¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 28 novembre 2018², 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 », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.**

M. Henri Leroy a indiqué qu'en dépit d'une progression de ses crédits de 3,63 % en autorisations d'engagement et de 1,84 % en crédits de paiement, le budget de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », n'apportait qu'une réponse partielle aux difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure.

Il a, en premier lieu, constaté que, comme pour les précédents exercices budgétaires, **l'accent était mis sur l'augmentation des effectifs**, avec la **création de 2 378 emplois supplémentaires** dans la police et la gendarmerie.

Il a toutefois observé que ce renforcement des effectifs, principalement ciblé, à l'appui de la mise en place de la police de sécurité du quotidien, vers les services de sécurité publique, ne saurait, sans être accompagné des réformes structurelles adéquates, ni combler une capacité opérationnelle déficitaire des forces de l'ordre, ni exercer un réel effet de levier pour améliorer leur présence sur le terrain.

En deuxième lieu, le rapporteur a indiqué que **la faiblesse du budget alloué aux forces de sécurité intérieure résultait surtout d'une insuffisance des dotations de fonctionnement et d'investissement**, dont la part dans le budget global ne cesse de se réduire, au regard de leurs conditions de travail dégradées.

Soulignant que la capacité opérationnelle des policiers et gendarmes reposait non seulement sur le nombre de personnels actifs, mais également sur l'aptitude de l'État à les équiper et entretenir leurs moyens, il s'est notamment inquiété que les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2019 ne permettent pas de poursuivre la mise à niveau des équipements et des parcs automobiles, d'assurer une formation adéquate des agents ni d'assurer la rénovation des parcs immobiliers.

Enfin, M. Henri Leroy a dressé un état des lieux des services de police technique et scientifique au sein de la police et de la gendarmerie nationales. Après avoir rappelé le caractère désormais décisif des techniques de police technique et scientifique dans l'administration de la preuve, il a regretté un investissement encore insuffisant sur ce secteur pourtant essentiel.

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 2019.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181112/lois.html>

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 2019 : les programmes 152 « *Gendarmerie nationale* », 176 « *Police nationale* » et 207 « *Sécurité et éducation routières* ». Le programme 161 « *Sécurité civile* », également rattaché à la mission, 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 2019 intervient dans un contexte marqué par deux faits majeurs :

– d'une part, la persistance d'un climat sécuritaire dégradé, eu égard à la prégnance de la menace terroriste, à la pression migratoire ainsi qu'au maintien d'un niveau élevé de délinquance ;

– d'autre part, l'engagement, sur le quinquennat, d'importantes réformes pour les forces de sécurité intérieure, avec l'annonce d'un plan de création de 10 000 emplois supplémentaires pour la police et la gendarmerie ainsi que le déploiement de la police de sécurité du quotidien, au profit d'une proximité renouvelée avec la population et d'une lutte plus efficace contre la délinquance du quotidien.

En 2019, le budget de la mission « *Sécurités* » poursuit la hausse engagée au cours des exercices précédents. Les crédits alloués aux trois programmes par le projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale s'élèveront à 20,48 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 19,57 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 3,63 % et de 1,84 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement réduisant de 1,89 million d'euros le programme « *Police nationale* » et de 8,59 millions d'euros le programme « *Gendarmerie nationale* » et augmentant le programme « *Sécurité et éducation routières* » de 319 016 euros. Les développements qui suivent sont réalisés à partir du projet de loi de finances pour 2019 tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

L'effort budgétaire conduit en 2019, aussi conséquent soit-il, n'apporte toutefois aucune réponse satisfaisante aux difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure. Absorbé par la hausse de la masse salariale, il ne profite pas en effet aux crédits de fonctionnement et d'investissement, dont la part dans le budget global des forces de sécurité intérieure ne cesse de diminuer.

Les conditions de travail particulièrement dégradées des policiers et gendarmes, dont a récemment témoigné le rapport de notre collègue François Grosdidier fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure, après six mois de travaux, appellent pourtant à une revalorisation conséquente des moyens alloués à leur équipement et à leur fonctionnement, au risque de dégrader leur capacité opérationnelle et leur efficacité.

Par-delà l'analyse budgétaire, votre rapporteur a souhaité consacrer un développement à la police technique et scientifique (PTS) qui, depuis deux ans, a engagé une réforme profonde de son organisation.

I. UNE PROGRESSION CONTENUE ET INÉGALE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA SÉCURITÉ POUR 2019

En dépit d'un contexte budgétaire contraint, les crédits alloués aux forces de sécurité intérieure devraient poursuivre, au cours de l'exercice 2019, la hausse engagée depuis 2010. Nécessaire au vu du contexte sécuritaire tendu et de la mobilisation importante des forces de sécurité intérieure, cet effort budgétaire se révèle toutefois déséquilibré, privilégiant un investissement fort en matière de recrutements, au détriment des crédits de fonctionnement et d'investissement.

Dans la droite ligne des engagements récents du Gouvernement pour réduire la mortalité routière, le budget affecté à la sécurité et à l'éducation routières est également en hausse, après des années de forte baisse.

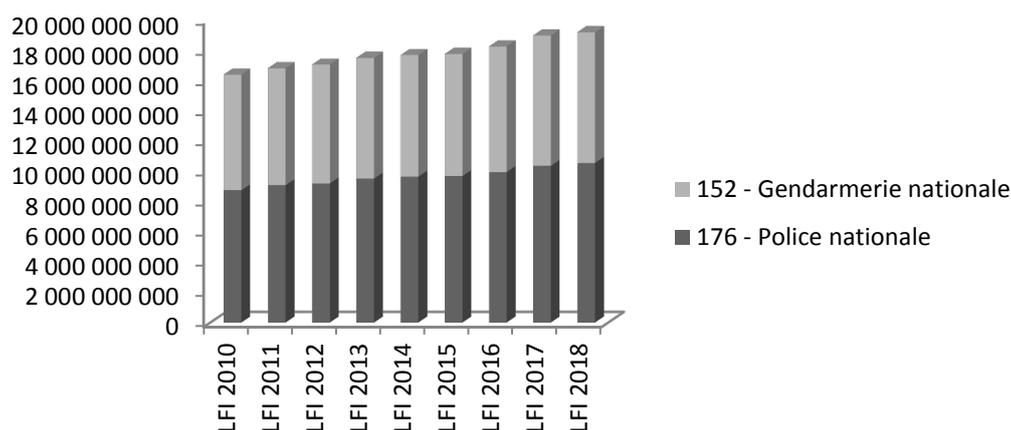
A. LES PROGRAMMES 176 ET 152 : UNE CONSOLIDATION ENGAGÉE, MAIS DÉSÉQUILIBRÉE, DU BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

1. Un redressement du budget des forces de sécurité intérieure qui se confirme en 2019

Le budget des forces de sécurité intérieure connaît, depuis plusieurs années, une **augmentation continue de ses crédits**.

Entre 2010 et 2018, les crédits des programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* » ont ainsi **augmenté de 18,6 % en autorisations d'engagement et de 17,1 % en crédits de paiement**.

Évolution des crédits de paiement des programmes 176 et 152 (en euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires

Le rythme de progression du budget des programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* » s'est accéléré à compter de 2016, notamment sous l'effet des différents plans de lutte contre le terrorisme, d'une part, et du plan de lutte contre l'immigration clandestine, d'autre part.

Ces plans ont en effet nécessité de doter les forces de sécurité intérieure de moyens supplémentaires afin de financer les créations d'emplois annoncées ainsi que l'attribution de nouveaux équipements et matériels à l'usage des forces de sécurité intérieure. Entre 2015 et 2018, les crédits de la mission ont ainsi progressé de 11 % en autorisations d'engagement et 8 % en crédits de paiement.

Les différents 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.

Poursuivant ce mouvement, le **projet de loi de finances pour 2019 prévoit une nouvelle augmentation des crédits alloués aux forces de sécurité intérieure.**

Les deux programmes voient ainsi leurs crédits augmenter, en 2019, **de 3,63 % en autorisations d'engagement et de 1,84 % en crédits de paiement** par rapport aux crédits accordés en loi de finances initiale pour 2018.

Par rapport à l'exercice 2017, l'augmentation des crédits de ces deux programmes s'élève à 5,86 % en autorisations d'engagement et à 2,98 % en crédits de paiement.

Les crédits des programmes 176 et 152 (en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI 2018	Demandées pour 2019	Évolution 2018-2019	Ouvertes en LFI 2018	Demandées pour 2019	Évolution 2018-2019
Prog. 176 - Police nationale	10 841 918 995	10 942 447 156	0,93 %	10 555 796 903	10 727 502 570	1,63 %
Prog. 152 - Gendarmerie nationale	8 880 662 597	9 495 663 887	6,93 %	8 625 005 333	8 805 445 449	2,09 %
Total	19 722 581 592	20 438 111 043	3,63 %	19 180 802 236	19 532 948 019	1,84 %

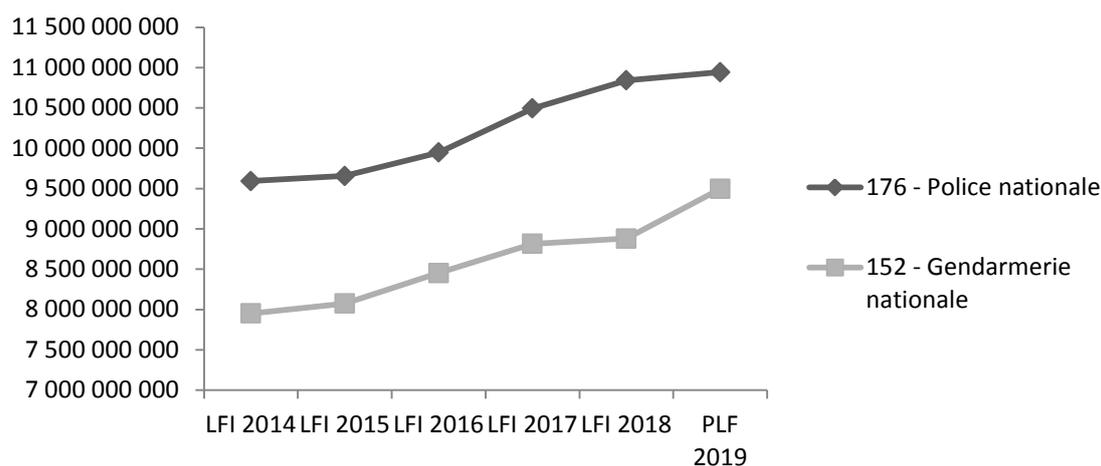
Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

En 2019, les crédits du programme 176 « *Police nationale* » s'élèveront ainsi à **10,94 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et à **10,72 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit des augmentations respectives de **0,93 % en autorisations d'engagement et de 1,63 % en crédits de paiement** par rapport à l'exercice en cours. Il peut être noté que cette hausse est inférieure à celle intervenue au cours de l'exercice 2018 (+ 3,4 % en autorisations d'engagement et + 2 % en crédits de paiement).

L'évolution du programme 152 « *Gendarmerie nationale* » est plus significative : son budget s'élève à **9,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et à **8,8 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit des augmentations respectives de **6,93 % en autorisations d'engagement et de 2,09 % en crédits de paiement** par rapport aux crédits accordés en loi de finances initiale pour 2018.

Au-delà d'être fortement attendu, cet effort particulier sur la gendarmerie nationale était, de l'avis de votre rapporteur, indispensable. En dépit de l'élargissement conséquent de ses missions au cours des dernières années, notamment en raison du rôle accru qui lui a été confié en matière de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration irrégulière, son budget avait certes augmenté, mais beaucoup plus lentement que celui de la police nationale (+ 1,12 % en autorisations d'engagement et + 0,57 % en crédits de paiement en 2018).

Évolution des crédits d'engagement des programmes 176 et 152 (en euros)



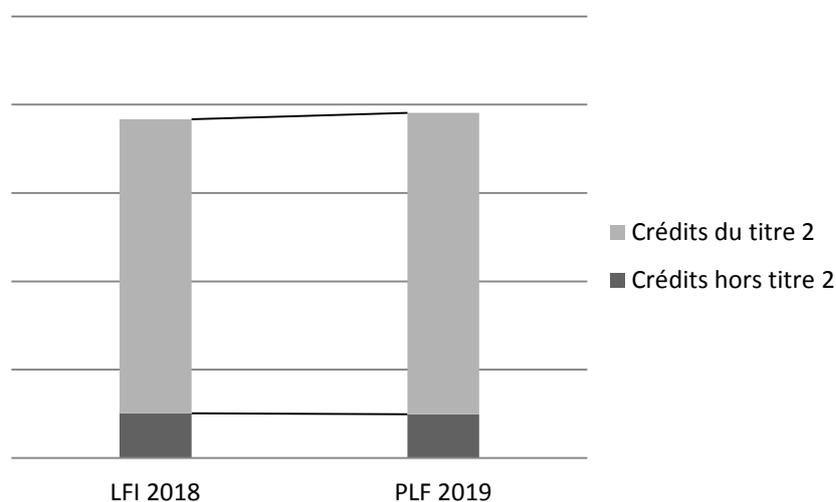
Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

2. Une augmentation des crédits absorbée par la forte progression de la masse salariale

L'évolution des budgets alloués aux forces de sécurité intérieure en 2019 s'explique **exclusivement par une hausse significative de la masse salariale**.

