

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

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, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, 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, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, 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.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. DES DÉPENSES DE PERSONNEL MANIFESTEMENT INSOUTENABLES, MARQUÉES PAR LE DOUBLE DÉPASSEMENT DU TRIENNAL ET DU SEUIL SYMBOLIQUE DE 90 % DE LEUR PART DANS LE TOTAL DES DÉPENSES POUR LA POLICE NATIONALE.....	5
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRES CONSTANT ET COURANT	5
1. <i>Une augmentation des crédits des deux programmes... ..</i>	<i>5</i>
2. <i>... particulièrement marquée une fois les mesures de transfert prises en compte.....</i>	<i>7</i>
B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	10
1. <i>Une forte hausse des dépenses de personnel</i>	<i>10</i>
2. <i>Une poursuite de la vague de recrutement prévue sur le quinquennat</i>	<i>11</i>
3. <i>Des mesures catégorielles en faveur des gendarmes et des policiers non maîtrisées, entraînant un surcoût de près de 300 millions d'euros en 2020</i>	<i>13</i>
4. <i>Une augmentation des dépenses de personnel n'empêchant pas la persistance d'un climat social dégradé dans la police nationale et de risques psycho-sociaux prégnants</i>	<i>16</i>
C. UN RATIO DÉPENSES DE PERSONNEL/TOTAL DES DÉPENSES ATTEIGNANT UN NIVEAU INSOUTENABLE	17
D. L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTRAÎNE UN DÉPASSEMENT IMPORTANT DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE	20
E. UNE EXÉCUTION LABORIEUSE DES VAGUES DE RECRUTEMENT, LAISSANT À NOUVEAU PRÉSAGER D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS EN 2020.....	24
II. UNE ABSENCE TOTALE DE MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT	26
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT FAISANT OFFICE DE VARIABLE D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE.....	26
1. <i>À périmètre constant, une stabilité des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la gendarmerie nationale en CP et une hausse en AE</i>	<i>26</i>
2. <i>Une stagnation des dépenses d'investissement et une baisse des dépenses de fonctionnement de la police nationale.....</i>	<i>28</i>
B. DES EFFORTS DE MODERNISATION BIENVENUS, QUI NE DOIVENT TOUTEFOIS PAS SERVIR DE PRÉTEXTE À UNE BAISSÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	31
1. <i>La création du SAILMI : une mesure de rationalisation qui ne doit pas servir d'alibi à une baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement</i>	<i>31</i>
2. <i>Une modernisation de l'organisation de la lutte contre le trafic de stupéfiants bienvenue...32</i>	<i>32</i>

C. UN PARC AUTOMOBILE TOUJOURS INADAPTÉ AUX EXIGENCES OPÉRATIONNELLES.....	33
1. <i>Un manque de crédits d'environ 40 millions d'euros pour assurer le renouvellement minimal du parc</i>	33
a) Un budget ne répondant qu'aux deux tiers des besoins minimaux de la police..	33
b) Une situation critique pour la gendarmerie nationale, dont les véhicules constituent un outil central	35
2. <i>Pour faire face aux besoins, la nécessaire remise à plat de la gestion du parc automobile</i>	36
III. DES DIFFICULTÉS DE GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA POLICE NATIONALE TOUJOURS PRÉGNANTES	39
A. UN NOUVEAU CYCLE HORAIRE EN REMPLACEMENT DE LA VACATION FORTE	39
1. <i>Un abandon de la vacation forte prévisible mais tardif</i>	39
2. <i>Un nouveau régime cyclique équilibré et n'entraînant aucune perte en effectifs dont l'expérimentation en cours doit confirmer la pertinence</i>	40
B. 26,5 MILLIONS D'EUROS PRÉVUS POUR MAÎTRISER LE FLUX D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES : UNE MESURE BIENVENUE MAIS INSUFFISANTE.....	42
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. À périmètre courant, par rapport aux crédits ouverts en 2019, les crédits de paiement (CP) demandés dans le cadre du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sont en **hausse de 1,91 %**, tandis que **l'augmentation des autorisations d'engagement (AE) atteint 1,84 %**.

2. Les mesures de transfert affectant les deux programmes sont conséquentes. Au total, en considérant la loi de finances pour 2019 au format 2020, la hausse des crédits est particulièrement soutenue et s'élève à 4,22 % en AE et 5,35 % en CP pour le programme « Police nationale ». À périmètre constant, l'augmentation des crédits s'élève quant à elle à 3,51 % en AE et 2,35 % en CP pour le programme « Gendarmerie nationale ».

3. Le présent projet de loi de finances prévoit une **hausse importante des dépenses de personnel, en augmentation de 3,6 % pour la police nationale et de 2,5 % pour la gendarmerie nationale à périmètre courant**. Cette hausse s'explique principalement par le niveau important des recrutements et l'ampleur des mesures indemnitaires. Une augmentation de 1 398 emplois à périmètre constant est prévue pour la police nationale en 2020, contre 1 735 en 2019. Pour la gendarmerie nationale, l'évolution des emplois devrait être de 490 ETP, contre 643 l'an dernier.

4. **Le coût des recrutements (2019 et 2020) en 2020 devrait s'élever à 47,45 millions d'euros pour la police nationale et 16,36 millions d'euros pour la gendarmerie nationale**. L'année 2020 devrait également être marquée par le poids budgétaire des mesures catégorielles prises en faveur des policiers et des gendarmes (PPCR et primes « gilets jaunes »), qui s'élèveront à 192,36 millions d'euros pour les premiers et 91,22 millions d'euros pour les seconds.

5. Au total, l'évolution des dépenses de personnel des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » n'apparaît ni soutenable ni maîtrisée. La part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des deux programmes devrait poursuivre en 2020 la hausse entamée en 2018 et dépasser les 90 % pour la police nationale. **Cette trajectoire procède d'une commande purement politique, visant à réaliser les schémas d'emploi annoncés en début de quinquennat par pure opportunité plutôt que d'une réelle volonté d'améliorer la capacité opérationnelle des forces, qui ne peut être restaurée sans dépenses de fonctionnement et d'investissement suffisantes**.

6. En 2020, la mission « Sécurités » dépassera à nouveau largement la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP), d'environ 500 millions d'euros, soit près de 4 % des CP exprimés en norme pilotable. La mission « Sécurités » fait ainsi partie des six missions présentant le plus important dépassement par rapport à la LPFP, en proportion de leurs crédits. Ce dépassement résulte quasi-intégralement de l'absence de maîtrise des dépenses de personnel.

7. Pour la gendarmerie nationale, à périmètre constant, les dépenses d'investissement et de fonctionnement seront quasi-stables en CP et connaîtront une hausse de plus de 6 % en AE. **Pour la police nationale, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont en diminution, de 8,8 % en AE et de 0,8 % en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI 2019. Ces dépenses ont atteint un niveau « plancher », traduisant l'absence totale de marge de manœuvre résultant du dérapage des dépenses de personnel.**

8. Les crédits affectés au renouvellement des véhicules apparaissent très insuffisants. 40 millions d'euros supplémentaires auraient été nécessaires pour empêcher le parc des deux forces de vieillir ou de voir son format réduit, alors même que son état est d'ores et déjà préoccupant, et que les véhicules constituent un des principaux outils des agents.

9. L'année 2019 est marquée par l'abandon de la vacation forte. Il est regrettable que **les difficultés pourtant prévisibles liées à ce nouveau cycle de travail aient fait perdre trois années à l'institution policière, cristallisant de nombreuses crispations et générant des tensions entre les unités bénéficiant de ce dernier et les autres.** Cette perte de temps apparaît d'autant plus regrettable que le caractère insoutenable, en raison de son coût en effectifs, condamnait la vacation forte avant même son expérimentation. En remplacement de ce dernier cycle de travail, la police nationale devrait généraliser un nouveau cycle (le 2/2/3/2/2/3), plus long, qui apparaît davantage adapté aux exigences opérationnelles, et dont l'expérimentation en cours doit confirmer la pertinence.

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, 97 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. DES DÉPENSES DE PERSONNEL MANIFESTEMENT INSOUTENABLES, MARQUÉES PAR LE DOUBLE DÉPASSEMENT DU TRIENNAL ET DU SEUIL SYMBOLIQUE DE 90 % DE LEUR PART DANS LE TOTAL DES DÉPENSES POUR LA POLICE NATIONALE

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRES CONSTANT ET COURANT

1. Une augmentation des crédits des deux programmes...

Comparaison des crédits ouverts en 2019 et demandés en 2020 à périmètre courant

(en millions d'euros, en %)

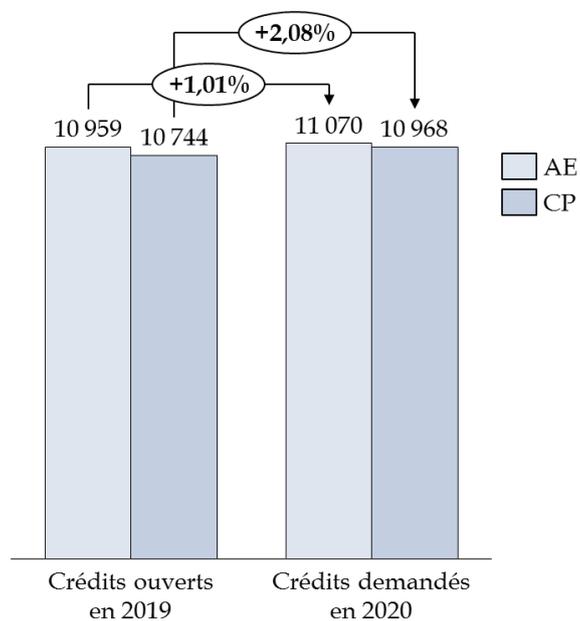
		Crédits ouverts en 2019	Crédits demandés en 2020	Évolution 2018-2019
Police nationale	AE	10 958,9	11 069,8	1,01%
	CP	10 743,9	10 967,8	2,08%
Gendarmerie nationale	AE	9 502,1	9 766,8	2,79%
	CP	8 811,9	8 962,4	1,71%
Total	AE	20 460,9	20 836,6	1,84%
	CP	19 555,8	19 930,3	1,91%

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

Pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », à périmètre courant, les crédits de paiement (CP) demandés sont en **hausse de 1,91 %**, par rapport à 2019 tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement (AE) atteint 1,84 %. Pour mémoire, le budget adopté l'an dernier était en hausse de 1,62 % en CP et de 3,41 % en AE.

Comparaison des crédits ouverts en 2019 et demandés en 2020 pour la police nationale

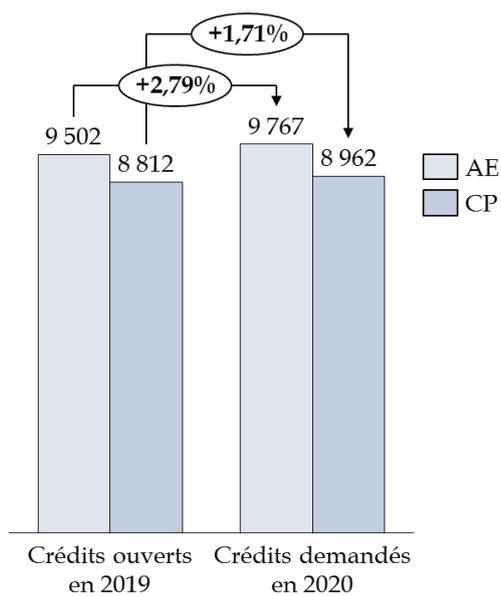
(en millions d'euros, en %)



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

Comparaison des crédits ouverts en 2019 et demandés en 2020 pour la gendarmerie nationale

(en millions d'euros, en %)



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 2020 progressent de 16,86 % en CP et de 22,5 % en AE.

Comparaison des crédits consommés en 2012 et demandés en 2020

(en millions d'euros, en %)

		Crédits consommés en 2012	Crédits demandés en 2020	Évolution
Police nationale	AE	9 127,70	11 069,80	21,28%
	CP	9 205,30	10 967,80	19,15%
Gendarmerie nationale	AE	7 881,90	9 766,80	23,91%
	CP	7 849,30	8 962,40	14,18%
Total	AE	17 009,60	20 836,60	22,50%
	CP	17 054,60	19 930,30	16,86%

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

2. ... particulièrement marquée une fois les mesures de transfert prises en compte

Les mesures de transfert affectant les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » sont conséquentes.

En 2020, le budget de la police nationale connaît ainsi des transferts sortants importants, de 117 millions d'euros en AE et de 113 millions d'euros en CP hors titre 2 et de 221 millions d'euros de dépenses de personnel, soit plus de 300 millions d'euros en AE comme en CP. Ils concernent principalement les **changements de périmètre des crédits relatifs aux systèmes d'information et de communication (SIC) et des crédits des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)**.

En effet, une partie des crédits SIC est transférée vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dans le cadre de la création de la direction du numérique au sein du ministère de l'intérieur (DNUM), à hauteur de - 101,4 millions d'euros en AE et - 96,8 millions d'euros en CP.

Intégrée au secrétariat général du ministère, DNUM aura vocation à définir la stratégie numérique du ministère et à piloter les moyens alloués.

La création de la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM)

La création de la DNUM s'accompagnera d'une nouvelle répartition des affectations budgétaires dans le domaine des systèmes d'information et de communication. Elle sera compétente en matière de réseaux (réseau téléphonie, câblage, INPT), projets informatiques (logiciels, fichiers de police), brevets et licences, plan de vidéo-protection pour Paris (PVPP). Les crédits afférents sont transférés des programmes de la police et de la gendarmerie nationales au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Restent à la charge du programme 176 les dépenses SIC relatives :

- au « sac à dos numérique » : postes de travail et consommables ;
- aux équipements spécifiques police, sous la responsabilité du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (tablettes et smartphones NEO, caméras mobiles, équipements radios, balises IP, drones, IMSI-catcher, murs d'images, etc.)

Source : commission des finances, d'après les réponses fournies par le ministère de l'intérieur

De plus, et toujours dans le cadre de la centralisation des fonctions supports sous l'égide du secrétariat général du ministère de l'intérieur, les crédits de fonctionnement des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) sont transférés vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (- 16 millions d'euros en AE et - 17 millions d'euros en CP).

Le transfert du financement des SGAMI au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »

Depuis 2014, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) assurent des missions de support de services territoriaux voire centraux du ministère de l'intérieur, tout en étant rattachés au programme 176. À compter du 1^{er} janvier 2020, les SGAMI sont transférés. Le SGAMI de Paris ainsi que les services équivalents d'outre-mer ne sont pas concernés par cette réforme.

Les SGAMI conservent l'exécution des dépenses mutualisées de la police nationale. Les personnels administratifs, mais également les personnels techniques des ateliers automobiles et des armureries des SGAMI sont transférés au programme CPPI.

L'ensemble des frais de fonctionnement, les locaux et leur entretien, les ateliers automobiles et leur matériel, les armureries, les matériels de bureau, les véhicules appartenant à la structure administrative SGAMI et leur entretien font également l'objet d'un transfert.

