

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28a

SÉCURITÉS

(PROGRAMMES 152 « GENDARMERIE NATIONALE » ET 176 « POLICE NATIONALE »)

Rapporteur spécial : M. Philippe DOMINATI

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

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

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION, PERPÉTUANT LES CARENCES DES BUDGETS DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT	7
A. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE LIMITÉES, DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE TOUJOURS TENDU	7
1. <i>Un contexte sécuritaire entraînant un surcroît d'activité opérationnelle</i>	7
2. <i>La police de sécurité de quotidien : principale annonce en matière de stratégie de sécurité, dépourvue de traduction budgétaire</i>	10
3. <i>Une augmentation des crédits de 1,34 % en moyenne pour les deux programmes</i>	11
4. <i>Une diminution des crédits en volume de la police et de la gendarmerie nationales sur le triennal</i>	13
B. UNE CONFIRMATION DES CHOIX DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT : UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS AU DÉTRIMENT DES MOYENS	14
1. <i>Une poursuite des vagues de recrutement, à l'image de celles entreprises depuis 2015</i>	14
2. <i>Un ratio dépenses de personnel / ensemble des crédits toujours trop élevé</i>	18
II. UN NIVEAU DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT TOUJOURS TROP FAIBLE POUR DISSIPER LE RISQUE DE « PAUPÉRISATION »	22
A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES TOUJOURS TRÈS LIMITÉES	22
1. <i>Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en légère hausse</i>	22
2. <i>Des marges de manœuvre également réduites par la subsistance d'une « dette des loyers »</i>	25
B. POUR LA POLICE NATIONALE : UNE FORTE AUGMENTATION DES AE DE FONCTIONNEMENT, AFFECTÉES AUX DÉPENSES D'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS	26
C. UNE INSUFFISANCE DES MOYENS PESANT SUR LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES	28
1. <i>Des avancées toujours très insuffisantes</i>	28
2. <i>Un exemple préoccupant de moyens inadaptés : le vieillissement du parc automobile</i>	29
III. UNE DISPONIBILITÉ DES FORCES OBÉRÉE PAR LES RÉCENTES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'INSUFFISANTE MODERNISATION	31
A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, UNE PERTE OPÉRATIONNELLE CONFIRMÉE DE 5 %, QUI NE SERA PAS COMPENSÉE PAR LES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES SUR LE QUINQUENNAT	31

B. POLICE NATIONALE : LA « BOMBE À RETARDEMENT » DU STOCK D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET DE LA MISE EN PLACE DE LA VACATION FORTE	34
1. Une mise en place de la « vacation forte » entraînant en 2018 une perte opérationnelle de plus de 400 ETPT	34
2. Des incertitudes quant à l'impact de l'application de la directive européenne sur le temps de travail à la police nationale	35
3. Un taux d'absentéisme toujours anormalement élevé, symptôme de la difficulté des conditions de travail	35
4. Un stock d'heures supplémentaires à apurer en forte augmentation	37
C. UN EFFORT DE MODERNISATION TOUJOURS INSUFFISANT	38
1. La nécessaire poursuite de démarches de rationalisation et de modernisation	38
2. L'absolue nécessité d'éradiquer les tâches indues, qui mobilisent l'équivalent de plus de 6 000 ETPT	39
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	43
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	45
• <i>ARTICLE 62 bis (Article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales)</i> Prolongation de deux ans de la possibilité, pour les collectivités territoriales, de s'engager dans le financement d'opérations immobilières concernant la police nationale, la gendarmerie nationale ou la justice	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Par rapport aux crédits ouverts en 2017, **les crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sont en hausse de 1,34 %, tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement atteint 2,36 %.**
2. Les orientations budgétaires pour 2018 s'inscrivent dans la lignée du quinquennat précédent, privilégiant les augmentations d'effectifs au détriment des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Alors que 8 837 ETP de policiers et de gendarmes ont été créés, entre les 31 décembre 2013 et 2017, le rythme de recrutement devrait s'accroître sur le quinquennat actuel, **puisque le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure.** En 2018, les effectifs progresseront de 1 376 ETP pour la police nationale et de 459 ETP pour la gendarmerie nationale.
3. **Sur le triennal 2018-2020, les crédits hors CAS « Pensions » de la mission augmentent de 2,10 %, contre une augmentation en moyenne de 3 % pour les missions du budget général. En prenant en compte les prévisions d'inflation du Gouvernement, l'évolution des crédits sera négative, et diminuera de 0,4 %.** Cette évolution est particulièrement surprenante, voire préoccupante, alors que la sécurité nationale est toujours présentée comme une priorité et que le contexte sécuritaire demeure particulièrement tendu.
4. La mise en place d'une « **police de la sécurité quotidienne** » constitue l'un des principaux engagements pris par le Président de la République et la principale annonce faite en matière de sécurité. Elle ne s'accompagne d'aucun volet budgétaire et devrait donc s'appuyer sur les moyens existants. Les annonces faites ne dissipent donc pas, à ce stade, la crainte de voir émerger un nouveau dispositif créant une charge de travail supplémentaire pour les forces de l'ordre.
5. En conséquence de l'augmentation constante des effectifs depuis 2014, **la part des dépenses de personnel au sein des deux programmes a atteint un niveau critique, de 86,77 % en 2017, qui ne permet pas de garantir la capacité opérationnelle des policiers et gendarmes. Le présent projet de loi de finances est marqué par une stagnation de ce ratio, qui atteint 86,78 %.** La faiblesse des dépenses d'investissement et de fonctionnement a des conséquences directes sur le vieillissement du parc immobilier, automobile, et sur l'équipement des agents.
6. Outre une **augmentation de la part des dépenses d'investissement et de fonctionnement dans le total des crédits**, l'amélioration des capacités opérationnelles de la police et de la gendarmerie nationales passe par un **plus grand effort de modernisation et de mutualisation.** La lutte contre les **tâches indues, qui mobilisent annuellement l'équivalent de plus de 6 000 ETPT**, doit constituer un axe majeur de cette modernisation.

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

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

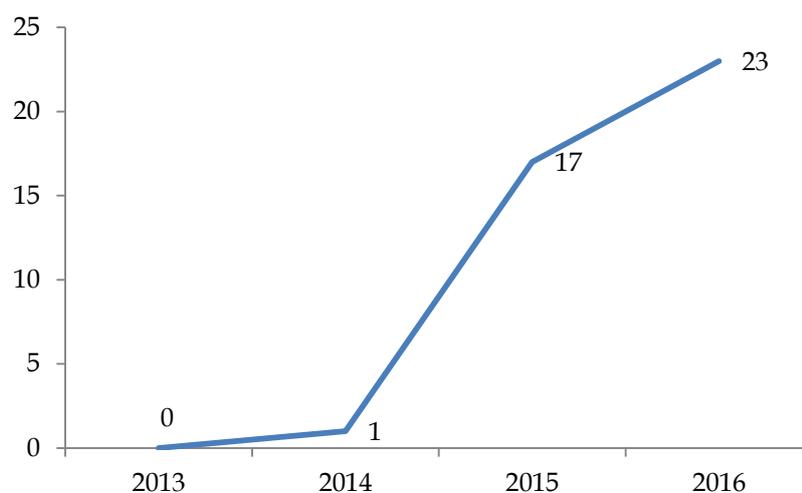
I. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION, PERPÉTUANT LES CARENCES DES BUDGETS DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT

A. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE LIMITÉES, DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE TOUJOURS TENDU

1. Un contexte sécuritaire entraînant un surcroît d'activité opérationnelle

Le contexte sécuritaire que connaît la France devrait continuer à peser sur la mobilisation des forces de police et de gendarmerie. S'agissant de la menace terroriste, alors qu'une seule attaque liée au terrorisme djihadiste avait été dénombrée dans l'ensemble de l'Union européenne en 2014, l'agence européenne Europol en compte 23 en France en 2016¹.

Nombre d'attaques terroristes en France

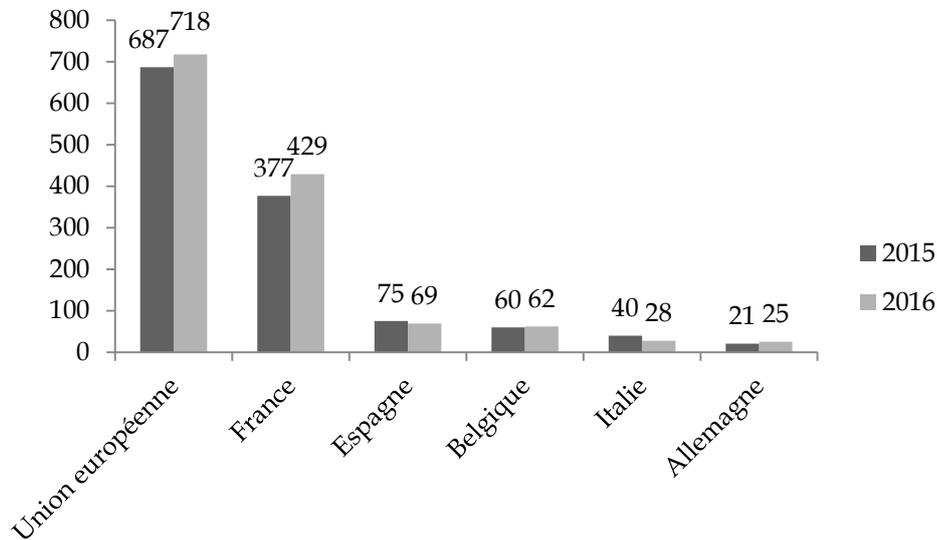


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données Europol)

Cette menace pèse naturellement sur les forces de sécurité intérieure françaises. À titre d'illustration, la France représente près de 60 % du total des arrestations liées au terrorisme djihadiste enregistrées dans l'Union européenne en 2016. Ces arrestations sont par ailleurs en augmentation de 13 % en France par rapport à 2015.

¹ Europol, « European Union terrorism situation and trend report 2 », juillet 2017, p. 44.

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



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

Ce contexte entraîne nécessairement un surcroît d'activité opérationnelle, lié en partie à l'application de l'état d'urgence, à compter du 14 novembre 2015. Trois mesures qui en découlent ont ainsi fortement mobilisé les forces de sécurité de l'État : l'assignation à résidence ; la perquisition administrative et l'inspection visuelle et la fouille des bagages ainsi que la visite des véhicules.

L'assignation à résidence a provoqué un important travail d'analyse des profils d'individus présentant un risque particulier et dès lors susceptibles de faire l'objet de cette mesure. Ce travail a été réalisé par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et, s'agissant du périmètre de la direction générale de la police nationale (DGPN), par le service central du renseignement territorial (SCRT) et la sous-direction anti-terroriste (SDAT).

Nombre d'assignation à résidence notifiées¹

2016	2017 (au 31 août)
343 (police/gendarmerie)	78 (police/gendarmerie)

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

¹ Ce nombre ne traduit pas exactement celui du nombre de personnes assignées à résidence, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs arrêtés successifs.

Les perquisitions administratives, réalisées sur décision des préfets dans des lieux (domiciles, commerces, lieux de culte, etc.) identifiés par les services d'enquête et de renseignement ont été menées essentiellement par les services de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction centrale de la police judiciaire et de la gendarmerie nationale. Les « objectifs » les plus sensibles ont conduit à mobiliser des renforts de forces mobiles (CRS ou escadrons de gendarmerie mobiles) ou l'appui de forces d'intervention spécialisées (RAID ou GIGN).

Bilan des perquisitions administratives réalisées pendant l'état d'urgence par la Police nationale

	Du 01/01/2016 au 25/05/2016 Du 22/07/2016 au 21/12/2016 Du 22/12/2016 au 31/12/2016	Du 01/01/2017 au 15/07/2017 Du 16/07/2017 au 31/08/2017
Perquisitions	741	141
Interpellations	88	29
Armes saisies	153	17

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

Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières décidé le 13 novembre 2015 constitue également un exemple du surcroît d'activité généré par ce contexte particulier. Ainsi, pour la seule Gendarmerie nationale, du 14 novembre 2015 au 31 juillet 2017, plus de 1,3 million de contrôles aux péages et 3,5 millions de contrôles dans les départements frontaliers ont été réalisés.

Au total, il est regrettable que ce surcroît ne soit pas réellement quantifié, « *la plupart des missions réalisées au titre de l'état d'urgence se confondant avec celles commandées pour le service quotidien et ne [faisant] donc pas l'objet d'une comptabilité des effectifs et des moyens qui y sont dédiés* »¹.

Si le régime d'état d'urgence a pris fin le 1^{er} novembre 2017 le Gouvernement reconnaît que la menace revêt désormais un « caractère durable »², et a souhaité doter l'État de nouveaux moyens juridiques permanents, de droit commun, permettant de la prévenir. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme³ poursuit cet objectif. **Le surcroît d'activité opérationnelle ne devrait donc aucunement se trouver diminué par la fin de l'état d'urgence, et pourrait même s'accroître.**

¹ Réponses aux questionnaires budgétaires.

² Exposé des motifs du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

³ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Principales dispositions de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

La loi du 30 octobre comporte **diverses dispositions susceptibles d'accroître l'activité des forces de police nationale et de gendarmerie nationale**. Cette loi permet notamment :

- d'instaurer des périmètres de protection sur le modèle des « zones de protection ou de sécurité » de l'état d'urgence ;
- de mettre en place des mesures de surveillance à l'encontre de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et lui imposer ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé ;
- de faire procéder, sur autorisation du juge, à une visite de tout lieu pour lequel il existe des raisons sérieuses de penser qu'il est fréquenté par une personne suspectée de terrorisme ;
- d'étendre les possibilités de contrôle dans les zones frontalières y compris autour des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international, afin de mieux contrôler l'immigration et prévenir les actes de terrorisme. Ces contrôles pourront être effectués dans une bande de dix kilomètres le long des frontières intérieures, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, des aéroports et des gares ferroviaires et routières ouverts au trafic international. Des contrôles d'identité peuvent être effectués dans ces zones auprès de personnes dont la « nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

2. La police de sécurité de quotidien : principale annonce en matière de stratégie de sécurité, dépourvue de traduction budgétaire

La mise en place d'une « police de la sécurité quotidienne » constitue l'un des principaux engagements pris par le Président de la République et la principale annonce faite en matière de sécurité. Selon ce dernier, « l'objectif est de construire, avec les élus de terrain, avec la population et avec l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la prévention des solutions qui permettront de répondre plus efficacement aux préoccupations de nos concitoyens ». Ainsi, « la doctrine qui sous-tend la police de sécurité du quotidien consiste à placer le service du citoyen au cœur du métier de gendarme et de policier, alors que la police d'ordre est aujourd'hui organisée de manière verticale depuis Paris. »¹

Lancée le 28 octobre par le ministre de l'intérieur, la « grande concertation »² s'achèvera le 20 décembre, et les premières expérimentations commenceront dès janvier 2018, sur une quinzaine de sites. Ce nouveau

¹ Discours du Président de la République aux forces de sécurité intérieure, 19 octobre 2017.

² Intervention du ministre de l'Intérieur à La Rochelle, 28 octobre 2017.

dispositif constituera une « police sur-mesure », avec la « déconcentration de certaines décisions » et « une association plus étroite des maires »¹.

S'il est souhaitable que la police et la gendarmerie s'adaptent aux spécificités territoriales, la « police de sécurité du quotidien » risque de s'inscrire dans la continuité des échecs antérieurs (comme celui de la police de proximité ou les brigades spécialisées de terrain). Son articulation avec les dispositifs existants, comme les « zones de sécurité prioritaires » suscite des interrogations. Par ailleurs, des dispositifs existants poursuivent d'ores et déjà le même objectif de rapprochement avec les territoires et les élus, comme les brigades de contact de Gendarmerie.

Surtout, la « police de sécurité du quotidien » ne s'accompagne d'aucun volet budgétaire ; elle devrait donc s'appuyer sur les moyens existants. Les annonces faites ne dissipent donc pas, à ce stade, la crainte de voir émerger un nouveau dispositif créant une charge de travail supplémentaire pour les forces de l'ordre (en matière de tâches indues, comme un excessif *reporting*, ou de réunions superflues) sans porter d'amélioration en matière de sécurité.