Ainsi, les crédits du titre 2, alloués aux dépenses de personnel, des programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* » augmentent de 416,7 millions d'euros en crédits de paiement par rapport aux crédits alloués dans la loi de finances initiale pour 2018, soit une progression supérieure à celle de l'ensemble des crédits des deux programmes, qui s'élève, en 2019, à 352,1 millions d'euros.

Évolution des crédits de paiement des programmes 176 et 152



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

a) La poursuite du renforcement des effectifs des forces de sécurité intérieure

Après des années de fortes baisses, les effectifs des forces de sécurité intérieure, police et gendarmerie confondues, connaissent une augmentation importante depuis 2012.

Selon un rapport récent de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration relatif à l'évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales¹, **8 837 équivalents temps plein (ETP) ont été créés entre 2014 et 2017, dont 5 649 dans la police et 3 188 dans la gendarmerie.**

À ce chiffre s'ajoutent les créations d'emplois programmées par la loi de finances initiale pour 2018, qui s'élevaient à 1 375 pour la police et à 459 pour la gendarmerie, portant le **total des créations d'emplois, en ETP, pour les deux forces, à 10 671 sur les cinq derniers exercices.**

Conformément au plan présidentiel de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes sur le quinquennat, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit la **création de 2 378 nouveaux postes (en ETP)** au sein des forces de sécurité intérieure.

Le plan prévisionnel de recrutement au sein des forces de sécurité intérieure sur le quinquennat 2017-2022

	LFI 2018	PLF 2019	2020 (prévisionnel)	2021 (prévisionnel)	2022 (prévisionnel)	Total
PN	1 375	1 735	1 781	1 032	1 031	6 954
GN	459	643	619	369	369	2 459
Total	1 834	2 378	2 400	1 401	1 400	9 413 ²

Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires

Le plafond d'emplois du programme 176 « *Police nationale* » est fixé à **151 532 postes équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une **hausse de 823 ETPT nette** par rapport à l'année 2018, tous les départs à la retraite étant par ailleurs remplacés.

Cette augmentation du plafond d'emplois se traduira par la **création de 1 735 emplois supplémentaires** à périmètre constant.

Malgré une réduction de son plafond d'emplois de 8 ETPT, liée à l'effet frictionnel du décalage dans le temps des nouvelles recrues sorties d'école, la gendarmerie nationale sera dotée de **643 emplois supplémentaires** au cours de l'exercice 2019.

¹ Rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, « Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales », n° 2016-M-111 et n° 16123-R, février 2017.

² Le nombre de créations d'emplois programmées est inférieur aux 10 000 annoncés, en raison de l'application de mesures de transferts d'effectifs vers d'autres programmes ainsi que de l'application de mesures de réductions d'emploi dans le cadre de l'optimisation des fonctions d'administration centrale. Il s'agit de créations nettes d'emploi.

Explication de l'écart entre les effectifs et le plafond d'emplois

L'écart observé entre les effectifs créés et l'évolution du plafond d'emploi est frictionnel. Il résulte principalement des modalités de mise en œuvre des plans de recrutement au cours de l'année et de la réalisation des prévisions d'entrées et de sorties.

Ainsi, un effectif recruté au mois de juillet sera répertorié comme un emploi créé, mais ne sera comptabilisé dans le plafond d'emplois à hauteur de 0,5 ETPT.

Cet écart conjoncturel se résorbe d'une année sur l'autre, lorsque les emplois créés sont étendus en années pleines.

b) Une hausse significative des mesures catégorielles

Outre l'impact des recrutements, l'augmentation de la masse salariale s'explique par le poids des **mesures de revalorisations générales et catégorielles**.

Le coût des mesures catégorielles actées dans le cadre des protocoles pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers, signés pour la police nationale et la gendarmerie nationale en avril 2016, s'élève, pour l'exercice 2019, à 64 millions d'euros pour la police nationale et à 50 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des rémunérations (PPCR)

Deux protocoles pour la valorisation des carrières, des compétences et des rémunérations, l'un pour la police nationale, l'autre pour la gendarmerie nationale, ont été signés le 11 avril 2016 par le ministre de l'intérieur et les organisations représentatives des personnels (organisations syndicales pour la police nationale et conseil de la fonction militaire pour la gendarmerie).

Comportant plusieurs mesures d'ordre statutaire et indemnitaire, destinées à offrir aux personnels de meilleures perspectives de carrière et à revaloriser leurs rémunérations, le protocole représente un **effort budgétaire de 269,5 millions d'euros pour la police nationale et de 220 millions d'euros pour la gendarmerie nationale**, réparti sur sept exercices budgétaires (2016 à 2022).

Pour des raisons de contraintes budgétaires, certaines mesures du PPCR ont été gelées en 2018 et reportées sur les exercices suivants, d'où une augmentation conséquente des crédits budgétés dans le projet de loi de finances pour 2019 par rapport au précédent exercice.

Les crédits du titre 2 du programme 176 « *Police nationale* » augmentent par ailleurs :

– de 22,2 millions d’euros à raison du glissement vieillesse-technicité¹ (GVT) ;

– de 43,9 millions d’euros pour financer l’indemnisation des jours du compte épargne temps ;

– de 17 millions d’euros en raison de la fin du dispositif des adjoints de sécurité employés via un contrat d’accompagnement dans l’emploi (ADS-CAE).

Hors mesures catégorielles, l’augmentation des crédits du titre 2 du programme 152 « *Gendarmerie nationale* » est liée à deux mesures principales :

– le passage au système d’information « Agorah solde » pour les rémunérations des réservistes, entraînant une accélération de paiement d’un mois et demi (+ 17 millions d’euros) ;

– le paiement des vacances de la réserve opérationnelle effectuées sur la fin de l’année 2018 (+ 19 millions d’euros)².

S’il se félicite qu’une réflexion ait été engagée par le ministère de l’intérieur afin de contenir l’augmentation exponentielle des heures supplémentaires au sein de la police nationale, grâce à l’instauration de pratiques d’autorégulation au sein des services, votre rapporteur regrette que, comme dans les budgets précédents, le projet de loi de finances pour 2019 ne contienne aucune mesure budgétaire pour **contenir l’évolution du stock d’heures supplémentaires non récupérées et non rémunérées³, qui dépasserait aujourd’hui, selon les syndicats entendus, les 22 millions⁴.**

Conscient qu’un rachat complet des heures accumulées n’est à ce jour pas envisageable au regard de l’effort financier que cela impliquerait, évalué à près de 280 millions d’euros, il observe que le remboursement des

¹ Le glissement vieillesse-technicité mesure l’évolution des dépenses de personnel liées aux variations de la masse salariale et à l’évolution de sa composition.

² En raison d’une sous-dotation budgétaire du titre 2 dans la loi de finances initiale pour 2018, les vacances des membres de la réserve opérationnelle réalisées sur le dernier trimestre 2018 n’ont pu être rémunérées.

³ Selon le cadre réglementaire prévu par le décret n° 2000-194 du 3 mars 2000 fixant les conditions d’attribution d’une indemnité pour services supplémentaires aux fonctionnaires actifs de la police nationale et par l’instruction générale relative à l’organisation du travail dans la police nationale du 18 octobre 2002, les heures supplémentaires effectuées par les agents actifs de la police nationale doivent être récupérées ou peuvent, à défaut, donner lieu à une indemnisation lorsque l’application d’un repos compensateur se révèle impossible. En raison de l’augmentation importante de l’activité opérationnelle des services, la police nationale a accumulé un stock important d’heures supplémentaires, qui n’ont pu être ni être récupérées, eu égard à l’activité particulièrement intense des services, ni rémunérées, faute de moyens suffisants.

⁴ Les derniers chiffres officiels du ministère de l’intérieur relevaient, au 31 décembre 2017, 21,8 millions d’heures supplémentaires.

flux annuels d'heures supplémentaires chaque année permettrait, à tout le moins, de limiter l'évolution du stock.

3. Une évolution contrastée des crédits de fonctionnement et d'investissement

a) Une nouvelle baisse de la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le budget des forces de sécurité intérieure

Bien qu'évoluant de manière contrastée, les crédits de fonctionnement et d'investissement pâtissent, en 2019, de la forte augmentation de la masse salariale.

En 2019, les crédits hors titre 2 des programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* » augmentent, police et gendarmerie confondues, de 9,71 % en autorisations d'engagement et baissent de 2,55 % en crédits de paiement par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2018.

Hors mesures de périmètre, ils baissent de 3,62 % en autorisations d'engagement et augmentent légèrement de 0,92 % en crédits de paiement.

Évolution de périmètres sur les programmes 176 et 152

L'évolution de la politique immobilière de l'État impacte les deux programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* ». La suppression des loyers budgétaires, c'est-à-dire des loyers versés par les administrations occupant des biens immeubles appartenant à l'État, se traduit, sur le plan budgétaire, par une baisse des crédits équivalant au montant de ces loyers (62 millions d'euros pour le programme 176 et 26 millions d'euros pour le programme 152)¹.

Par ailleurs, le programme 152 est impacté par l'intégration des crédits alloués au financement des baux renouvelés dans la gestion pluriannuelle des autorisations d'engagement, à hauteur de 498,4 millions d'euros en autorisations d'engagement.

En 2019, la part des crédits allouée au fonctionnement et à l'investissement, pour les deux forces, continue de diminuer, au bénéfice des dépenses de personnel. Elle s'élève ainsi à 10,6 % pour la police nationale et à 15,1 % pour la gendarmerie nationale, contre 11,2 % et 15,6 % en 2018.

Surtout, une étude à plus long terme de l'évolution budgétaire des programmes 176 et 152 révèle que la **part des crédits hors titre 2 dans le budget de la police et de la gendarmerie n'a cessé de diminuer au cours de**

¹ Jusqu'à présent en effet, les administrations recevaient de l'État une dotation budgétaire pour s'acquitter des loyers auprès de la direction de l'immobilier. Cette opération « à circuit fermé » était toutefois difficile d'application pour les administrations concernées et critiquée, depuis plusieurs années, par la Cour des comptes, qui lui reprochait de confondre les recettes et les dépenses correspondant à ces loyers avec les recettes et les dépenses réelles.

la dernière décennie, sous l'effet combiné des créations de postes et de l'augmentation conséquente des mesures indemnitaires et catégorielles. Elle s'élevait ainsi, en 2007, à 14 % pour la police nationale et à 19,3 % pour la gendarmerie nationale.

Au demeurant, alors que les dépenses de personnels ont augmenté, depuis 2007, de 37,2 % pour la police nationale et de 23,4 % pour la gendarmerie nationale, les dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2019 sont identiques à celles de 2007 dans la police et ont été réduites de 8,27 % pour la gendarmerie.

Votre rapporteur juge cette évolution inquiétante. La capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure repose en effet non seulement sur le nombre de personnels actifs, mais également sur l'aptitude de l'État à équiper et entretenir ses forces. **L'augmentation continue de la masse salariale ne saurait dès lors se faire sans un redressement conséquent des crédits de fonctionnement et d'investissement**, au risque d'affaiblir la capacité d'intervention des policiers et gendarmes.

Au vu de ce constat, **votre rapporteur déplore fortement que, en première lecture à l'occasion de la seconde délibération, l'Assemblée nationale ait adopté, un amendement du Gouvernement réduisant de 1,89 million d'euros les crédits du programme « *Police nationale* » et de 8,59 millions d'euros le programme « *Gendarmerie nationale* ».** Cette réduction des crédits s'appliquera en effet sur les crédits hors titre 2 et ne fera que grever des dotations de fonctionnement et d'investissement déjà insuffisantes.

b) Des crédits de fonctionnement en hausse

Les crédits de fonctionnement des programmes 176 et 152 sont destinés au financement de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant, d'entretien et d'équipement des forces de sécurité intérieure. Ils comprennent également les crédits alloués à la formation, initiale et continue, des forces, ainsi que les subventions versées à plusieurs opérateurs : l'École nationale supérieure de la police nationale (ENSP) et l'Institut national de police scientifique (INPS).

Les crédits de fonctionnement du **programme 176 « *Police nationale* »** s'élèvent, en 2019, à **1,03 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 824,18 millions d'euros en crédits de paiement**, contre 1,11 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 810,73 millions d'euros en crédits de paiement en 2018.