Source : commission des finances, d'après les réponses fournies par le ministère de l'intérieur

Au total, en considérant la loi de finances pour 2019 au format 2020, la hausse des crédits du programme « Police nationale » est particulièrement soutenue et s'élève à 4,22 % en AE et 5,35 % en CP.

Comparaison des crédits ouverts en 2019 et demandés en 2020 pour la police nationale à périmètre constant

(en millions d'euros, en %)



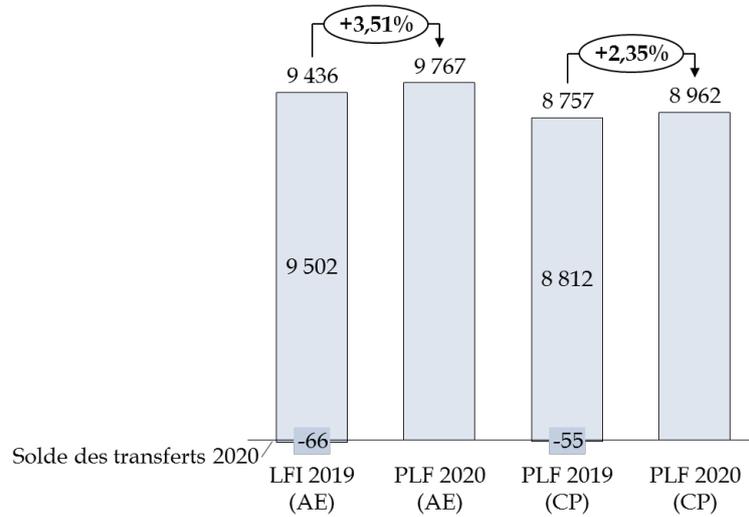
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La gendarmerie nationale est marquée, dans de moindres proportions néanmoins, par des **transferts similaires au profit du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**. Ainsi, 50,3 millions d'euros en AE et 38,9 millions d'euros en CP sont transférés afin de financer la nouvelle DNUM. Au total, le solde des mesures de transfert sortants et entrants pour la gendarmerie nationale s'élève à - 66 millions d'euros en AE et - 55 millions d'euros en CP.

À périmètre constant, l'augmentation des crédits s'élève à 3,51 % en AE et 2,35 % en CP pour le programme « Gendarmerie nationale ».

**Comparaison des crédits ouverts en 2019 et demandés en 2020
pour la gendarmerie nationale à périmètre constant**

(en millions d'euros, en %)



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

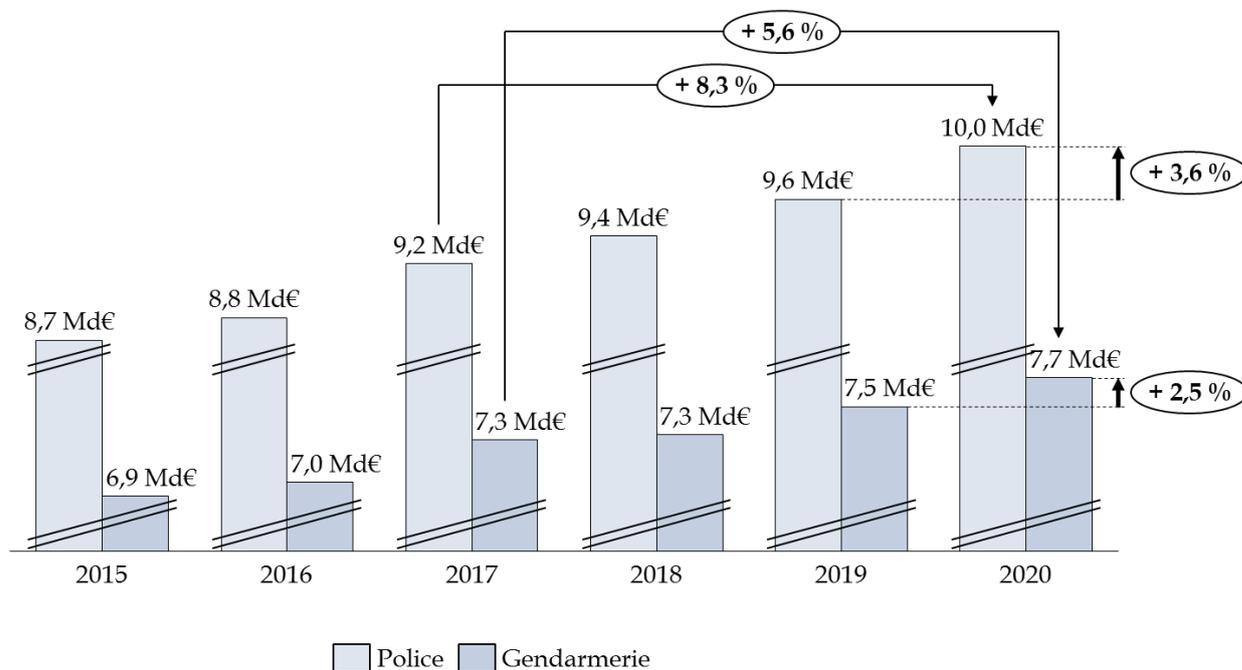
B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Une forte hausse des dépenses de personnel

Le présent projet de loi de finances prévoit une hausse importante des dépenses de personnel, de 3,6 % pour la police nationale et de 2,5 % pour la gendarmerie nationale à périmètre courant.

Évolution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales¹

(en AE/CP, CAS « Pensions » compris)



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

Cette hausse s'explique principalement par le **niveau important des recrutements** et l'**ampleur des mesures indemnitaires**.

2. Une poursuite de la vague de recrutement prévue sur le quinquennat

L'année 2020 devrait, à nouveau, être marquée par une hausse importante des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, conformément à la tendance constatée depuis 2013.

Pour la période 2013-2016, le total des créations d'emplois s'est élevé à 6 551 équivalents temps plein (ETP)², auxquels se sont ajoutés 2 286 ETP de la loi de finances pour 2017, soit 8 837 sur cinq années, entre les 31 décembre 2013 et 2017. Ces créations d'emploi ont été faites dans le cadre des différents plans de renforcement dont ont bénéficié la police et la gendarmerie nationales (plan de lutte contre le terrorisme, plan de lutte contre l'immigration clandestine, pacte de sécurité).

¹ Les chiffres présentés sont à périmètre courant, et ne prennent pas en compte un transfert sortant de 221 millions d'euros pour la police nationale et de 14,6 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

² Inspection générale des finances, *Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales*, février 2017.

Le rythme de recrutement s'accroît 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 bénéficie de 7 500 ETP et la gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

Au total, les forces de sécurité intérieure devraient bénéficier, en 2020, de plus de 1 800 créations de postes.

Le présent projet de loi de finances prévoit pour la police nationale une augmentation de 1 398 emplois à périmètre constant, après 1 735 en 2019.

Schéma d'emploi de la police nationale

(en ETP)

	Sorties	Entrées prévues	Schéma d'emploi
Personnels administratifs cat A	167	414	247
Personnels administratifs cat B	110	210	100
Personnels administratifs cat C	487	531	44
Personnels techniques	211	352	141
Ouvriers d'État	27	4	-23
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	493	254	-239
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	2 225	4 128	1 903
Personnels scientifique (police nationale)	57	218	161
Adjoints de sécurité (police nationale)	3 549	2 613	-936
Total	7 326	8 724	1 398

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

Pour la gendarmerie nationale, l'évolution des emplois devrait être de 490 ETP, contre 643 l'an dernier.

Schéma d'emploi de la gendarmerie nationale

(en ETP)

	Sorties	Entrées prévues	Schéma d'emploi
Personnels administratifs cat A	74	77	3
Personnels administratifs cat B	92	209	117
Personnels administratifs cat C	201	177	-24
Personnels techniques	246	344	98
Ouvriers d'État	23	0	-23
Officiers de gendarmerie	517	259	-258
Officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale	34	39	5
Sous-officiers de gendarmerie	3 825	4 229	404
Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale	377	546	169
Volontaires	5 764	5 763	-1
Total	11 153	11 643	490

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

Au total, le coût des recrutements (2019 et 2020) en 2020 devrait s'élever à 47,45 millions d'euros pour la police nationale et 16,36 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

3. Des mesures catégorielles en faveur des gendarmes et des policiers non maîtrisées, entraînant un surcoût de près de 300 millions d'euros en 2020

L'année 2020 devrait également être marquée par le poids budgétaire des mesures catégorielles prises en faveur des policiers et des gendarmes, qui s'élèveront à 192,36 millions d'euros pour les premiers et 91,22 millions d'euros pour les seconds.

Les policiers et les gendarmes ont obtenu, en avril 2016, la signature de deux protocoles leur accordant d'**importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations**¹. **Les coûts supplémentaires liés à ces protocoles sont estimés par le ministère de l'intérieur à 470 millions d'euros en 2022, hors contribution au CAS « Pensions »**. En outre, ainsi que le relevait la Cour des comptes², l'ensemble de ces mesures catégorielles a un coût annuel élevé et mal maîtrisé, puisqu'elles prévoient également des avancements massifs par repyramidage des corps, augmentant mécaniquement la part des gradés les plus élevés, et les dépenses de personnel associées.

Ce dernier a été suivi d'un autre **protocole, conclu le 19 décembre 2018³ avec les syndicats de police nationale dans le contexte de la forte activité générée par le mouvement des « gilets jaunes »**. Ce protocole été négocié à la suite de l'adoption d'un amendement du gouvernement par l'Assemblée nationale majorant de 33,3 millions d'euros les crédits de personnel de la mission « Sécurités », qui visait, aux termes de son objet, à *« financer une prime exceptionnelle de 300 euros qui sera versée aux 111 000 policiers et militaires qui ont participé aux récentes opérations [de maintien de l'ordre] »*⁴. En réalité, le protocole en question a prévu de nouvelles mesures de **revalorisation indemnitaire pérennes⁵, dont le coût certain s'élève, pour l'exercice 2019, à 109,7 millions d'euros⁶, dont plus de 76,1 millions d'euros ne sont d'ailleurs pas financés**.

Ce protocole d'accord du 19 décembre 2018 est budgété à hauteur de 147,35 millions pour la police nationale et 83,9 millions d'euros pour la gendarmerie nationale hors CAS « Pensions » par le présent projet de loi de finances.

¹ Il s'agit, notamment, de la transposition pour la police et la gendarmerie nationale du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

² Cour des comptes, référé au Premier ministre du 13 mars 2018 sur les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales.

³ Ce protocole fait suite à un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, qui prévoyait de *« de financer une prime exceptionnelle de 300 € qui sera versée aux 111 000 policiers et militaires qui ont participé aux récentes opérations [de maintien de l'ordre] »*

⁴ Amendement à l'Assemblée nationale n° 1341 du 18 décembre 2018 sur le projet de loi de finances pour 2019.

⁵ Revalorisation de l'allocation de maîtrise (AM) pour la police nationale, de l'allocation de mission judiciaire (AMJ) pour la gendarmerie nationale, et de l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP).

⁶ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Sécurités ».

Les mesures indemnitaires prévues par le protocole d'accord du 19 décembre 2018

Dans la police nationale, le protocole d'accord du 19 décembre 2018 prévoit dans un premier temps, la revalorisation de l'allocation de maîtrise de 40 euros par mois à compter du 1^{er} janvier 2019 et l'augmentation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) de 0,5 point au 1^{er} janvier 2019 sans préjudice de l'application du protocole du 11 avril 2016.

Suite à l'aboutissement des négociations sur l'organisation du temps de travail, les heures supplémentaires¹ et la fidélisation fonctionnelle et territoriale des policiers, une nouvelle revalorisation de 30 euros par mois à compter du 1^{er} juillet 2019 a été mise en œuvre.

La dernière tranche de 30 euros par mois à compter du 1^{er} janvier 2020, permettra aux agents du corps d'encadrement et d'application d'obtenir à terme une augmentation de 100 euros bruts mensuels de l'allocation de maîtrise.

Pour la gendarmerie nationale, ce protocole comporte une tranche ferme mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019 et deux tranches conditionnelles, dont la première a été mise en œuvre avec effet au 1^{er} juillet 2019 et dont la seconde est applicable à compter au 1^{er} janvier 2020.

La tranche ferme, déjà en œuvre, porte sur :

- la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) de 0,5 point pour les officiers de gendarmerie (OG) et les sous-officiers de gendarmerie (SOG), pour un coût de 9,2 millions d'euros hors CAS « Pensions » ;
- la revalorisation de l'allocation de mission judiciaire de la gendarmerie (AMJG) pour les SOG (+ 40 euros par mois, soit un montant mensuel de 116,22 euros), pour un coût de 32,6 millions d'euros hors CAS « Pensions » ;
- le financement d'une prime de résultats exceptionnels (PRE) à hauteur de 1,5 millions d'euros pour l'annuité 2019 uniquement.

Les tranches conditionnelles consistent en deux nouvelles revalorisations de l'AMJG pour les SOG :

- + 30 euros par mois, soit un montant mensuel de 146,22 euros, pour un coût de 24,6 millions d'euros hors CAS Pensions en année pleine, (mesure mise en œuvre au 1^{er} juillet 2019) ;
- + 30 euros par mois à compter du 1^{er} janvier 2020, soit un montant mensuel de 176,22 euros, pour un coût de 24,6 millions d'euros hors CAS « Pensions ».

Source : commission des finances, d'après les informations transmises par la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale

Au total, votre rapporteur spécial estime que l'évolution des dépenses de personnel des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » n'apparaît ni soutenable ni maîtrisée. Elle entraîne, en outre, des difficultés sur le plan de l'exécution budgétaire qui devraient se reproduire en 2020 (cf. *infra*).

¹ Voir *infra*

4. Une augmentation des dépenses de personnel n'empêchant pas la persistance d'un climat social dégradé dans la police nationale et de risques psycho-sociaux prégnants

L'année 2019 constitue une année particulièrement révélatrice des difficultés des forces de sécurité intérieure et du **climat social** dans lequel elles exercent leur activité. Dans ce cadre, à l'appel d'une intersyndicale inédite depuis près de vingt ans, plus de 20 000 policiers ont défilé mercredi 2 octobre 2019 à Paris pour une «marche de la colère».

La police nationale est également marquée par la prégnance des **risques psycho-sociaux**.

Ainsi, au 15 octobre 2019, le **nombre de suicides** au sein de la police nationale atteint le chiffre de 54, soit un nombre annuel supérieur à celui constaté au cours des dix dernières années, à l'exception de 2014. Si ce phénomène est multifactoriel et difficilement rattachable à la seule situation professionnelle de l'intéressé, votre rapporteur spécial rappelle que les travaux menés par la commission sénatoriale d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure ont montré une forte prévalence au sein des deux forces¹ par rapport au reste de la population. Il constitue donc un révélateur, parmi d'autres, du climat de l'institution, même s'il ne peut servir de seul moyen d'analyse. Pour sa part, la gendarmerie nationale n'a connu que 15 suicides au 15 octobre 2019.