3. Une augmentation des crédits de 1,34 % en moyenne pour les deux programmes

Comparaison des crédits ouverts en 2016 et demandés en 2017

(en millions d'euros, en %)

		Crédits ouverts en 2017	Crédits demandés en 2018	Évolution 2017-2018
Police nationale	AE	10 493,70	10 850,54	3,40%
	CP	10 359,60	10 564,42	1,98%
Gendarmerie nationale	AE	8 814,60	8 913,40	1,12%
	CP	8 608,70	8 657,74	0,57%
Total	AE	19 308,30	19 763,94	2,36%
	CP	18 968,30	19 222,16	1,34%

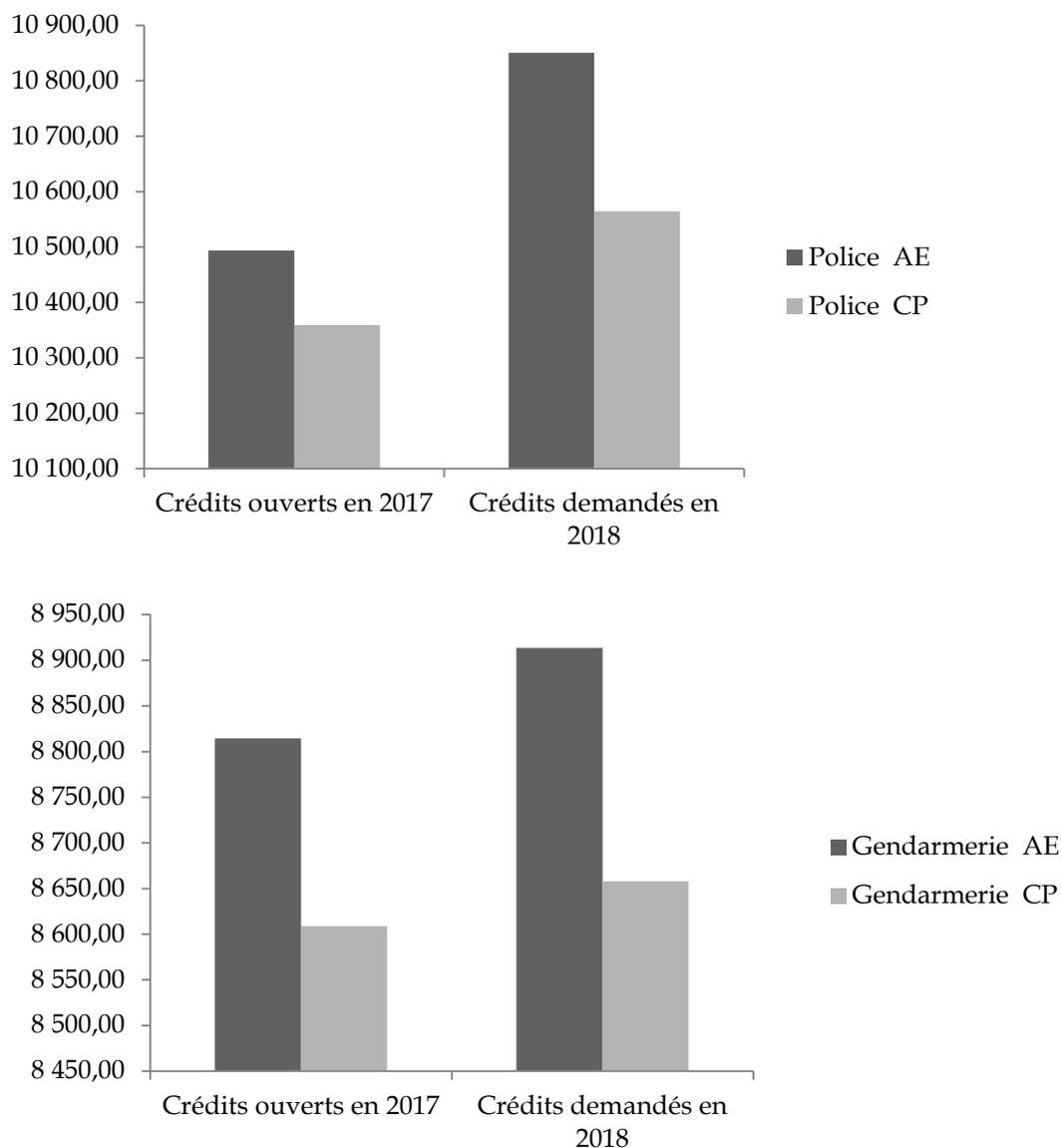
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Par rapport aux crédits ouverts en 2017, les crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances sont en **hausse de 1,34 %**, tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement atteint 2,36 %. Pour mémoire, le budget adopté l'an dernier était en hausse de 4,4 % en AE et 3,4 % en CP.

¹ Ibid.

Évolution des crédits de paiement et des autorisations d'engagement de la Police et de la Gendarmerie nationales

(en millions d'euros)



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

Par rapport aux crédits consommés au début du quinquennat précédent, les crédits demandés en 2018 progressent de 12,71 % en CP et de 16,19 % en AE. Cette hausse s'importante s'explique par la gravité particulière du contexte sécuritaire à partir de 2013.

Comparaison des crédits consommés en 2012 et demandés en 2017

(en millions d'euros, en %)

		Crédits consommés en 2012	Crédits demandés en 2017	Évolution
Police nationale	AE	9 127,70	10 850,53	18,87 %
	CP	9 205,30	10 564,41	14,76 %
Gendarmerie nationale	AE	7 881,90	8 913,39	13,09 %
	CP	7 849,30	8 657,74	10,30 %
Total	AE	17 009,60	19 763,92	16,19 %
	CP	17 054,60	19 222,15	12,71 %

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

4. Une diminution des crédits en volume de la police et de la gendarmerie nationales sur le triennal

Les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » concentreront en 2018 plus de 97 % des crédits de la mission « Sécurités ». L'évolution de la mission sur le triennal constitue donc un bon indicateur de l'avenir des moyens consacré à ces deux forces.

Sur le triennal 2018-2020, les crédits hors CAS « Pensions » de la mission augmentent de 2,10 %, contre une augmentation en moyenne 3 % pour les missions du budget général.

En prenant en compte les prévisions d'inflation du Gouvernement l'évolution des crédits sera négative, et diminuera de 0,4 %.

Plafond des crédits de paiements de la mission « Sécurités » pour le triennal 2018-2020

(en milliards d'euros et en %)

		LFI 2017*	2018	2019	2020	2018 Vs. 2017		2020 Vs. 2018	
						En Md€	En %	En Md€	En %
Sécurités	Valeur	13,09	13,3	13,49	13,58	0,21	1,6%	0,28	2,1%
	Volume	13,09	13,17	13,21	13,12	0,08	0,6%	-0,05	-0,4%
Total	Valeur	236,05	241,53	242,83	248,81	5,48	2,3%	7,28	3,0%
	Volume	236,05	239,14	237,81	240,30	3,09	1,3%	1,16	0,5%

Note de lecture : les montants indiqués pour 2017 correspondent à la LFI 2017 retraitée au format 2018. Les montants en volume sont exprimés en euros constants de 2017 à partir des hypothèses d'inflation du Gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de programmation des finances publiques (2018-2022)

Cette évolution est particulièrement surprenante, voire préoccupante, alors que la sécurité nationale est toujours présentée comme une priorité et que le contexte sécuritaire demeure particulièrement tendu (cf. *supra*).

**B. UNE CONFIRMATION DES CHOIX DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT :
UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS AU DÉTRIMENT DES MOYENS**

1. Une poursuite des vagues de recrutement, à l'image de celles entreprises depuis 2015

Comme l'a montré le récent rapport de l'inspection générale des finances dédié aux effectifs de la police et de la gendarmerie nationales¹, pour la période 2013-2016, **le total des créations d'emplois est de 6 551 ETP, auxquels s'ajoutent 2 286 ETP de la loi de finances pour 2017, soit 8 837 sur cinq années, entre les 31 décembre 2013 et 2017.**

Plusieurs plans de renforts en effectifs avaient en effet été annoncés en 2015 :

- à la suite des attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher (janvier), le Premier ministre annonce que 2 680 emplois supplémentaires seront consacrés à la lutte contre le terrorisme au cours des trois prochaines années, dont 1 400 au ministère de l'intérieur (PLAT) ;

- au cours de la discussion budgétaire à l'automne 2015, le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) prévoit la création de 900 ETP afin de couvrir les sujétions plus importantes liées à la sécurisation des frontières, à la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et afin de préserver le volume des missions de lutte contre la délinquance ;

- après les attentats du 13 novembre 2015, le pacte de sécurité (PDS), annoncé le 16 novembre par le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, prévoit la création de 5 000 postes supplémentaires d'ici 2017 au sein de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur qui concourent à la sécurité des citoyens, dont 4 535 postes au profit de la mission « Sécurités ».

La mission de l'inspection générale des finances a permis de confirmer que l'ensemble des plans de recrutement annoncés a bien été mis en œuvre.

¹ Inspection générale des finances, *Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales*, février 2017.

Créations nettes d'emplois prévues et réalisées depuis 2013

(en ETP)

Période	2013-2016			2017			Total 2013-2017		
	LPFP*	Plans	Total	LPFP*	Plans	Total	LPFP*	Plans	Total
Police	932	2 686	3 618	300	1 731	2 031	1 232	4 417	5 649
Gendarmerie	645	2 288	2 933	200	55	255	845	2 343	3 188
Total	1 577	4 974	6 551	500	1 786	2 286	2 077	6 760	8 837

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'inspection générale des finances)

Le rythme de recrutement devrait sensiblement s'accroître sur le quinquennat actuel, puisque le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre, la Police nationale bénéficiera de 7 500 ETP et la Gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

Pour la **Police nationale**, les effectifs progresseront de 1 376 ETP à périmètre constant en 2018 :

- + 1 500 ETP dans le cadre du plan présidentiel. En effet, le Président de la République a décidé de créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre, la police nationale bénéficie sur cette période d'un quantum de 7 500 emplois dont 1 500 au titre de 2018 ;

- - 67 ETP au titre des suppressions d'emplois sur le périmètre de l'administration centrale pour contribuer à l'effort global de maîtrise des dépenses publiques ;

- - 22 ETP au bénéfice du programme 307 « Administration territoriale » au titre du renfort des effectifs en charge de l'asile sur les guichets « Éloignement » des préfectures ;

- - 35 ETP au bénéfice du programme 161 « Sécurité civile », au titre du recrutement de démineurs et de pilotes.

Répartition du schéma d'emplois par catégorie en 2018*(en ETP)*

	Police nationale
Personnels administratifs	278
Personnels techniques	400
Ouvriers d'État	- 33
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement	- 399
Corps d'encadrement et d'application	950
Personnels scientifique	180
Adjoints de sécurité	0
Total	1 376

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

Pour la **Gendarmerie**, les créations d'emplois à périmètre constant s'établissent à + 459 ETP :

- + 500 ETP dans le cadre du plan quinquennal ;
- - 33 ETP au titre des suppressions d'emplois sur le périmètre de l'administration centrale ;
- - 8 ETP au bénéfice du programme 307 « Administration territoriale » au titre du renfort des effectifs en charge de l'asile sur les guichets « éloignement » des préfetures.

Répartition du schéma d'emplois par catégorie en 2018*(en ETP)*

	Gendarmerie nationale
Personnels administratifs	187
Personnels techniques	132
Ouvriers d'État	- 34
Officiers (gendarmes)	- 329
Sous-officiers (gendarmes)	505
Volontaires (gendarmes)	- 2
Total	459

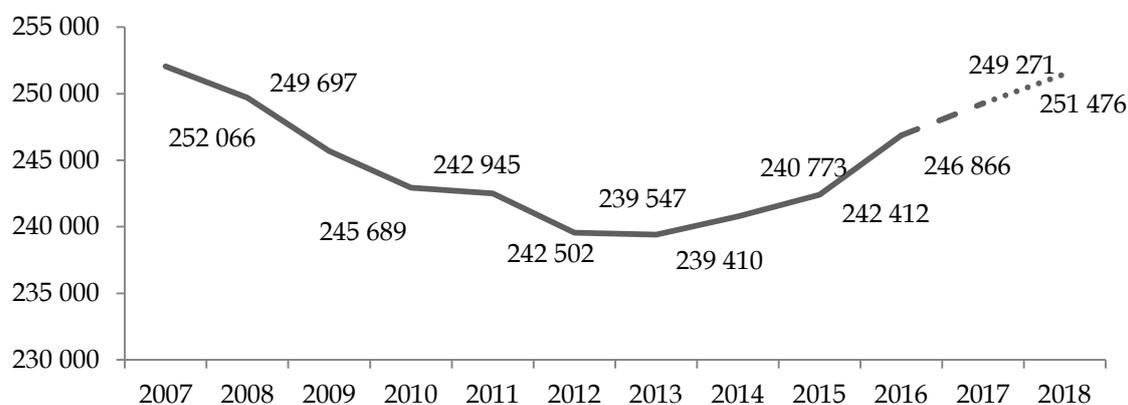
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, le schéma d'emplois des deux forces devrait augmenter en 2018 de 1 835 ETP. De son côté, le plafond d'emplois cumulé sera porté à 251 476 ETPT, soit une augmentation de 2 205 ETPT. Ce décalage s'explique

en partie par l'existence d'un « écart frictionnel » entre les plafonds d'emplois réalisés et ceux exécutés. Ainsi, pour la Gendarmerie nationale, les effectifs devraient atteindre 99 229 ETPT en 2018, alors que le plafond d'ETPT prévu par les documents budgétaires s'élève à 100 768 ETPT. Comme le relève l'inspection générale des finances, l'existence d'un écart est nécessaire pour « absorber les décalages conjoncturels liés à l'exécution des schémas d'emplois ». Toutefois, lorsqu'il devient excessif, « cet écart devrait avoir vocation à être ajusté de manière à rendre l'approbation par le Parlement la plus exacte possible »¹. Il apparaît donc souhaitable que cet écart, qui s'élèvera en 2018 à 1 539, soit diminué lors des années à venir.

Évolution des effectifs des deux forces

(en ETPT)



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

Cette évolution positive du schéma d'emploi intervient alors même que les comparaisons internationales fournies par le ministère de l'intérieur ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays, bien au contraire.

Le ratio police/population de la France apparaît comme se situant au-dessus de la moyenne des pays européens, alors même que les effectifs français ne tiennent pas compte des 7 000 militaires mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelle » depuis les attentats de janvier 2015 pour assurer des missions de sécurité intérieure.

¹ Inspection générale des finances, *Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales*, février 2017.

Ratio police/population en Europe

Pays	Ratio Police/population
Grèce	1/225
Hongrie	1/229
Italie	1/234
Espagne	1/259
France	1/281
Estonie	1/285
Allemagne	1/307
Irlande	1/313
Danemark	1/323
Autriche	1/330
Suède	1/348
Royaume-Uni	1/431
Finlande	1/540

Note : Les chiffres donnés correspondent aux forces de police d'État (et autonomiques pour ce qui concerne l'Espagne, et de niveau régional pour l'ensemble des pays fédéraux de type Allemagne) et n'englobent pas les polices locales.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Si la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur notre pays, peut justifier un ratio police/population élevé, force est de constater que **ces créations de postes sont réalisées au détriment des dépenses d'investissement et de fonctionnement**. Ceci se matérialise par le maintien du niveau des dépenses de personnel dans le total des crédits des deux programmes à un niveau particulièrement élevé.

2. Un ratio dépenses de personnel / ensemble des crédits toujours trop élevé

En conséquence de cette augmentation des effectifs constante depuis 2014, **la part des dépenses de personnel au sein des deux programmes a atteint un niveau critique, de 86,77 % en 2017, qui ne permet pas de garantir la capacité opérationnelle des policiers et gendarmes.**

Le présent projet de loi de finances est marqué par une stagnation de ce ratio, qui atteint 86,78 % pour l'ensemble des deux forces ; 88,73 % pour la police nationale et 84,39 % pour la gendarmerie nationale. La différence entre les deux forces s'explique notamment par le fait que les loyers des gendarmes hébergés ne sont pas inclus dans les dépenses de personnel¹.