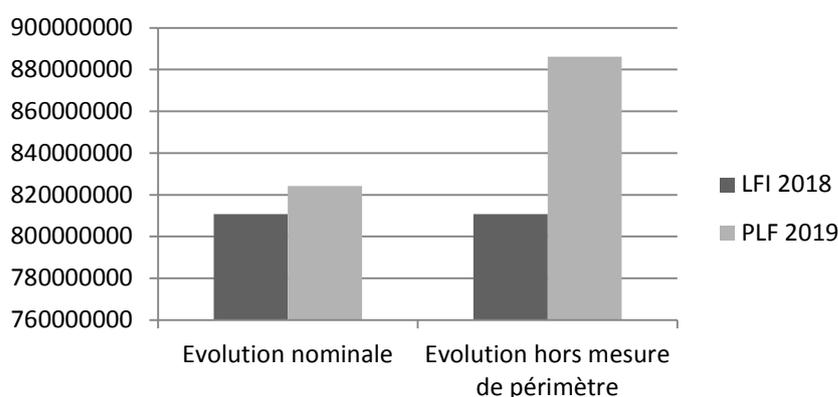
Hors mesures de périmètre, ces crédits **diminuent de 1,81 % en autorisations d'engagement et augmentent de 9,3 % en crédits de paiement.**

La baisse constatée des autorisations d'engagement doit être relativisée : elle résulte principalement de la passation, en 2018, de marchés

pluriannuels, notamment pour l'habillement des forces de sécurité intérieure, ayant nécessité un engagement de crédits importants.

La hausse des crédits de paiement s'explique notamment par le coût de « sac à dos », c'est-à-dire le coût d'équipement lié aux créations de nouveaux emplois au sein de la police, ainsi que par l'augmentation des frais de déplacement, des dépenses de carburant ainsi que des dépenses d'entretien des véhicules du fait du vieillissement du parc automobile.

Évolution des dépenses de fonctionnement du programme 176 « *Police nationale* », en crédits de paiement (en euros)



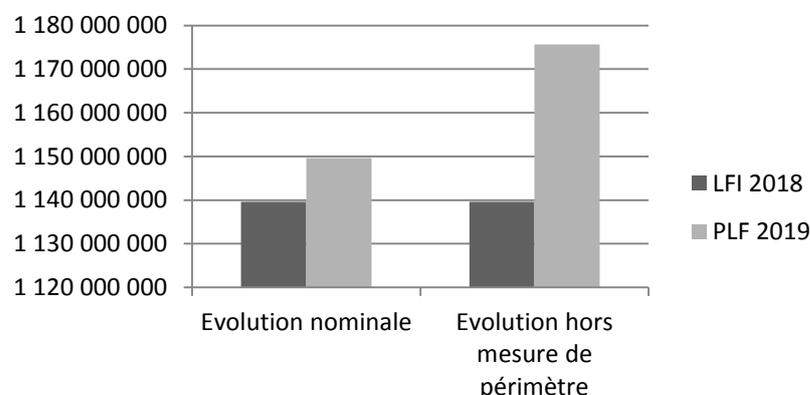
Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Le montant des crédits de fonctionnement alloués à la **gendarmerie nationale** atteint, en 2019, **1,85 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,15 milliard d'euros en crédits de paiement**, contre 1,42 milliard en autorisations d'engagement et 1,14 milliard en crédits de paiement en 2018.

À périmètre constant, les crédits de fonctionnement diminuent donc de 3,3 % en autorisations d'engagement et augmentent de 3,15 % en crédits de paiement.

Comme pour le programme 176, les règles de budgétisation des autorisations d'engagement liées à la passation de marchés pluriannuels introduisent un biais, ce qui rend préférable une comparaison des dotations dans le temps en crédits de paiement.

**Évolution des dépenses de fonctionnement
du programme 152 « Gendarmerie nationale »,
en crédits de paiement (en euros)**



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

L'augmentation des crédits de fonctionnement recouvre notamment la prise en compte du **coût de « sac à dos »** des nouveaux effectifs recrutés, de la **hausse du prix du carburant**, un effort supplémentaire sur les crédits de **fonctionnement de la réserve opérationnelle** ainsi que l'augmentation de la **dotation de fonctionnement de la gendarmerie mobile**, en raison d'un niveau d'engagement des escadrons particulièrement soutenu.

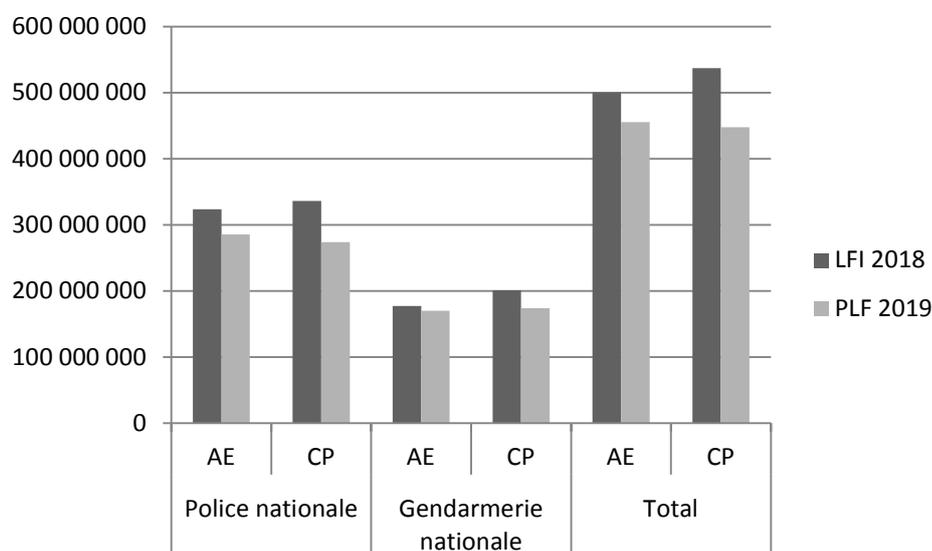
c) Des dépenses d'investissement en nette baisse pour les deux forces et grevées par les mesures de régulation budgétaire

En 2019, les crédits alloués à l'investissement sont en **nette baisse par rapport à l'exercice 2018**.

Ils s'élèvent, pour le programme 176 « Police nationale », à 285,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 273,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit des **réductions respectives de 11,74 % et de 18,56 %** par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale pour 2018.

Les crédits d'investissement du programme 152 « Gendarmerie nationale » atteignent, en 2019, 170 millions d'euros en autorisations d'engagement et 174 millions d'euros en crédits de paiement. Ils **diminuent de 3,95 % en autorisations d'engagement et de 13,37 % en crédits de paiement** par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale pour 2018.

Évolution des crédits d'investissement (titre 5) des programmes 176 et 152 (en euros)



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

Outre le fait qu'elle pénalise directement la capacité de la police et de la gendarmerie à entretenir le potentiel de leurs forces, cette évolution à la baisse des crédits d'investissement est d'autant plus regrettable que ceux-ci **constituent très fréquemment une variable d'ajustement en cours d'exécution budgétaire**. Bien que le taux de mise en réserve budgétaire ait été réduit de 8 à 3 %, les mesures de régulation budgétaire, appliquées sur un budget composé à 85 % de crédits de masse salariale, pèsent en effet fortement sur les crédits hors titre 2, en particulier sur les dépenses d'investissement, moins rigides que les dépenses de fonctionnement.

Même lorsqu'il n'est pas procédé à une annulation de crédits, **leur dégel tardif dans l'année rend en outre généralement compliqué leur emploi conformément à leur destination d'origine**. Ainsi, à ce jour, 1 000 véhicules, sur les 3 000 budgétés par la gendarmerie nationale en 2018, n'ont pas pu être acquis en raison de crédits encore gelés et dont il n'est pas certain, même en cas de dégel, qu'ils pourront être engagés avant la fin de l'exercice budgétaire.

Enfin, votre rapporteur observe qu'outre les mesures de régulation budgétaire, l'application d'économies non documentées sur les programmes 176 et 152, c'est-à-dire d'économies demandées par la direction du budget mais dont l'imputation n'a pas été identifiée au moment de la programmation budgétaire, contraint généralement les services à grever leurs capacités d'investissement.

B. LE PROGRAMME 207 : UNE REVALORISATION LIMITÉE DES CRÉDITS POUR LA SÉCURITÉ ET L'ÉDUCATION ROUTIÈRES

1. Le programme 207 « Sécurité et éducation routières »

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières », rattaché à la mission « Sécurités » de la loi de finances depuis 2013, ne contient qu'une partie des crédits affectés à la politique de sécurité routière.

Deux autres programmes budgétaires, rattachés au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier », financent également la sécurité routière :

- le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » ;

- le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routier ».

Les crédits de ces trois programmes sont placés sous la responsabilité du délégué interministériel à la sécurité routière.

Le programme 207 est structuré en trois actions :

– son **action n° 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme »** regroupe les crédits nécessaires à la réalisation d'études et d'expérimentations concernant les risques relatifs à l'insécurité routière, la diffusion de l'information et de recommandations au public ainsi que l'évaluation des actions menées ;

– son **action n° 2 « Démarches interministérielles et communication »** regroupe les crédits alloués à la prévention et à la communication vers le public ;

– son **action n° 3 « Éducation routière »** finance l'ensemble des actions de formation en matière de sécurité routière (épreuves du permis de conduire, permis probatoire, permis à un euro par jour, etc.).

2. Des crédits en légère augmentation, à l'appui du nouveau plan de lutte contre l'insécurité routière

Les crédits du programme 207 ont été considérablement réduits au cours des dernières années. D'un montant de 61,04 millions d'euros en crédits de paiement en 2010, ils s'élevaient, en loi de finances initiale pour 2018, à 39,83 millions d'euros, soit une baisse de 35 % sur la période.

Inversant la tendance, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation des moyens alloués au programme, qui s'élèveront à 41,37 millions d'euros en crédits de paiement, soit **une hausse de 3,87 %**.

Cette augmentation des crédits du programme s'explique par trois évolutions principales, en partie impulsées par le plan de lutte contre l'insécurité routière présenté le 9 janvier 2018 :

– **la mise en place d'un fonds spécial « innovation », abondé de 0,25 million d'euros.** Également financé, à hauteur du même montant, par le programme 751, ce nouveau fonds, dont la création a été décidée par le Comité interministériel de la sécurité routière lors de sa réunion du 9 janvier 2018, a pour objet de promouvoir les nouvelles technologies au service de la sécurité routière ;

– **une consolidation des crédits destinés à financer les actions locales de prévention,** à hauteur de 0,62 million d'euros ;

– **un abondement des crédits affectés au financement du permis à un euro par jour,** qui augmentent assez nettement, de 4,98 millions d'euros en 2018 à 5,79 millions d'euros en 2019 (+ 16 %). Cette augmentation est justifiée par deux éléments : d'une part, l'élargissement, depuis le 1^{er} juillet 2016, du champ des bénéficiaires de ce dispositif ; d'autre part, les prévisions d'augmentation des taux d'intérêt.

Le plan de lutte contre l'insécurité routière du 9 janvier 2018

En réponse à la stagnation de la mortalité routière constatée au cours des trois dernières années, le Premier ministre a annoncé le 9 janvier dernier, après avoir réuni le Comité interministériel de la sécurité routière, **la mise en œuvre de 18 mesures nouvelles destinées à rénover la politique de lutte contre l'insécurité routière.**

Ces mesures nouvelles sont articulées autour de trois axes :

- l'engagement de chaque citoyen en faveur de la sécurité routière ;
- la protection de l'ensemble des usagers de la route ;
- l'anticipation pour mettre les nouvelles technologies au service de la sécurité routière.

La plupart des mesures annoncées visent à **agir sur les principaux facteurs d'accidentalité.** Y figure, en premier lieu, l'abaissement de la vitesse maximale autorisée sur les routes bidirectionnelles du réseau secondaire sans séparateur central de 90 à 80 km/h, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Le plan prévoit également un renforcement des sanctions pour les auteurs d'infractions graves au code de la route (conduite sans permis, usage de stupéfiant, usage du téléphone au volant).

Plusieurs mesures s'attachent par ailleurs à **renforcer la prévention** en matière de sécurité routière, par la multiplication des initiatives locales et le développement des partenariats extérieurs, ainsi que **la protection des populations** les plus à risques, notamment les piétons et les usagers de deux-roues (renforcement de la visibilité sur la voirie, incitation à l'usage d'équipements de protection).

Enfin, le plan prévoit l'engagement d'études, financées par un fonds spécifique, en vue de développer l'usage des nouvelles technologies au service de la sécurité routière.

Une enveloppe à hauteur de 10 millions d'euros est également prévue au titre d'un fonds de concours versé par l'agence de financement des infrastructures de transport de France, afin de permettre le **remboursement de la modification de la signalisation routière** réalisée par les gestionnaires de voirie dans le cadre de l'abaissement de la vitesse maximale autorisée à 80 km/h sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central.

II. UN BUDGET QUI MANQUE D'AMBITION AU REGARD DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En dépit de l'augmentation, au cours des dernières années, du budget alloué aux forces de sécurité intérieure, les conditions d'emploi et de travail des policiers et gendarmes demeurent particulièrement dégradées.

Le projet de loi de finances pour 2019, pas plus que le précédent, ne traduit pourtant aucun engagement fort pour améliorer la capacité opérationnelle et les conditions de travail des forces de sécurité intérieure.

A. UNE STRATÉGIE D'EMPLOI EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN QUI MASQUE UNE CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE STRUCTURELLEMENT DÉFICIENTE

Guidée par la mise en place de la police de sécurité du quotidien, la politique d'emplois fixée par le projet de loi de finances pour 2019 risque de ne se traduire, dans la pratique, que par un **saupoudrage d'effectifs sur le territoire**, insuffisant pour combler une capacité opérationnelle déficitaire et renforcer la présence des policiers et gendarmes sur le terrain.