Dans la police nationale, le **taux d'absentéisme** (ratio entre la somme de jours d'absence et la somme des jours théoriquement travaillés) est également en hausse et s'établit à 7,7 % pour l'année 2018, après deux années consécutives de baisse (7,9 % en 2016 et 7,6 % en 2017), suite aux fortes sollicitations qui ont marqué la police nationale sur cette période (mouvements des gilets jaunes).

L'absentéisme provoqué par les accidents a augmenté en 2018 : il est de 1,7 % (1,5 % en 2016 et 1,4 % en 2017). Au sein de cette catégorie, le nombre d'agents absents en 2018 en raison de blessures en service est désormais de 14 938 (contre 13 720 en 2016 et 13 020 en 2017). En 2018, 12 % du corps d'encadrement et d'application (CEA) et 11 % des adjoints de sécurité (ADS) ont été absents pour cause de blessures en service.

En outre, l'absentéisme apparaît plus élevé que dans la fonction publique d'État, où ce taux s'établit autour de 4 %². Il est également significativement plus élevé que le taux d'absentéisme des personnels militaires et civils de la gendarmerie nationale, qui s'est élevé à 3,1 % en 2018.

¹ Rapport de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission d'enquête n° 612 tome I (2017-2018) - 27 juin 2018.

² INSEE, enquête Emploi – Traitement DGAFP – cité dans le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au PLF pour 2020.

En tout état de cause, **l'absentéisme reste anormalement élevé dans la police nationale (comme en témoigne l'écart avec la gendarmerie nationale) et peut être analysé comme un symptôme de l'importance des risques psycho-sociaux. Il est clair qu'au-delà de la seule question des cycles de travail, ces difficultés sont également liées aux conditions matérielles d'exercice du métier de policier (immobilier, équipement) particulièrement difficiles.**

Ce climat général ne peut être imputé à la seule question budgétaire. Votre rapporteur spécial considère néanmoins que les orientations prises en la matière, consistant à poursuivre les vagues de recrutement et les mesures indemnitaires au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement ne sont pas de nature à rétablir le « moral des forces », directement lié à leurs conditions de travail.

C. UN RATIO DÉPENSES DE PERSONNEL/TOTAL DES DÉPENSES ATTEIGNANT UN NIVEAU INSOUTENABLE

La part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des deux programmes devrait poursuivre en 2020 la hausse entamée en 2018 et **dépasser les 90 % pour la police nationale** et les 85 % 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.

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

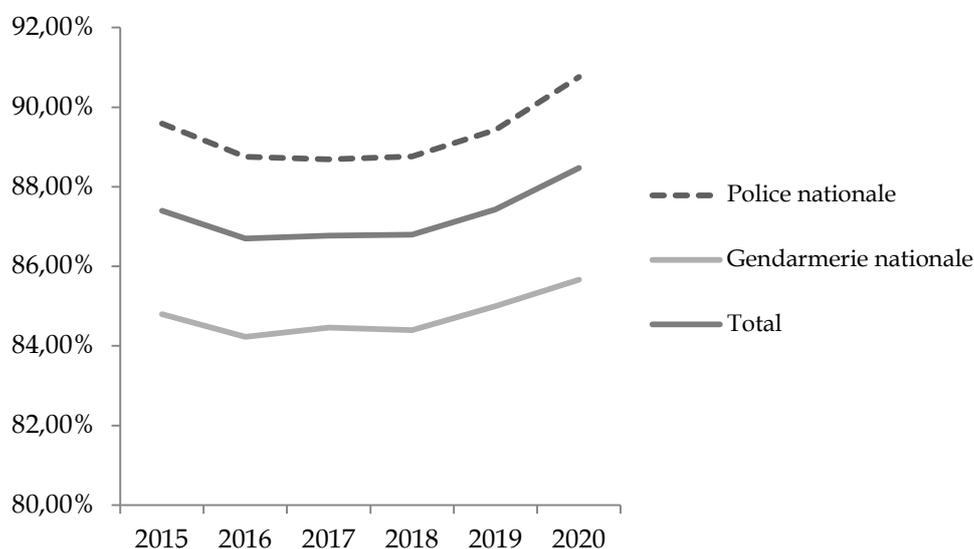
(en millions d'euros)

		2016	2017	2018	2019	2020
Police nationale	Titre 2	8 837,90	9 187,97	9 369,52	9 607,90	9 954,40
	Total	9 957,80	10 359,61	10 555,80	10 743,90	10 967,80
	Titre 2 / Total	88,75%	88,69%	88,76%	89,43%	90,76%
Gendarmerie nationale	Titre 2	6 998,10	7 270,99	7 306,50	7 489,87	7 677,83
	Total	8 308,30	8 608,77	8 657,74	8 811,90	8 962,40
	Titre 2 / Total	84,23%	84,46%	84,39%	85,00%	85,67%
Total pour les deux programmes	Titre 2	15 836,00	16 458,96	16 676,02	17 097,77	17 632,23
	Total	18 266,10	18 968,38	19 213,54	19 555,80	19 930,20
	Titre 2 / Total	86,70%	86,77%	86,79%	87,43%	88,47%

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

Part des dépenses de personnel dans le total des crédits

(en %)



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

En dix ans, les dépenses de personnel ont ainsi augmenté trois fois plus rapidement que les dépenses de fonctionnement et d'investissement, puisque le taux d'évolution des dépenses de titre 2 a augmenté de près de 25 % depuis 2010, tandis que les autres dépenses n'ont augmenté que de près de 9 %.

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2010

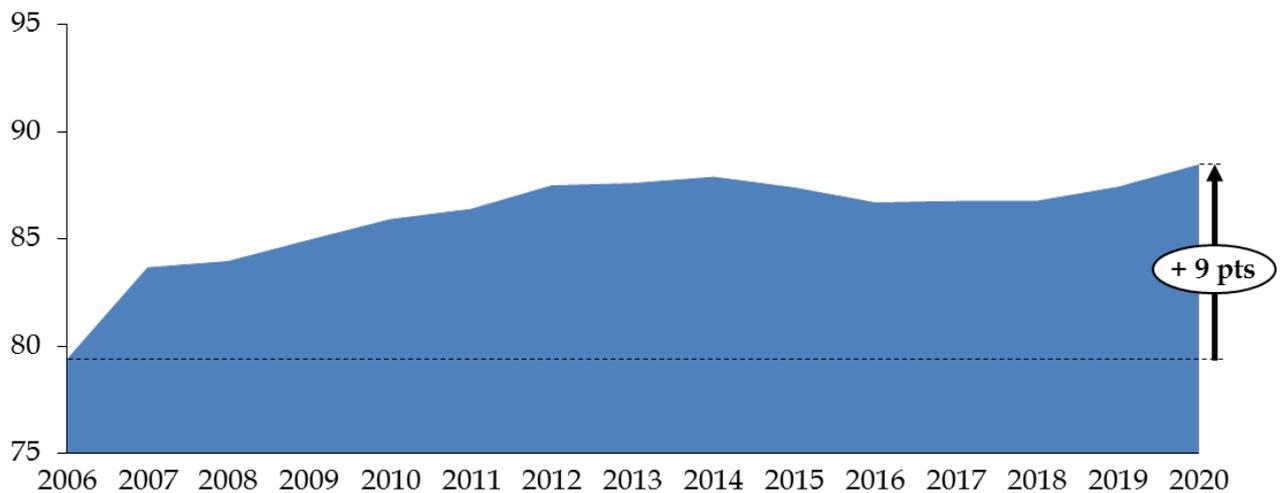
(en millions d'euros)

	2010	2020	Évolution 2010 / 2020
Titre 2	14112,9	17 632,23	24,94%
Hors titre 2	2260,1	2 458,03	8,76%

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

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)

Ce niveau apparaît insoutenable et davantage procéder d'une commande politique que d'une réelle volonté d'améliorer la capacité opérationnelle des forces. Les responsables des deux institutions ont ainsi indiqué s'assurer de réaliser les schémas d'emploi annoncés « à l'ETP près » afin de **ne pas remettre en cause les effets d'annonce présidentiels, alors que le sous-effectif ne constitue plus le principal problème des forces de sécurité intérieure.**

En outre, comme l'a indiqué votre rapporteur spécial dans ses précédents rapports budgétaires, les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation de la France en effectifs policiers. Le ratio police/population de la France apparaît comme se situant dans la moyenne des pays européens, alors même que les effectifs français ne tiennent pas compte des 10 000 militaires mobilisés dans le cadre de

l'opération « Sentinelle » depuis les attentats de janvier 2015 pour assurer des missions de sécurité intérieure, ni de ceux des polices municipales¹.

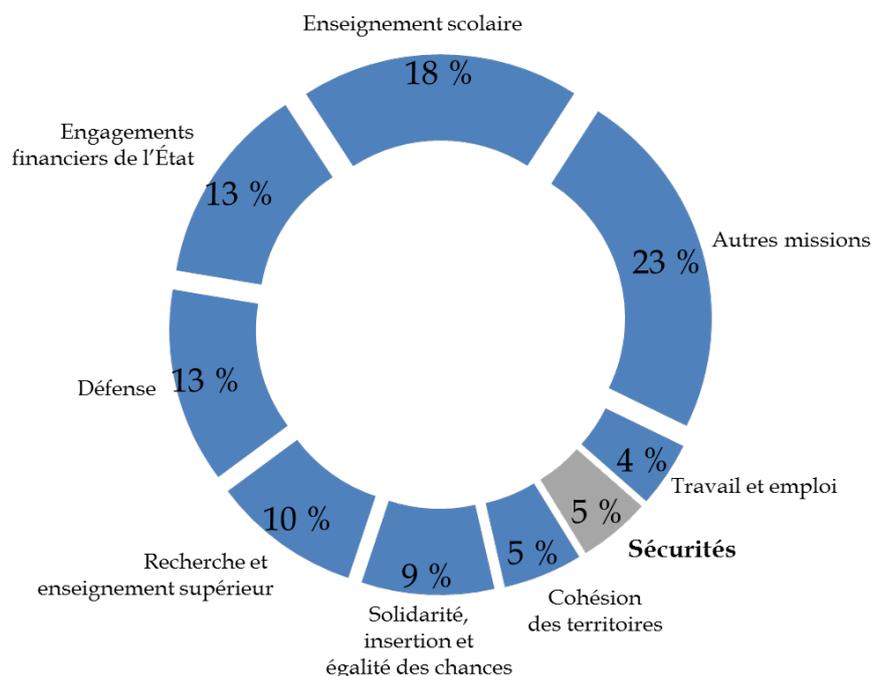
Enfin, le dépassement systématique, confirmé en 2020, de la programmation triennale par la mission « Sécurités » constitue un symptôme supplémentaire de son caractère insoutenable, puisqu'il provient quasi-intégralement du dérapage des dépenses de personnel.

D. L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTRAÎNE UN DÉPASSEMENT IMPORTANT DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Pour rappel, la mission « Sécurités » rassemble 5 % des crédits du budget général de l'État exprimés en norme pilotable².

Place de la mission « Sécurités » dans l'ensemble du budget général présenté au PLF 2020

(en CP, en « norme pilotable »)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires.

¹ Rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

² Hors CAS « Pensions ».

Les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » concentrent en 2020 plus de 95 % des crédits de la mission « Sécurités ». L'évolution de la mission par rapport au triennal constitue donc un bon indicateur de la position des deux forces¹.

Sur la trajectoire triennale fixée par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, les crédits hors CAS « Pensions » de la mission « Sécurités » devaient augmenter de 2,10 %, contre une augmentation en moyenne de 3 % pour les missions du budget général². En prenant en compte les prévisions d'inflation, cette programmation prévoyait une évolution négative des crédits, qui devaient diminuer de 0,4 %.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur spécial avait estimé que cette trajectoire n'était pas crédible³, alors que la sécurité nationale était toujours présentée comme une priorité et que le contexte sécuritaire demeurait particulièrement tendu. Cette trajectoire apparaissait en outre contradictoire avec l'annonce par le président de la République de la création de 10 000 emplois au sein des forces de sécurité intérieure sur le quinquennat (cf. *supra*).

Conformément à la prévision de votre rapporteur spécial, **le présent projet de loi de finances dépasse à nouveau largement le triennal, d'environ 500 millions d'euros, soit près de 4 % des CP exprimés en norme pilotable.**

¹ La mission étant également constituée des programmes « Sécurité et éducation routières » et « Sécurité civile ».

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³ Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

**Comparaison de l'évolution des crédits de la mission « Sécurités »
avec les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques
pour les années 2018 à 2022**

(en milliards d'euros)

Crédits prévus par la LPFP en 2020	Crédits prévus par la LPFP en 2020 (retraités du différentiel d'inflation)	Crédits PLF 2020 (piloteable, courant)	Crédits PLF 2020 (format 2018 prenant en compte notamment les mesures de transfert, calculs Sénat)	Comparaison 2020 - LPFP (en montant)	Comparaison 2020 - LPFP (en %)
13,66	13,73	13,75	14,26	+ 0,5	3,86%

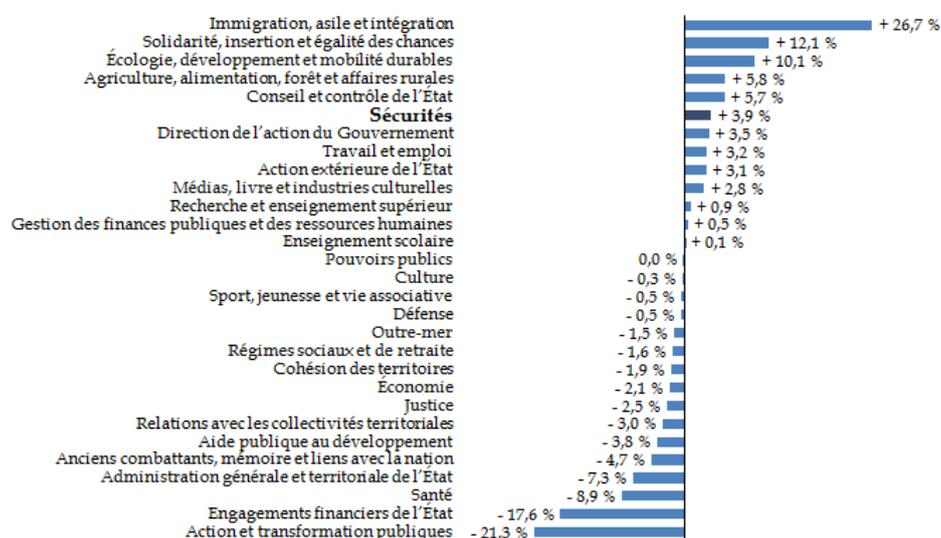
Les prévisions de la LPFP par mission sont retraitées de la différence entre l'inflation prévue et l'inflation constatée en 2018 et estimée en 2019. Les crédits des missions en 2020 sont considérés sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, et retraités des mesures de transfert et de périmètre survenues sur les missions entre 2018 et le projet de loi de finances pour 2020.