Part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en millions d'euros)

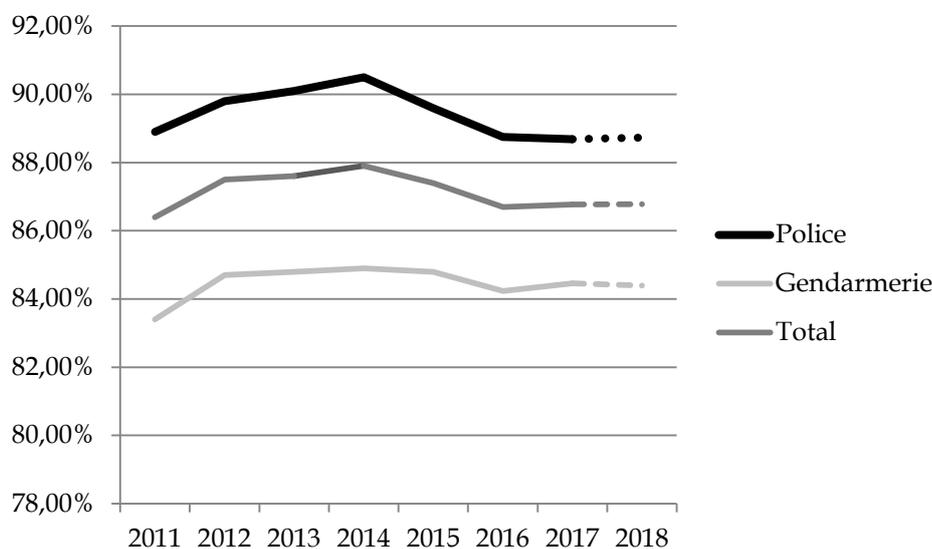
		2016	2017	2018	Évolution 2017-2018
Police nationale	Titre 2	8 837,90	9 187,97	9 374,21	2,03%
	Total	9 957,80	10 359,61	10 564,42	1,98%
	Titre 2 / Total	88,75%	88,69%	88,73%	
Gendarmerie nationale	Titre 2	6 998,10	7 270,99	7 306,50	0,49%
	Total	8 308,30	8 608,77	8 657,74	0,57%
	Titre 2 / Total	84,23%	84,46%	84,39%	
Total pour les deux programmes	Titre 2	15 836,00	16 458,96	16 680,71	1,35%
	Total	18 266,10	18 968,38	19 222,16	1,34%
	Titre 2 / Total	86,70%	86,77%	86,78%	

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

¹ Même si cet avantage ne peut être juridiquement regardé comme un avantage en nature, en raison des sujétions particulières auxquelles sont soumis les gendarmes.

Part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en %)



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

Ce ratio avait connu une diminution à partir de 2014, poursuivie en 2015, à la faveur, notamment des volets « investissements » des différents plans décidés par le Gouvernement depuis 2015.

**Évolution des crédits d'investissement
des différents plans de renforcement**

(en millions d'euros, en AE)

	2015	2016	2017	TOTAL
Plan de lutte anti-terroriste (PLAT)	78	5	5,5	88,5
Pacte de sécurité (PDS)	-	93,5	73,5	167
Plan de lutte contre l'immigration clandestine		7,1		7,1
Total	78	105,6	79	262,6

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

Par ailleurs, l'amélioration du ratio à partir de 2014 doit être nuancée par le fait que la part des dépenses de personnel dans le total des crédits demeure encore à un niveau significativement plus élevé qu'en 2006. En réalité, les dépenses de personnel ont augmenté de plus 31 %, tandis que les autres dépenses ont connu une baisse de 4,98 %.

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006

(en millions d'euros)

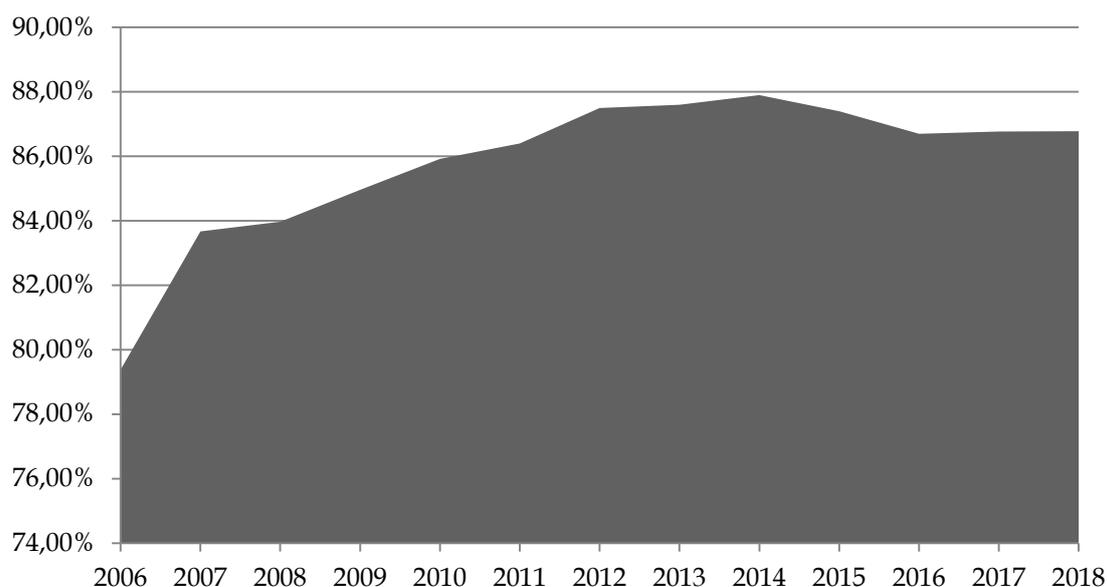
	2006	2018	Évolution 2006 / 2018
Titre 2	12 685,00	16 681,00	31,50%
Hors titre 2	2 641,00	2 509,42	-4,98%

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

Alors que le ratio dépenses de titre 2 / ensemble des dépenses était inférieur à 80 % en 2006, il a atteint un point culminant de 87,9 % en 2014. Depuis lors, il connaît une stagnation au-dessus des 86 %.

Part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en %)



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

Au regard de la programmation pluriannuelle, l'objectif de création de 10 000 emplois sur le quinquennat ne devrait pas permettre de faire diminuer ce ratio dans les trois années à venir, ce qui pourrait entraîner une dégradation des moyens, notamment en termes d'équipements et d'immobilier, des forces.

II. UN NIVEAU DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT TOUJOURS TROP FAIBLE POUR DISSIPER LE RISQUE DE « PAUPÉRISATION »

A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES TOUJOURS TRÈS LIMITÉES

1. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en légère hausse

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale »

(en millions d'euros, en %)

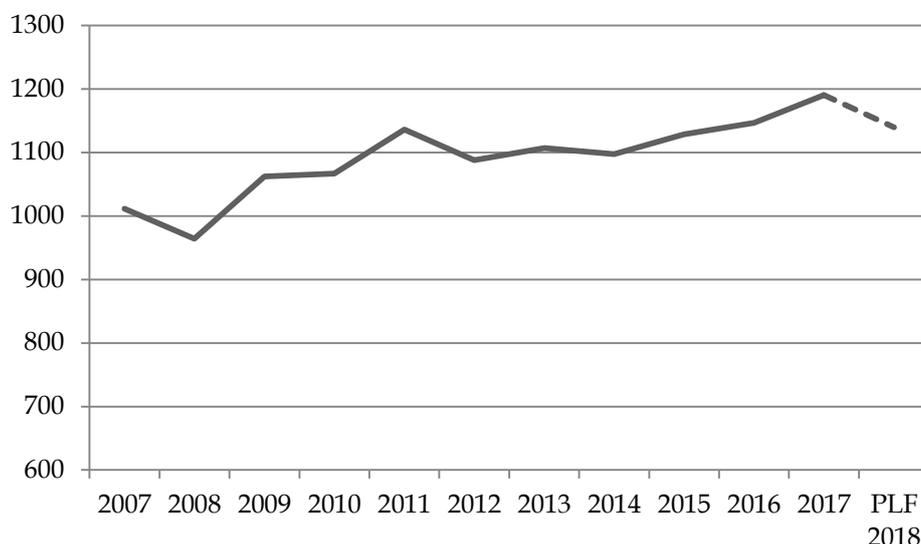
	AE			CP		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Dépenses de personnel	7 270,99	7 306,49	0,49%	7 270,99	7 306,50	0,49 %
Dépenses de fonctionnement	1 362,65	1 419,90	4,20%	1 190,56	1 139,62	- 4,28 %
Dépenses d'investissement	174,92	177,00	1,19%	139,30	205,33	47,40 %
Dépenses d'intervention	6,02	10,00	66,11%	7,90	6,29	- 20,42 %
Total hors FDC et ADP	8 814,58	8 913,39	1,12%	8 608,75	8 657,74	0,57 %
FDC et ADP	131,07	131,07	0,00%	131,07	131,07	0,00 %
Total y.c. FDC et ADP	8 945,65	9 044,46	1,10%	8 739,82	8 788,81	0,56 %

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

Pour le projet de loi de finances pour 2018, les dotations hors titre 2 du programme « Gendarmerie nationale » s'élèvent à 1 607 millions d'euros en AE et 1 351 millions d'euros en CP.

Évolution des dépenses de fonctionnement de la Gendarmerie nationale

(en millions d'euros, en CP)



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

Les dépenses de fonctionnement¹ s'élèveront à 1 419,9 millions d'euros en AE et 1 139,6 millions d'euros en CP contre 1 362,6 millions d'euros AE et 1 190,6 millions d'euros en CP en 2017.

Une baisse de 51 millions d'euros CP est constatée entre 2017 et 2018. Elle s'explique essentiellement par la fin des plans d'équipements gouvernementaux. Les dépenses devraient donc permettre de reconduire, à périmètre constant, les achats d'équipements (hors systèmes d'information et de communication), et de loyers de droit commun (43 % des dépenses de fonctionnement).

Par ailleurs les dotations de fonctionnement courant des unités² seront reconduites à leur niveau de 2017, alors même que ces dernières sont très insuffisantes. À cet égard, alors que l'utilisation de la dotation de fonctionnement des unités élémentaires (DFUE) était initialement destinées aux dépenses d'agrément pour les unités (achat de matériel de cuisine, de mobilier destiné à la vie de l'unité), dont l'usage était libre, **cette dotation est de plus en plus souvent détournée pour permettre l'équipement**

¹ Les dépenses de fonctionnement (titre 3) regroupent principalement les dépenses relatives à la formation, à l'alimentation et aux déplacements des personnels, le carburant, les achats de matériels d'équipements, les effets d'habillement, les matériels informatiques et bureautiques, les loyers budgétaires et de droit commun ainsi que les dépenses d'action sociale.

² D'un montant de 49,7 millions d'euros en AE et 48,9 millions d'euros en CP, les dotations de fonctionnement courant regroupent notamment les postes suivants : les fournitures de bureau, la papeterie, la documentation, les consommables, la reprographie, la téléphonie, l'affranchissement, la communication, les frais de représentation et de relations publiques, la dotation de fonctionnement des unités élémentaires et les frais de santé.

professionnel (ordinateurs), les autres dotations étant insuffisantes pour assurer ces achats. **Ce « détournement » est parfaitement symptomatique de l'insuffisance des dépenses de fonctionnement de la Gendarmerie nationale.**

Ces dépenses devraient également permettre :

- de financer l'achat de **véhicules** ;

- d'assurer la **couverture des besoins d'habillement** (dont passation d'un nouveau marché d'externalisation de 110 millions d'euros commun avec la police nationale) et des besoins opérationnels en munitions, armement et en moyens de protection et d'intervention ;

- la continuation du **déploiement des tablettes NEOGEND** à l'échelle nationale et dans toutes les unités, dont il convient de relever l'utilité ;

- le financement des **besoins prioritaires des systèmes d'information et de communication** (ordinateurs, moyens radio, applications métier et maintien en condition opérationnelle) pour préserver les moyens capacitaires ;

- la poursuite du plan de **réhabilitation de l'immobilier** de la gendarmerie nationale, prenant en compte les besoins urgents (résorption des points noirs du parc domanial) ainsi que la « maintenance minimum de l'existant » ;

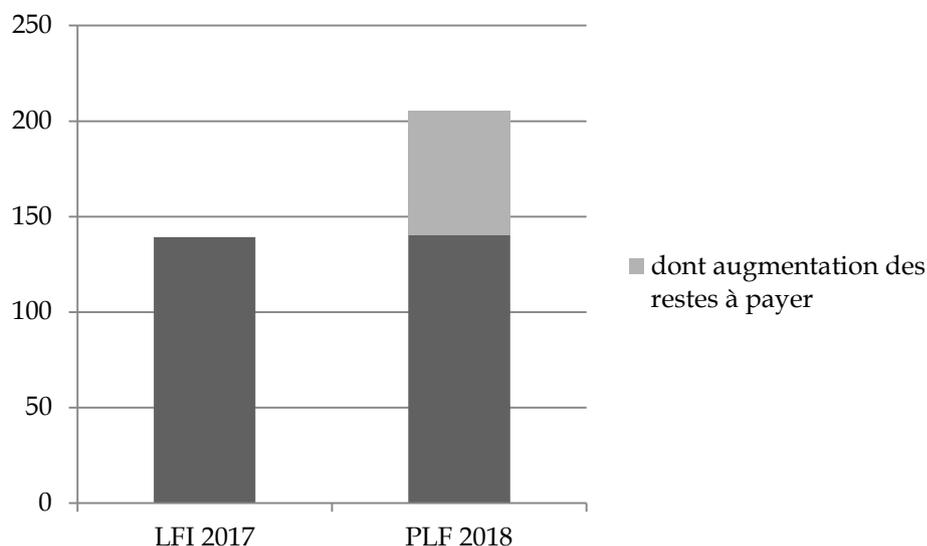
- la couverture du **maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de gendarmerie.**

S'agissant des dépenses d'investissement¹, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit l'ouverture de 177 millions d'euros en AE et de 205,3 millions d'euros en CP, contre 175 millions d'euros en AE et 139,3 millions d'euros en CP en 2017.

¹ Les crédits d'investissement (titre 5) regroupent principalement l'acquisition des moyens mobiles (véhicules légers et parc lourd) ainsi que les projets immobiliers et informatiques.

Évolution des dépenses d'investissement de la gendarmerie nationale

(en millions d'euros, en CP)



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

Cette hausse de 66 millions d'euros en CP résulte principalement de l'augmentation du reste à payer (+ 65 millions d'euros en CP) au titre des engagements pris entre 2015 et 2017 relatifs au plan d'urgence de l'immobilier de la gendarmerie nationale et aux acquisitions effectuées dans le cadre des plans gouvernementaux. **Cette hausse de 47,4 % des CP d'investissement ne doit donc pas être considérée comme une augmentation des marges de manœuvre de la gendarmerie nationale.** Aussi, alors que le numérique est souvent présenté comme une priorité pour la gendarmerie nationale, aucune AE d'investissement n'est destinée aux systèmes d'information et de communication.

2. Des marges de manœuvre également réduites par la subsistance d'une « dette des loyers »

Les marges de manœuvre de la gendarmerie nationale sont en outre réduites par la subsistance d'une dette engendrée par une absence de paiement des loyers, faute de crédits disponibles.

Ainsi, fin 2016, en raison d'un manque de crédits disponibles sur l'exercice, une partie des baux n'a pas pu être couverte par des autorisations engagement. Cette situation, qui va se reproduire fin 2017, provoquera un report de charges cumulé sur les deux exercices de 114 millions d'AE et 92 millions d'euros de CP sur la gestion 2018.

Les modalités d'apurement de cette dette restent toujours à déterminer. **Le directeur général de la gendarmerie nationale a toutefois indiqué qu'un plan de désendettement sur cinq ans pourrait être envisagé, comprenant le remboursement de 13 à 15 millions d'euros par an.**

B. POUR LA POLICE NATIONALE : UNE FORTE AUGMENTATION DES AE DE FONCTIONNEMENT, AFFECTÉES AUX DÉPENSES D'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement depuis 2017 pour le programme « Police nationale »

(en millions d'euros, en %)

	AE			CP		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Dépenses de personnel	9 187,97	9 374,21	2,03%	9 187,97	9 374,21	2,03%
Dépenses de fonctionnement	951,33	1 113,46	17,04%	804,52	814,65	1,26%
Dépenses d'investissement	314,79	323,29	2,70%	327,48	335,98	2,60%
Dépenses d'intervention	39,63	39,57	-0,15%	39,63	39,57	-0,15%
Total hors FDC et ADP	10 493,72	10 850,53	3,40%	10 359,60	10 564,41	1,98%
FDC et ADP	26,6	26,6	0,00%	26,6	26,6	0,00%
Total y.c. FDC et ADP	10 520,32	10 877,13	3,39%	10 386,20	10 591,01	1,97%

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

Pour la police nationale, les dépenses hors titre 2 s'élèveront à 1 476 millions d'euros en AE et 1 190 millions d'euros en CP.