1. Une politique d'emplois guidée par la réforme de la police de sécurité du quotidien (PSQ)

a) La PSQ, réforme majeure du quinquennat en matière de sécurité intérieure

Lancée le 8 février 2018 par le ministre d'État, ministre de l'intérieur, la police de sécurité du quotidien constitue l'une des priorités gouvernementales du Gouvernement pour le quinquennat en matière de sécurité intérieure.

Élaborée sur la base des réflexions de terrain, recueillies dans le cadre de consultations tenues sur l'ensemble du territoire entre octobre et décembre 2017, cette réforme repose sur un postulat principal : replacer le service du citoyen au cœur de l'action des forces de l'ordre et mieux répondre aux défis de l'insécurité du quotidien, par une proximité

renouvelée des forces, une disponibilité et une visibilité accrues au profit de la population.

Sa mise en œuvre repose sur deux stratégies complémentaires :

– le **développement, à l’initiative des acteurs locaux, d’actions immédiates sur l’ensemble du territoire**, déclinant les principes de la sécurité du quotidien et adaptées aux réalités de chaque territoire ;

– la conduite d’une **action renforcée dans certains territoires jugés prioritaires**, en raison d’un niveau d’insécurité plus élevé.

Trente territoires ont ainsi été identifiés pour devenir, d’ici janvier 2019, des **quartiers de reconquête républicaine (QRR)**. Ces quartiers devraient être dotés de moyens humains accrus (10 à 60 effectifs supplémentaires par quartier) et être prioritaires dans l’affectation d’équipements. Ils devraient également pouvoir bénéficier plus facilement de renforts réguliers de forces mobiles. Une trentaine de quartiers supplémentaires pourraient être créés d’ici la fin du quinquennat, portant leur nombre à soixante sur l’ensemble du territoire.

En parallèle, **vingt groupements de gendarmerie ont été désignés comme devant être « mieux accompagnés »**. De même que pour les quartiers de reconquête républicaine, ils devraient bénéficier d’un renforcement de leurs moyens humains, à hauteur de 500 équivalents temps plein sur l’ensemble du quinquennat.

Au-delà de ces actions, **dix chantiers de modernisation** ont été annoncés par le Gouvernement pour accompagner la mise en œuvre de la PSQ.

Les dix chantiers de modernisation de la PSQ

1 - Renforcer la disponibilité par la poursuite et l’amplification du chantier de suppression des missions périphériques et de réduction des tâches administratives.

2 - Simplifier et dématérialiser la procédure pénale.

3 - Développer de nouveaux outils numériques opérationnels.

4 - Renforcer la protection des agents, préalable à une relation plus apaisée avec la population.

5 - Renforcer l’ancrage des policiers et des gendarmes dans leurs territoires d’affectation, notamment les plus difficiles.

6 - Adapter la formation des policiers et des gendarmes.

7 - Diversifier les modes d’accès aux forces de sécurité.

8 - Renforcer les capacités d’action des échelons territoriaux.

9 - Repenser la complémentarité avec les acteurs locaux de sécurité

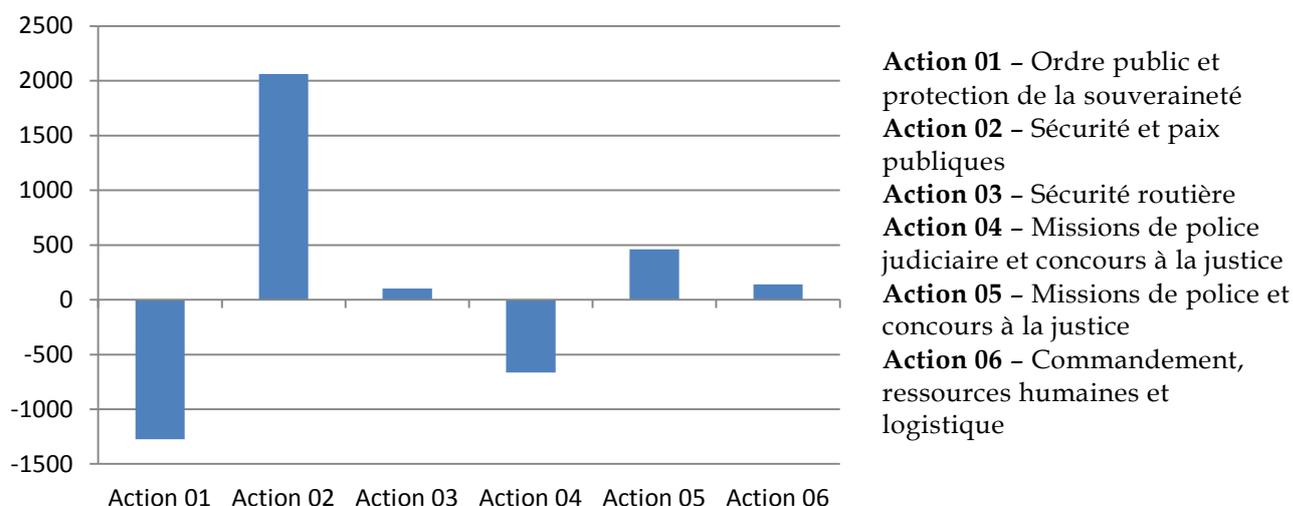
10 - Développer des indicateurs qualitatifs pour mesurer l’insécurité et évaluer l’action des services.

b) Une allocation conséquente d'effectifs aux missions de sécurité du quotidien

En appui au déploiement de la police de sécurité du quotidien, un accent particulier est mis, dans le projet de loi de finances pour 2019, sur le **renforcement des effectifs alloués à la lutte contre la délinquance quotidienne**. Il s'agit d'ailleurs de la principale traduction budgétaire du déploiement de la PSQ pour le prochain exercice.

Dans la police nationale, malgré un engagement maintenu en faveur de la lutte contre le terrorisme (360 emplois supplémentaires) et contre l'immigration irrégulière (184 emplois supplémentaires pour la police aux frontières), une **part significative des créations d'emploi sera ciblée sur les services de sécurité publique** (831 postes supplémentaires). 260 emplois seront en outre affectés aux quartiers de reconquête républicaine, mis en place dans le cadre de la PSQ.

**Évolution 2018-2019 du plafond d'emplois
du programme 176 « Police nationale » par action (en ETPT)**



Selon les informations communiquées par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), les nouveaux effectifs seront, selon la même orientation, principalement dédiés au **renforcement des brigades territoriales**.

En termes de catégories d'emplois, les variations d'effectifs en 2019, dans la police comme dans la gendarmerie, tendent à **privilégier, comme au cours des précédents exercices, le renforcement des forces de sécurité opérationnelles**, de manière à accentuer la présence sur le terrain.

Ainsi, dans la police, l'effort porte principalement sur les effectifs de gradés et gardiens de la paix (1 479 emplois supplémentaires), les personnels techniques (360 emplois supplémentaires) et les personnels scientifiques (200 emplois supplémentaires). La suppression de 399 effectifs est en revanche prévue dans les corps de conception, de direction et de commandement.

De la même manière, au sein de la gendarmerie, les créations de postes concerneront principalement la catégorie des sous-officiers (850 emplois supplémentaires), tandis que 346 postes d'officiers seront supprimés.

De manière complémentaire aux créations de postes, les deux forces ont engagé un **processus de substitution des personnels des corps actifs par des personnels administratifs sur les fonctions de soutien**, afin de renforcer leur capacité opérationnelle sur le terrain. À cette fin, des recrutements de personnels administratifs sont prévus pour l'exercice 2019, à hauteur de 177 dans la police nationale et de 84 pour la gendarmerie nationale.

2. Des recrutements difficiles dans les zones au niveau d'insécurité le plus élevé

En dépit des créations d'emplois ciblées sur la sécurité publique, la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien risque de pâtir de la **difficulté, notamment au sein de la police nationale, à affecter des effectifs opérationnels dans les circonscriptions présentant un niveau d'insécurité élevé et à les y fidéliser.**

Au 31 août 2018, la direction centrale de la sécurité publique, rattachée à la direction générale de la police nationale (DGPN), dénombrait ainsi un **déficit de 369 effectifs dans le corps d'encadrement et d'application**¹, par rapport aux effectifs cibles. Loin d'être réparties sur l'ensemble du territoire, les vacances de postes sont concentrées sur certaines circonscriptions réputées comme chroniquement déficitaires, en raison de leur manque d'attractivité. Parmi les départements les plus touchés figurent, à titre d'exemple, le Nord (- 91 effectifs), le Rhône (- 84 effectifs), la Seine-Maritime (- 54 effectifs) ou encore le Val-d'Oise (- 38 effectifs).

Entendu par votre rapporteur, le directeur général de la police nationale, M. Éric Morvan, a indiqué qu'outre le manque certain d'attractivité de certaines circonscriptions de sécurité, les services de sécurité publique avaient également souffert d'une désaffectation importante au cours des dernières années, directement liée à l'ouverture de nombreux postes dans le renseignement.

¹ Gardiens de la paix.

À ces difficultés de recrutement s'ajoute une **difficulté à fidéliser les agents** qui, de la même manière, affecte les zones les plus sensibles en termes d'insécurité et de délinquance. La région Ile-de-France est, à cet égard, emblématique. Malgré la création de dispositifs spécifiques de fidélisation, les services de sécurité publique peinent à maintenir leurs effectifs et sont contraints de recruter parmi les personnels sortis d'école, plus vulnérables et moins expérimentés.

3. La réforme des rythmes de travail : une bombe à retardement ?

Les réformes du temps de travail engagées au sein de la police et de la gendarmerie pourraient se traduire par une baisse conséquente de la capacité opérationnelle des deux forces et **risquent d'obérer le renforcement des effectifs opérationnels par ailleurs engagé.**

a) La réforme des cycles horaires au sein de la police nationale

L'organisation des temps de travail au sein de la police nationale a fait l'objet, depuis 2016, d'une importante réforme, impulsée par deux mouvements concomitants.

À la suite d'une mise en demeure de la France par la Commission européenne, il s'agissait en premier lieu de mettre les cycles de travail des agents en **conformité avec les règles de temps de travail prévues par la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003**, à savoir une durée hebdomadaire maximale de travail de 48 heures, une durée de repos quotidienne de 11 heures consécutives et une période minimale de repos hebdomadaire de 35 heures consécutives.

En second lieu, la question de la réforme des rythmes de travail a été intégrée à la **concertation sociale** engagée en 2014 par la direction générale de la police nationale en vue d'améliorer les conditions de travail des agents et d'assurer une meilleure conciliation des impératifs d'efficacité opérationnelle et de prévention des risques psycho-sociaux.

À la suite d'une expérimentation conduite sur 16 sites pilotes, 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, de même qu'un décret daté du 30 janvier 2017¹, ont été pris de manière à **exclure les cycles de travail incompatibles avec la législation européenne, tout en améliorant les conditions de travail et la qualité de vie des agents.**

¹ Décret n° 2017-109 du 30 janvier 2017 modifiant le décret n° 2002-1279 du 23 octobre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables aux personnels de la police nationale.

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 classique » ;

- 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.

Si ces nouveaux cycles, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017, n'ont, pour la majorité d'entre eux, aucune incidence en termes de capacité opérationnelle, tel n'est pas le cas du cycle dit de la « **vacation forte** ». Introduit à la demande des organisations syndicales, mais non nécessaire pour garantir le respect de la réglementation européenne, celui-ci est en effet **très coûteux en effectifs**, dans la mesure où il repose sur le roulement de quatre, et non plus de trois équipes.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, tous les services de police ne sont pas éligibles à l'application du cycle de la « **vacation forte** » : il ne concerne en effet que les services de sécurité publique assurant des missions de service général et exerçant leurs fonctions selon des plages horaires différentes d'un jour à l'autre, en brigades ou en horaires décalés.

Pour l'heure, la part des unités éligibles ayant adopté le régime de la « **vacation forte** » est évalué à 11,1 %, minimisant l'impact opérationnel de la réforme. Compte tenu de la satisfaction des personnels à l'égard de ce nouveau rythme de travail, **sa généralisation à l'ensemble des unités de la sécurité publique n'est toutefois pas à exclure.**

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.

En dépit des affirmations du ministère de l'intérieur, qui minimise les projections d'extension de ce nouveau cycle, votre rapporteur observe que les modalités administratives de mise en œuvre des cycles de travail, négociées au niveau départemental, au sein des comités techniques départementaux, pourraient d'ailleurs se révéler favorables à son extension.

Comme l'indiquait la Cour des comptes dans un référé de mars 2018 sur les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales, « *la DGPN espère limiter aux services les plus importants l'extension du cycle* » à vacation forte » *mais il est pour le moins incertain qu'elle y parvienne, tant ce nouveau cycle retient logiquement la préférence des gardiens de la paix et des gradés* ».

