

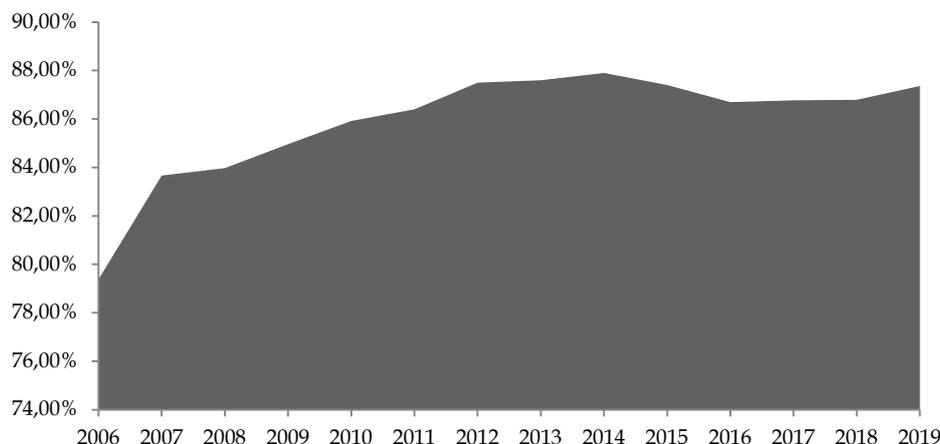
COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019
MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »
Une évolution préoccupante : la dégradation de la part des dépenses de personnel

- Par rapport à ceux ouverts en 2018, les crédits de paiement (CP) demandés dans le cadre du projet de loi de finances déposé par le gouvernement sont en **hausse de 1,62 %**, tandis que **l'augmentation des autorisations d'engagement (AE) atteint 3,41 %**, notamment en raison de l'augmentation des AE demandées pour la gendarmerie nationale (conclusion de marchés pluriannuels).
- L'année 2019 connaîtra la plus importante vague de recrutements du quinquennat : + 2 378 ETP en 2019 pour les deux programmes. Cette augmentation des effectifs entraîne, cette année, **une dégradation préoccupante du ratio dépenses de personnel/ensemble des crédits, qui atteindra 89,39 % pour la police nationale, 84,39 % pour la gendarmerie nationale et 87,36 % pour les deux forces.**

Évolution de la part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en %)



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

- De même, **entre l'exécution de l'année 2006 et le projet de loi de finances pour 2019, les dépenses de personnel ont augmenté de plus 34,53 %, tandis que les autres dépenses ont connu une baisse de 6,53 %.**

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

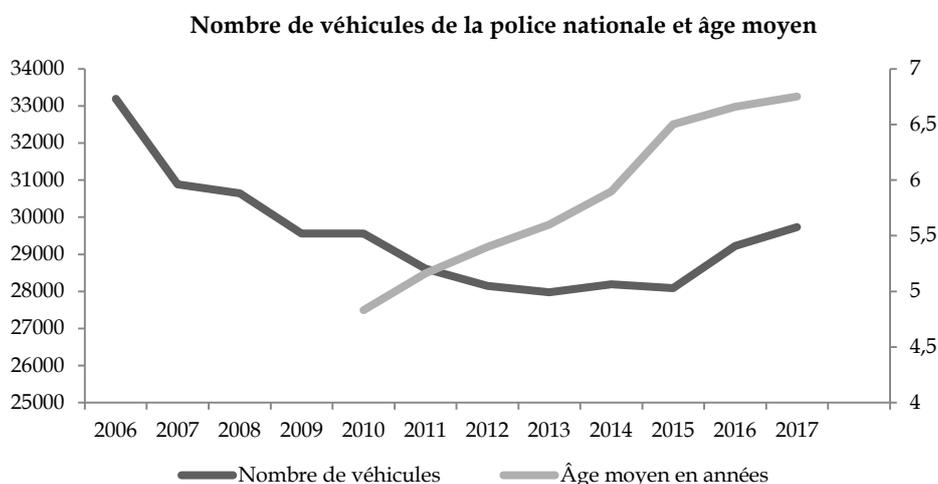
(en millions d'euros)

	2006	2019	Évolution 2006 / 2019
Titre 2	12 685,00	17 064,50	34,53%
Hors titre 2	2 641,00	2 468,44	-6,53%

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

Des avancées en matière d'équipements, qui demeurent insuffisantes

- À la demande de la commission des finances, la Cour des comptes a réalisé une enquête¹ relative aux dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre. Le rapport ne comprend toutefois que peu d'éléments chiffrés relatifs aux comparaisons internationales.
- Des avancées notables ont été réalisées, notamment dans le domaine de l'armement, de l'équipement numérique (projets NEOPOL et NEOGEND) ou de l'habillement (uniformes, moyens de protection).
- Plusieurs **points noirs demeurent néanmoins**, qui menacent directement la capacité opérationnelle des forces, en matière de **formation** (ainsi, en 2017, 51 % des policiers n'avaient pas bénéficié des trois séances de tir réglementaires) ou encore de **vieillesse du parc automobile**, lequel a également été confirmé par la Cour des comptes. Sur la période 2012-2016, le vieillissement des véhicules est supérieur à deux ans dans la police nationale (l'âge moyen des seuls véhicules légers est passé de 3,65 ans à 5,75 ans au 1^{er} janvier 2017).



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

- Une **plus grande externalisation du parc de véhicules**, comme elle est pratiquée au Royaume-Uni et en Allemagne ou par certaines grandes entreprises comme La Poste, pourrait constituer une piste d'évolution pertinente.