Les crédits de fonctionnement comprennent une nouvelle hausse de 17 % en AE et restent stables en CP (+ 1,4 %). Ils intègrent notamment :

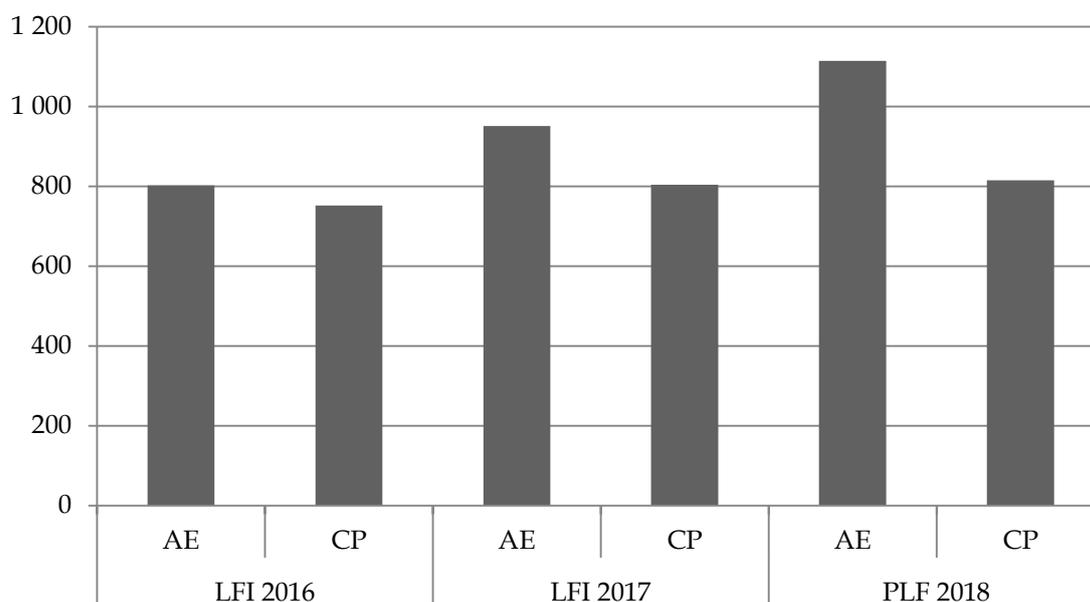
- les crédits consacrés aux **travaux d'entretien et travaux d'aménagement** (TA/TE) et les AE pluriannuelles relatives aux nouveaux marchés de gaz et électricité (216,33 millions d'euros en AE et 101,29 millions d'euros en CP) ;

- les AE relatives au **marché d'habillement** (203,4 millions d'euros d'AE) destinés à couvrir les dépenses du futur marché d'externalisation de l'habillement qui sera notifié au deuxième semestre 2018, pour une durée de quatre ans, en sus des 47,4 millions d'euros d'AE destinés à terminer le marché actuel et renouveler les équipements non intégrés au marché d'externalisation.

Entre 2016 et 2018, les crédits alloués pour le titre 3 auront globalement augmenté de 39 % en AE et 9 % en CP.

Évolution des dépenses de fonctionnement de la Police nationale

(en millions d'euros)



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

Ce budget est également marqué par **une augmentation des crédits d'investissement de 2,7 % en AE et de 2,6 % en CP**. Celle-ci concerne :

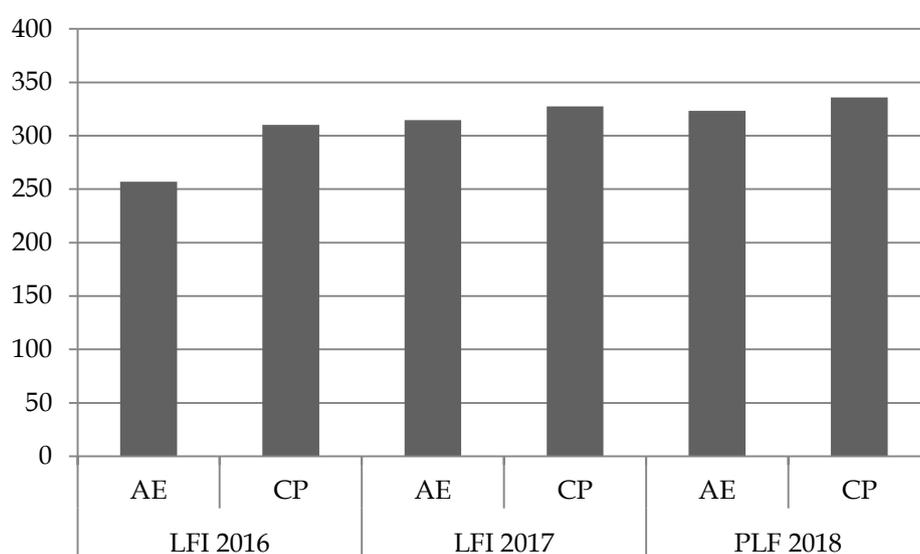
- les opérations de construction des commissariats **et hôtels de police** de Bourgoin-Jallieu (4,3 millions d'euros en AE), Saint-André de la Réunion (4,5 millions d'euros en AE), Annemasse (13 millions d'euros en AE) et Carcassonne (11 millions d'euros en AE), qui seront lancées en 2018 ;

- les paiements, qui concerneront principalement la construction du commissariat de Saint-Denis et du siège de l'institut national de la police scientifique (20,4 millions d'euros en CP) ainsi que la construction de l'hôtel de police de Fort-de-France (11,2 millions d'euros en CP).

Entre 2016 et 2018, les crédits alloués pour le titre 3 auront globalement augmenté de 39 % en AE et 9 % en CP.

Évolution des dépenses d'investissement de la police nationale

(en millions d'euros)



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

C. UNE INSUFFISANCE DES MOYENS PESANT SUR LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES

1. Des avancées toujours très insuffisantes

Des avancées notables ont été réalisées, notamment dans le domaine de l'armement (acquisition de fusils HK pour les unités primo-arrivantes en cas de tuerie de masse), de l'équipement numérique (projets NEOPOL et NEOGEND) ou de l'habillement.

Plusieurs points noirs demeurent néanmoins, qui menacent directement la capacité opérationnelle des forces, leur sécurité, ainsi que celle des administrés. La vétusté de l'immobilier est souvent citée, à juste titre, comme la principale préoccupation des policiers et des gendarmes. D'autres points alarmants méritent toutefois d'être soulevés :

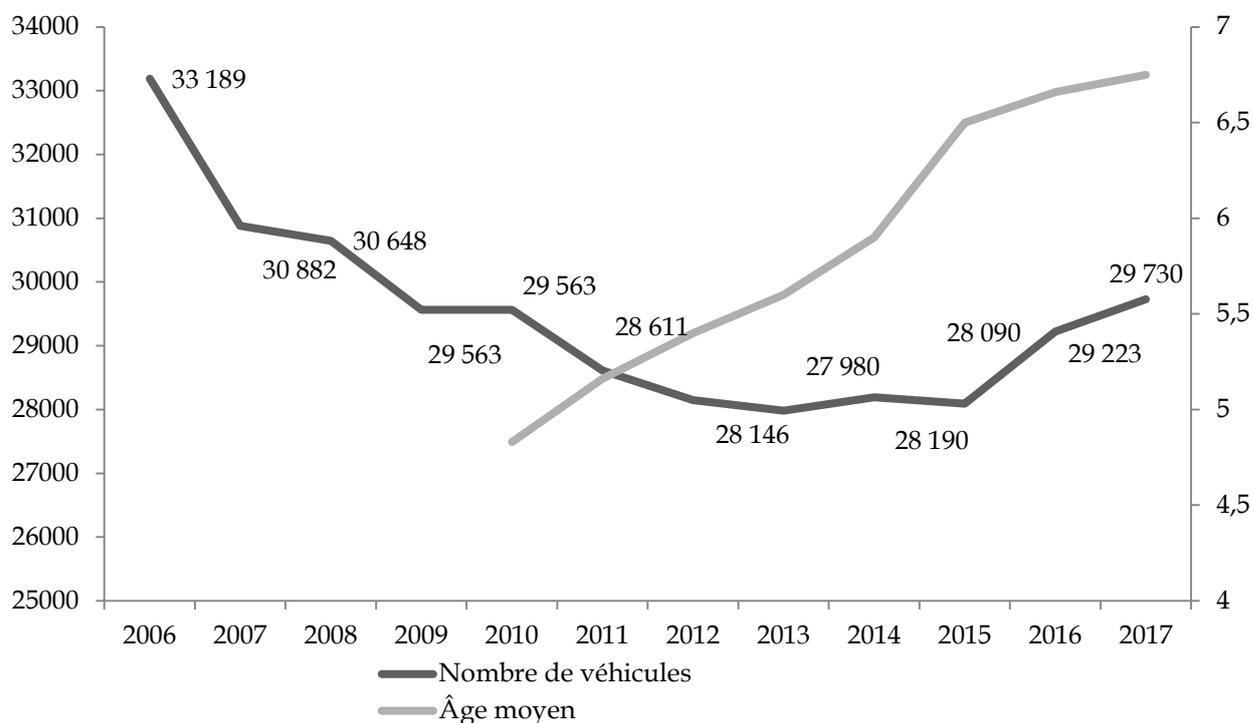
- la **formation continue** (financée par les dépenses de fonctionnement) reste très largement insuffisante. Pour la police nationale, elle est en grande partie utilisée pour la formation au tir (12 heures annuelles/90 cartouches tirées, elle-même considérée comme insuffisante par les policiers), rendant difficile l'accès aux formations plus spécialisées ;

- les crédits **d'équipement** et notamment l'accès aux munitions restent très largement déficitaires. Cette « pénurie » de munitions empêche de nombreux agents de faire le nombre minimal de tir d'entraînement demandé. La progression des dépenses d'équipement des fonctionnaires de police, passant de 85,5 millions d'euros en 2017 à 113,9 en 2018 (+ 33,2 %), dont 24,6 millions d'euros pour renouveler les matériels de protection et d'intervention et 11,9 millions d'euros pour l'achat de munitions, est très largement insuffisante pour enrayer ces carences.

2. Un exemple préoccupant de moyens inadaptés : le vieillissement du parc automobile

Cette vétusté est attestée par **l'augmentation continue de l'âge moyen des véhicules**, qui constituent pourtant l'un des principaux outils quotidiens des différentes unités. Les crédits prévus pour 2018 ne devraient pas inverser cette tendance.

Au 1^{er} janvier 2017, le parc automobile se compose de 29 730. Depuis 2010, l'âge moyen du parc a augmenté de près de deux ans, passant de 4 ans et 10 mois en 2010 à 6 ans et 9 mois en 2017.

Nombre de véhicules et âge moyen

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

Le kilométrage annuel moyen parcouru par un véhicule léger¹ de Police nationale est de 20 746 km, soit un kilométrage moyen particulièrement élevé, dépassant les 140 000 kilomètres. L'objectif de remplacer un cinquième du parc des véhicules légers chaque année permettrait une baisse de ce kilométrage moyen.

En 2018, 61,40 millions d'euros sont consacrés au renouvellement du parc automobile léger, permettant le remplacement 2 500 véhicules. Ce budget ne permettra donc pas d'assurer un abaissement de l'âge de la flotte.

Pour la Gendarmerie nationale, les véhicules légers du parc opérationnel ont respectivement un âge moyen de 8,2 ans et 6,8 ans pour un potentiel moyen de 132 500 km et 87 000 km. Le respect des critères de réforme, désormais fixés à 8 ans et 200 000 km, nécessite l'acquisition de 3 000 véhicules par an.

En 2018, le budget consacré au renouvellement de la flotte de véhicules de la Gendarmerie nationale, qui devrait se porter à hauteur de 70 millions d'euros d'AE (+ 10 millions d'euros par rapport à 2017), ne devrait pas permettre d'atteindre ce seuil.

¹ Hors véhicules utilisés par les CRS, cars et véhicules de soutien des SGAMI.

III. UNE DISPONIBILITÉ DES FORCES OBÉRÉE PAR LES RÉCENTES RÉORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'INSUFFISANTE MODERNISATION

A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, UNE PERTE OPÉRATIONNELLE CONFIRMÉE DE 5 %, QUI NE SERA PAS COMPENSÉE PAR LES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES SUR LE QUINQUENNAT

À la différence de la police nationale, le service de la gendarmerie nationale n'est pas organisé en cycles, puisque, en tant que militaire, les gendarmes sont tenus à un principe de disponibilité¹. Le service est toutefois encadré par des règles permettant de concilier les impératifs de service avec la nécessité d'octroyer des plages de repos².

La directive européenne de 2003 relative au temps de travail³, ne s'appliquait initialement pas à la gendarmerie, la France considérant que les activités militaires étaient exclues de son champ.

Cette dernière contient notamment deux dispositions contraignantes :

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

En 2006, la Cour de justice des communautés européennes a toutefois contraint à revenir sur cette interprétation, jugeant que cette exception « *ne saurait trouver à s'appliquer que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint* »⁴. **Début 2016, deux associations professionnelles ont formé un recours à l'encontre de l'instruction sur le temps de travail⁵ alors en vigueur dans la gendarmerie. Aussi, il a finalement été décidé en février 2016 d'abroger l'instruction sur le temps de travail, au profit d'un régime transitoire appliquant progressivement les dispositions de la directive relative au repos journalier (les dispositions relatives à la durée maximale de travail hebdomadaire devant être appliquées plus tardivement). Ce régime est applicable depuis le 1^{er} septembre 2016⁶.**

¹ Article L. 4111-1 du code de la défense.

² Instruction provisoire n°36132/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 8 juin 2016.

³ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

⁴ CJUE, 2006, affaire C-132/04, Commission européenne c/ Espagne.

⁵ Instruction n° 1000/GEND/DOE/SDSPSR/SP du 9 mai 2011.

⁶ Son article 2 prévoit en effet une exemption « lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la

Cette période de repos peut être réduite pour des motifs opérationnels. Le militaire bénéficie alors de repos compensateurs, calculés selon les modalités suivantes :

- pour une durée de repos inférieure à neuf heures, une plage de repos compensateur de onze heures consécutives est attribuée forfaitairement ;

- pour une durée de repos supérieure à neuf heures mais inférieure à onze heures, seul le reliquat est attribué (par exemple, un militaire qui a bénéficié de dix heures de repos obtient une heure de repos compensateur)¹.

Il appartient au commandant de l'unité, en charge de la conception du service, de réattribuer dès que possible ces heures de récupération.

Comme ceci avait été anticipé l'année dernière², cette première année d'application partielle de la directive a eu un impact notable sur l'activité. À titre d'illustration, en 2015, un gendarme départemental travaillait 1 776 heures dans l'année, contre 1 730 en 2016.

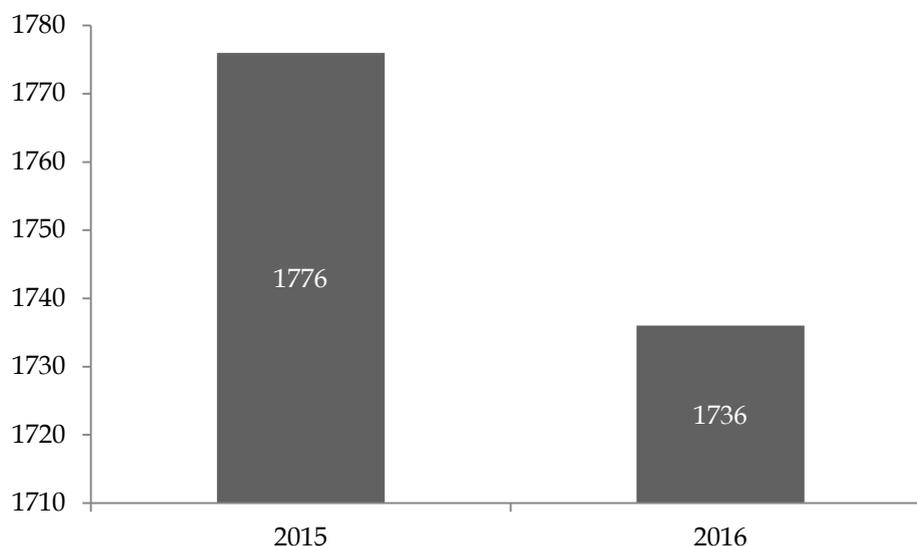
police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante ».