Sur la base des résultats de l'expérimentation, qui ont permis d'évaluer à 8 % le pourcentage moyen d'effectifs supplémentaires, la direction générale de la police nationale estime que la généralisation du cycle de la « vacation forte » à l'ensemble des unités de sécurité publique éligibles entraînerait une **baisse de capacité opérationnelle d'environ 4 160 équivalents temps plein, pour un coût financier estimé à 205 millions d'euros.**

Dans une telle hypothèse, **la quasi-totalité des créations d'emplois prévues sur la durée du quinquennat pour renforcer les services de sécurité publique seraient absorbées par les pertes d'effectifs** engendrées par les nouveaux rythmes de travail.

Ces raisons ont conduit le directeur général de la police nationale à suspendre le déploiement de la réforme et à missionner, le 28 novembre 2017, l'inspection générale de la police nationale pour conduire un **audit afin de mesurer l'impact des nouveaux cycles de travail**, dont les conclusions sont attendues en mars 2019.

Votre rapporteur regrette qu'une telle étude ne soit conduite qu'en aval de l'adoption du cadre réglementaire, alors qu'une étude d'impact en amont aurait pu se révéler utile pour mieux anticiper ses conséquences et les risques budgétaires qu'elle était susceptible d'engendrer.

b) La mise en conformité des règles de travail de la gendarmerie à la directive de 2003

En application des articles L. 4111-1 et L. 4121-5 du code de la défense, les militaires de la gendarmerie nationale ne sont pas soumis, au contraire des autres agents publics, à la réglementation sur le temps de travail applicable à la fonction publique, en raison du principe de disponibilité propre au statut militaire.

Les règles de la directive européenne sur le temps de travail de 2003 n'étant pas compatibles avec ce statut spécifique, la France avait, jusqu'à récemment, défendu devant les instances européennes un statut d'exception pour les forces militaires, dont la gendarmerie nationale.

Toutefois, l'engagement de procédures contentieuses et précontentieuses a conduit la gendarmerie à appliquer de manière partielle, à compter de septembre 2016, certaines dispositions de la directive¹. Est ainsi désormais appliquée aux militaires de la gendarmerie une période de repos journalier de onze heures consécutives, sous réserve d'adaptations pour des motifs opérationnels.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la direction générale de la gendarmerie nationale, l'application *a minima* de la directive a d'ores et déjà généré **une baisse importante de la capacité opérationnelle, évaluée à environ 4 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, partiellement compensée par la mise en place d'un système d'astreinte.

Bien que le Gouvernement ait assuré qu'aucune disposition complémentaire ne serait appliquée à la gendarmerie nationale, de nombreuses incertitudes demeurent, notamment en raison des procédures contentieuses engagées, sans que les conséquences sur le plan opérationnel, notamment en termes de perte d'effectifs, aient été mesurées.

Comme l'indique la Cour des comptes dans son référé précité, « *de telles incertitudes devraient être levées sans tarder car elles rendent difficile une programmation fiable des emplois de la gendarmerie à ses besoins opérationnels. [...] À ce jour, la réforme reste inachevée et porteuse de risques pour les finances publiques* ».

4. La difficile résorption des « tâches indues »

De nombreux policiers et gendarmes continuent d'exercer des missions qui, généralement affectées aux forces de sécurité intérieure pour des raisons tenant à leur disponibilité, et désormais accomplies par habitude, ne relèvent pas pour autant des missions prioritaires des forces de sécurité intérieure.

De l'avis des agents comme de leur hiérarchie, ces missions périphériques, généralement désignées comme des « tâches indues », déstabilisent l'organisation des services et sont accomplies au détriment des missions principales confiées aux forces de sécurité intérieure.

Si plusieurs réformes ont d'ores et déjà permis de réduire leur périmètre, parmi lesquelles la réduction des gardes statiques ou encore le transfert aux services préfectoraux des missions de recueil des déclarations de perte de permis de conduire, ces missions continuent de **mobiliser de nombreux effectifs**, dans la police comme dans la gendarmerie, et **réduisent la capacité opérationnelle des forces**.

¹ *Instruction provisoire du 8 juin 2016 modifiant les règles relatives au temps de travail dans la gendarmerie nationale.*

Or, il ne fait aucun doute que, dans un contexte budgétaire contraint, **l'augmentation seule des effectifs ne saurait suffire à renforcer la capacité opérationnelle de la police et de la gendarmerie et permettre une présence accrue sur le terrain des forces de l'ordre.**

Aussi, dans le cadre des chantiers accompagnant la mise en œuvre de la PSQ, le ministère de l'intérieur a-t-il lancé une réflexion visant à conduire une analyse exhaustive de ces missions, en vue de procéder à des réorganisations destinées à concentrer les personnels actifs sur des missions de sécurité et au contact de la population.

Plusieurs représentants syndicaux ont toutefois indiqué à votre rapporteur qu'à ce jour, ces annonces ne s'étaient traduites par aucune avancée concrète. À l'instar de la commission sénatoriale d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, votre rapporteur pour avis juge indispensable qu'en parallèle du renforcement des effectifs, un groupe de travail commun à la police et à la gendarmerie soit mis en place afin d'établir un inventaire précis des missions périphériques non rattachables à une mission de sécurité publique, d'évaluer la charge opérationnelle induite et de définir un feuille de route pour leur transfert à d'autres administrations ou leur abandon.

5. Un objectif d'emploi élevé des réserves civile et opérationnelle, grevé par des dotations budgétaires contraintes

Dans un contexte sécuritaire tendu, les réservistes constituent une **force de soutien essentielle aux effectifs engagés sur le terrain** et permettent, en déchargeant policiers et gendarmes de certaines tâches, de faciliter leur mobilisation sur le terrain.

C'est ainsi qu'à la suite des attentats qui ont frappé la France en 2015, leur emploi s'est fortement accru, notamment grâce au renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme.

Les réserves de la police et de la gendarmerie nationales

Instituée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, la **réserve civile de la police nationale** 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.

Régie par les articles L. 4211-1 et suivants du code de la défense, la **réserve opérationnelle de la gendarmerie** comprend :

- une réserve volontaire, dite de premier niveau, composée de volontaires ayant signé un contrat d'engagement pour une période allant de un à cinq ans ;

- une réserve dite de second niveau, composée d'anciens militaires d'active soumis à une obligation de disponibilité de cinq ans.

Dans la police, le nombre de réservistes a augmenté de près de 32 % entre 2016 et 2017. Depuis le 1^{er} janvier 2018, plus de 1 000 contrats supplémentaires ont été signés. En parallèle, c'est également le nombre de vacations réalisées qui a fortement cru : il a ainsi augmenté de 44 % entre 2015 et 2016, puis de 43 % entre 2016 et 2017.

De la même manière, l'emploi des effectifs volontaires de la réserve opérationnelle de la gendarmerie a fortement augmenté au cours des dernières années, grâce à la hausse progressive des dotations budgétaires. Le nombre de réservistes volontaires est ainsi passé de 22 960 en 2015 à 29 847 en 2017, et leur nombre moyen de jours d'activités par an de 23,5 à 32,8 sur la même période.

Alors que se profile la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien, les objectifs d'emploi de la gendarmerie demeurent élevés, pour favoriser la présence des forces sur le terrain. Ainsi, la gendarmerie nationale vise à maintenir son stock de réservistes à 30 000, avec un emploi journalier de 3 000 effectifs.

Le projet de loi de finances pour 2019 ne paraît toutefois pas à la hauteur de ces ambitions.

Au sein du programme 176 « *Police nationale* », le montant prévisionnel des crédits affectés au financement de la réserve civile est estimé à 31,9 millions d'euros, contre 30,6 millions d'euros en 2018. Il a toutefois été indiqué à votre rapporteur que le montant définitif du budget

de la réserve civile ne serait défini qu'en début de gestion, en fonction des autres contraintes du programme. Compte tenu des mesures d'économies imposées sur le budget, votre rapporteur n'exclut pas que cette dotation prévisionnelle puisse être réduite.

S'agissant de la gendarmerie nationale, 98,7 millions d'euros sont fléchés dans le programme 152 sur le financement de la réserve opérationnelle volontaire. Une partie de ces crédits (19 millions d'euros) sera toutefois destinée à payer les réservistes mobilisés en fin d'année 2018, et qui n'auront pu être rémunérés sur l'enveloppe 2018, faute de crédits suffisants. En effet, fixés à 98,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018, les crédits alloués à la réserve opérationnelle avaient été ramenés, en début d'exercice, à 70,7 millions d'euros à la suite de l'application d'une mesure de régulation, rendue nécessaire par la sous-dotation des crédits du titre 2.

Les crédits effectivement disponibles pour l'emploi de la réserve opérationnelle en 2019 s'élèveront donc à 79,7 millions d'euros, une enveloppe qui, au vu de l'exécution en 2018, se révèle très largement insuffisante pour répondre aux besoins d'emplois des réservistes de la gendarmerie.

B. UN BUDGET INSUFFISANT AU REGARD DE L'ÉTAT DÉGRADÉ DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En raison d'un sous-investissement chronique, les équipements et moyens matériels des forces de l'ordre se sont profondément dégradés au fil du temps, mettant aujourd'hui en péril tant leur efficacité que leur sécurité.

Malgré les annonces, le projet de loi de finances pour 2019 n'apporte aucune réponse budgétaire satisfaisante à ces difficultés.

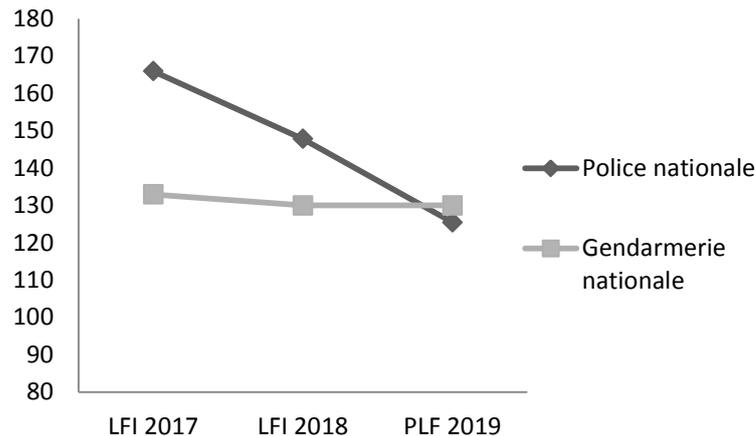
1. La formation en souffrance

En 2019, les crédits alloués au financement de la formation des forces de sécurité intérieure s'élèveront à **19,01 millions d'euros dans la police nationale et à 13,01 millions d'euros dans la gendarmerie nationale**. Ces crédits sont destinés à couvrir le financement de la formation initiale et de la formation continue des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie.

Par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale pour 2018, ces crédits sont en **baisse de 15 % pour la police et stagneront pour la gendarmerie**. Ils ont diminué, depuis 2017, de 23 % pour la police nationale et de 1,7 % pour la gendarmerie.

Alors même que le volume d'effectifs ne cesse d'augmenter au sein des deux forces, votre rapporteur s'interroge sur la capacité du ministère de l'intérieur à former les nouvelles recrues et, plus globalement, l'ensemble de ses forces, avec un budget moyen de formation par agent en baisse continue, notamment pour la police nationale.

Évolution du budget moyen de formation par agent (en euros)



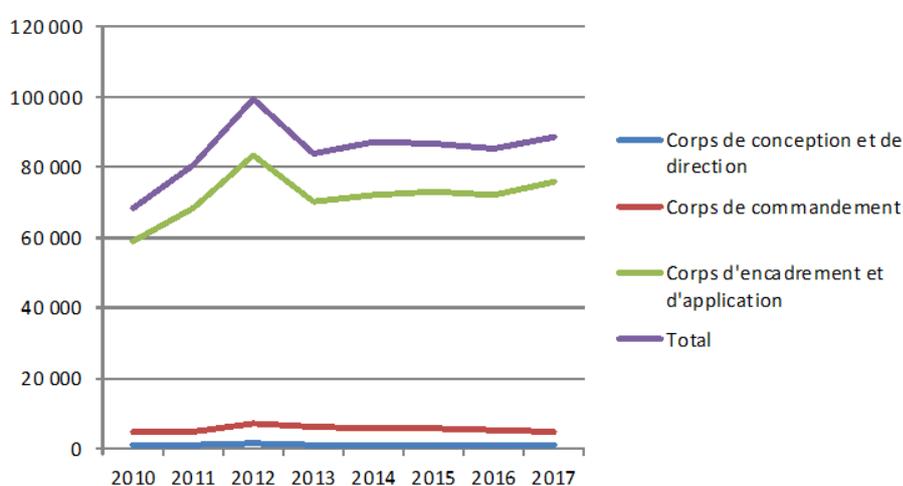
Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires

Cette évolution des dépenses de formation apparaît d'autant plus surprenante que le ministère envisage, dans le même temps, de densifier les modules de formation continue. Il est ainsi annoncé, pour 2019, la mise en place de formations spécifiques destinées à la prise en charge des outils numériques en déploiement (nouveau logiciel de rédaction des procédures pénales, logiciel de traitement des contraventions, etc.), ainsi qu'au maniement des nouvelles armes dont les forces ont été équipées depuis 2017 (HK-G36 et HK-UMP). Des sessions de formation adaptée sont par ailleurs programmées afin d'accompagner la mise en place, dans les territoires, de la police de sécurité du quotidien.