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

La mission « Sécurités » fait ainsi partie des six missions présentant le plus important dépassement par rapport à la LPFP, en proportion de leurs crédits.

Écart entre les crédits 2020 et les crédits prévus en LPFP

(en %)

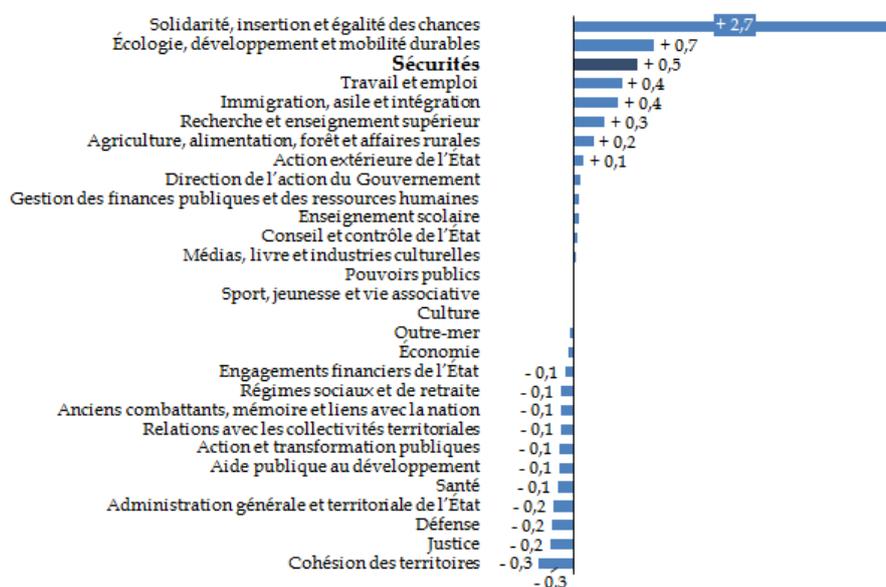


Source : Rapport provisoire de M. Albéric de Montgolfier sur le présent projet de loi de finances – Tome I

En montant, la mission « Sécurités » connaît ainsi le troisième plus gros dépassement de la programmation triennale du budget général de l'État, derrière les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Écologie, développement et mobilité durables ».

Écart entre les crédits 2020 et les crédits prévus en LPFP

(en milliards d'euros)



Source : Rapport provisoire de M. Albéric de Montgolfier sur le présent projet de loi de finances – Tome I

Ce dépassement traduit l'absence de maîtrise des dépenses de personnel par les responsables des deux programmes.

Ainsi, pour le programme « Police nationale », la **prévision d'exécution 2019 des dépenses de personnel, prise en compte par le présent projet de loi de finances**, est supérieure de 155 millions d'euros¹ à celle de la LPFP. Cela s'explique notamment par les mesures du protocole du 19 décembre 2018 (+ 83,9 millions d'euros) et les dépenses de compte épargne-temps (+ 17,5 millions d'euros), notamment du fait des mesures issues du rendez-vous salarial du 18 juin 2018.

En outre, les **mesures catégorielles prévues pour 2020 sont supérieures de 145,9 millions d'euros en PLF 2020 par rapport à la LPFP**, qui s'explique notamment par la poursuite du protocole du 19 décembre 2018 (60,7 millions d'euros), ainsi que par l'indemnisation du flux des heures supplémentaires² (26,5 millions d'euros) et le décalage d'un an des revalorisations prévues par le protocole PPCR (50,5 millions d'euros).

Enfin, le schéma d'emplois 2020 prévu en PLF 2020 a un coût supérieur de 11,5 millions d'euros à celui prévu en LPFP.

¹ Les dépenses de personnel sont présentées hors CAS « Pensions » dans ce paragraphe, afin de pouvoir être rapprochées des plafonds de la LPFP.

² Voir infra.

E. UNE EXÉCUTION LABORIEUSE DES VAGUES DE RECRUTEMENT, LAISSANT À NOUVEAU PRÉSAGER D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS EN 2020

Si les plans de recrutement sont marqués, globalement, par le respect des annonces gouvernementales et des mesures votées en loi de finances initiale, ils sont une source de **risques importants**. Par exemple, en 2017 et 2018, **des difficultés à pourvoir des postes de commissaires ont subsisté, témoignant de la fragilité de ces vagues de recrutement massives en l'absence de vivier suffisant**. En 2018 et 2019, le schéma d'emplois n'a pu être rempli qu'en ouvrant des recrutements supplémentaires de gardiens de la paix et d'adjoints de sécurité, qui constituent, selon la Cour des comptes « *la variable permettant la réalisation des schémas d'emploi* »¹. Cette difficulté se manifeste par l'augmentation des ratios de sélectivité pour la quasi-intégralité des cadres d'emploi de la police nationale entre 2015 et 2018/2019. Le ratio de sélectivité du concours de commissaire a ainsi augmenté d'un point entre 2015 et 2019, et atteint 3,79 %.

Évolution des taux de sélectivité des concours de la police nationale

CONCOURS		2015	2016	2017	2018	2019	
		% Candidats reçus	% Candidats reçus	% Candidats reçus	% Candidats Reçus	% Candidats reçus	
COMMISSAIRE	EXTERNE	2,80	2,27	3,97	3,13	3,79	
OFFICIER	EXTERNE	1,04	0,92	1,14	1,11		
GARDIEN	NATIONAL	EXTERNE	3,68	4,03	6,74		9,46
		INTERNE	19,58	18,33	34,41		21,58
	IDF	EXTERNE	14,80	11,05	13,92		9,46
		INTERNE	26,63	21,75	30,19		20,05

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la DGPN)

Par ailleurs, ces importants recrutements « nécessit[ent] un effort particulier des filières de formation »². Votre rapporteur rappelle que cette mise sous tension des filières de formation n'est à terme, pas soutenable. Il est à cet égard symptomatique que les durées de scolarité aient été réduites de 12 à 8 mois pour les gendarmes et de 12 à 9,5 mois pour les policiers, dans un contexte où les difficultés opérationnelles sont accrues et le matériel utilisé de plus en plus exigeant (utilisation de fusils d'assaut HK, par exemple).

¹ Ibid.

² Rapport IGA-IGF « Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales », février 2017.

Cette absence de maîtrise se traduit, depuis le début du quinquennat, par d'importantes **tensions dans l'exécution des dépenses de personnel**, fortement susceptibles de se reproduire dans l'exercice 2020 (cf. encadré). Les responsables de programme devront ainsi prendre en compte en 2020 les dépenses initialement prévues en 2019 (décalage des calendriers des incorporations et de rémunérations sur l'année suivante), qui est d'autant plus importante que la plus grande vague de recrutements est prévue en 2019.

Des plans de recrutement entraînant d'importantes difficultés d'exécution budgétaires : l'exemple de l'exercice 2018

En 2018, la gendarmerie nationale a dû faire face à une impasse budgétaire de 43 millions d'euros (hors CAS « Pensions ») sur les dépenses de rémunération, après dégel de la réserve de précaution. Ces dépenses ont été couvertes grâce à des mesures contestables tant sur le plan de la sincérité budgétaire que de la pertinence opérationnelle. Le ministre de l'intérieur a en effet décidé de décaler le calendrier des incorporations et de réduire la durée de formation initiale (- 15 millions d'euros), ainsi que par une diminution des crédits alloués à la réserve opérationnelle (- 28 millions d'euros), dont votre rapporteur spécial regrette qu'elle serve, une année de plus, de variable d'ajustement, alors même qu'elle constitue un soutien indispensable en période de forte mobilisation. Le ministre de l'intérieur ayant souhaité le maintien d'une mobilisation des réservistes, il a été décidé, dès l'été 2018, que leur rémunération serait différée à l'exercice 2019 à hauteur de 19 millions d'euros.

La police nationale a rencontré des difficultés de même nature, l'insuffisance des crédits disponibles s'étant élevée à 61 millions d'euros (hors CAS « Pensions »), et a fait appel aux mêmes remèdes. Pour financer les recrutements de gardiens de la paix, la responsable de programme a notamment procédé au décalage des recrutements en fin d'année 2018 (- 13,6 millions d'euros) et à la diminution de la mobilisation des crédits affectés à la réserve civile (- 9,2 millions d'euros). Malgré ces mesures et l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative, une sur-exécution des dépenses de personnel de plus de 25 millions d'euros (hors CAS « Pensions ») n'a pas pu être évitée. En 2019, la sur-exécution devrait s'élever à 11 millions d'euros pour la police nationale, qui fait donc usage des mêmes leviers d'ajustement qu'en 2018.

Source : Audition du DGPN et rapport n° 625 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 3 juillet 2019, contribution de M. Philippe Dominati

Au total, **l'ampleur de ces difficultés serait atténuée si elle était exceptionnelle et ne constituait pas le symptôme de problèmes structurels, mettant en cause la soutenabilité même des moyens et du fonctionnement de la police et de la gendarmerie nationales, illustrée notamment par la dégradation continue, depuis le début du quinquennat, du ratio « dépenses de personnel / total des dépenses » exposée supra.**

II. UNE ABSENCE TOTALE DE MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT FAISANT OFFICE DE VARIABLE D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE

1. À périmètre constant, une stabilité des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la gendarmerie nationale en CP et une hausse en AE

Les crédits du titre 3 regroupent les dépenses de fonctionnement, à savoir 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 ainsi que les dépenses d'action sociale.

Les crédits du titre 5 concernent les dépenses d'investissement, comme l'acquisition des moyens mobiles (véhicules légers et parc lourd) et les projets immobiliers et informatiques.

Évolution des crédits de la gendarmerie nationale par type de dépense à périmètre courant

(en millions d'euros)

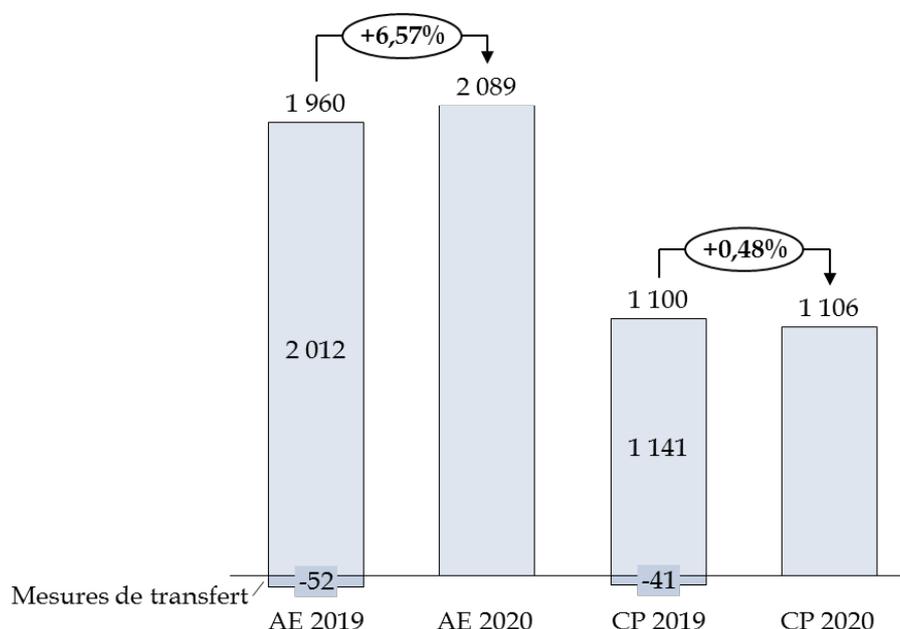
	AE			CP		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	LFI 2019	PLF 2020	Évolution
Dépenses de personnel	7 489,9	7 677,8	2,51%	7 489,9	7 677,8	2,51%
Dépenses de fonctionnement	1 836,7	1 943,8	5,83%	1 141	1 105,7	-3,10%
Dépenses d'investissement	170,	140,1	-17,56%	174	164,5	-5,43%
Dépenses d'intervention	5,5	5	-8,86%	7	14,4	106,45%

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires.

Pour la gendarmerie, à périmètre constant, ces derniers seront quasi-stables en CP et connaîtront une hausse de plus de 6 % en AE.

Évolution des crédits hors titre 2 de la gendarmerie nationale à périmètre constant

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les **dépenses de fonctionnement** devraient s'élever à 1 105,7 millions d'euros en CP contre 1 141 millions d'euros en 2019.

À périmètre courant, une baisse de 35,3 millions d'euros en CP est ainsi constatée entre 2019 et 2020. Elle s'explique essentiellement par la création de la direction du numérique du ministère de l'intérieur (et le transfert corrélatif de crédits d'un montant de - 38,9 millions d'euros) et par la prise en compte d'économies qui seront générées par la mise en place du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) à hauteur de - 14,1 millions d'euros sur les dépenses de fonctionnement (voir *infra*).

Le budget de titre 3 prévu au PLF 2020 permet de reconduire, à périmètre constant, le MCO des systèmes d'information et de communication et des hélicoptères ainsi que l'équipement des unités. Par ailleurs les dotations de fonctionnement courant des unités¹ seront reconduites à leur niveau de 2020, 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 destinée aux dépenses d'agrément pour les unités (achat de matériel de cuisine, de

¹ 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.

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 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.**

S'agissant des **dépenses d'investissement** (titre 5), à périmètre courant, les crédits demandés s'élèvent à 140,1 millions d'euros en AE et 164,5 millions d'euros en CP, contre 170 millions d'euros en AE et 174 millions d'euros en CP en 2019.

Entre 2019 et 2020, la baisse de près de 9,5 millions d'euros en CP résulte principalement des gains achats escomptés avec la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI, voir *infra*), à hauteur de 7,1 millions d'euros.

2. Une stagnation des dépenses d'investissement et une baisse des dépenses de fonctionnement de la police nationale

Les crédits hors titre 2 de la police nationale s'établissent quant à eux à 1 115,38 millions d'euros en AE et 1 013,43 millions d'euros en CP soit une baisse de 17 % en AE et de 11 % en CP par rapport à la LFI 2019.