¹ Par ailleurs, il est prévu des règles spécifiques lorsque le militaire est engagé pour effectuer un service dans le créneau nocturne (entre onze heures du soir et cinq heures du matin), créneau identifié comme particulièrement générateur de fatigue. Pendant cette période de nuit, tout service hors de la caserne (et tout service en caserne de plus de trente minutes) ouvre droit automatiquement à onze heures de récupération dès la fin de mission, sauf si le militaire a déjà bénéficié d'une période de repos physiologique dans la journée.

² Note de présentation de Philippe Dominati examinée par la commission des finances du Sénat le mercredi 16 novembre 2016 - programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », p. 19.

Évolution du temps de travail d'un gendarme départemental

(en heures travaillées)



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

Sur le premier semestre 2017, l'activité moyenne de la gendarmerie départementale en métropole est en baisse de 5,5 %, et ce malgré l'augmentation dans le même temps de l'effectif opérationnel (+ 5,4%). Les heures d'activité comprises dans le créneau 19h-07h enregistrent un recul de 2,3 %.

De plus, si 82 % des repos compensateurs ont été attribués, il s'est peu à peu constitué une dette qui augmente progressivement. **Au 30 juin 2017, ce reliquat de repos compensateur à réattribuer s'élevait à plus de 483 000 heures et constitue, à cet égard, un risque supplémentaire à prendre en compte.**

Pour la gendarmerie mobile, le service est organisé de manière à permettre à chaque militaire de bénéficier de son repos physiologique journalier ou compensateur dans le temps de sa mission ou de son déplacement. **La diminution du temps d'activité des gendarmes mobiles sur les dix mois de mise en œuvre des repos physiologiques atteint 6 %.**

De plus, lorsque les militaires n'ont pas pu bénéficier des repos compensateurs durant leur mission, leurs droits leur sont attribués à l'issue de celle-ci, obérant de 1,25 % la disponibilité à l'emploi des escadrons de gendarmerie mobile.

Les conséquences de l'application de la directive et de ces dérogations sur l'activité opérationnelle de la gendarmerie ont été mesurées : le temps d'activité annuel moyen des gendarmes a baissé (en cumul, ceci équivaut à une perte de 6 000 ETPT) tandis que celui d'astreinte a augmenté.

Au-delà de cette baisse capacitaire conséquente, il faut également souligner les fortes contraintes que font peser ces règles en rigidifiant la conception du service et en imposant une comptabilisation individuelle des heures de repos.

Le Président de la République a, lors de son discours sur la sécurité, rappelé que *« sa détermination [était] complète pour qu'aussi bien la gendarmerie que les militaires, de manière plus générale, ne soient pas concernés par la directive bien connue. Les choses sont claires, notifiées à qui de droit et seront portées jusqu'à leur terme »*. Toutefois, comme l'a confirmé le directeur général de la gendarmerie nationale, **cette annonce ne devrait pas remettre en cause le volet de la directive relatif au repos journalier** (et ne devrait donc concerner que les dispositions relatives à la durée hebdomadaire maximale de travail). **La perte opérationnelle de 3 % à 5 % est donc confirmée pour les années à venir, et ne sera pas « compensée » par les recrutements** de 1 500 ETP annoncés par le Président de la République.

B. POLICE NATIONALE : LA « BOMBE À RETARDEMENT » DU STOCK D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET DE LA MISE EN PLACE DE LA VACATION FORTE

1. Une mise en place de la « vacation forte » entraînant en 2018 une perte opérationnelle de plus de 400 ETPT

L'année 2017 est marquée par la mise en place d'un nouveau cycle de travail, le « vendredi fort », renommé « vacation forte », dont la mise en œuvre est très coûteuse en effectifs. Ainsi, la mise en place cycle du « vendredi fort » nécessite un renfort en effectifs de 33 % pour être mis en œuvre.

Ces nouveaux rythmes de travail ont connu en 2017 divers ajustements techniques. **L'instruction du 4 mai 2017 remplace le « vendredi fort » par la « vacation forte »** et introduit un nouveau « cycle » de travail, le « 4/2 panaché », dans l'instruction générale du 18 octobre 2002 et ajoute des variantes du cycle « vendredi fort » rebaptisé cycle. Certains services ont bénéficié, pour mettre en place des nouveaux cycles de travail, d'une dérogation jusqu'au mois de septembre 2017. Des concertations sont toujours en cours localement, jusqu'à l'arrivée de nouvelles affectations permettant éventuellement l'application de ces nouveaux cycles, en particulier la « vacation forte ».

Selon les informations transmises par le directeur général de la police nationale en audition, à fin octobre 2017, sur 800 sites en horaires cycliques¹, 146 ont opté pour la « vacation forte » (82 pour le « 4/2

¹ La réunion du comité technique, préalable au choix du cycle de travail, n'a toutefois pas encore eu lieu dans certains départements.

compressé », 137 pour le « 4/2 inversé » et la majorité pour le « 4/2 » classique).

Au total, la perte opérationnelle ne devrait s'élever, en 2018, qu'à 433 ETPT. Toutefois, les choix propres à chaque unité ne sont pas immuables, et il est possible que davantage d'effectifs soient, à terme, concernés par la « vacation forte », ce cycle suscitant un fort enthousiasme des agents. À cet égard, la perte opérationnelle pourrait s'accroître dans les années à venir, et cette réforme peut donc toujours être qualifiée de « bombe à retardement »¹.

2. Des incertitudes quant à l'impact de l'application de la directive européenne sur le temps de travail à la police nationale

Comme pour la gendarmerie nationale, la directive européenne de 2003 relative au temps de travail² devrait s'appliquer à la police nationale. Le décret du 30 janvier 2017³ en reprend l'ensemble des prescriptions, et va faire l'objet d'une mise en application progressive. Ce décret doit toutefois être décliné, ce qui nécessitera aussi que les textes régissant le temps de travail dans la police nationale, à savoir deux instructions générales relatives à l'organisation du travail (IGOT).

Dans le cadre d'une estimation réalisée pour la mise en place de la directive européenne, deux projections ont été dégagées au regard des données fournies par les directions concernées. **Elles prennent en compte, en fonction du choix du cycle de travail (vacation forte) et des contraintes opérationnelles les besoins qui ont été exprimés par les directions selon deux hypothèses : une basse avec un besoin de 2 272 ETP et une haute de 5 516 ETP⁴.**

3. Un taux d'absentéisme toujours anormalement élevé, symptôme de la difficulté des conditions de travail

Le taux d'absentéisme (ratio entre la somme de jours d'absence et la somme des jours théoriquement travaillés) est de 7,9 % pour l'année 2016, soit une légère diminution par rapport aux années précédentes (8 % en 2014 ; 8,1 % en 2015), malgré les fortes sollicitations qui ont marqué la police nationale avec la déclaration de l'état d'urgence le 14 novembre 2015.

¹ Note de présentation de Philippe Dominati examinée par la commission des finances du Sénat le mercredi 16 novembre 2016 - programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », p. 19.

² Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

³ 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

⁴ Réponses aux questionnaires budgétaires.

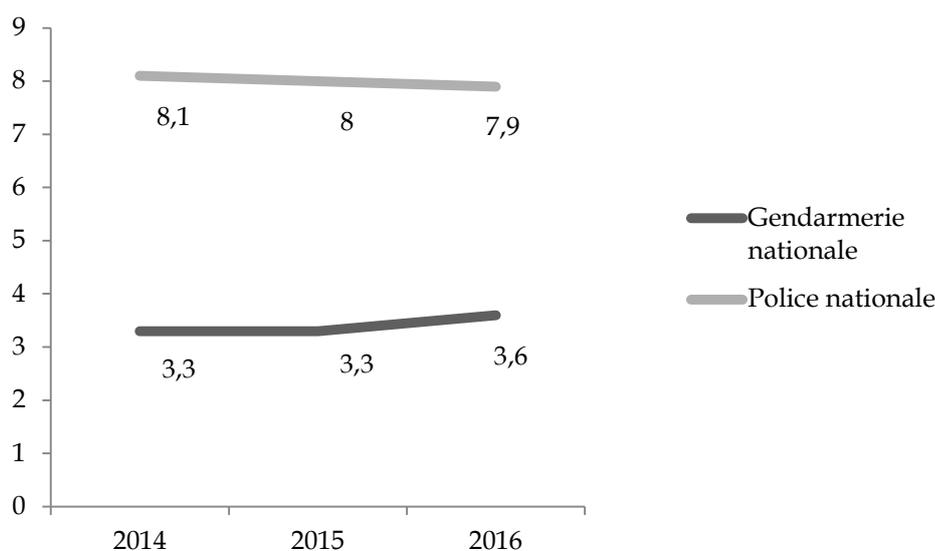
L'absentéisme provoqué par les accidents est resté stable en 2016 : 1,5 % (1,5 % en 2015 contre 1,6 % en 2014). Au sein de cette catégorie, le nombre d'agents absents en 2016 en raison de blessures en service a diminué : il est de 13 720, ce qui le place à un niveau inférieur à celui des années 2015 et 2014 (13 867 agents concernés en 2014 et 14 066 en 2015).

L'essentiel de l'absentéisme est lié aux maladies (surtout ordinaires) : 81 % en 2016, 86 % en 2015 et 85 % en 2014.

En 2016, on constate que pour la première fois le nombre de congés d'une journée dû à une maladie dépasse celui pour cause d'accident. Au global, les congés d'une journée diminuent néanmoins de 2% au cours de l'année 2016.

Taux d'absentéisme dans la Police nationale et dans la Gendarmerie nationale

(en %)



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

La suppression du jour de carence s'est accompagnée d'une hausse, entre 2013 et 2014, de +148 % du nombre de congés maladie limités à une seule journée ; en 2015, cette augmentation est de 12,5 % par rapport à l'année 2014. En 2016, elle est de 5 %, par rapport à la période précédente. Sa suppression dans la fonction publique à compter de 2018 par le présent projet de loi de finances pourrait donc avoir un effet inverse, et entraîner une baisse de ce taux.

De plus, selon la direction générale de la police nationale, l'ajout au catalogue de nouveaux cycles de travail pourrait avoir, selon la direction générale de la police nationale, un effet négatif sur l'absentéisme, en

permettant une meilleure conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle.

En tout état de cause, **ce taux reste anormalement élevé (comme en témoigne l'écart avec la gendarmerie nationale) et doit être analysé comme un symptôme de l'importance des risques psycho-sociaux dans la police nationale, qui devraient, à cet égard, faire l'objet d'un réel chantier national. Il est clair qu'au-delà de la seule question des cycles de travail, la subsistance d'un taux élevé est également liée aux conditions matérielles d'exercice du métier de policier (immobilier, équipement) particulièrement difficiles.**

4. Un stock d'heures supplémentaires à apurer en forte augmentation

Contrairement aux gendarmes, les policiers bénéficient d'une compensation au titre des services supplémentaires effectués (dépassement horaire, permanences, rappels). Sauf pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS), dont les heures supplémentaires peuvent être payées, ces services complémentaires sont compensés par **l'octroi d'heures récupérables**¹.

Le stock des heures supplémentaires à apurer s'élève à 20,9 millions d'heures fin 2016.

Au cours des trois dernières années, les heures supplémentaires au sein de la police nationale ont évolué de manière constante : après une baisse par rapport à l'année précédente de 4,54 %, le volume de capitalisation d'heures supplémentaires au 31 décembre 2014 était de 17,19 millions. Au 31 décembre 2015, cette capitalisation se portait à 18,79 millions d'heures, soit une augmentation de 9,32 %. Enfin, au 31 décembre 2016 la capitalisation atteint 20,09 millions d'heures, soit une augmentation de 6,95 %.

Au niveau national, tous corps confondus, l'évolution moyenne des heures supplémentaires par agent a été de 133 heures en 2014, de 144 heures en 2015 et de 152 heures pour l'année 2016.

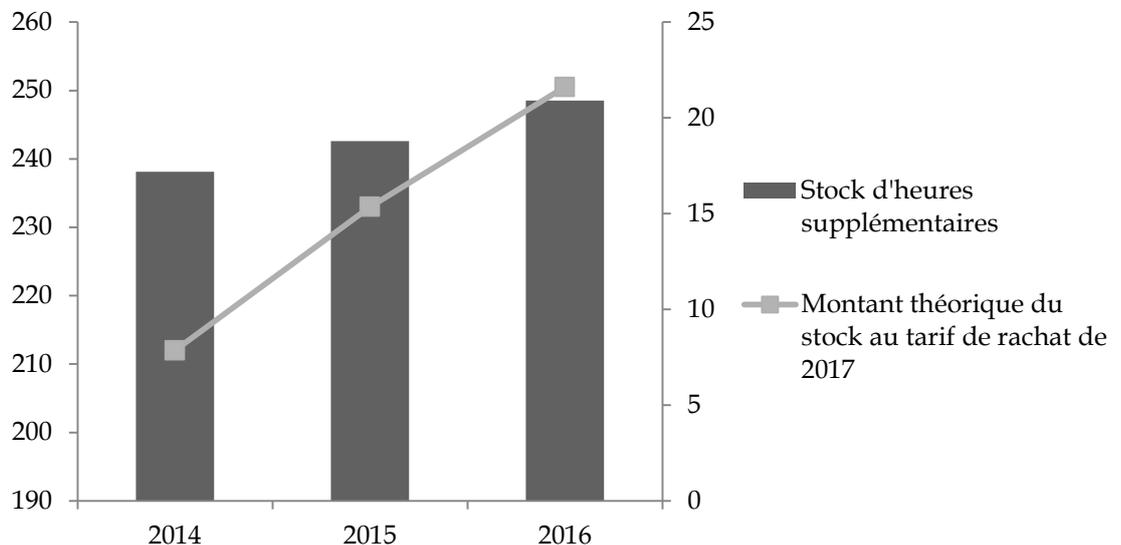
Les dépassements horaires sont massivement à l'origine de la création des heures supplémentaires et représentent 36,51 % du volume global. À cela s'ajoute la compensation majorée² qui, pour 2016, a constitué un coût budgétaire de 2,16 millions d'heures, soit 20,28 % du total des heures acquises.

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

² Qui s'applique notamment aux heures effectuées de nuit.

Évaluation du stock d'heures supplémentaires

(en millions d'heures, en millions d'euros)



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

Au 31 décembre 2016, le stock total des heures supplémentaires peut donc être évalué à 250,52 millions d'euros au coût de rachat en 2017. Ces rachats ne peuvent toutefois être effectués que pour les CRS. **L'activité opérationnelle n'étant pas appelée à diminuer prochainement, un rachat des heures d'agents n'appartenant pas au corps des CRS pourrait utilement être envisagée, plutôt qu'une augmentation du stock, dont l'apurement apparaît peu probable à court-terme.**

C. UN EFFORT DE MODERNISATION TOUJOURS INSUFFISANT

1. La nécessaire poursuite de démarches de rationalisation et de modernisation

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

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

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

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

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

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

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

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

Toutefois, la plupart de ces chantiers semblent avoir connu un « coup d'arrêt ». Ainsi, s'agissant de la rationalisation des zones de compétences, seules quelques opérations ont eu lieu sur les deux derniers quinquennats. Selon la direction générale de la police nationale, « *de nouvelles opérations de redéploiement entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales sont à l'étude afin de procéder à de nouvelles répartitions permettant, à moyen terme, de renforcer la police d'agglomération et garantir une meilleure allocation des forces de sécurité sur le territoire* ». ¹ Cette démarche ne peut être qu'encouragée.

En matière de mutualisation des marches de manœuvre importantes subsistent dans trois domaines : la police technique et scientifique, les formations spécialisées (chiens, motocyclistes et montagne) et les redéploiements territoriaux.