À contrepied de cette orientation, votre rapporteur observe qu'eu égard au contexte sécuritaire dégradé et aux défis auxquels les forces de sécurité intérieure sont confrontées, **la formation continue, jugée aujourd'hui largement insuffisante par les policiers et gendarmes, devrait constituer une priorité budgétaire.** Dans son rapport publié en juin 2018, la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure, dont le rapporteur était notre collègue François Grosdidier, déplorait ainsi un réel déficit de formation, en dépit des constats alarmant dressés par

plusieurs rapports d'inspection¹. En 2017, moins des deux tiers des agents actifs de la police nationale avaient par exemple effectué leurs séances réglementaires de tir. Par ailleurs, si des progrès en termes de formation continue peuvent être observés au sein de la gendarmerie, le nombre de stagiaires ayant progressé de près de 40 % entre 2013 et 2017, tel n'est pas le cas dans la police nationale, qui n'a connu, au cours des dernières années, aucune évolution majeure du nombre annuel d'agents formés, stabilisé aux deux tiers des personnels actifs.

Évolution du nombre d'agents de la police nationale ayant suivi un stage de formation continue dans l'année



Source : Rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale relative à l'état des forces de sécurité intérieure, juin 2018

2. L'équipement des forces de sécurité intérieure : des efforts qui doivent être maintenus dans la durée

Eu égard à l'état de la menace terroriste sur le territoire national, le ministère de l'intérieur a procédé, à compter de 2016, à une **modernisation de l'armement et des équipements des forces de sécurité intérieure**, grâce notamment aux crédits exceptionnels débloqués dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme et du plan pour la sécurité publique.

Dans une enquête récente réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes relève que les dépenses d'habillement, de moyens de protection, d'armes et de munitions ont fait l'objet d'un effort significatif entre 2012 et 2017.

¹ Rapport de l'inspection générale de la police nationale relatif à la formation dans la police nationale, décembre 2015, et rapport de l'inspection générale de la gendarmerie nationale relatif à la formation continue en gendarmerie nationale, n° 991, 26 février 2016.

Entendus par votre rapporteur, les syndicats représentatifs de la police nationale comme les associations professionnelles nationales de militaires ont confirmé que des **progrès importants avaient été réalisés**, en la matière, au cours des dernières années.

Évolution des dépenses d'équipement, en exécution, de la police et de la gendarmerie (crédits de paiement en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
Armes et munitions	12,1	8,4	6,6	19,6	50,4	40,4	233,9 %
Habillement	52,8	68,2	54,3	52,4	67,9	78,2	48,1 %
Moyens de protection	2,2	6,7	3,74	24	74,2	82,7	3659,1 %
Total	67,1	83,3	64,64	96	192,5	201,3	200 %

Source : commission des lois du Sénat sur la base du rapport de la Cour des comptes relatif à l'équipement des forces de l'ordre (mai 2018)

En 2019, les crédits destinés à financer les équipements des forces de sécurité intérieure devraient connaître **une légère baisse par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale pour 2018**.

Pour la police nationale, ils s'élèveront à 112,2 millions d'euros, soit une réduction de 1,52 % par rapport à 2018. La gendarmerie nationale devrait connaître la même évolution : le programme 152 voit ses crédits diminuer de 1,36 % par rapport à 2018, pour s'établir à 80 millions d'euros en crédits de paiement.

En comparaison avec l'exercice 2017, les crédits alloués à l'équipement seront en diminution de 8 % pour la police et de 11 % pour la gendarmerie nationale.

Entendus par votre rapporteur, le DGPN et le DGGN ont indiqué que le budget alloué en 2019 était suffisant pour **poursuivre le renouvellement des dotations de fonctionnement courant des unités opérationnelles et couvrir les dépenses liées à l'acquisition de l'armement et des équipements de protection des nouvelles recrues ainsi que des réservistes** (coût de « sac à dos »). Pour la police nationale, les crédits budgétés couvrent également une revalorisation des achats de munitions, ainsi que l'acquisition de matériels d'analyse, de détection et de contrôle.

Pour autant, **votre rapporteur souligne qu'il est indispensable que l'effort réalisé au cours des dernières années en matière d'équipements soit maintenu dans le temps**, de manière à garantir le renouvellement régulier des équipements acquis au titre des dotations exceptionnelles allouées entre 2015 et 2017.

À cet égard, il regrette, à l'instar de la Cour des comptes, qu'aucun critère de réforme n'ait été à ce jour défini pour les dotations d'équipement des forces de sécurité intérieure. La définition de tels critères apparaît pourtant indispensable pour assurer une programmation budgétaire adaptée aux besoins du terrain et se prémunir contre un vieillissement de l'équipement et de l'armement, qui ne manquerait de mettre en péril la sécurité des agents.

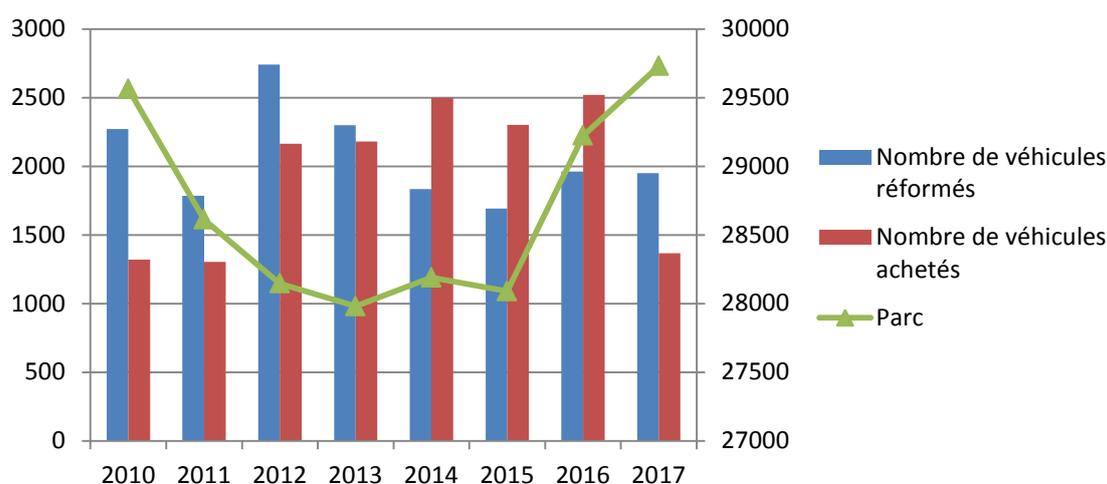
3. Un investissement insuffisant pour infléchir le vieillissement des moyens mobiles

a) Des parcs automobiles vieillissants, en dépit des efforts budgétaires engagés

En raison d'un sous-investissement chronique, les parcs automobiles de la police et de la gendarmerie nationales ont connu un **vieillissement important au cours des dix dernières années**.

Dans la police, l'âge moyen des véhicules légers est ainsi passé, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2018, de 3 ans et 8 mois à **6 ans et 4 mois**.

Évolution du parc automobile de la police nationale



Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires

Le parc automobile de la gendarmerie a quant à lui vieilli d'un an entre 2015 et 2017 (de 7 ans et 4 mois à 8 ans et 2 mois). Son âge moyen s'établissait, au 1^{er} janvier 2018, à **7 ans et 4 mois**.

Évolution des réformes et acquisitions de véhicules par la gendarmerie nationale¹

	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules acquis
2012	-	385
2013	-	1 357
2014	-	1 444
2015	2 541	2 099
2016	2 178	3 030
2017	1 443	3 040
2018 (Prévisions)	556	1 742

*Source : commission des lois du Sénat
sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires*

Eu égard à l'état des parcs automobiles et à ses conséquences opérationnelles sur le terrain, l'État a engagé un effort budgétaire conséquent à compter de 2015, qui s'est traduit, au sein des deux forces, par une augmentation des acquisitions de véhicules.

Cet investissement accru n'a, pour l'heure, pas permis de stabiliser l'âge moyen du parc automobile de la police, qui continue d'augmenter. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, **8 320 véhicules légers, sur les 19 070 composant le parc de la police, sont maintenus en service alors même qu'ils remplissent les critères de réforme².**

De même, dans la gendarmerie, en dépit d'un léger rajeunissement du parc, **507 véhicules ayant atteint les critères de réforme sont encore en circulation.**

b) Une programmation financière qui demeure en-deçà des besoins

En 2019, les crédits d'investissement destinés à l'acquisition de moyens mobiles s'élèvent, pour la police, à 71,85 millions d'euros, soit une **baisse de 5,8 % par rapport aux crédits annoncés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018**. Il est prévu que ces crédits financent le remplacement de 3 000 véhicules légers ainsi que la poursuite du

¹ En raison d'une réforme informatique, les données relatives aux véhicules réformés avant 2015 n'ont pu être communiquées à votre commission.

² La réforme des parcs automobiles de la police et de la gendarmerie repose sur deux critères alternatifs : le kilométrage et l'âge du véhicule. Dans la police, pour les véhicules légers, ces critères s'élèvent à 170 000 km et 8 ans. Pour la gendarmerie, ils sont de 200 000 km et 8 ans.

renouvellement des véhicules lourds du parc des compagnies républicaines de sécurité.

L'effort budgétaire engagé par la gendarmerie nationale devrait également se poursuivre en 2019, les crédits d'investissement alloués à l'acquisition de moyens mobiles s'élevant à 65 millions d'euros (+ 8,3 % par rapport aux crédits annoncés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018), dont 61 millions d'euros pour l'acquisition de 2 800 véhicules légers. Il est par ailleurs prévu deux enveloppes de 2 millions d'euros chacune, l'une pour le renouvellement des moyens nautiques devenus obsolètes, l'autre pour engager le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre.

En dépit d'un effort maintenu, ces projections budgétaires se révèlent toutefois insuffisantes pour assurer une mise à niveau des parcs automobiles des deux forces.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'acquisition de 3 580 véhicules par an serait en effet nécessaire, au cours des cinq prochaines années, pour assurer un renouvellement du parc léger de la police nationale conforme aux critères de réforme tout en rattrapant le retard accumulé au cours des dernières années, **objectif bien supérieur aux prévisions inscrites dans le projet de loi de finances pour 2019.**

De la même manière, il a été indiqué à votre rapporteur qu'en ne retenant que le critère lié à l'âge, l'acquisition de 3 000 véhicules par an était nécessaire pour assurer un renouvellement du parc léger de la gendarmerie tous les huit ans. Cette estimation ne tenant toutefois pas compte du sous-investissement des années passées, **l'effort nécessaire pour assurer une réelle remise à niveau du parc mobile serait en réalité bien plus important, et en tout état de cause supérieur aux crédits alloués dans le projet de loi de finances pour 2019.**

Au demeurant, il peut être relevé que les prévisions budgétaires établies par le Gouvernement **n'intègrent pas les besoins de remplacement de véhicules pouvant survenir avant même qu'ils n'aient atteint les critères de réforme.** Or, comme l'ont indiqué plusieurs représentants syndicaux à votre rapporteur, les conditions d'usage d'un véhicule ont une influence certaine sur son état de fonctionnement et contribuent au vieillissement du parc. Il apparaît dès lors souhaitable, comme le recommande la Cour des comptes dans son rapport précité sur l'équipement des forces de l'ordre, que soit étudiée la possibilité d'étendre, à l'avenir, les critères de réforme au niveau d'usage effectif des véhicules.

4. Une réponse seulement partielle aux difficultés immobilières criantes de la police et de la gendarmerie

L'état des parcs immobiliers de la police et de la gendarmerie nationales constitue l'une des préoccupations majeures des forces de sécurité intérieure.

En raison d'une insuffisance budgétaire chronique, ceux-ci n'ont en effet cessé de se dégrader. L'état des logements des familles de gendarmes, qui, en moyenne, n'ont pas été rénovés depuis 45 ans, est, à ce titre, révélateur du déficit d'investissement de l'État en matière immobilière.

Les parcs immobiliers de la police et de la gendarmerie nationales

Principalement domanial, le parc immobilier de la police nationale inclut l'ensemble des bâtiments occupés par les services de police (commissariats, hôtels de police, cantonnements et casernements, *etc.*) ainsi que certains locaux annexes (stands de tir, ateliers). Il est constitué de 1 866 sites, pour une superficie totale occupée de 3 millions de m².

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. L'attribution d'un logement de fonction constitue en effet un élément essentiel du statut des militaires, conçu comme la contrepartie de l'obligation de disponibilité en tout temps et en tout lieu qui leur est faite.

Au 1^{er} juillet 2018, il comprenait 75 608 logements, répartis dans 3 775 casernes (664 domaniales et 3 111 locatives), 119 ensembles immobiliers locatifs et 9 623 prises à bail individuelles.

Face à ce constat déploré à tous les niveaux, le ministère de l'intérieur a initié, au cours des dernières années, dans le cadre de programmations triennales, un **redressement des dotations allouées à l'entretien et aux opérations de réhabilitation immobilière**.