Évolution des crédits de la police nationale par type de dépense

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	LFI 2019	PLF 2020	Évolution
Dépenses de personnel	9 607,9	9 954,4	3,61%	9 607,9	9 954,4	3,61%
Dépenses de fonctionnement	1 025,5	859,6	-16,18%	822,3	774,1	-5,86%
Dépenses d'investissement	285,3	217,3	-23,84%	273,6	200,9	-26,59%
Dépenses d'intervention	33,2	33,6	1,19%	33,2	33,6	1,20%

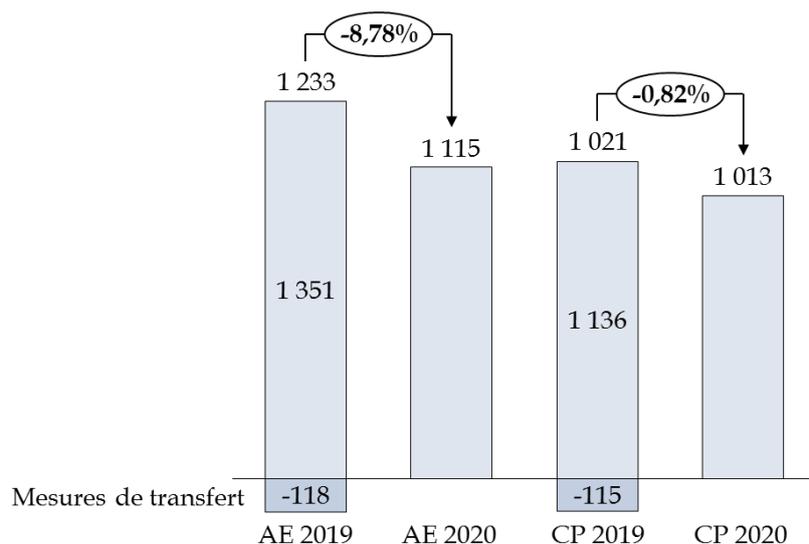
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Selon le projet annuel de performance de la mission « Sécurités » annexé au présent projet de loi de finances, « *cette baisse s'explique par le transfert des SGAMI, à compter du 1^{er} janvier 2020, [...] ainsi que par la création de la direction du numérique (DNUM) au sein du ministère de l'intérieur, engendrant également une modification de périmètre* ».

Cette affirmation n'est toutefois que partiellement exacte, puisque même une fois les mesures de périmètre prises en compte, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont en diminution, de 8,8 % en AE et de 0,8 % par rapport aux crédits inscrits en LFI 2019.

Évolution des crédits hors titre 2 de la police nationale à périmètre constant

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

À périmètre équivalent, les dépenses d'investissement prévues en PLF 2020 diminuent ainsi de 15,2 % en AE et de 16,9 % en CP par rapport à 2019.

Ces crédits sont affectés à :

- une partie des mesures nouvelles forces mobiles et à la procédure pénale numérique ;

- la poursuite de l'effort dédié d'une part au renouvellement des véhicules légers (cf. *infra*) et d'autre part au remplacement des véhicules à très fort kilométrage du parc lourd CRS ;

- l'acquisition des murs d'images liée au nouveau projet de modernisation des centres d'information et de commandement « MCIC 2 » qui vise à améliorer l'efficacité et la rapidité du traitement des appels d'urgence police secours, ainsi que le pilotage des interventions ;

- l'acquisition d'équipements relatifs à la lutte contre la cybercriminalité.

S'agissant des **opérations immobilières**, les principaux nouveaux projets prévus sont :

- la construction du commissariat de Noisiel/Torcy (11,20 millions d'euros en AE) ;
- le schéma directeur rennais (3,93 millions d'euros en AE) ;
- la construction de l'hôtel de police de Cayenne (34 millions d'euros en AE anticipées dès fin 2019) ;
- l'extension de l'hôtel de police de Nancy (2,8 millions d'euros en AE).

À périmètre équivalent (hors transfert intervenus en PLF 2020), les **dépenses de fonctionnement** prévues au PLF 2020 baissent en AE de 8,3 % et augmentent en CP de 4,5 % par rapport à 2019.

Ces crédits prennent en compte notamment les mesures nouvelles accordées au titre du renforcement des moyens des forces mobiles (6 millions d'euros), du développement de la procédure pénale numérique (2,4 millions d'euros) et de la mise en place du plan stupéfiant (5 millions d'euros). La hausse de crédits en CP par rapport à 2019 s'explique notamment par une prévision à la hausse des dépenses de péage, de carburant et des frais de déplacements et ce, au regard de l'activité soutenue des services de police et de l'exécution des années antérieures.

Au total, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont atteint un niveau « plancher », traduisant l'absence totale de marges de manœuvre pour les deux programmes. Outre les crédits relatifs à l'immobilier et aux moyens mobiles (cf. *infra*), qui constituent, cette année encore, des points d'alerte, la **formation continue**¹ (financée par les dépenses de fonctionnement) ou encore les crédits **d'équipement** et notamment l'accès aux munitions restent très largement déficitaires.

¹ 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. Pour rappel, en 2017, la majorité des policiers (51 %) n'avait pas bénéficié de ces trois séances réglementaires.

B. DES EFFORTS DE MODERNISATION BIENVENUS, QUI NE DOIVENT TOUTEFOIS PAS SERVIR DE PRÉTEXTE À UNE BAISSÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

1. La création du SAILMI : une mesure de rationalisation qui ne doit pas servir d'alibi à une baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Le rapport annuel de performance de la mission « Sécurités » fait état de **mesures d'économie mises en œuvre en 2020** suite aux gains achats escomptés dans le cadre de la création du service d'achat unifié du ministère de l'intérieur, le SAILMI, à hauteur de 20,93 millions d'euros pour le programme « Police nationale ». Pour la gendarmerie nationale, les **premières mesures d'économies** liées à la création du SAILMI sont prévues à hauteur de 21,2 millions d'euros en 2020.

Ces économies, qui devraient s'élever à plus de 40 millions d'euros en 2020 pour les deux forces de sécurité intérieure rassemblent 60 % des 66 millions d'euros d'économies attendues au sein du ministère de l'intérieur à la suite de la création de ce service achat unifié.

La création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur

Dans un souci de rationalisation et d'optimisation de la performance des achats, le ministre de l'intérieur a souhaité réformer l'ensemble de la chaîne des achats du ministère, y compris le volet approvisionnement.

Le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), qui relevait de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile, est ainsi supprimé. Il a été créé, en septembre 2019, le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), relevant du secrétariat général du ministère et du programme n°216 « Conduite des politiques publiques de l'intérieur », avec un champ de compétence élargi à l'ensemble de la chaîne achat du ministère de l'intérieur.

Le SAILMI est chargé, pour le compte des responsables de programme, de mettre en œuvre les actes de la commande publique depuis l'initialisation des projets jusqu'à leur conclusion, tout en assurant un service logistique fiable, transparent et adapté aux caractéristiques et besoins des bénéficiaires. S'agissant de la police nationale, la DRCPN assurera l'interface entre les services de police et le SAILMI. À cet effet, la DRCPN sera chargée du suivi de l'activité de ce nouveau service et du respect du contrat de service propre à la police nationale, signé le 21 août 2019. Elle centralisera les demandes des services de police. La possibilité d'un dialogue direct entre chaque service et le SAILMI reste toutefois ouverte.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cette évolution appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, les éléments transmis à votre rapporteur spécial ne **permettent pas d'apprécier la crédibilité de la prévision d'économie attendue en 2020 (66 millions d'euros) au sein du ministère de l'intérieur ni la pertinence de sa répartition entre ses différents programmes budgétaires**. Il reconnaît néanmoins que l'unification de la fonction achat au sein de l'ensemble du ministère est susceptible d'engendrer des économies d'échelle et des gains de productivité qu'il conviendra de chiffrer, et, le cas échéant, d'ajuster pour l'avenir au cours de l'examen de l'exécution du budget 2020.

En outre, **la trajectoire d'économie prévue pour l'ensemble du ministère apparaît abusivement optimisée**, puisque les économies cumulées attendues par le ministère de l'intérieur s'élèvent à 133 millions d'euros en 2021 et 225 millions dès 2022¹. Votre rapporteur spécial émet des doutes sur le caractère réaliste de cette trajectoire. Pour la police nationale, ces moindres dépenses s'ajoutent aux 12,96 millions d'euros d'économies à réaliser en 2020 conformément aux directives fixées au début du quinquennat.

Votre rapporteur spécial ne peut **qu'approuver cet effort de rationalisation. Il s'étonne toutefois de voir les mesures d'économie répercutées sur les frais de fonctionnement et les dépenses d'investissement, à l'image des dotations SIC, des équipements et des véhicules légers**. Les économies escomptées auraient en effet dû être utilisées pour abonder les postes de dépenses les plus en tension des deux forces, à l'instar de l'immobilier ou des moyens mobiles. De manière générale, votre rapporteur spécial craint que la surestimation des économies liées à la création du SAILMI, surtout à partir de 2022, ne serve d'alibi à une poursuite de la baisse des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

2. Une modernisation de l'organisation de la lutte contre le trafic de stupéfiants bienvenue

Outre la création de la DNUM et du SAILMI (cf. *supra*), l'année 2020 sera marquée par d'importantes mesures de **modernisation de l'organisation de la lutte contre le trafic de stupéfiants**.

Après plusieurs mois de travaux, le plan national de lutte contre les stupéfiants a été présenté le 17 septembre 2019 par la garde des sceaux, le ministre de l'action et des comptes publics et le ministre de l'intérieur. Il était en effet devenu **nécessaire d'adapter le dispositif de la lutte anti-drogue, basé sur un office central créé en 1953, l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, pour gagner en lisibilité, en coordination et en capacités de pilotage et d'anticipation. La création d'un service à compétence nationale, l'Office anti-stupéfiants (Ofast), chef de file de la**

¹ Chiffre transmis en audition par le directeur général de la police nationale.

lutte contre les trafics de drogue, placé au sein de la direction centrale de la police judiciaire, constitue ainsi l'élément central de ce plan. Ce nouvel office, « *aura une composition lui permettant, en lien avec l'autorité judiciaire, d'animer une véritable politique interministérielle associant l'ensemble des services concernés (police, gendarmerie, douane, secrétariat général de la mer, ministère des affaires étrangères, ministère des armées)* »¹. Chargé de l'élaboration de l'état de la menace, l'Ofast aura aussi une vocation opérationnelle, soit en conduisant en propre des enquêtes portant sur des trafics d'envergure internationale, soit en travaillant dans le cadre de saisines conjointes avec les services territoriaux de la police ou de la gendarmerie, soit pour apporter son expertise. Il sera, à cet effet, doté d'antennes territoriales.

Sans préjuger du succès de cet office, qui fait actuellement l'objet d'une mission de préfiguration chargée de définir avec précision son organisation, votre rapporteur spécial juge sa **création bienvenue, alors que la lutte contre les stupéfiants n'avait plus été portée comme une priorité du ministère de l'intérieur depuis plusieurs années.**

C. UN PARC AUTOMOBILE TOUJOURS INADAPTÉ AUX EXIGENCES OPÉRATIONNELLES

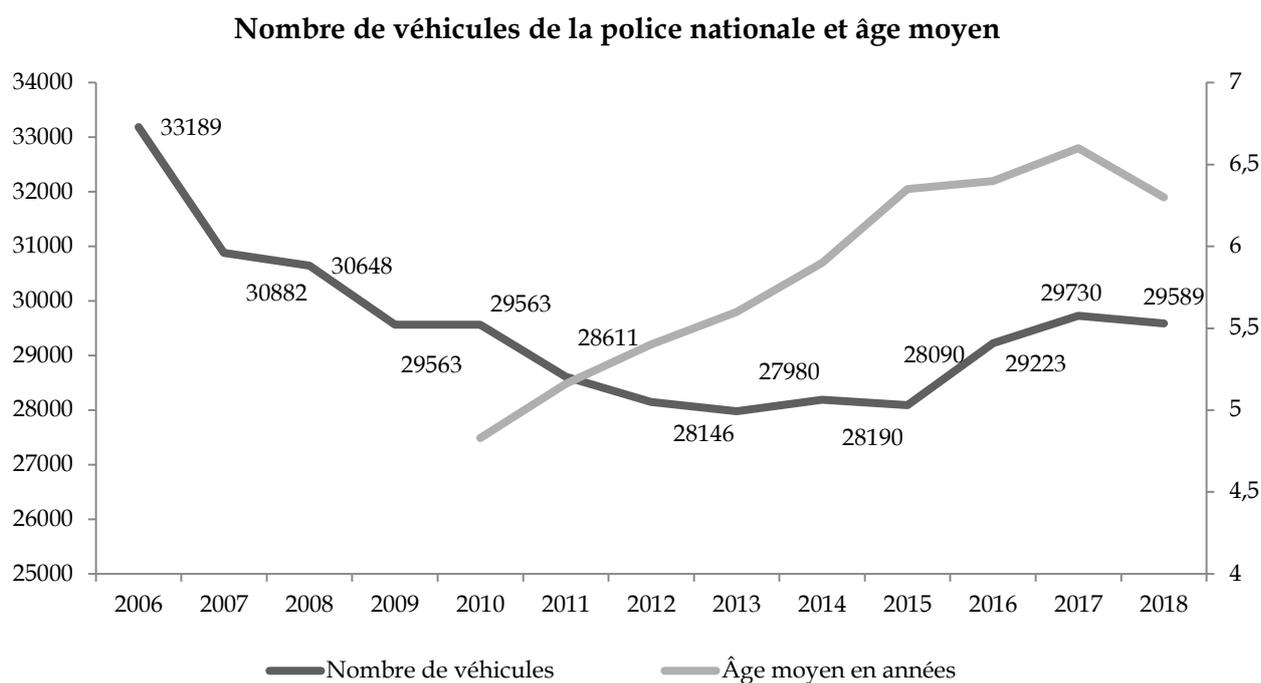
1. Un manque de crédits d'environ 40 millions d'euros pour assurer le renouvellement minimal du parc

a) Un budget ne répondant qu'aux deux tiers des besoins minimaux de la police

Après une augmentation de 1 640 véhicules entre janvier 2015 et janvier 2017, le nombre de véhicules du parc automobile de la police nationale s'est stabilisé autour de 30 000. Il subit une légère baisse entre 2017 et 2018, qui explique la diminution de l'âge moyen des véhicules légers à 6 ans et 4 mois.

De l'avis général des personnes auditionnées, cet âge reste largement trop élevé ; le nombre de kilomètres parcourus en moyenne chaque année par un véhicule léger étant de 16 790 kilomètres, leur kilométrage moyen dépasse les 100 000 kilomètres.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.



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

Pour la police nationale, les critères de réforme d'un véhicule léger sont 170 000 kilomètres ou 8 ans. Actuellement 8 320 véhicules sont maintenus en service malgré le fait qu'ils soient touchés par au moins l'un de ces critères.

Dans les cinq années à venir ce sont encore 9 600 véhicules qui atteindront ces critères, soit en totalité 17 920 véhicules qui auront dépassé au moins un des critères de réforme.

Au minimum, pour réduire l'âge de la flotte, il est nécessaire d'acheter plus de véhicules que le nombre de véhicules réformés dans l'année, soit 3 580 véhicules par an pour rattraper le retard existant tout en anticipant les nouvelles réformes.

À raison d'une moyenne basse de 22 000 euros par véhicule léger acquis, la dépense par an s'élèverait à 78,7 millions d'euros. Votre rapporteur spécial regrette que le budget prévu par le présent projet de loi de finances, 54,96 millions d'euros, soit un montant ne répondant qu'à moins des deux tiers des besoins d'acquisition de moyens mobiles et en net recul par rapport aux deux précédents projets de loi de finances.