2. L'absolue nécessité d'éradiquer les tâches indues, qui mobilisent l'équivalent de plus de 6 000 ETPT

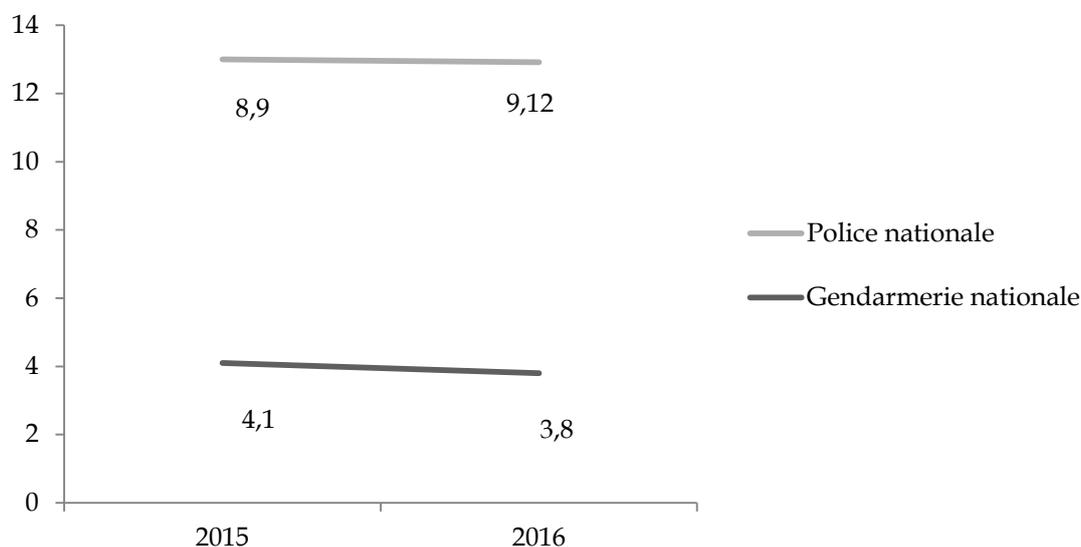
Le principal levier permettant de « dégager des effectifs » est le **recentrage des forces de l'ordre sur leur cœur de métier**, par la suppression progressives des **tâches indues**.

Ces dernières constituent 3,8 % du total des missions de la gendarmerie nationale et 9,12 % des missions de la police nationale en 2016 (soit respectivement 4,10 et 7,6 millions d'heures). **Ceci représente l'équivalent de plus de 6 000 ETPT.**

¹ Réponses aux questionnaires budgétaires.

Évaluation de la proportion de tâches indues dans le total de l'activité

(en %)



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

Dans ce cadre, si des avancées significatives ont été obtenues, **certains chantiers demeurent à consolider, voire à initier**. Il en est ainsi de :

- la **garde des locaux préfectoraux** : dans le cadre du plan de sécurité publique, il a été décidé qu'au 31 octobre 2017, toutes les gardes policières des préfectures devront avoir cessé (en dehors des heures ouvrables mais également pendant les heures d'ouverture au public). Une première étape a été atteinte au 31 mars 2017 par l'abandon progressif des gardes policières pendant les heures non ouvrables¹ ;

- la **garde statique des tribunaux** : depuis avril 2017, il n'y a plus aucune garde statique des tribunaux, assurée par les policiers de la direction centrale de la sécurité publique. Il été toutefois été précisé en audition par le préfet de police de Paris que 378 ETP étaient encore consacrés à la surveillance périmétrique du tribunal de grande instance de Paris ;

- l'**assistance aux opérations funéraires** : en application de la loi du 16 février 2015, portant modernisation et simplification du droit et des procédures², certaines opérations mortuaires ne nécessitent plus la présence de policiers. Cette question fait actuellement l'objet d'un audit de la Cour

¹ Hormis la préfecture du Bas-Rhin qui a obtenu une dérogation permanente et les préfectures des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de la Haute-Garonne, du Calvados, de Seine-et-Marne et du Nord qui ont obtenu des dérogations temporaires.

² Loi n°2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

des comptes sur les opérations funéraires et le rôle des services centraux du ministère de l'intérieur ;

- la participation aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité : la participation à ces instances des policiers a été limitée aux seuls cas où les enjeux de sécurité le nécessitent¹ ;

- la **prise en charge des extractions judiciaires**. Alors qu'il avait été décidé en 2010 de transférer de la charge des extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice, avec un principe de reprise échelonnée par région et un transfert d'ETP (420 ETP de police nationale transférés à ce jour), une partie importante de ces opérations reste effectuée par les forces de l'ordre. **En conséquence, pour pallier les carences du ministère de la justice, le calendrier de reprise des extractions par l'administration pénitentiaire a été décalé dans les régions non reprises à cette date, en fixant le terme de novembre 2019 pour une reprise totale**, et a réattribué au ministère de l'intérieur la charge de 21 extractions dites vicinales (proximité de la maison d'arrêt et de la juridiction concernées) ;

- le **désengagement de la police nationale du transport des scellés illicites ou dangereux** (armes, stupéfiants) : le 6 janvier 2011, un protocole a été signé entre les ministères de l'intérieur et de la justice, visant notamment à décharger les forces de sécurité intérieure des missions d'escorte de scellés sensibles. Cependant, la réglementation applicable aux sociétés de transports sécurisés est estimée inadaptée aux besoins comme aux difficultés opérationnelles rencontrées par le ministère de la justice pour leur confier cette mission. **Ainsi, la police et la gendarmerie nationales poursuivent les transports sous escorte, jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée** (modification de la réglementation applicable aux transporteurs de fonds ou prise en compte de cette mission par l'administration pénitentiaire) ;

- la **prise en charge des ivresses publiques et manifestes (IPM)** : il a été décidé en 2017 de permettre l'examen médical et la délivrance du certificat de non-admission des personnes en situation d'IPM dans les locaux de police et de gendarmerie. La mise en œuvre de cette mesure du plan de rencontre cependant des difficultés qui tiennent à la disparité des conditions tarifaires localement proposées et à une problématique de désertification médicale dans certains territoires. Malgré ces difficultés, à ce jour, 22 conventions ont été signées avec les ordres et associations de médecins (10 au niveau départemental, 12 autres au niveau des circonscriptions) ;

¹ Décret n° 2016-1201 du 5 septembre 2016 portant modification du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

- **la médecine légale de proximité** : le principe de l'examen dans les locaux de police est rarement respecté, obligeant les policiers à conduire la personne concernée à l'hôpital afin de s'y faire délivrer le certificat médical relatif à la compatibilité de la mesure de garde à vue avec l'état de santé du mis en cause. Il avait été décidé en 2015 que des conventions devaient être signées dans chaque département sous l'autorité des procureurs de la République : une impulsion politique plus grande semble toutefois nécessaire pour accélérer ce chantier.

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2018

SECONDE PARTIE
MISSION « SÉCURITÉS »

N°	1
----	---

COMMISSION DES
FINANCES

A M E N D E M E N T

Présenté par

M. Dominati,
rapporteur spécial

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Police nationale Dont titre 2	48 309 375	48 309 375	48 309 375	48 309 375
Gendarmerie nationale Dont titre 2	30 143 625	30 143 625	30 143 625	30 143 625
TOTAL	78 453 000	78 453 000	78 453 000	78 453 000
SOLDES	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de substituer des dépenses d'investissement et de fonctionnement de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale à des dépenses de personnel. L'augmentation des effectifs des forces de l'ordre sans augmentation associée des dépenses d'investissement et de fonctionnement les expose à un risque de paupérisation de plus en plus prégnant.

Pour le programme « Police nationale », le présent amendement augmente les crédits de paiement et les autorisations d'engagement de l'action n° 06 « Commandement, ressources humaines et logistique » à hauteur de 48 millions d'euros, qui finance notamment les dépenses d'équipement des fonctionnaires de police et les dépenses immobilières.

Pour le programme « Gendarmerie nationale », il augmente les crédits de l'action n° 04 « Commandement, ressources humaines et logistique », qui finance le même type d'opérations.

Ces abondements sont financés par l'abandon du PPCR dans la police nationale (32 420 901 euros) et dans la Gendarmerie nationale (30 143 625 euros). Cet abandon affecte l'ensemble des actions des deux programmes concernés. Pour la Police nationale, ils sont en outre financés par la suppression des gardes statiques du tribunal de grande instance de Paris (387 équivalents temps plein, 15,8 millions d'euros), qui dépend de l'action n°01 « Ordre public et protection de la souveraineté » du programme « Police nationale ».

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 62 bis

(Article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales)

Prolongation de deux ans de la possibilité, pour les collectivités territoriales, de s'engager dans le financement d'opérations immobilières concernant la police nationale, la gendarmerie nationale ou la justice

Commentaire : le présent article prolonge jusqu'au 1^{er} décembre 2020 la possibilité, pour les collectivités territoriales, de s'engager dans le financement d'opérations immobilières concernant la police nationale, la gendarmerie nationale, les services départementaux d'incendie et de secours, ou de la justice.

I. I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit la **possibilité, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, de construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.**

Cette possibilité est également offerte aux conseils départementaux pour la construction de SDIS.

Une convention (qui constitue un bail emphytéotique administratif) entre l'État et la collectivité ou l'établissement propriétaire précise notamment les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions.

Institué en 2002¹, et après avoir connu plusieurs prorogations, ce dispositif devait s'éteindre au 31 décembre 2017².

¹ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, **prolonge de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2020, l'extension du dispositif prévu à l'article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

L'extinction de ce dispositif à compter du 31 décembre 2017 pourrait remettre en cause de très nombreux projets immobiliers qui ne pourraient être financés par les seuls crédits budgétaires de l'État.

À cet égard, 225 projets concernant des casernes de gendarmerie sous la forme de montages locatifs sont actuellement prévus, pour un montant d'investissement local de 600 millions d'euros, de même qu'une demi-douzaine de projets de commissariats ou d'hôtels de police – dont celui de Nice, dont le montant approche 200 millions d'euros.

Selon le Gouvernement, le cofinancement de l'État et des collectivités territoriales volontaires de certains projets répondant à des besoins partagés, notamment dans le domaine de la sécurité, est associé à une économie budgétaire significative pour l'État. **La question de la prolongation de ce dispositif se reposera à nouveau, ce qui devrait inciter à engager une réflexion sur l'adoption d'un dispositif pérenne.**

Si ces dispositifs ne doivent pas masquer l'insuffisance chronique des crédits affectés aux dépenses de construction et de maintenance lourde (176 millions d'euros pour la Police nationale et 132,5 millions d'euros pour la Gendarmerie nationale, soit un niveau très insuffisant pour assurer la rénovation du parc), le partenariat avec les collectivités territoriales apparaît comme une solution pertinente pour accélérer la remise à niveau de l'immobilier.

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement procédant à une majoration des crédits de titre 2 au titre du coût prévisionnel de l'indemnité de compensation CSG et du décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole PPCR. Ceci entraîne une majoration des crédits de la mission « Sécurités » de 24 482 000 euros en AE et en CP, qui concerne les deux programmes de la façon suivante :

- 6 445 000 euros de crédits de titre 2 sur le programme « Gendarmerie nationale » ;

- 17 992 000 euros de crédits de titre 2 sur le programme « Police nationale ».

En outre, cet amendement procède à une minoration de 9 333 533 euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission. Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 3 921 736 euros en AE et en CP sur le programme « Police nationale ».

- 4 514 077 euros en AE et en CP sur le programme « Gendarmerie nationale ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de MM. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 62 *bis*), Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et article 66), et Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » (et article 62 *ter*).

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». – Les crédits de paiement sont en hausse de 1,34 % par rapport à 2017, et les autorisations d'engagement de 2,36 %. Pour mémoire, le budget adopté l'an dernier était en hausse de 4,4 % en autorisations d'engagement et de 3,4 % en crédits de paiement.

Sur la période triennale 2018-2020, les crédits de la mission « Sécurités », constituée à 97 % des crédits de la police et de la gendarmerie, devraient augmenter de 2,1 %, contre une augmentation moyenne de 3 % des missions du budget général. Si l'on prend en compte les prévisions d'inflation sur cette période, on constate qu'il ne s'agit donc plus d'une mission régaliennne pour le Gouvernement, puisque l'évolution des crédits est inférieure à l'évolution du budget de l'État.

Cet état de fait est particulièrement surprenant, car j'avais cru comprendre que la sécurité était une priorité absolue du Président de la République. Le 18 octobre dernier, celui-ci a d'ailleurs annoncé la mise en place d'une police de la sécurité du quotidien, dont on ne trouve aucune traduction budgétaire dans le projet de loi de finances.

Ce budget perpétue les carences des budgets du quinquennat précédent : la hausse des effectifs se fait au détriment des moyens de fonctionnement et de l'investissement. J'avais déjà formulé cette critique l'année dernière.

Lors du précédent quinquennat, les effectifs avaient fortement augmenté, avec la création de 8 837 emplois.

Le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018-2022 : la police nationale bénéficiera de 7 500 créations de postes et la gendarmerie nationale, de 2 500.

Le ratio des dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des crédits des deux programmes atteindra 86,78 % en 2018. Ce taux ne permettra pas de garantir la capacité opérationnelle des policiers et

gendarmes. En effet, depuis 2006, les dépenses de personnel ont augmenté de 31,5 % au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ont baissé de 4,98 %.

Par ailleurs, les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays. En France, nous avons un gendarme pour 180 habitants. En Europe, seule l'Italie nous devance. En Allemagne, le ratio est de 1 pour 307 habitants, et de 1 pour 431 au Royaume-Uni. Je n'intègre pas les 7 000 agents de « Sentinelle », qui sont des militaires ne relevant pas de la mission « Sécurités ». Au total, la gendarmerie et la police nationales représentent 251 000 fonctionnaires.

Le ratio entre les dépenses de personnel et l'ensemble des crédits était de 80 % en 2006. Sa dégradation est ma principale préoccupation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai décidé de vous soumettre un amendement de crédits.

On ne peut que déplorer la faiblesse des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'augmentation faciale des autorisations d'engagement d'investissements ne correspond en réalité qu'au paiement d'actions déjà engagées, et non à des investissements d'avenir.

Il en va de même pour la gendarmerie, pour laquelle le problème est plus important encore. Des loyers n'ont pas été payés en 2015 et 2016, en traînant l'accumulation d'une dette de 115 millions d'euros en autorisations d'engagement. La situation est telle que le Gouvernement est obligé d'envisager un plan quinquennal de résorption de cette dette.

En ce qui concerne le matériel, je me focaliserai sur les véhicules. Le taux de remplacement des véhicules ne permet pas de garantir le maintien de l'âge moyen de la flotte automobile qui s'est dégradé pour la police nationale : il est passé de 4 ans et 10 mois en 2006 à 6 ans et 9 mois dans le budget pour 2018. La dotation permet d'équiper 2 500 véhicules, alors qu'il faudrait que ce nombre atteigne 3 000.

En 2006, le nombre de véhicules était de 33 189. Le point bas a été atteint dans le budget pour 2013, avec 28 146 véhicules. En 2016, ce nombre était de 29 730.

Depuis le quinquennat précédent, on crée chaque année 1 700 à 1 800 postes. Mais pour chaque poste créé, trois véhicules sont supprimés ! Cela montre la distorsion progressive entre les effectifs et les moyens de fonctionnement.

Plusieurs centres de tir ont dû fermer depuis septembre, d'où un fort mécontentement des forces de police et de gendarmerie qui ne peuvent s'entraîner que douze heures et ne tirer que 92 cartouches par an.

Je rappelle avec gravité les suicides presque quotidiens de cette dernière semaine.

Ainsi, l'état d'urgence a entraîné plus de 400 assignations à résidence, près de 900 perquisitions administrative, plusieurs millions de contrôles aux frontières, nécessitant une grande mobilisation des forces.

En outre, un évènement a touché la gendarmerie et un autre la police nationale : une directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie se traduit par moins 46 heures de travail annuel : la gendarmerie départementale est ainsi passée de nos forces sont passées de 1 776 à 1730 heures d'activité en moyenne par an et par agent, soit une diminution de près de 5 % du temps opérationnel des gendarmes, ce qui représente entre 5 et 6 000 ETP. L'augmentation des effectifs dont je vous ai parlé ne compense absolument pas l'application de cette directive. Concernant la police nationale, le gouvernement précédent avait proposé le « vendredi fort » pour améliorer les vacances des agents. Dans un certain nombre de brigades opérationnelles, cette vacation se traduit par la création de brigades supplémentaires. Le nouveau ministre a transformé ce dispositif en « vacation forte », système légèrement atténué par rapport au précédent et qui n'est pas appliqué à la préfecture de police, soit un tiers des effectifs en moins. S'il était mis en application dans toutes les unités, il faudrait créer entre 2 272 et 5 516 ETP. Ces deux mesures représenteraient donc plus de 10 000 ETP si elles étaient intégralement appliquées en année pleine. Vous voyez qu'avec les créations de 1 500 à 1 700 ETP dont nous parlons chaque année, nous sommes loin du compte.