Dans la police, les crédits d'investissement immobilier, qui se sont élevés, en moyenne, à 117,4 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le quinquennat 2007-2012 et à 120,4 millions d'euros sur le quinquennat 2012-2017, ont atteint 153 millions d'euros en 2017 et 151,53 millions d'euros en 2018 (en autorisations d'engagement).

Eu égard au délabrement d'une partie de son parc de logements, un **plan d'urgence** a par ailleurs été débloqué au profit de la gendarmerie nationale pour la période 2015-2020 afin de ralentir la dégradation des immeubles. Entre 2015 et 2017, 70 millions d'euros annuels ont, dans ce cadre, été inscrits en lois de finances en vue de réhabiliter 13 000 logements. L'investissement a été supérieur en 2018, avec 105 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement consacrés à l'investissement immobilier.

Annoncée au mois de janvier 2018, la programmation immobilière 2018-2020 du ministère de l'intérieur poursuit l'effort engagé. Est programmé, sur le triennat, le **lancement de 76 opérations immobilières nouvelles, dont 29 pour la police et 47 pour la gendarmerie**. Pour la gendarmerie, il est prévu de procéder à la réhabilitation de 10 000 logements supplémentaires de gendarmes.

Ces annonces ne se traduisent toutefois par aucun effort significatif sur le plan budgétaire :

– pour la police nationale, de **165,47 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une très légère augmentation de 0,6 %** par rapport aux chiffres annoncés au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2018 (164,44 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;

– **pour la gendarmerie nationale, de 105 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une stagnation** par rapport aux chiffres annoncés au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2018.

Votre rapporteur s'inquiète par ailleurs, au vu des exécutions passées, que les crédits alloués à la police et à la gendarmerie soient conformes aux enveloppes annoncées. En effet, alors même que le Gouvernement avait annoncé, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, un effort budgétaire significatif en faveur de l'immobilier, les crédits alloués aux opérations de réhabilitation immobilière ont fait les frais, dans le cadre de la répartition définitive des crédits des programmes 176 et 152, de l'application de mesures d'économies. Les crédits effectivement alloués se sont élevés à 151,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la police et 101 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la gendarmerie, soit des baisses respectives de 14,1 et de 4 millions d'euros par rapport aux montants annoncés dans le cadre de la discussion budgétaire au Parlement.

Au demeurant, force est de constater que cet investissement, certes conséquent, **ne paraît pas à la hauteur des besoins réels de rénovation**.

Une étude réalisée en 2016 par la direction générale de la police nationale a identifié, pour assurer une mise à niveau du parc domanial de la police, 80 grands projets immobiliers, pour un coût total estimé à **1,1 milliard d'euros**. Avec un montant annuel d'investissement de 150 millions d'euros, la programmation immobilière 2018-2020 demeure, de l'avis de votre rapporteur, insuffisamment ambitieuse pour combler le retard accumulé dans le passé et enrayer la dégradation du parc.

La direction générale de la gendarmerie nationale estime quant à elle à **300 millions d'euros la dépense annuelle nécessaire pour assurer le maintien à niveau de son parc domanial**, dont 200 millions d'euros pour couvrir des opérations de construction ou de réhabilitation et 100 millions d'euros pour la maintenance lourde. Les crédits d'investissement alloués par

le projet de loi de finances pour 2019, de 105 millions d'euros, apparaissent dès lors **largement inférieurs aux besoins**.

III. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE : UN SECTEUR D'AVENIR POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ENCORE SOUS-INVESTI

Fortement méconnus, les services de police technique et scientifique constituent pourtant, dans la police et dans la gendarmerie, un maillon essentiel de la chaîne judiciaire, souvent décisif dans la résolution des enquêtes.

Soumis à une croissance exponentielle de leur activité, les services de police technique et scientifique ont fait l'objet, au cours des deux dernières années, d'une réforme d'ampleur destinée à renforcer, dans un contexte budgétaire contraint, leur efficacité.

Si des progrès ont été réalisés, des marges d'amélioration demeurent, notamment dans l'articulation entre la police et la gendarmerie et dans l'allocation des moyens qui leur sont dédiés.

A. UN MAILLON ESSENTIEL DE LA CHAÎNE JUDICIAIRE SOUMIS À UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE DE SON ACTIVITÉ

Les services de police technique et scientifique, dans la police nationale comme dans la gendarmerie nationale, exercent deux missions principales :

– ils sont en premier lieu chargés, en cas de commission d'un crime ou d'un délit, **d'effectuer sur le terrain les constatations techniques** ainsi que de **rechercher, de prélever et de conditionner les traces et les indices**. Ils interviennent, dans ce cas, à la demande des enquêteurs ;

– ils assurent en second lieu, en plateau technique ou en laboratoire, **l'analyse des prélèvements réalisés**, à la demande des enquêteurs ou sur réquisition des magistrats. Le champ des analyses s'étend à de nombreux domaines de la criminalistique¹ : aux traditionnelles analyses papillaires (empreintes digitales) se sont ainsi ajoutées les analyses ADN, les analyses biologiques et chimiques, les analyses technologiques ou encore balistiques.

Corollairement au perfectionnement des techniques de détection et d'identification, en particulier en matière génétique, l'activité des services de police technique et scientifique a connu une **hausse exponentielle au cours des dernières années**.

¹ La criminalistique désigne l'ensemble des techniques mises en œuvre par la justice et la police pour établir la preuve d'un délit ou d'un crime.

Dans la police nationale, si le nombre de transports sur les scènes d'infraction a très légèrement baissé au cours des dernières années (463 258 déplacements en 2017, contre 487 600 en 2016 et 498 764 en 2016), le nombre de saisines des laboratoires de police scientifique n'a cessé d'augmenter. Pour les seules analyses génétiques, le nombre de dossiers traités par les laboratoires a décuplé en dix ans, passant d'environ 10 000 en 2007 à plus de 100 000 en 2017.

La gendarmerie connaît une évolution similaire de son activité. Entre 2014 et 2017, le nombre de relevés effectués sur des scènes d'infraction a augmenté de 53 %, passant de 42 729 à 65 367. Le nombre de dossiers traités par l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale est quant à lui passé de 107 082 en 2012 à 233 198 en 2017, soit une augmentation de 118 % en cinq ans.

Au-delà du progrès technique, cette évolution est également liée à une **revalorisation politique de la police technique et scientifique dans la chaîne judiciaire**. Comme l'indiquait à votre rapporteur M. Éric Angelino, chef du service central de la police technique et scientifique (SCPTS), la police technique et scientifique a en effet profondément évolué au cours des quinze dernières années : **longtemps considérée comme un « service de l'exceptionnel », elle est devenue un instrument placé au service de la sécurité du quotidien, auquel les gouvernements successifs ont assigné des objectifs élevés**. Il est ainsi requis des services de police technique et scientifique une intervention systématique sur les vols par effraction et sur les vols de véhicules, ainsi qu'un taux de signalisation¹ des personnes mises en cause de 100 %.

Les **évolutions législatives ont accompagné ce mouvement**, en attribuant à la police technique et scientifique un rôle de plus en plus large. Les deux lois d'orientation et de programmation relatives à la sécurité intérieure de 1995 et 2002 (LOPS et LOPSI) ont ainsi renforcé les moyens alloués à la police technique et scientifique, de manière à lui permettre de bénéficier à l'ensemble des missions de la police et de la gendarmerie nationale et de généraliser de nouveaux modes d'administration de la preuve.

L'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur s'accordent pour reconnaître le **caractère désormais décisif** de la police technique et scientifique dans le processus judiciaire. Comme le relevait la Cour des comptes dans un rapport de décembre 2016², *« son rôle est indispensable à plusieurs titres : pour la révélation de la vérité et l'administration de la preuve dès lors que l'aveu n'est plus suffisant ; par le rôle qu'elle joue dans les*

¹ La signalisation correspond à l'enregistrement des traces papillaires et génétiques dans les fichiers d'identification biométrique (fichier automatisé des empreintes digitales et le fichier national automatisé des empreintes génétiques).

² Cour des comptes, « La police technique et scientifique », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2016.

investigations sur toute la palette des crimes et délits ; par ses connexions européennes et internationales, nombreuses et stratégiques dans le cadre de la menace terroriste accrue ».

Pour autant, alors que son activité a considérablement augmenté, il est **regrettable qu'aucune donnée statistique ne permette d'évaluer l'impact réel des activités de police technique et scientifique** dans la résolution des enquêtes judiciaires. À cet égard, votre rapporteur fait sienne la proposition de la Cour des comptes qui, en 2016, recommandait la mise en place d'un indicateur d'efficacité pour les principaux crimes et délits, mesurant le nombre d'infractions élucidées en tout ou partie grâce à la PTS, recommandation non suivie d'effets à ce jour.

B. DES RÉFORMES ORGANISATIONNELLES ENCORE INABOUTIES

Les deux forces de sécurité intérieure disposent de leur propre dispositif de police technique et scientifique, qui répond à une organisation et des logiques différentes. Si des rapprochements ont été initiés, les voies d'une mutualisation demeurent nombreuses.

1. Une organisation complexe en cours de réforme

a) Une organisation intégrée au sein de la gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale a mis en place, au cours des quinze dernières années, un dispositif de police technique et scientifique **entièrement intégré à son organisation centrale et territoriale.**

Au niveau local, les 101 cellules d'investigation criminelle et numérique, qui assurent les actes de constatation et d'analyse, dépendent ainsi directement des groupements départementaux de gendarmerie.

Au niveau central, l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), que votre rapporteur a eu l'occasion de visiter, concentre l'ensemble des laboratoires de sciences forensiques. L'IRCGN intervient de manière complémentaire aux structures locales, notamment sur des techniques de pointe nécessitant une expertise et des équipements non présents au niveau territorial.

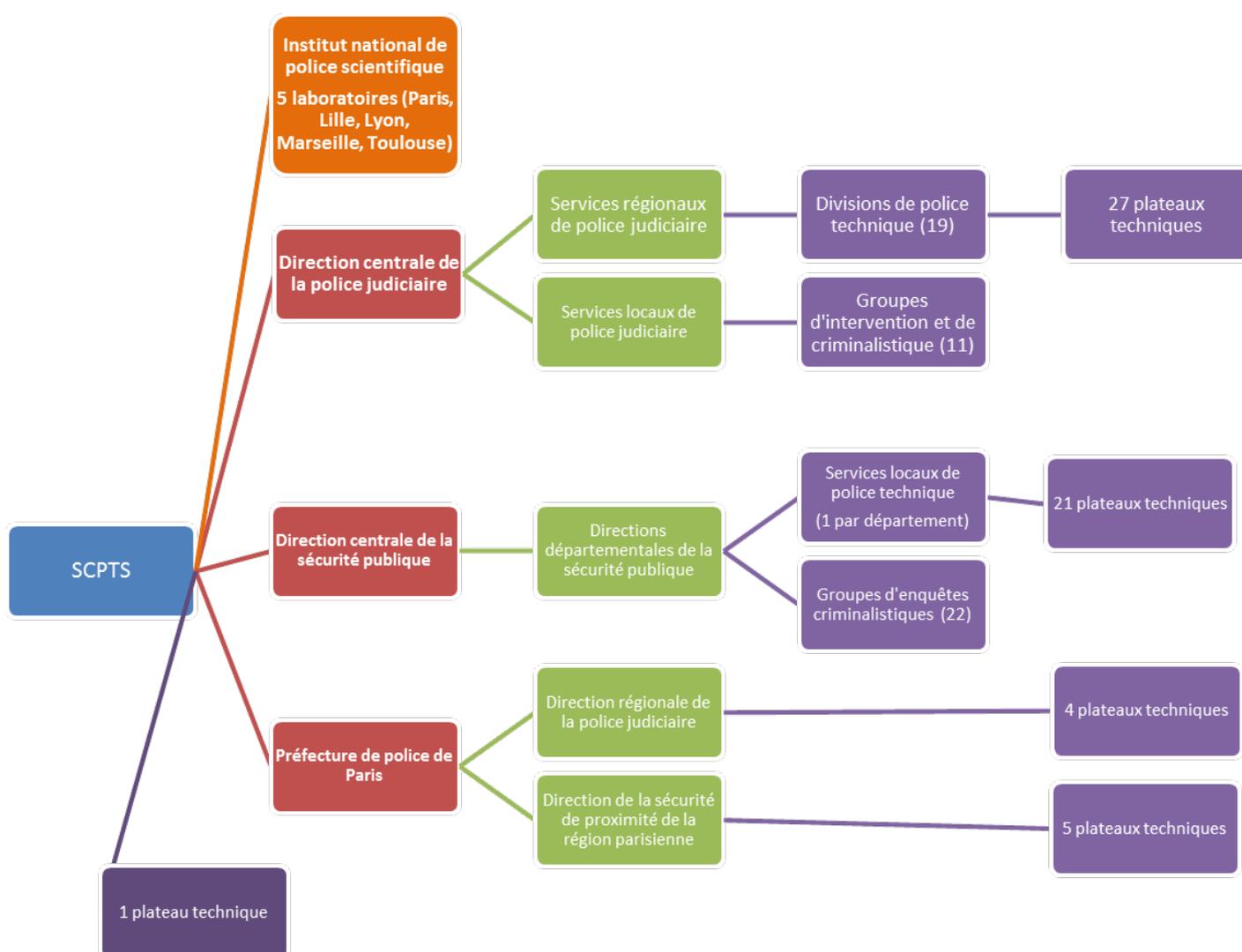
b) Une rationalisation engagée au sein de la police nationale

En raison de la grande complexité de son organisation, la police nationale a initié, à la suite de deux rapports de l'inspection générale de la police nationale et de la Cour des comptes, une réforme d'ampleur de sa chaîne de police technique et scientifique.