**Nombre de véhicules réformés et achetés par la police nationale
et engagement financier annuel correspondant**

Année	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules achetés	Engagement financier correspondant en millions d'euros
2010	2 272	1 320	
2011	1 785	1 303	
2012	2 741	2 165	44
2013	2 299	2 181	38,3
2014	1 834	2 498	38,9
2015	1 692	2 301	52,1
2016	1 963	2 519	53,9
2017	1 950	1 366	33,7
2018	1 743	3 008	74
2019	2 281	3 004	72
2020	Non renseigné	Moins de 2 500 (calcul Sénat)	54,9

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

b) Une situation critique pour la gendarmerie nationale, dont les véhicules constituent un outil central

La situation de la **gendarmerie nationale** apparaît encore plus défavorable, alors même qu'ils constituent l'élément essentiel du travail des unités dans les territoires, puisque la superficie d'une brigade de neuf gendarmes correspond à celle de la ville de Paris.

Son parc automobile¹ est constitué de 26 970 véhicules qui présentent un **âge moyen de 7 ans et un kilométrage moyen de 110 000 km²**.

Le ministère de l'intérieur relève qu'un léger rajeunissement du parc a pu être obtenu grâce à l'effort budgétaire consacré depuis quatre ans en terme d'acquisitions et à la sortie prioritaire des véhicules atteignant les critères de réforme. Ces derniers restent toutefois particulièrement laxistes, la moyenne d'âge étant, comme pour la police nationale, de 8 ans, mais le kilométrage maximal s'élevant à 200 000 km, soit 50 000 de plus que dans la police nationale.

Votre rapporteur spécial relève que l'objectif annuel d'acquisition de 2800 véhicules, qui représente le niveau minimal permettant de renouveler le parc automobile, n'a qu'exceptionnellement pu être atteint. En effet, on note que sur la période 2010-2019, en moyenne annuelle, environ 1 980 véhicules ont été réformés et 2 000 acquis.

¹ Hors motocyclettes.

² Le parc deux-roues est constitué de 3 380 véhicules qui présentent un âge moyen de 5,7 ans et un potentiel de 57 000 km.

**Nombre de véhicules réformés et achetés
par la gendarmerie nationale**

	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules acquis
2010	2 149	2 264
2011	1 967	1 273
2012	1 906	865
2013	1 309	1 333
2014	841	1 444
2015	1 905	2 099
2016	2 178	3 302
2017	2 788	2 829
2018	3 102	2 782
2019*	1 655	1 857
2020*	Non renseigné	1 550

* : *prévision*

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

Au PLF 2020, le budget consacré au renouvellement du parc de véhicules de la gendarmerie nationale est de 42 millions d'euros en AE et 43,6 millions d'euros en CP, permettant ainsi l'acquisition de :

- 1 550 véhicules 2 et 4 roues (35 millions d'euros AE et 37,8 millions d'euros en CP) ;

- 48 véhicules de commandement et de transmission (7 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP).

Ce budget est, là encore, très largement inférieur aux 60 millions d'euros nécessaires à l'acquisition de 2 800 véhicules.

À l'échelle des deux forces, ce sont donc environ 40 millions d'euros supplémentaires qui auraient été nécessaires pour empêcher le vieillissement du parc ou la diminution de son format.

2. Pour faire face aux besoins, la nécessaire remise à plat de la gestion du parc automobile

Au-delà des questions purement quantitatives (nombre de véhicules, vieillissement), le caractère parfois inadapté des véhicules aux missions spécifiques des forces de l'ordre doit également être évoqué. L'exemple de l'armement embarqué dans les équipages BAC est, à cet égard, symptomatique. Des policiers des BAC ont ainsi indiqué à votre rapporteur

spécial à de nombreuses reprises avoir rencontré des difficultés pour embarquer les nouveaux équipements acquis dans le cadre des plans de renforcement dans des véhicules acquis antérieurement aux attentats de 2015-2016 : leur définition actuelle n'intègre pas, en fonction de l'unité, la charge totale emportée, compte-tenu du nombre de fonctionnaires embarqués et de leurs équipements (armes, casques lourds, protections, etc.). Les nouveaux armements et équipements de protection ont, en effet, un poids qui limite les performances des engins et parfois excède leurs capacités. Ainsi, la définition du coffre sécurisé d'emport des fusils HK-G36 a été établie indépendamment du type de véhicule. L'implantation de cette arme lourde stérilise une part importante de leurs coffres, déjà remplis par l'équipement des agents des BAC.

En tout état de cause, la question du vieillissement de la flotte automobile n'admet pas une réponse uniquement budgétaire. L'insuffisance des crédits ne saurait masquer la nécessité de revoir en profondeur le format et les modalités de gestion de ce parc. Le ratio véhicules/agent est ainsi inférieur en Allemagne et au Royaume-Uni, ce qui permet, par exemple, à la police berlinoise, de renouveler 25 % de son parc automobile chaque année¹. Des travaux visant à optimiser le format du parc français doivent, à cet égard, être entrepris.

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 pertinente². Cette piste était auparavant exclue pour des questions de principe et en raison des modifications particulières qu'il fallait opérer sur ces véhicules (installation de matériel de communication spécifique). Le recours à des outils mobiles, comme NEOGEND et NEOPOL ne rend plus nécessaire ces modifications³. Le directeur général de la gendarmerie nationale a ainsi estimé en audition que cette externalisation avait « *plus de sens qu'auparavant* ».

Le périmètre de l'externalisation reste à déterminer, un socle stratégique de véhicules détenus par les forces devant sans doute demeurer. Sur environ 60 000 véhicules détenus par les deux forces de sécurité intérieure, l'externalisation de 40 000 d'entre eux pourrait constituer un objectif réaliste à moyen terme.

En gendarmerie nationale, l'externalisation du parc est actuellement expérimentée au sein de deux écoles (Tulle et Rochefort), dans laquelle le transport des élèves est externalisé auprès d'une société d'autocars. La gendarmerie expérimente également une externalisation du transport des militaires de la garde républicaine avec la RATP. Une

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

² L'inspection générale de l'administration est actuellement en train de faire une étude à ce sujet.

³ Les véhicules devraient toujours être sérigraphiés, ce qui constitue toutefois une modification mineure et réversible.

externalisation du parc des véhicules légers de liaison est étudiée, avec un recours à la location longue durée de véhicules électriques et hybrides, en remplacement des véhicules actuels.

Les moyens permettant d'accroître le format du parc doivent également être encouragés. À cet égard, votre rapporteur spécial relève que le différentiel entre le nombre de **véhicules saisis et le nombre de véhicules attribués pour usage à l'une des deux forces reste faible**. Pour la gendarmerie nationale, le nombre de véhicules attribués aux unités de gendarmerie est ainsi d'environ 1 100, soit un nombre significativement inférieur au nombre de saisies annuelles, ces derniers pouvant également être détruits, vendus, mis en fourrière ou restitués.

Nombre de véhicules saisis par la gendarmerie nationale

	2015	2016	2017	2018	2019 (9 mois)
Nombre de véhicules saisis par la gendarmerie nationale	2543	2957	3804	4534	3892

Source : DGGN

Votre rapporteur spécial estime que ce dispositif permet un **complément utile de la flotte**, ces véhicules pouvant être réformés dès qu'ils ne répondent plus aux critères de gestion automobiles. Si l'intégralité des véhicules saisis n'a pas vocation à être utilisée par les forces (certains n'étant pas en état ou ne répondant pas aux besoins opérationnels), **une plus grande sensibilisation des magistrats, décisionnaires en la matière, semble encore nécessaire pour donner sa pleine efficacité à ce dispositif**.

Enfin, lors de son audition devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué travailler « également avec un certain nombre de constructeurs et d'industriels dans le cadre **d'expérimentations de véhicules électriques ou d'hybrides**. Un opérateur [...] a récemment contacté [la gendarmerie nationale] pour expérimenter les véhicules à hydrogène. Je suis toujours prêt à tester un matériel gratuitement et à contribuer à l'effort de modernisation »¹. Votre rapporteur spécial **approuve ces démarches prospectives, même si elles ne constituent en aucun cas une réponse à l'impasse budgétaire et aux difficultés opérationnelles quotidiennes posées par le manque de véhicules adaptés pour les deux forces**.

¹ Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, mercredi 9 octobre 2019.

III. DES DIFFICULTÉS DE GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA POLICE NATIONALE TOUJOURS PRÉGNANTES

A. UN NOUVEAU CYCLE HORAIRE EN REMPLACEMENT DE LA VACATION FORTE

1. Un abandon de la vacation forte prévisible mais tardif

Une réforme des cycles de travail dans la police nationale a été engagée en 2014, avec pour objectif de mieux répondre aux attentes des personnels et de favoriser la prévention des risques psychosociaux, tout en garantissant la capacité opérationnelle dans les services. La diminution du nombre de week-end travaillés apparaissait alors comme un objectif important. Parallèlement à cet objectif, cette réforme était rendue nécessaire par les exigences de la directive européenne relative au temps de travail¹. Il en est résulté l'adoption du décret du 30 janvier 2017², reprenant l'ensemble des prescriptions de la directive, qui prévoit notamment que chaque agent dispose de 11 heures minimum d'interruption entre deux prises de service et de 35 heures de repos consécutif au minimum par semaine.

La modification en septembre 2016 des instructions générales relatives à l'organisation du travail des personnels actifs et des personnels administratifs, techniques et scientifiques (IGOT) du 18 octobre 2002 a ainsi intégré le cycle dit de la « vacation forte », qui avait la préférence des organisations syndicales, 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 alors proposés.

Votre rapporteur spécial pointait depuis 2016 les défauts d'une telle orientation³. **En effet, le pourcentage moyen d'effectifs supplémentaires nécessaire pour la mise en place de la vacation forte avait été évalué à 8 %. Sur cette base de calcul, pour la généralisation de ce régime de travail à l'ensemble des unités travaillant en régime cyclique, il aurait fallu envisager 4 160 ETP en plus, soit plus que l'ensemble des recrutements de policiers prévus sur le quinquennat, pour un coût financier d'environ 205 millions d'euros annuels.**

À l'automne 2017, les organisations représentatives du personnel ont opté pour l'extension de la vacation forte. Afin de limiter les risques de perte en effectif, et conformément aux recommandations répétées de votre rapporteur spécial, le directeur général a gelé les possibilités d'extension de

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

² 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.

³ Rapport général n° 140 (2016-2017) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016.

la vacation forte et lancé une mission d'évaluation des différents cycles sur une année complète (2018) en décembre 2017, destinée à identifier objectivement leurs apports et leurs inconvénients et à sortir du dilemme opposant administration et personnels.

Ce rapport, rendu en mars 2019 par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) à la suite de cette demande a confirmé les défauts précédemment exposés de la vacation forte, notamment :

- un coût en effectifs supplémentaires de 8,66%, moyenne entre les unités spécialisées faiblement renforcées (+3,72%) et les unités d'intervention et de police secours (UIPS) qui l'ont été à hauteur de +10 à +11 % selon leur taille ;

- une activité plutôt soutenue le jour fort, mais un potentiel en baisse hors jour fort, avec pour conséquence une diminution constatée partout où il n'y a pas eu de renforts, du nombre d'équipages consacrés à la police-secours ou aux patrouilles ;

- localement un transfert de charges vers d'autres unités (GSP, BAC...) pour suppléer les UIPS défaillantes ;

- une tension parfois très vive entre les unités en vacation forte et les unités en charge du judiciaire, en régime hebdomadaire, qui se disent saturées le lendemain du jour fort par les mises à disposition, d'autant plus mal acceptées lorsqu'elles se produisent sur leur week-end de permanence ;

- une augmentation du temps de pause au poste lors des chevauchements entre brigades, qui renvoie essentiellement à l'implication souvent faible et sûrement difficile de la hiérarchie intermédiaire, officiers et gradés¹.

2. Un nouveau régime cyclique équilibré et n'entraînant aucune perte en effectifs dont l'expérimentation en cours doit confirmer la pertinence

Tenant compte, d'une part, du coût en effectifs de la vacation forte pour maintenir le potentiel opérationnel des services et des limites de ce cycle relevées dans les conclusions de l'IGPN, le ministère de l'intérieur a décidé d'expérimenter une autre voie ; le cycle 2/2/3/2/2/3, qui ne demande aucun effectif supplémentaire. Ce dernier a pour **principale caractéristique de comporter des vacances longues, mais d'offrir un week-end de trois jours sur deux.**

¹ *Évaluation des cycles horaires de travail, inspection générale de la police nationale, mars 2019.*

L'expérimentation du cycle 2/2/3/2/2/3

Ce cycle, appelé binaire lorsqu'il fonctionne sur 24h (une vacation de 12h08 des unités de jour suivie d'une vacation de 12h08 des unités de nuit, comportant deux pauses de 20 minutes), ne nécessiterait aucun apport supplémentaire en effectifs et permettrait aux policiers travaillant sous ce régime de bénéficier d'un week-end de trois jours sur deux et d'un mercredi sur deux, pour un total de 140 vacations travaillées sur l'année.

Dès juin 2019, des discussions ont eu lieu avec la parité syndicale, permettant d'acter le principe d'une expérimentation dans certaines unités de la direction centrale de sécurité publique et de la direction centrale de la police aux frontières, sur la base du volontariat des personnels.

Cette expérimentation a été approuvée à l'unanimité en comité technique ministériel le 5 septembre 2019. Une fois le dispositif également présenté en comité technique local dans les départements concernés par l'expérimentation, celle-ci entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} octobre pour une période de 4 mois.

L'IGPN, en lien avec la médecine de prévention, procédera à une évaluation de cette expérimentation et rendra ses conclusions à la fin du premier trimestre 2020.

Source : commission des finances d'après les informations transmises par la DGPN

Ce cycle, qui existait avant le début de l'expérimentation pour les unités n'étant pas sur la voie publique (dans les salles de commandement, par exemple), avait été écarté en raison de sa durée particulièrement longue. L'expérimentation, actuellement en cours dans un nombre significatif de services (plus de 3 000 fonctionnaires dans près d'une cinquantaine de départements), permettra de confirmer la soutenabilité d'une vacation aussi longue. **Notre rapporteur spécial relève toutefois que malgré sa longueur, d'ailleurs comparable à certains cycles en vigueur dans le milieu hospitalier, ce cycle permet un meilleur équilibre avec la vie personnelle, et professionnelle répondant ainsi aux principales revendications des syndicats en la matière.**

Surtout, contrairement à la vacation forte, il ne comporte pas de jour « faible » au lendemain du jour « fort », qui entraîne une baisse importante de la capacité opérationnelle.

S'il estime que ce nouveau régime cyclique pourrait constituer une voie de sortie de crise, **notre rapporteur spécial regrette que les difficultés prévisibles liées à la vacation forte aient fait perdre trois années à l'institution policière**, cristallisant de nombreuses crispations et générant des tensions entre les unités bénéficiant de cette dernière et les autres. Cette perte de temps apparaît d'autant plus regrettable que son caractère insoutenable, sur le plan opérationnel, condamnait la vacation forte avant même son expérimentation.