Les tâches indues continuent à peser lourdement sur les forces de l'ordre : les extractions judiciaires sont toujours réalisées par les policiers ou les gendarmes. Depuis trois ans, on nous parle de transferts d'emplois mais les magistrats continuent à réquisitionner les forces de l'ordre, ce qui représente 16 000 ETPT. D'autres tâches indues sont à la charge des forces de l'ordre : procurations, personnel administratif...

Les conditions de travail détériorées expliquent, entre autres, un absentéisme qui atteint 7,5 %.

Je vous présenterai un amendement pour attirer l'attention du Gouvernement sur le fameux ratio dont je vous ai entretenu et qui conduit à une paupérisation des forces de l'ordre. Il s'agit de substituer à des crédits du titre II des crédits destinés au fonctionnement et à l'investissement de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Le nouveau Palais de justice de Paris est gardé par 387 policiers : c'est le seul palais de justice de France gardé par la police nationale car, normalement, l'autorité judiciaire assure sa propre sécurité. Je propose la suppression de ces emplois pour les reverser dans le fonctionnement et l'investissement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». - En 2016, la courbe de la mortalité routière ne s'est pas inversée. Si la progression de la mortalité en 2016 et des neuf premiers mois de 2017 tend à décélérer, le nombre de tués sur les routes a encore progressé l'an passé, pour la troisième année consécutive, pour atteindre 3 655. Les statistiques du mois d'octobre font apparaître, sur douze mois glissants, une réduction du nombre de tués de 0,3 %. On peut donc considérer que nous sommes dans une phase de stabilisation. Le nombre de tués par milliard de kilomètres parcourus - qui permet de tenir compte de la densité de circulation - s'avère toujours supérieur à ceux de plusieurs de nos voisins (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Suisse). Les autres indicateurs (nombre d'accidents et de blessés hospitalisés) continuent également d'augmenter en 2016. Les principales catégories dont la mortalité progresse sont les piétons et les cyclistes, et les classes d'âge les plus âgées, tandis que la vitesse excessive reste la première cause de mortalité. Les 18-24 ans demeurent la catégorie la plus affectée même si le nombre tués régresse fortement en 2016.

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières », qui ne représente que 0,3 % du montant de la mission « Sécurités », voit ses crédits faiblement augmenter de moins de 3 %, de 38,8 à 39,9 millions d'euros. Le point saillant concerne les dépenses de communication, régulièrement sous-budgétées ces dernières années, et qui font l'objet d'un effort de sincérité.

Pour 2018, les recettes du CAS « Radars » sont estimées à 1,337 milliard - un montant en légère baisse de 3,6 % par rapport à 2017 - et représentent environ 73 % du produit total des amendes de police de la circulation et du stationnement.

La part des recettes issues des amendes « radars » est en forte progression : elles comptent désormais pour presque la moitié - 49,6 % - des recettes du CAS, contre 41,1 % en 2017, et plus de 60 % de l'ensemble du produit des amendes de la circulation et du stationnement routiers.

Ces montants doivent être appréciés à l'aune de l'ensemble des dépenses du Gouvernement en faveur de la sécurité routière (au total 3,58 milliards d'euros), et du coût total de l'insécurité routière, qui serait évalué - je reste prudent sur ces évaluations - à un peu plus de 38 milliards d'euros.

Alors que l'évolution de l'accidentalité routière demeure préoccupante - parce qu'elle ne baisse pas comme il l'avait été envisagé -, le budget 2018 poursuit la mise en œuvre de la stratégie arrêtée lors du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) d'octobre 2015 : 70,9 millions d'euros (+ 53 % par rapport à 2017) sont ainsi investis dans le déploiement de nouveaux équipements. L'accent est mis sur trois points : la mobilité (notamment des voitures radars la conduite serait pour partie déléguée à des prestataires extérieurs - je précise que le prestataire ne se voit confier que le

déplacement du véhicule et n'intervient pas dans le déclenchement du radar, le réglage des vitesses, etc..., ce sujet a donné lieu à quelques réflexions au cours des mois passés) ; la multi-fonctionnalité (les nouveaux radars urbains et les radars tourelles, qui pourront détecter le franchissement des feux rouges, des lignes blanches...) ; la notion d'« itinéraire sécurisé » (qui remplace le point de contrôle), qui joue un rôle « préventif – dissuasif » et sur lesquels sont implantés notamment des radars ou des panneaux leurres. Ces nouveaux équipements doivent permettre de rendre le contrôle plus imprévisible et plus susceptible de déjouer les avertisseurs de radars. Je souhaite que l'implantation de ces nouveaux radars et le parcours des équipements mobiles soient encore mieux corrélés à la carte de l'accidentalité, comme l'a souligné le récent rapport d'information de notre collègue Vincent Delahaye. Les réseaux secondaires et les départements où la mortalité est plus élevée, notamment dans les départements d'outre-mer où le taux est nettement supérieur, doivent être privilégiés.

Une revendication de notre collègue, qu'il soutient avec persévérance depuis plusieurs années, a enfin été satisfaite : 2018 verra l'envoi des premières lettres de notification de points de permis par voie dématérialisée, ce qui devrait engendrer des économies substantielles, puisque environ 22 millions de lettres sont envoyées par an – au tarif de La Poste.

En outre, je souhaiterais mettre en exergue la nette baisse des crédits de la sécurité routière – 22,3 % entre 2017 et 2018 – affectés aux collectivités territoriales, justifiée par le Gouvernement par l'entrée en vigueur en 2018, de la décentralisation du stationnement payant dont les collectivités territoriales devraient toucher l'essentiel du produit. Je vais tout à l'heure vous proposer une légère modification à ce sujet.

Cette dotation, supportée par le programme 754 leur sert à réaliser de travaux d'infrastructures routières, et donc à améliorer la sécurité des usagers. Pour la première fois un « jaune » budgétaire est annexé au projet de loi de finances, qui détaille l'utilisation du produit des amendes par les collectivités et l'AFITF. Cet effort de transparence, améliorant l'information du Parlement, est à saluer. Toutefois le schéma des amendes de police reste toujours aussi complexe, je vous mets au défi de le comprendre. C'est pourquoi j'ai annexé en fin de rapport un tableau plus simple qui rend la lecture plus aisée et permet de mieux comprendre le circuit des amendes de la circulation et du stationnement.

Par contraste, la fraction affectée au désendettement de l'État, qui bénéficiera désormais d'une partie (95 millions d'euros) des amendes forfaitaires « radars », continue d'augmenter de 10,9 % par rapport à 2017.

Certes, un mécanisme de compensation a été prévu pour corriger les effets mécaniques de cette réforme, et remédier en 2018, aux manques à gagner pour l'État et les collectivités territoriales. Cependant, compte tenu

des incertitudes entourant l'évaluation de son impact financier et de la dégradation du réseau routier, je vous propose deux amendements qui visent à amortir le choc de la baisse de dotation aux collectivités, sans pour autant diminuer le montant du programme 755 « Désendettement de l'État » par rapport aux crédits ouverts en 2017.

Un troisième amendement diminue, à hauteur de 20 millions d'euros, le fonds de roulement de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui, depuis plusieurs années, s'avère significativement élevé par rapport à son budget.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc d'adopter les crédits du compte spécial, modifié par les trois amendements que je vous propose, ainsi que les crédits de la mission « Sécurités » ; d'adopter l'article additionnel 66 voté par l'Assemblée nationale, qui proroge d'un an le fonds d'amorçage et permet d'apporter un soutien financier aux collectivités locales qui souhaitent s'équiper de matériels nécessaires à l'utilisation du procès-verbal électronique (même si la plupart des villes de plus de 50 000 habitants s'en sont déjà largement dotées, d'autres collectivités envisagent de le faire) ; d'adopter les deux amendements de crédits que je vous propose, relatifs au fonds de roulement de l'ANTAI - l'agence nationale de traitement automatisé des infractions - et au prélèvement d'une fraction du versement au désendettement de l'État au profit des collectivités locales ; et enfin d'adopter un article additionnel après l'article 66, permettant ce transfert.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme « Sécurité civile ». - Les crédits du programme « Sécurité civile », qui ne représentent que 54 % des dépenses de l'État (en CP) consacrées à la sécurité civile au sens large, connaissent cette année une hausse importante. Les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont ainsi en augmentation de respectivement 5,36 % et 82,34 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.

Cette hausse importante s'explique toutefois par les AE affectées au renouvellement de la flotte d'avions Tracker qui représente en 2018, 404,1 millions d'euros en AE 61,4 millions d'euros en CP. Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2017 et 2018, le budget hors titre 2 du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 0,3 %) et en baisse en CP (- 5%).

Le renouvellement de la flotte de Tracker était devenu indispensable, en raison de son vieillissement, qui avait atteint 60 ans et de l'atteinte prochaine du potentiel de vol maximal (25 000 heures de vol). À cet effet, le marché d'acquisition d'un avion multi-rôles s'inscrivant dans le contexte du retrait du service des avions Tracker avait été lancé dès 2016. Le ministre de l'intérieur a confirmé en juillet 2017 que ces derniers seraient remplacés par six bombardiers d'eau multi-rôle de type Dash 8, sans que ce choix ne soit formalisé juridiquement. Si ces avions présentent l'inconvénient

d'être particulièrement coûteux, leur caractère multi-rôle plaide en leur faveur. Les Dash 8 ont pour principal avantage de pouvoir être convertis en avions de transport, ce qui n'était pas le cas des Tracker.

On ne peut donc que se féliciter de ce renouvellement. Il ne doit toutefois pas masquer le vieillissement du reste de la flotte, qui entraîne de nombreuses indisponibilités. Nous l'avons vu cet été : les pilotes d'avions bombardiers d'eau se sont plaints de l'indisponibilité de la flotte, qui s'est parfois élevé à 25 %, et ce en pleine saison des feux. À cet égard, je plaide pour qu'une rénovation des Canadair soit envisagée le plus tôt possible par la DGSCGC, pour pallier ces indisponibilités et éviter les surcoûts liés à une prise en compte trop tardive des problèmes.

Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du SAIP, dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. Je vous avais alerté, par le biais de mon rapport d'information, du fait que ce projet concentrait près de 80 % des crédits prévus au volet « sirènes », alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficie pourtant que de 3 % des crédits consommés ou prévus pour ce projet. Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées dans mon rapport, l'application smartphone, dont j'avais relevé les insuffisances, fait l'objet actuellement d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration qui doit se prononcer sur les améliorations possibles et les technologies alternatives pouvant être mises en œuvre. Si cette évaluation est bienvenue, il me semble nécessaire de procéder à une réorientation stratégique plus large de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2, qui débute en 2020, ne soit effectuée. J'ai eu l'occasion d'interpeler le ministre de l'intérieur lors de son audition par la commission des lois et il m'a répondu qu'il attachera une attention particulière aux recommandations de l'IGA.

Enfin, il me semble important d'évoquer la situation financière des SDIS, dont les budgets ont diminué de 1,27 % en valeur brute et de 1,47 % en volume en 2016, alors même que le nombre d'interventions qu'ils réalisent a poursuivi sa hausse, de 2 %, pour atteindre près de 4,5 millions d'interventions. Cette baisse des budgets doit être compensée par la multiplication des mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, qui passe notamment par une plus grande mutualisation. À cet égard, la réduction du nombre de numéros d'appel d'urgence et la recherche d'une plus grande mutualisation avec le SAMU ainsi qu'entre les SDIS doit impérativement être poursuivie.

Le point le plus alarmant me semble toutefois être l'évolution des dépenses d'investissements des SDIS : - 4,58 % en 2015 et - 6,49 % en 2016. Ces baisses ne peuvent se poursuivre sans entraîner une perte de leur capacité opérationnelle. Le Gouvernement ne semble pas avoir pris la mesure du problème puisque la dotation aux investissements structurants

des SDIS est, en 2018, en diminution de 60 %. Cette dotation sera très majoritairement consacrée au financement du projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile (SGA-SGO), projet considéré comme stratégique par le ministère de l'intérieur. De l'avis général, son montant de 10 millions d'euros en AE/CP pour 2018 est très insuffisant. Il me paraît indispensable que cette dotation soit réévaluée dans les années à venir.

Un article rattaché impose la gratuité des autoroutes pour les déplacements opérationnels des services de sécurité qui, jusqu'à présent, devaient acquitter les péages.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les tâches indues concernent aussi bien les transports de scellées que les opérations funéraires, les extractions judiciaires ou le transfert des personnes en état d'ivresse. Toutes ces tâches ne relèvent pas directement de la sécurité publique mais elles consomment beaucoup de temps. Avez-vous des propositions à nous faire ? Comment les choses se passent-elles à l'étranger ? Faut-il plus informatiser ?

Les conditions d'accueil des aéroports parisiens sont dramatiques. Il faut parfois attendre plusieurs heures pour passer les contrôles de police. Il y a deux ans, un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2016 entendait supprimer l'affectation d'une partie du produit de la taxe d'aéroport au financement des sas Parafe : la Grande-Bretagne dispose de systèmes bien plus performants de biométrie qui permettent de supprimer des postes inutiles. Mieux vaut un système efficace qu'un policier qui regarde vaguement votre passeport : le filtrage est inefficace tout en étant très lent. Des moyens informatiques aux frontières permettraient de fluidifier les files d'attente et de ramener les policiers à des tâches plus nobles.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Pour la gendarmerie nationale, le budget de fonctionnement est à peu près correct, mais les investissements pèchent par leur faiblesse depuis de nombreuses années.

La directive européenne se traduit bien par 6 000 ETP supplémentaires, ce qui cause quelques soucis aux militaires.

Le matériel de la gendarmerie est loin d'être en bon état. Les gendarmes sont obligés de louer les hélicoptères lourds à l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) pour assurer les transports de personnel ; or ces hélicoptères – des Super Puma – sont très vieux. Mêmes problèmes pour les hélicoptères plus légers, les EC145, dont le coût de maintenance est particulièrement élevé. Pour les véhicules blindés, le budget n'est pas au rendez-vous. La gendarmerie a tendance à cannibaliser les véhicules anciens pour réparer ceux qui peuvent encore l'être. Nous avons absolument besoin de 3 000 véhicules légers de remplacement par an. La gendarmerie compte

aujourd'hui 15 % de véhicules en ruine. Certaines brigades ne peuvent plus sortir car leurs véhicules sont hors d'âge.

Nous avons lancé une campagne de recrutement assez active : les effectifs de la gendarmerie devraient à terme être identiques à ceux de 2007. Mais budgétairement, rien n'est prévu pour les équiper, alors que l'équipement de chaque gendarme s'élève à 2 000 euros. En outre, il faut prévoir des logements et des véhicules supplémentaires : là encore, aucun crédit.

En 2016, les loyers n'ont pas été payés par la gendarmerie. En 2017, les différentes compagnies ont eu ordre de payer les loyers dus auprès des collectivités territoriales. Il y a encore 89 millions d'euros d'impayés.

M. Antoine Lefèvre. – Depuis le 1^{er} janvier 2017, les extractions judiciaires sont de la compétence du ministère de la justice. Mais 52 % se font encore par les forces de l'ordre. Où en est-on exactement ?

M. Jean-François Rapin. – De plus en plus d'effectifs sont mobilisés sur des missions qu'ils ne devraient pas accomplir. De plus, les procureurs sont friands de procédures toujours plus poussées : nos forces de police et de gendarmerie sont mobilisées par ces demandes alors que dans certains cas, le contraventionnel suffirait. C'est à la loi de changer les choses.

Les visites médicales lors des gardes à vue mobilisent aussi beaucoup de personnels.

L'an dernier, à la suite des grèves des forces de l'ordre, un plan « matériel » doté de 250 millions d'euros a été annoncé : où sont les crédits de paiements de ce plan dans ce budget ?

M. Éric Jeansannetas. – Nos troupes sont très sollicitées et leur moral n'est pas bon. Vous avez parlé de l'absentéisme et de la semaine dernière très malheureuse. Vous évoquez l'importance des risques psychosociaux et la nécessité de prendre ce problème à bras le corps. Les services des ressources humaines de la gendarmerie et de la police disposent-ils de spécialistes pour prévenir les risques psychosociaux ?

Dans mon département hyper rural, la Creuse, nous connaissons une crise du volontariat pour les pompiers volontaires. Une action est-elle prévue pour encourager les jeunes volontaires ?