Initiée en 2017, cette réforme s’est articulée autour de deux axes.

En premier lieu, il a été procédé à la **création d’un service central de la police technique et scientifique**¹, placé auprès du DGPN. Cette nouvelle structure, dont le siège se situe à Écully, s’est vu confier pour rôle de **coordonner et d’harmoniser les pratiques des structures de police technique et scientifique**. Réparties dans l’ensemble des directions métiers de la police nationale (voir schéma) qui, chacune, dispose de ses propres effectifs et de ses propres moyens alloués à cette activité, ces structures, **au nombre de 722**, ne disposaient en effet jusqu’alors d’aucune autorité commune, avec pour conséquence des écarts sensibles de pratique et de doctrine.

Organisation du dispositif PTS au sein de la police nationale



Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses au questionnaire budgétaire

¹ Arrêté du 5 avril 2017 portant création d’un service d’administration centrale dénommé « Service central de la police technique et scientifique ».

En second lieu, la police nationale a procédé à une **rationalisation de ses plateaux techniques de révélations papillaires implantés au niveau local**¹, afin de réduire les coûts de fonctionnement et d'adapter les structures aux besoins réels des territoires. Leur nombre a ainsi été réduit de 193 en 2016 à 58 aujourd'hui. Cette réduction du nombre de plateaux techniques s'est en outre accompagnée d'une modernisation technologique des structures maintenues.

Cette réforme, conforme aux recommandations de la Cour des comptes, s'est traduite par des **économies substantielles**. Le ministère de l'intérieur estime ainsi que la suppression de 135 laboratoires aurait permis d'économiser 14 millions d'euros sur le budget initialement estimé pour la modernisation des plateaux techniques. Il est également attendu une baisse conséquente des coûts d'achat d'équipements et de fournitures du fait de la centralisation de la fonction achat au sein du SCPTS.

Si elle a permis d'harmoniser les pratiques et d'assurer une meilleure répartition des compétences entre services, la création du SCPTS n'a, pour autant, **pas résolu l'ensemble des difficultés liées à l'éclatement des structures et des moyens**, que dénonçait la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2016. Le SCPTS n'assure en effet qu'un rôle de coordination fonctionnelle, mais ne dispose d'aucune autorité hiérarchique sur les personnels. Aux termes de l'arrêté d'avril 2017, ses actions doivent être conduites « *en concertation avec les directions d'emploi* ». **Une telle lettre de mission ne manque pas d'interroger sur la portée réelle de la réforme.**

Cette difficulté n'est d'ailleurs pas niée par le ministère de l'intérieur qui, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, indique : « *structurellement, la PTS reste donc exercée par une mosaïque d'entités dépendant de chaînes hiérarchiques aux fonctionnements et modes de management différents. L'homogénéité recherchée par le service central s'en trouve d'autant freinée. Cette dichotomie est largement bloquante, chronophage et dispendieuse, car l'autorité fonctionnelle ne fonctionne que par compromis* ».

2. Des mutualisations à promouvoir entre la police et la gendarmerie

En raison de son caractère technique et des investissements lourds qu'elle implique, la police technique et scientifique constitue un secteur propice à des mutualisations entre la police et la gendarmerie.

¹ Les plateaux techniques, rattachés aux différents services locaux de police technique et scientifique, effectuent les analyses de révélation papillaire. Leur activité est complémentaire de celle des cinq laboratoires de la police nationale, qui eux dépendent de l'Institut national de police technique et scientifique, qui intervient selon un principe de subsidiarité, soit pour les infractions les plus graves, soit pour la mise en œuvre de techniques plus complexes dont ne disposent pas les plateaux techniques locaux.

Dans son rapport de 2016, la Cour des comptes regrettait ainsi l'insuffisance des rapprochements entre police et gendarmerie en matière de police technique et scientifique : « *au ministère de l'intérieur, la police nationale et la gendarmerie nationale agissent en la matière côte à côte sans rechercher à développer de réelles synergies* ».

Force est de constater que, deux ans après ce constat, les synergies demeurent encore insuffisantes entre les deux forces.

En termes d'organisation tout d'abord, il est regrettable que la **rationalisation des plateaux techniques de révélations papillaires** conduite depuis deux ans par la police nationale **n'ait pas été effectuée en concertation avec la gendarmerie nationale**, pour aboutir à une carte commune et unifiée, établie sur la base du volume d'activité au sein de chaque territoire. Il s'agirait de mettre en place des plateaux mutualisés, susceptibles d'être sollicités indifféremment par les deux forces. Il a été indiqué à votre rapporteur qu'une réflexion avait été engagée à ce sujet, sans qu'aucune décision n'ait toutefois été prise à ce stade.

Des **mutualisations** paraissent également **possibles en matière d'équipements**.

D'ores et déjà, les deux forces ont amorcé une mutualisation en matière de marchés publics, dans un souci de rationalisation des achats. Des marchés publics communs ont par exemple été conclus pour les kits de prélèvements biologiques et de prélèvements de traces biologiques ou encore pour les équipements photographiques.

Par ailleurs, les deux forces alimentent et exploitent, dans le cadre de leurs activités de police technique et scientifique, plusieurs fichiers communs, parmi lesquels le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Elles procèdent également à des projets de recherche communs, par exemple sur le projet *Crim'In*, destiné à mettre en place un traitement dématérialisé de la chaîne d'infraction.

Si le projet, parfois évoqué, d'une direction commune à la police et à la gendarmerie paraît prématuré, **de plus amples convergences méritent sans aucun doute d'être mises en place**.

Il paraît par exemple envisageable de renforcer les complémentarités opérationnelles sur certains secteurs, en particulier sur des secteurs de pointe ou à faibles sollicitations, afin de limiter la dispersion des investissements. Votre rapporteur note, à cet égard, que les conventions d'assistance mutuelle signées au niveau local, mais dont l'exploitation demeure très marginale, pourraient utilement être revalorisées.

3. Une articulation avec le secteur privé qui mériterait d'être clarifiée

Les laboratoires et plateaux techniques publics n'assurent pas l'intégralité des activités de police technique et scientifique, dont une partie est externalisée vers des laboratoires privés.

Ces derniers n'interviennent que sur un nombre réduit d'analyses, principalement génétiques et toxicologiques, sur sollicitation des magistrats ou des officiers de police judiciaire. Sur instruction du ministère de la justice, qui finance sur son programme 166 « *Justice judiciaire* », en frais de justice, les prestations de ces laboratoires privés, les analyses relevant de la police technique et scientifique dite de masse ne leur sont pas ou peu adressées, pour des raisons de réduction de coûts.

Toutefois, face à la croissance exponentielle de l'activité de police technique et scientifique, **la question de l'articulation entre secteur public et secteur privé se pose**. En effet, l'augmentation de la charge des laboratoires publics induit logiquement un allongement des délais de traitement, non satisfaisant pour les équipes d'enquête.

Au demeurant, l'intervention du secteur privé peut se révéler utile dans certains territoires non couverts ou éloignés des plateaux techniques ou des laboratoires d'analyse.

Lors de ses auditions, votre rapporteur a pu constater que **le ministère de l'intérieur ne disposait, à cet égard, d'aucune doctrine claire**.

Face à l'explosion du nombre de saisines des services de la police technique et scientifique, **la recherche de complémentarités entre le public et le privé, qu'elles soient sectorielles ou géographiques, mériterait**, de l'avis de votre rapporteur, **d'être étudiée**, de manière concertée entre l'ensemble des acteurs impliqués (police, gendarmerie, justice). En particulier, alors que certaines analyses sont maîtrisées sans difficulté par le secteur privé, il pourrait utilement être envisagé que les laboratoires publics concentrent leurs recherches et leurs activités sur des technologies de pointe, qui constituent un enjeu d'avenir pour l'efficacité de la police technique et scientifique.

C. DES MOYENS ENCORE LIMITÉS, DES INVESTISSEMENTS À PROMOUVOIR

Le budget alloué aux activités de police technique et scientifique demeure modeste. Il représenterait au total 7 % des dépenses du ministère de l'intérieur, police et gendarmerie confondues.

Les personnes entendues par votre rapporteur ont jugé le montant des crédits alloués au fonctionnement des services de police technique et scientifique (consommables, maintenance informatique, formation, etc.)

satisfaisant. En 2018, ces crédits s'élevaient à 25,3 millions d'euros pour la police nationale et 4,5 millions pour la gendarmerie nationale.

En revanche, alors même que la progression technologique nécessite une **mise à niveau permanente des équipements**, les **crédits alloués à l'investissement** (5,2 millions d'euros dans la police et 742 000 euros dans la gendarmerie en 2018) se révèlent, dans les deux forces, **en-deçà des besoins** exprimés par les services eux-mêmes. Le général Patrick Touron, commandant du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale, a ainsi indiqué à votre rapporteur, lors de sa visite à l'IRCGN, que le budget d'investissement qui lui était alloué était très largement insuffisant au regard des défis technologiques et des perspectives d'innovation et contraignait l'IRCGN à rechercher d'autres sources de financement, notamment en candidatant à des projets européens. Le même constat a été fait par le chef du service central de police technique et scientifique, M. Éric Angelino, qui a regretté un investissement insuffisant sur les technologies d'avenir.

Ce manque d'investissement est d'autant plus regrettable que la police technique et scientifique française est aujourd'hui en pointe. L'IRCGN est ainsi l'un des plus gros laboratoires d'Europe, reconnu au niveau international, et dépose, chaque année, des brevets sur des technologies susceptibles d'être exportées auprès d'autres services à l'étranger. Le maintien et le développement de l'expertise française nécessitent qu'**une stratégie d'investissement à moyen terme sur la police technique et scientifique soit définie**, de manière concertée entre la police et la gendarmerie, et que les moyens suffisants lui soient alloués.

À cet égard, votre rapporteur observe que **les économies conséquentes réalisées grâce à la rationalisation de la cartographie des plateaux techniques pourraient utilement être réinvesties** au bénéfice des services de police technique et scientifique.

*
* *

En raison d'une insuffisance manifeste, au regard des conditions de travail dégradées des forces de sécurité intérieure, des dotations 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 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Général d'armée Richard Lizurey, directeur général

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

Commandant Gildas Lepetit, adjoint de la section synthèse et prospective

Direction générale de la police nationale (DGPN)

M. Éric Morvan, directeur général

Mme Christine Torres, conseillère budgétaire au cabinet du directeur général

M. Sébastien Daziano, sous-directeur des finances et du pilotage

Direction des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale

Général de corps d'armée François Gieré, directeur

Service central de la police technique et scientifique (SCPTS)

M. Éric Angelino, chef du SCPTS

M. Anthony Hapiak, capitaine de police

Fédérations syndicales

CFDT

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI) : **MM. Christophe Rouget**, secrétaire général adjoint, et **Guillaume Ryckewaert**, secrétaire national, en charge des commissaires de police

Alternative-Police : **M. Julien Morcrette**, secrétaire général adjoint

CFE-CGC

Syndicat des Personnels Administratifs, Techniques, Scientifiques et Infirmiers (SNAPATSI) : **Mme Claire Couyoumdjian**, secrétaire nationale pour les personnels scientifiques

Alliance Police Nationale : **MM. Stanislas Gaudon**, secrétaire administratif général adjoint, et **Pascal Disant**, chargé de mission

Synergie Officiers : **M. David Alberto**, conseiller technique

FSMI-FO

M. Franck Fievez, secrétaire national

Mme Mylène Claude-Maurice, référent police technique et scientifique

UNSA-FASMI

Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN) : **M. Pierrick Agostini**, secrétaire général adjoint

Union des officiers UNSA : **M. Laurent Massonneau**, secrétaire général

Associations professionnelles nationales de militaires

GENDXXI

Adjudant David Ramos, membre du conseil d'administration, enquêteur en technologie numérique, chargé de la police technique et scientifique numérique au sein de la cellule d'identification criminelle

APNM Gendarmes et citoyens

Maréchal des logis-Chef Thierry Guerrero, président

Adjudant-Chef Cédric Bouveret, membre du conseil d'administration

**Déplacement à l'institut de recherche criminelle
de la gendarmerie nationale (Pontoise)
(Mardi 6 novembre 2018)**

Accueil par le Général Patrick Tournon, commandant du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale, et par le Colonel Franck Marescal, directeur de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).

Visite de la division identification humaine, du département électronique-informatique, de la division biologie et génétique et du département environnement incendie explosifs.