Il rappelle en outre que la « bombe à retardement »¹ que constituait la vacation forte n'a toujours pas été pleinement désamorcée, puisque cette dernière est toujours en vigueur pour près de 10 % des effectifs travaillant en régime cyclique². **Son abandon définitif apparaît comme une nécessité**, tant pour restaurer la capacité opérationnelle des services concernés, que pour éviter la subsistance de tensions avec les services ne bénéficiant pas de ce régime.

B. 26,5 MILLIONS D'EUROS PRÉVUS POUR MAÎTRISER LE FLUX D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES : UNE MESURE BIENVENUE MAIS INSUFFISANTE

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**³.

Le stock d'heures supplémentaires à apurer s'élève, au 31 décembre 2018, à 23 millions d'heures. Le stock des heures supplémentaires est constitué des heures accomplies et des majorations horaires prévues dans les textes (ces dernières représentent en moyenne 20 % du stock).

Le montant du rachat du stock des heures supplémentaires accomplies s'élève à 230 millions d'euros⁴.

¹ Rapport général n° 140 (2016-2017) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016.

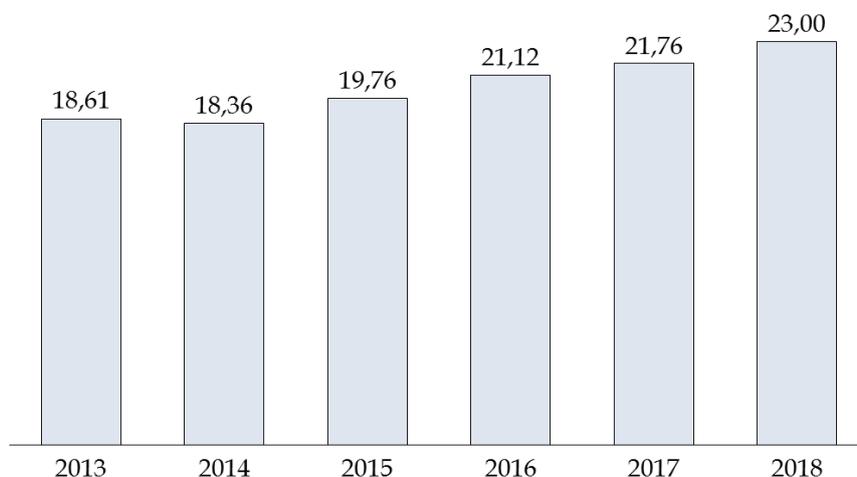
² Chiffre transmis en octobre 2018 par la DGPN, soit après le « gel » du nombre d'unités pouvant recourir à ce cycle.

³ 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.

⁴ Le taux horaire de l'indemnité est calculé à raison des mille huit cent vingtièmes du traitement annuel brut soumis à retenue pour pension afférent à l'indice brut 342, soit 12,47 euros depuis le 1^{er} février 2017.

Stock d'heures supplémentaires de la police nationale

(en millions d'heures)



Source : commission des finances du Sénat

Pour la première fois depuis l'émergence de cette problématique, votre rapporteur spécial relève qu'une **mesure nouvelle de 26,5 millions d'euros est inscrite au PLF 2020 pour indemniser un flux annuel de 2 millions d'heures environ**, correspondant au volume identifié comme incompressible par la DGPN pour donner aux chefs de service les marges de manœuvre opérationnelles nécessaires.

Parallèlement, des évolutions réglementaires intervenues en septembre 2019¹ prévoient de scinder le compteur des heures supplémentaires des agents en un compte historique et un compte actif, de manière à :

- **geler sur le compte historique les heures supplémentaires pour une indemnisation au-dessus d'un seuil de 160 heures**, ce qui représenterait environ 11,94 millions d'heures pour un coût de 148,90 millions d'euros (hypothèse basse) ;

- laisser sur le compte actif les heures supplémentaires en dessous du seuil de 120 heures, ce qui représenterait environ 13,39 millions d'heures pour un coût de 166,96 millions d'euros.

- donner la possibilité aux agents de verser sur le compte de leur choix les heures comprises entre 120 et 160 heures ;

Cette évolution apparaît bienvenue, même si votre rapporteur spécial tient à rester vigilant quant à la nécessité de ne pas laisser subsister un compte par agent d'heures supplémentaires non indemnisables trop important, au risque de déstabiliser fortement les services. **En effet, les**

¹ Arrêté du 5 septembre 2019 portant organisation relative au temps de travail dans les services de la police nationale (APORTT).

fonctionnaires peuvent liquider leurs heures supplémentaires 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. Le stock de plus de 13 millions d'heures supplémentaires subsistant en-dessous de la limite de 120 heures par agents apparaît à cet égard toujours particulièrement pénalisant pour l'avenir.

La DGPN indique également que l'indemnisation des heures supplémentaires va s'accompagner, dès 2020, de mesures de contrôle et de régulation, ainsi :

- la faculté pour les chefs de service d'imposer l'utilisation des heures supplémentaires en repos au-delà d'un seuil de 160 heures va être ouverte ;

- les repos manqués par l'utilisation des heures supplémentaires accomplies seront obligatoirement restitués, ce qui permettra de réduire mécaniquement les flux.

L'apurement du **stock**, quant à lui, devrait démarrer dès la fin 2019, puisque le ministre de l'intérieur a annoncé mobiliser 50 millions d'euros en fin de gestion 2019 pour indemniser près de 3,5 millions d'heures supplémentaires, soit environ 15 % de l'ensemble¹. Si cette mesure constitue une bonne nouvelle, il est regrettable qu'elle ne figure pas dans le présent projet de loi de finances et soit reléguée à la fin de gestion de l'année.

Une telle mesure devrait être **répétée plus de trois années de suite pour pleinement endiguer le stock d'heures supplémentaires situées au-dessus du seuil de 160 heures par agent** (11,94 millions d'heures pour un coût de 148,90 millions d'euros), considéré par la DGPN comme devant être indemnisée afin de libérer la police nationale de ce risque latent de perte opérationnelle.

¹ *Audition du directeur général de la police nationale.*

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement diminuant les crédits du programme « Police nationale » de 4,7 millions d'euros et ceux du programme « Gendarmerie nationale » de 5 millions d'euros, afin de tirer les conséquences des votes intervenus au cours de la première délibération sur le projet de loi de finances pour 2020, ainsi que de la revalorisation du barème de remboursement des frais de repas pour les agents publics en formation ou en mission, avec un rehaussement de la prise en charge de 15,25 euros par repas à 17,5 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons maintenant les rapports spéciaux de la mission « Sécurités ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial (programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités »). – C'est à nouveau un budget en hausse que nous soumet le Gouvernement, puisque les crédits de paiement demandés pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » augmentent de 1,91 %, tandis que l'augmentation des autorisations d'engagement (AE) atteint 1,84 %. Il y a deux mesures de périmètre importantes : la création de la direction du numérique (DNum) et du SAILMI, qui entraînent des transferts de crédits sortants, empêchant une comparaison claire des crédits avec ceux de l'année précédente.

Je dénonce, depuis plusieurs années maintenant, l'augmentation constante de la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des deux forces. Le budget connaît les mêmes travers que ceux des années précédentes, de manière particulièrement aggravée cette fois-ci : la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses va dépasser les 90 % pour la police nationale, ce qui laisse un peu moins de 10 % pour le fonctionnement et l'investissement. C'est une situation qui m'a conduit à proposer le rejet. Si en termes d'emploi, l'objectif du gouvernement est tenu, il se fait au détriment des moyens et de l'investissement.

Avant d'évoquer les crédits de personnel, je voudrais parler du climat social. Cette année 2019, nous avons atteint un niveau record en matière de suicides, puisqu'ils s'élèvent à 54 dans la police nationale. 2019 fût également marquée par l'émergence d'un malaise particulièrement fort, qui s'est exprimé au cours de la grève intersyndicale du 2 octobre, dont l'ampleur était inédite. C'est la première fois depuis 20 ans que toutes les organisations syndicales ont manifesté ensemble. La question des retraites cristallise une bonne part des préoccupations. Le taux d'absentéisme remonte également en 2019, et s'élève à 7,7 % dans la police nationale, contre 4 % en moyenne dans le reste de la fonction publique de l'État.

Ce budget prévoit donc une hausse importante des dépenses de personnel, en augmentation de 3,6 % pour la police nationale et de 2,5 % pour la gendarmerie nationale. Cette hausse s'explique principalement par le niveau important des recrutements et l'ampleur des mesures indemnitaires. Une augmentation de 1 398 emplois à périmètre constant est prévue pour la

police nationale en 2020, contre 1 735 en 2019. Pour la gendarmerie nationale, l'évolution des emplois devrait être de 490 ETP, contre 643 l'an dernier. Ces augmentations sont conformes aux annonces présidentielles du début de quinquennat.

Le coût de ces recrutements (2019 et 2020) en 2020 devrait s'élever à 47,45 millions d'euros pour la police nationale et 16,36 millions d'euros pour la gendarmerie nationale. L'année 2020 devrait également être marquée par le poids budgétaire des mesures catégorielles prises en faveur des policiers et des gendarmes (PPCR et primes « gilets jaunes »), qui s'élèveront à 192,36 millions d'euros pour les premiers et 91,22 millions d'euros pour les seconds.

L'année 2019 est également marquée par l'abandon de la vacation forte. Cet abandon était, je le dis depuis 2016, inévitable. Il est donc regrettable que les difficultés liées à ce nouveau cycle de travail aient fait perdre trois années à l'institution policière, cristallisant de nombreuses crispations et générant des tensions entre les unités bénéficiant de ce dernier et les autres. Cette perte de temps apparaît d'autant plus dommageable que le caractère insoutenable, en raison de son coût en effectifs, condamnait la vacation forte avant même son expérimentation. En remplacement de ce dernier cycle de travail, la police nationale devrait généraliser un nouveau cycle en 2020 (le 2/2/3/2/2/3), qui comprend de longues vacances de 12h08, qui apparaît davantage adapté aux exigences opérationnelles. Ce cycle fait actuellement l'objet d'une expérimentation qui, je l'espère, en confirmera la pertinence.

Le dernier point relatif aux personnels porte sur les heures supplémentaires de la police nationale. Ces dernières s'élèvent à 23 millions et leur coût budgétaire de rachat serait de l'ordre de 230 millions d'euros. Pour la première fois, le projet de loi de finances prévoit une mesure nouvelle visant à diminuer l'augmentation du flux, à hauteur de 26,5 millions d'euros et une mesure visant à continger ces heures supplémentaires.

Pour la gendarmerie nationale, à périmètre constant, les dépenses d'investissement et de fonctionnement seront quasi-stables en CP et connaîtront une hausse de plus de 6 % en AE. Pour la police nationale, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont en diminution, de 8,8 % en AE et de 0,8 % en CP par rapport à l'an dernier.

Les crédits affectés au renouvellement des véhicules, qui constituent à mes yeux un bon indicateur de la volonté de restaurer la capacité opérationnelle des forces de l'ordre, apparaissent cette année très insuffisants. 40 millions d'euros supplémentaires auraient été nécessaires pour empêcher le parc des deux forces de vieillir ou de voir son format réduit, alors même que son état est d'ores et déjà préoccupant, et que les véhicules constituent un des principaux outils des agents, notamment en gendarmerie nationale. Pour la gendarmerie nationale, la moyenne d'âge du

parc est de 7 ans et le kilométrage moyen de 110 000 km. De même, 8320 véhicules de la police nationale sont maintenus en service alors qu'ils ont dépassé les critères de gestion.

Je rappelle que sur les dix dernières années, les dépenses de personnel ont augmenté de 25 % tandis que le reste n'a augmenté que de 8 %. Le présent budget perpétue ce déséquilibre, et je proposerai donc à la commission des finances de le rejeter.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial (programmes « Sécurité routière » et CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » de la mission « Sécurités »). – En 2018, la mortalité a atteint son plus bas niveau, il n'y a jamais eu aussi peu de décès sur les routes de France, 3392 en France et dans les DOM, 96 dans les COM, soit 200 de moins qu'en 2017.

De même l'accidentalité a enregistré une baisse de 3 % et le nombre de blessés hospitalisés diminue de plus de 20 %.

Si l'on doit se réjouir de ces bons chiffres il ne faut pas crier victoire trop vite et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, cette baisse doit être encore confirmée sur l'année 2019, or les premiers éléments dont nous disposons laissent entrevoir une année légèrement moins bonne que la précédente.

Ensuite à échelle de l'Union européenne, la France se situe seulement à la moyenne des pays de l'Union européenne, plusieurs de nos voisins, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou la Suisse, affichent de meilleurs résultats : la France doit donc encore faire mieux.

Enfin, les DOM, les COM et certaines régions de France restent particulièrement touchés, une inégalité territoriale dont on ne peut se satisfaire.

Concernant l'impact de l'abaissement de la vitesse à 80 km/h, le projet de loi de finances lui attribue un gain de 206 vies. Je pense qu'il faut rester prudent sur ce chiffre et observer sur la durée l'évolution de la mortalité sur ce réseau routier ce que permettra le nouvel indicateur créé à cet effet « nombre de tués hors agglomération, hors autoroutes ».

Les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités », augmentent de nouveau légèrement – de 2,3 % par rapport à 2019 pour s'établir à 42,64 millions d'euros.

L'action principale de ce programme concerne le permis de conduire, dont les coûts d'organisation représentent plus de la moitié des crédits.

La réforme de cet examen, initiée en 2014, devrait connaître un second souffle suite aux dix mesures annoncées le 2 mai 2019 par le Premier ministre dont l'objectif est de rendre le permis moins cher et plus accessible :

deux mesures (l'extension de la formation sur simulateur et la conversion facilitée du permis boîte automatique) sont déjà entrées en vigueur en juillet 2019. Les autres le seront après la promulgation de la loi d'orientation sur les mobilités (LOM).

Par ailleurs, devant les indicateurs de performance qui stagnaient, le PLF 2020 a remplacé le délai moyen d'attente par le délai médian ce qui devrait mieux refléter la baisse des délais pour la majorité des candidats.

Enfin, l'opération « permis à un euro par jour », m'apparaît, depuis son lancement, surbudgétée, et plus largement l'aide au financement du permis de conduire doit sans doute être repensée.

S'agissant du « CAS Radars », l'estimation, en projet de loi de finances, du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement reste à un niveau élevée, soit 1 837 millions d'euros.

Il s'agit là à mon sens d'une estimation plutôt optimiste : le montant du produit réalisé en 2019, estimé à 1700 millions d'euros, devrait se situer très en-dessous des prévisions de la loi de finances initiale, 1867 millions d'euros, donc en retrait d'environ 10 %.

En effet, comme vous le savez, de nombreux radars ont été vandalisés, plus de 10 000 dégradations ont été constatées en 2018, 7 500 au 1^{er} septembre 2019 et le taux moyen de disponibilité des radars est passé de 93 % en 2017 à 88 % en 2018, pour s'établir à seulement 75 % en 2019.

L'impact sur les recettes de l'État s'est immédiatement fait sentir pour les amendes forfaitaires radars dont le produit sera encore inférieur en 2020 à son niveau de 2017.