M. Philippe Dallier. – Notre rapporteur nous a dit que les policiers affectés au Palais de justice de Paris sont un cas unique en France. Il me semble pourtant que le tribunal de Bobigny dispose aussi de forces de police. Est-ce le cas ?

J'avais aussi une question concernant l'ANTAI et sa trésorerie abondante. J'imagine que beaucoup de collectivités vont faire appel à l'ANTAI et sa trésorerie un peu pour le recouvrement des forfaits post-stationnement, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Cet organisme

facture le service à environ 5 % du montant. Les procédures doivent être complètement automatisées pour traiter ce type de tâche. Alors qu'on envisage de réduire la trésorerie de l'agence, a-t-on tenu compte de cet accroissement d'activité ?

En outre, j'ai longtemps craint qu'avec l'introduction du forfait post-stationnement, l'État en profite pour raboter les crédits versés aux collectivités sous prétexte qu'elles vont pouvoir fixer elles-mêmes son montant. Or ces crédits leur permettent de financer les travaux de voirie pour améliorer la sécurité routière. Ai-je raison ?

M. Marc Laménie. – Nos gendarmes sont attachés à leur statut militaire. Les crédits doivent donc rester bien identifiés. Nos forces de l'ordre interviennent de plus en plus dans le domaine social, y compris en zone rurale. Or, elles ne sont pas forcément formées pour ces interventions, qu'il s'agisse de violences conjugales ou de harcèlement.

Dans certaines brigades, des postes ne sont pas pourvus et le matériel manque. Dans mon département, le véhicule de la brigade est en réparation depuis des semaines.

Enfin, quand on parle de recrutement, n'oublions pas qu'il faut des années pour former un gendarme ou un policier. Quelle est la place de la réserve opérationnelle ? Nous assistons à une crise des vocations pour recruter des pompiers volontaires. Avez-vous des éléments d'information sur la Journée défense et citoyenneté ?

M. Arnaud Bazin. – Les impayés de loyers de la gendarmerie s'élèvent à une centaine de millions d'euros. La priorité a été donnée aux collectivités territoriales, mais n'oublions pas les offices HLM qui vont être fragilisés par l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 : à combien s'élèvent les impayés ? En outre, quelle est la durée de retard de ces impayés ? Trois mois, un an ? Ce n'est pas la même chose.

Il est bien normal que les investissements des SDIS soient en baisse : les départements et les communes ont dû faire face à des réductions de dotations extrêmement importantes. Pour les SDIS, quelle est la part de l'investissement de l'État par rapport à celle des collectivités ? Je crains qu'elle ne soit minime.

M. Éric Bocquet. – J'apprends avec surprise que les véhicules de sécurité doivent payer les péages autoroutiers. L'article est tout à fait pertinent.

Avez-vous rencontré les gendarmes et les policiers ? Leurs malaises ont-ils été évoqués ?

M. Jean-François Husson. – L'effet de ciseau entre la hausse de personnel et les investissements concerne plutôt la gendarmerie. Il est vrai que si l'on recrute, mais sans acheter de véhicules, cela pose problème.

Prévoit-on des crédits supplémentaires pour mutualiser et moderniser les outils de la police et de la gendarmerie ?

M. Michel Canevet. - Le surcroît d'activité est-il dû à l'augmentation de l'activité ou à l'absence du personnel ? Certaines compagnies de CRS n'ont pu être opérationnelles du fait de l'absence d'un trop grand nombre de leurs membres.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. - Vous avez été nombreux à évoquer les tâches indues : elles représentent environ 16 000 ETPT. Pendant des décennies, les préfetures et les tribunaux ont été gardés par les gardiens de la paix. La récente redéfinition des missions a amené l'État à supprimer les gardes des préfetures, des tribunaux, sauf celui de Paris. L'assistance aux opérations funéraires, l'obligation d'amener par les forces de l'ordre à l'hôpital le délinquant ou le citoyen en état d'ivresse, le transport des scellées et de fonds ont également été supprimés. Mais la principale tâche indue reste le transport entre les tribunaux et les maisons d'arrêt ou les établissements pénitentiaires. En 2010, il a été décidé de confier ces transferts à l'autorité judiciaire : l'administration pénitentiaire doit les effectuer. Mais ce plan est encore très peu appliqué : 400 ETP ont certes été transférés à l'autorité judiciaire mais comme dans divers départements les transferts ne peuvent toujours pas être effectués, les magistrats continuent à réquisitionner la gendarmerie ou la police. D'un côté, le ministère de l'intérieur est lésé car il a transféré des emplois et, de l'autre, il est contraint de continuer à transporter les prisonniers. Le Gouvernement souhaite atteindre l'objectif en 2020 ou 2021, mais aujourd'hui le problème reste entier.

La technologie pourrait améliorer le fonctionnement de la police aux frontières et la privatisation de certaines tâches comme le contrôle des documents d'identité ne présentant pas de difficultés pourrait être envisagée.

Autant la gendarmerie a un mode de fonctionnement hiérarchisé, autant pour la police nationale, les choses vont tout autrement, puisque deux tiers des effectifs dépendent du directeur général de la police nationale tandis qu'un tiers dépend du préfet de police de Paris. Le préfet de police de Paris a dans son ressort pas moins de treize préfets et les aéroports ne sont pas sous la même autorité.

Les tâches indues constituent un vrai problème mais il n'y a pas de solution satisfaisante sur le plan budgétaire pour l'instant car les transferts, même quand ils sont prévus, ne sont pas réalisés.

Lors de la préparation de mon rapport, j'ai rencontré les syndicats et les associations de la gendarmerie nationale. Je constate que tous les acteurs, la hiérarchie, tous les responsables d'exécutifs locaux sont très attentifs à la question du moral des troupes et du suivi des personnels. Toutefois aucune solution satisfaisante n'a été trouvée. Faut-il un dispositif d'alerte médicale

très poussé ? Un suivi administratif par la hiérarchie ? Beaucoup de pistes sont envisagées. Chacun est très mobilisé mais sans grande efficacité malheureusement. Beaucoup de facteurs contribuent au mal-être au travail. Après le choc qu'ont représenté les attentats, la première année on a connu l'union nationale derrière les forces de l'ordre, mais par la suite on a eu de nombreuses manifestations de mécontentement, même si le renouvellement démocratique en mai a interrompu la tendance. L'année a donc été particulièrement chargée.

Que sont devenus les 200 millions d'euros qui ont été annoncés en pleine séance budgétaire l'année dernière par le ministre de l'intérieur ? En réalité une partie était déjà prévue par le projet de loi de finances pour 2017 déposé par le Gouvernement ! Les plans de rattrapage se succèdent et il est difficile de faire la part entre les crédits destinés à faire face à l'activité normale des services et les enveloppes de rattrapage. Cela vaut aussi pour les armes, les frais de fonctionnement. Un grand marché sera lancé pour mutualiser l'équipement des gendarmes et des policiers. C'est une nouveauté. Je rappelle que les bottines et les gants sont très diversifiés dans la police car les fonctionnaires doivent les payer sur leurs deniers propres. C'est une tradition établie dans la police et qui commence à le devenir dans la gendarmerie, à cause des sous-dotations. Des crédits d'équipement sont parfois employés pour d'autres usages, l'informatique par exemple, au lieu de servir à l'équipement des fonctionnaires.

Le parc automobile est à peine renouvelé. Les nouvelles tâches, Marc Laménie, comme la lutte contre les violences conjugales vont sans doute en effet s'accroître en 2018 et n'ont pas été prises en compte dans le budget. Pour les loyers impayés, les crédits de paiement s'élèvent à 92 millions d'euros et les autorisations d'engagement à 114 millions d'euros sur deux exercices. Je tiens aussi à souligner que le stock d'heures supplémentaires est passé en deux ans de 14 millions à 20 millions d'heures dans la police nationale ! Racheter ces heures coûterait 250 millions d'euros à l'État. Dans la réalité, les fonctionnaires utilisent leurs heures supplémentaires pour partir plus tôt à la retraite, ce qui réduit fortement les effectifs de la police nationale disponibles.

Au vu de tous ces artifices budgétaires et de toutes les bombes à retardement de ce budget, je ne peux émettre un avis favorable. Mon amendement aura le mérite d'ouvrir le débat et nous serons utiles aux forces de l'ordre en accroissant leurs crédits d'équipement et de fonctionnement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Philippe Dallier, l'ANTAI intervient sur les amendes de stationnement. Son périmètre devait se réduire mais comme le stationnement sera prochainement décentralisé, il en ira différemment. L'ANTAI pourra émettre les titres exécutoires en cas de non-paiement et les collectivités territoriales pourront aussi lui confier les notifications des avis de paiement. Donc son périmètre d'intervention pourrait s'élargir. Le problème, déjà soulevé par Vincent Delahaye en 2013 et

par la Cour des comptes, dans plusieurs de ses rapports, est celui de son fonds de roulement : avec un budget de 118 millions d'euros, l'ANTAI devrait avoir un fonds de roulement lui permettant de fonctionner une quarantaine de jours, soit 14 ou 15 millions d'euros. Or le fonds de roulement n'a cessé de s'accroître, atteignant 38 millions d'euros fin 2016. C'est beaucoup. Le Gouvernement ne nous a pas fourni suffisamment d'explication pour justifier l'ampleur de ce montant. En attendant, je propose de réduire le fonds de roulement de 20 millions d'euros. Il est inutile de thésauriser ! C'est *a posteriori* que nous pourrions apprécier l'évolution de son activité et voir dans quelle mesure les collectivités territoriales ont fait appel à ses services.

S'agissant de la part des amendes « radars » reversée aux collectivités territoriales : une fraction des 170 millions d'euros provenant des recettes des amendes « radars » qui était en 2017 fléchée vers les collectivités territoriales a été versée dans un fonds commun pour contribuer au désendettement de l'État, en fait au budget général. De fait, cela augmente de 95 millions d'euros la fraction affectée au désendettement de l'État tandis que la part revenant aux collectivités territoriales régresse d'autant, au motif que les collectivités territoriales pourront se rattraper car elles seront libres désormais de fixer les tarifs du forfait post-stationnement. Comme nous manquons de visibilité sur l'impact de cette réforme et que l'anticipation du gouvernement est optimiste mais approximative, nous proposons de rebasculer la moitié du versement au désendettement de l'État au profit des collectivités. Ainsi nous pénalisons moins les collectivités territoriales, auxquelles on enlevait environ 20 % de la dotation, sans modifier l'enveloppe consacrée au désendettement. Avec cet amendement, nous ne proposons pas de refaire le chemin inverse mais nous tenons compte de l'argumentation de l'État tout en pondérant l'ampleur de la diminution de la dotation aux collectivités locales.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Il n'y a pas de ligne budgétaire destinée à soutenir les actions de promotion des sapeurs-pompiers volontaires. Je rappelle que nous comptons 194 000 sapeurs-pompiers volontaires en France qui constituent la colonne vertébrale de nos services de secours. La promotion du volontariat est essentiellement assurée par les SDIS sous la forme de campagnes d'affichages, par les unions départementales des sapeurs-pompiers, en lien avec les SDIS, ou par les amicales des sapeurs-pompiers, à l'occasion des fêtes de la Sainte-Barbe ou de journées portes ouvertes. Mais la difficulté est que pour remplacer un sapeur-pompier partant, il en faudra deux en raison des exigences de disponibilité opérationnelle. Dans mon département, on est ainsi passé en vingt ans d'une carence de départ par mois à trois carences par jour. On est souvent obligé d'envoyer des équipes de plusieurs centres pour compléter les équipes.

Des opérations nationales ont aussi été lancées avec la délivrance du label « employeur partenaire des pompiers ».

La problématique du volontariat est triple : la disponibilité est moindre en période diurne, le nombre de médecins volontaires est faible, les agents publics sont de moins en moins volontaires. Cela devient dramatique dans certains territoires.

Des conventions de disponibilité opérationnelle peuvent être passées entre le SDIS et l'employeur ; de nombreux outils existent, mais ont besoin de l'appui des maires. Les femmes représentent l'un des réservoirs de recrutement, car il y en a très peu parmi les pompiers volontaires actuellement. Les SDIS orientent leur politique de communication dans ce sens.

Les aides de l'État aux SDIS sont réduites à néant, ou presque, avec l'orientation du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) vers des opérations spécifiques comme l'Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (Antarès). Le nouveau fonds de soutien, de 25 millions d'euros en 2017 – autant dire qu'il est réduit à peau de chagrin – passe à 10 millions d'euros cette année, et sera réservé au « Système de gestion des appels-système de gestion opérationnelle » (SGA-SGO). Il n'y aura plus rien pour les casernements ou les matériels.

M. Vincent Éblé, président. – Avant de voter les crédits de la mission, nous devons examiner un amendement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Mon amendement consiste en une ponction sur le titre 2 des programmes consacrés à la police et à la gendarmerie pour accroître parallèlement le budget de fonctionnement et d'investissement de ces deux programmes.

La commission a adopté l'amendement du rapporteur spécial.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sécurité », ainsi modifiés.

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à l'article 62 bis, rattaché à la mission.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Cet article prolonge pour trois ans l'autorisation donnée aux collectivités territoriales de financer des opérations immobilières concernant la police, la gendarmerie ou le ministère de la justice. J'y suis favorable, malgré l'ambiguïté de ce dispositif : l'État se défause sur des collectivités qui croient qu'en les finançant, elles garderont leurs brigades ; en réalité, certaines ont été supprimées malgré tout. Je n'aurais pas donné un avis favorable sur une prolongation plus longue.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 bis.

M. Vincent Éblé, président. – Et quant à l'article 62 *ter* ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Il établit la gratuité des autoroutes pour l'ensemble de services de sécurité. C'est une avancée qui fait suite à une autre : les SDIS se font rembourser leurs interventions sur les voies de l'autoroute, mais pas sur les aires de repos. Dans mon département, un camion de transport chimique dont la cuve fuyait a été remorqué sur une aire de repos pour ne pas bloquer la circulation, mais le réseau autoroutier a refusé de rembourser les 8 000 euros de péage payés par les pompiers pour cette raison ! Bon, ils ont fini par payer.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 *ter*.

M. Vincent Éblé, président. – Passons au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier ».

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Je propose un amendement n° 2 qui réoriente 47,8 millions d'euros du désendettement de l'État vers la contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière. L'amendement n° 3, portant article additionnel, est une conséquence de l'amendement n° 2.

La commission a adopté l'amendement n° 2 du rapporteur spécial, ainsi que l'amendement n° 3.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 prélève 20 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui, si on y ajoute celui dont il bénéficiait au 31 décembre 2016, représenterait 6 mois de dépense ! Les services n'ont pas répondu à nos questions sur ce besoin. Peut-être le Gouvernement le fera-t-il ?

La commission a adopté l'amendement n° 1. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption du compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier » *modifié par ses amendements, ainsi que l'adoption d'un article additionnel après l'article 66.*

M. Vincent Éblé, président. – Terminons par l'article 66.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – L'article 66 proroge le dispositif d'aide aux collectivités qui s'équipent pour la dématérialisation des amendes. Avis favorable.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 66.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et ceux du compte spécial, tels que modifiés par ses amendements. Elle lui a proposé d'adopter sans modification les articles 62 *ter*, 62 *quater* et 67 et d'adopter l'article additionnel après l'article 67.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- M. Éric MORVAN, directeur général ;
- M. Gérard CLERISSI, directeur des ressources et des compétences ;
- M. Régis CASTRO, conseiller budgétaire.

Gendarmerie nationale (DGGN)

- M. Richard LIZUREY, directeur général.

Préfet de police de Paris

- Michel DELPUECH, préfet de police de Paris.

Associations professionnelles nationales de militaires - Gendarmerie

- M. Frédéric LE LOUETTE, président de l'association GendXXI ;
- M. Francis PREVEL, secrétaire général de l'association GendXXI ;
- M. Jean-François CHARRAT, association Gendarmes et citoyens.

Syndicat Alliance

- M. Stanislas GAUDON, secrétaire général adjoint ;
- M. Pascal DISANT, chargé de mission.

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

- M. Hervé EMO, UDO-FSMI-FO (Union des officiers) ;
- M. Jérôme MOISANT, secrétaire national Unité SGP Police FSMI-FO.

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA FASMI)

- M. Thierry CLAIR, secrétaire national « province » ;
- M. Stéphane IMMERY, référent social et formation syndicale ;
- M. David LEBARS, délégué SCPN.