Un immobilier vieillissant, nécessitant un effort de plus d'un milliard d'euros pour être remis à niveau

- Bien que dans un état inégal, **le parc immobilier des forces de sécurité intérieure constitue une préoccupation majeure**. Pour faire face à cette situation, le plan immobilier 2018-2020 prévoit la réalisation de 29 nouveaux projets d'ampleur pour la police nationale et de 47 projets pour la gendarmerie nationale.
- Pour la police nationale, la programmation immobilière triennale 2018-2020 prévoit un montant d'investissements de 150 millions d'euros par an sur 3 ans, soit un total de 450 millions d'euros. Pour la gendarmerie nationale, une dotation de 105 millions d'euros par an est prévue.

¹ Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre*, 2018.

- Les études entreprises par la gendarmerie nationale, dont les résultats ont été transmis à votre rapporteur spécial, ont permis d'évaluer les **besoins budgétaires en matière immobilière à environ 300 millions d'euros par an. Les crédits prévus sur les années 2018-2020 s'avèrent donc en réalité inférieurs d'environ 450 millions d'euros aux besoins identifiés pour la gendarmerie nationale.**
- Le besoin de crédits complémentaires pour **assurer la mise à niveau du parc immobilier de la police nationale peut être évalué à 650 millions d'euros, soit 150 millions d'euros supplémentaires par an pendant cinq ans en plus des crédits déjà prévus.**

Des réorganisations du temps de travail pouvant entraîner une perte de près de 10 000 ETPT à l'échelle des deux forces

- La directive européenne de 2003 relative au temps de travail² ne s'appliquait initialement pas à la gendarmerie, la France considérant que les activités militaires étaient exclues de son champ. À la suite d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes, **ce régime est toutefois bien applicable depuis le 1er septembre 2016.**
- Pour la gendarmerie nationale, la perte opérationnelle de 4 000 ETP est donc confirmée pour les années à venir, et ne sera pas « compensée » par les recrutements annoncés par le Président de la République sur toute la durée du quinquennat.
- La mise en place des nouveaux cycles de travail, et notamment de la **vacation forte** dans la police nationale, constitue une « bombe à retardement » susceptible d'exploser en 2019.
- Le pourcentage moyen d'effectifs supplémentaires nécessaire pour la mise en place de ce cycle est évalué à 8 %. A l'heure actuelle, seule une faible part des unités a opté pour la vacation forte³. Ce cycle emporte toutefois la préférence des policiers, car il permet au fonctionnaire d'être en congés un week-end sur deux plutôt qu'un week-end sur six pour les autres cycles. Une généralisation progressive n'est pas à exclure. Sur cette base de calcul, pour la généralisation de ce régime de travail à l'ensemble des unités travaillant en régime cyclique, il faudrait envisager **4 160 ETP en plus pour un coût financier d'environ 205 millions d'euros annuels.**
- **L'introduction de la vacation forte en 2014, si elle apparaît difficilement réversible, était une mauvaise décision,** difficilement compatible avec l'accroissement de l'activité opérationnelle. Le fait que la préfecture de police de Paris ait refusé de l'appliquer constitue un paradoxe révélateur des difficultés induites par ce régime. Il est en effet surprenant que cette dernière, où les conditions de travail sont particulièrement difficiles, n'ait pas adopté la vacation forte, cette dernière étant perçue comme offrant le meilleur équilibre entre la vie personnelle et professionnelle.

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.

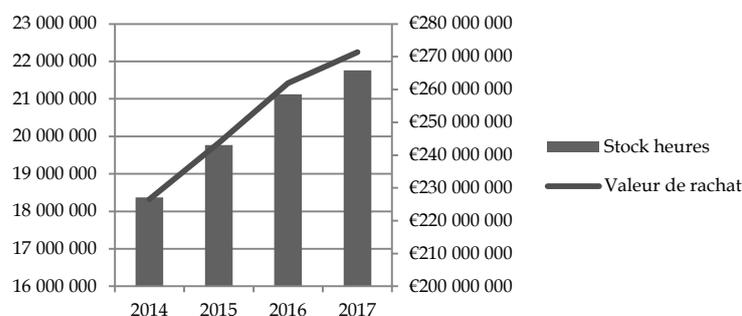
³ Au 31 décembre 2017, 11,1 % des personnels en régime cyclique travaillent en vacation forte, ce qui a nécessité d'injecter 433 ETPT en contrepartie.

Les heures supplémentaires de la police nationale : la nécessité d'endiguer le flux et d'apurer le stock

- 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.
- Au 31 décembre 2017 la **capitalisation atteint 21,764 millions d'heures, soit une augmentation de plus de 18 % depuis 2014, pour un coût de rachat de plus de 270 millions d'euros**. Les dépassements horaires sont massivement à l'origine de la création des heures supplémentaires et représentent 36,51 % du volume global. Le stock d'heures supplémentaires constitue une véritable « épée de Damoclès opérationnelle », les fonctionnaires pouvant liquider ces heures avant leur départ à la retraite. **Ces derniers étant juridiquement en congés et non en retraite, ils ne sont pas remplacés durant cette période, ce qui contribue à creuser un véritable « trou » opérationnel.**

Évaluation du stock d'heures supplémentaires

(en heures, en euros)



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

L'absolue nécessité d'éradiquer les tâches indues, qui mobilisent l'équivalent 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 progressive des tâches indues**.
- Ces dernières constituent **4,1 % du total des missions de la gendarmerie nationale et 9 % des missions de la police nationale en 2017** (soit respectivement 4,34 et 7,75 millions d'heures). Ceci représente l'équivalent d'environ 6 000 ETPT.



Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
 Téléphone : 01 42 34 23 28
secretariat.finances@senat.fr

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



Ce document et le rapport (annexe n° 28a- tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/l18-147-328-1/l18-147-328-1.html>