En conséquence, et contrairement à 2019, les crédits du programme 751 devraient être consommés en 2020, notamment pour faire face aux réparations et investissements nécessaires à la restauration et à la modernisation du parc.

Par ailleurs, si l'objectif de déploiement a certes été revu à la baisse passant de 4 700 à 4 400 équipements d'ici fin 2020, il comptera en revanche des équipements plus modernes, et notamment environ 1200 radars tourelles contre 400 fin 2019, permettant un contrôle plus étendu et moins prévisible. Sur ce point, le délégué à la sécurité routière nous a confirmé lors de son audition la capacité technique à installer 800 nouveaux radars tourelles durant l'année 2020.

S'agissant des collectivités locales, je constate que les crédits du programme 754, augmentent sensiblement (d'environ 29 %) en 2020 malgré l'entrée en vigueur de la décentralisation du stationnement payant. Cette hausse s'explique par le dynamisme des amendes forfaitaires majorées et abonde directement la section 2 du CAS.

Enfin, j'aimerais terminer sur la complexité de ce CAS. Alors que les recettes sont stables par rapport à la prévision de la LFI 2019, la part attribuée au désendettement de l'État a bondi de plus de 10 points en 2019 passant de 8,8 % à 20,9 % des recettes totales. Cette ventilation se fait au détriment de l'AFITF qui ne percevrait plus que 193 millions d'euros en 2020.

Le manque de lisibilité et de cohérence de ce système est devenu tellement contreproductif que l'État a présenté il y a quelques jours dans le PLFR un article visant à réaffecter une partie du flux en provenance des AF Radars, initialement destiné à l'État et aux collectivités territoriales, vers le budget de l'AFITF. Sans quoi cette dernière ne pourrait faire face à ses engagements financiers qui portent sur des investissements de long terme.

Au lieu de continuer à apporter ainsi des correctifs à un système aussi complexe, je réitère ma préconisation d'une refonte complète de ce CAS.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial (programme « Sécurité civile »). – En 2020, le programme 161 « Sécurité civile » sera doté de 493 millions d'euros en autorisations d'engagement et 519,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution par rapport aux crédits ouverts en 2019. Cette diminution s'explique essentiellement par une réduction du périmètre du programme 161, avec le transfert d'environ 15 millions d'euros de ses crédits vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». À l'instar des autres programmes de la mission « Sécurités », ce transfert fait suite au regroupement des fonctions d'achat et de développement numérique au niveau du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

Si l'on neutralise les conséquences de ce transfert, les CP du programme 161 sont en légère baisse, et sont inférieurs à la programmation triennale de près de 10 millions d'euros.

Je tiens à évoquer la situation des SDIS, particulièrement tendue ces derniers mois. Ils font en effet l'objet d'une sollicitation croissante alors que leurs moyens stagnent.

Leurs dépenses d'investissement ont même connu une baisse importante, de près de 18 % en dix ans. Cette baisse est d'autant plus préoccupante que le soutien de l'État pour leurs investissements s'amointrit. La dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, qui s'élevait à 25 millions d'euros en 2017, ne représente plus que 7 millions d'euros en 2020. Cette faible dotation est d'autant plus incompréhensible que les crédits prévus par le PLF sont inférieurs à la programmation pluriannuelle.

Par ailleurs, cette dotation n'accordera plus aucun crédit en faveur des projets locaux des SDIS en 2020, et financera exclusivement le projet NexSIS 18-112. Le développement de ce projet, qui consiste à mutualiser les

systèmes d'information des SDIS, a été confié à un opérateur spécifique, créé fin 2018 : l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC). Une première version de NexSIS 18-112 devrait être livrée fin 2020, et sera mise en place début 2021 dans le département de Seine-et-Marne. Outre son intérêt sur le plan opérationnel, ce projet permettrait d'engager des économies de plus de 250 millions d'euros sur 10 ans.

J'évoque enfin un dernier motif de préoccupation au sujet des SDIS : leur soutenabilité financière demeure menacée par les suites de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne de 2018 – l'arrêt Matzak –, considérant que la directive européenne de 2003 sur le temps de travail doit s'appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Pour garantir une capacité opérationnelle constante, l'application de la directive supposerait une hausse de 2,5 milliards d'euros, soit la moitié des dépenses des SDIS. La préservation d'un statut dérogatoire pour les SPV appelle donc une initiative forte du Gouvernement français vis-à-vis de la Commission européenne. Pourtant, ce dernier semble camper sur une position attentiste alors que plusieurs recours ont été déposés devant les tribunaux administratifs.

Le PLF pour 2020 marque aussi la seconde période de financement du SAIP. Ce projet continue de concentrer les crédits sur la rénovation des sirènes, et il fait donc l'impasse sur le développement d'un volet mobile. Ce dernier est pourtant vivement souhaitable :

D'une part, les moyens d'alerte par téléphone se font de plus en plus nécessaires, comme l'illustre l'exemple récent de l'accident de l'usine de Lubrizol : une technologie de diffusion cellulaire – ou *Cell Broadcast* –, aurait été bien plus efficace et aurait permis une alerte claire et immédiate.

D'autre part, une directive européenne adoptée fin 2018 impose aux États membres la mise en place d'une transmission des alertes par téléphone. Cette obligation doit être transposée en droit interne au plus tard en 2022. D'ici là, le ministère de l'intérieur affirme que sa mise en œuvre est en cours. Pourtant, pas un seul euro n'est prévu pour le développement d'un quelconque volet mobile dans ce PLF, ni pour 2021 et 2022.

Pour finir, je ferai une dernière remarque à la suite à mon rapport d'information sur la lutte contre les feux de forêts, que j'ai présenté fin septembre devant vous. J'avais estimé nécessaire de garantir l'avenir de nos moyens de lutte, et particulièrement nos moyens aériens. Le PLF pour 2020 prévoit toujours la poursuite de l'acquisition de nouveaux Dash, en remplacement des Tracker vieillissants. Leur livraison me paraît toutefois tardive et j'avais donc recommandé de l'accélérer, afin d'éviter tout risque de rupture capacitaire ces prochaines années.

Or, depuis ce constat, les 7 Tracker restants sont immobilisés à la suite d'une défaillance technique. Pour l'heure, la mise en œuvre du guet aérien armé ne peut donc s'appuyer que sur 3 Dash. Cette situation est très

inquiétante, même si la période automnale est moins propice aux départs de feux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les années se suivent et se ressemblent sur l’insuffisance des crédits d’investissement. Philippe Dominati nous rappelait que la France faisait partie des pays qui avaient le plus d’effectifs policiers par habitant. Ceci nous rappelle que tout n’est pas qu’une question d’effectifs, puisqu’il y a des questions d’organisation, ou encore de procédure qui peuvent permettre d’améliorer la disponibilité des forces. La question de la police aux frontières me paraît éloquente : les files d’attente à l’aéroport Charles-de-Gaulle peuvent dépasser une heure, alors que ces délais sont bien moindres dans certains aéroports européens, comme à Londres, qui recourent aux contrôles automatiques. Je pense qu’il serait pertinent de suivre la même voie en France. Je me pose également la question de l’externalisation de certaines fonctions, comme l’entretien des véhicules, qui ne me semblent pas relever du cœur de métier des forces de l’ordre. La question du sous-investissement concerne également la sécurité civile, et le SAIP constitue un bon exemple d’écueil lié au manque d’ambitions.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis (programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités »). – Comme Philippe Dominati, j’observe une très forte dégradation du budget de la gendarmerie. Alors qu’il faudrait acquérir 3000 véhicules pour empêcher le vieillissement du parc, seules 1600 acquisitions sont prévues, ce qui me paraît préoccupant. L’autre problème est l’immobilier : on parle parfois de fermeture pour des raisons d’hygiène de certaines casernes.

Mon dernier point porte sur le risque de fermeture de certaines petites gendarmeries, qui fait actuellement l’objet d’études par le ministère de l’intérieur, qui toucherait notamment celles dont les effectifs sont inférieurs à 10 personnes. Pour faire face à ce risque, la gendarmerie souhaiterait que ses antennes menacées soient transformées en maisons France Service.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis (programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités »). – Après les derniers attentats, les forces de sécurités étaient les « bien aimées de la République », mais, elles sont devenues depuis les « mal aimées de la démocratie ». Philippe Dominati évoquait le chiffre terrible de 54 suicides. Il faut aussi évoquer le nombre de blessés, du fait des manifestations des gilets jaunes, mais pas uniquement. De manière générale, il y a beaucoup moins de respect et d’attention vis-à-vis de ceux qui représentent l’ordre. Ceci est un sujet majeur. Certes, il y a une augmentation des dépenses de personnel, mais l’absence corrélative de moyens, au niveau administratif, des logements, des véhicules, voire des carburants, est particulièrement grave. De la même manière que nous avons eu une loi de programmation militaire, il me paraît indispensable qu’il y ait une loi de programmation relative à la sécurité

intérieure afin de garantir les moyens des forces de l'ordre. Je rappelle que 60 % de nos gendarmes ne sont pas satisfaits de leur logement : il y a donc un malaise auquel il faut apporter une attention sérieuse. Ce budget ne répond pas aux attentes.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis - . Le budget de la sécurité civile reste le parent pauvre de la mission « Sécurités », alors que les interventions sont de plus en plus importantes, à tous les niveaux.

En complément de ce que vient d'exposer Jean Pierre Vogel, je tiens à souligner que la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) a fait gagner 32 millions d'euros à l'État. En contrepartie l'État aurait dû contribuer d'autant aux investissements des SDIS, via la dotation de soutien aux investissements structurants (DSIS). En 2019, une partie des 10 millions d'euros de cette dotation avait financé les projets locaux d'investissement des SDIS. L'an prochain, plus aucun crédit de cette dotation n'abondera les SDIS. C'est assez extraordinaire, l'État a réalisé une économie nette au détriment des SDIS, et nous ne savons même pas à qui elle bénéficie.

J'étais vendredi dernier au Parlement européen, et à cette occasion, j'ai pu échanger sur l'application de la directive européenne sur le temps de travail. Jean Pierre Vogel a rappelé que, si aucune solution n'était trouvée, les SDIS devront dépenser 2,5 milliards d'euros de plus. Plusieurs autres pays sont concernés par ce problème. Notre collègue Jean Bizet, et ceux de la commission des affaires européennes, qu'il préside, sont particulièrement impliqués sur ce sujet. L'adoption d'une nouvelle directive doit être envisagée, un projet est déjà prêt. Nous sommes hélas confrontés à l'ambiguïté du ministère de l'intérieur, qui travaille encore sur la possibilité d'une dérogation à la directive européenne sur le temps de travail. Il ne faut pas s'engager dans cette voie, autrement, je crains que la situation ne s'envenime. Mais j'ai bon espoir que les parlementaires puissent peser sur ce sujet, d'autant plus avec l'appui des autres pays européens qui sont prêts à nous soutenir.

La situation de nos avions, avec les Tracker qui sont cloués au sol, est inacceptable ! Il faut résoudre au plus vite ce problème technique, et accélérer la commande de nouveaux avions. Autrement, nous serons en grande difficulté pour faire face aux feux de forêts l'an prochain.

M. Antoine Lefèvre. - À l'écoute de l'intervention de Philippe Dominati, on ne peut que souscrire à sa proposition de rejet des crédits. Le constat qu'il dresse a de quoi nous abasourdir, après une année où nos forces de sécurité ont été particulièrement sur la brèche. La profondeur du malaise est bien traduite par notre collègue rapporteur, ainsi que ses conséquences dramatiques, notamment les suicides. Ne serait-ce que pour ces raisons humaines, il nous faut être davantage à la hauteur des besoins. La hausse non maîtrisée des dépenses de personnel ne va hélas pas dans ce sens. Le

problème des heures supplémentaires non réglées et le tour de passe-passe sur le plan financier qu'il engendre sont difficilement compréhensibles. Je suivrai donc la proposition de rejeter les crédits.

S'agissant de la sécurité civile, le renouvellement de la flotte d'avions rappelé par notre collègue Jean Pierre Vogel lors de la présentation de son rapport sur la lutte contre les feux de forêts me semblait satisfaisant. Mais ce qui vient d'être dit sur la situation des Tracker est atterrant et anxiogène. Alors que les catastrophes naturelles se multiplient dernièrement, nos forces de sécurité civile devraient avoir les moyens d'y faire face. Encore une fois, ce budget n'est pas à la hauteur.

Je m'interroge sur le numéro unique. Ce sujet revient souvent alors que dans d'autres pays, en Europe, ou à travers le monde, un tel numéro unique existe déjà. L'accident récent de l'usine de Lubrizol a montré qu'il y avait encore des trous dans la raquette et des dysfonctionnements dans l'organisation des secours qui font perdre un temps précieux.

Qu'en est-il de la prime de feu ? Des mesures sont très attendues à cet égard. Savez-vous s'il y a d'ores et déjà des résultats d'évaluation sur l'utilisation de caméras individuelles embarquées pour les sapeurs-pompiers, afin d'éviter des agressions ?

M. Roger Karoutchi. - Je m'interroge sur la réforme de la préfecture de police de Paris, qui me semble particulièrement inadaptée aux enjeux de la capitale.

M. Philippe Dallier. - Le Gouvernement a annoncé vouloir remettre les services de l'État à niveau en Seine-Saint-Denis. À ce titre, il a dit prévoir de recruter 100 officiers de police judiciaire et 50 postes de reconquête républicaine, ainsi que la rénovation de deux commissariats et la création d'une prime de 10 000 euros pour tout fonctionnaire d'État qui resterait plus de 5 ans en Seine-Saint-Denis. Il faut savoir que c'est un département où les fonctionnaires restent entre 2 et 3 ans. J'aimerais savoir sur quelle action budgétaire je pourrai suivre de telles annonces, et m'assurer de leur bonne exécution. Ma seconde question concerne les amendes de police. Je vais vous donner un exemple : ma commune percevait 100 120 euros sur les amendes de police, Nous sommes passés au forfait post stationnement (FPS), les amendes de police ne génèrent donc plus de recettes, tandis que de son côté le FPS donne un rendement inférieur à ce que nous percevions précédemment. Admettons. Mais on m'a expliqué que la commune serait peut-être appelée à contribuer pour compenser les sommes affectées aux transports de la région Ile de France ? On va demander aux communes qui percevaient la recette et qui en ont moins avec le FPS de contribuer pour aller compenser les sommes affectées à la région IDF. Je voudrais comprendre.

M. Sébastien Meurant. - Nous voyons que les budgets concernant les effectifs des forces de l'ordre augmentent, j'aimerais savoir où elles se

trouvent sur le terrain. Car moi qui suis du 95 j'ai encore vu récemment un commissariat où pour une population d'un peu plus de 250 000 habitants il y a avait un seul fonctionnaire de police pour prendre les plaintes, et malheureusement elles sont nombreuses. Donc que sont conduits à faire les agents ? Ils découragent au maximum la prise de plainte. Et pour les plaignants qui vont prendre le temps de le faire, c'est plusieurs heures d'attente. Concernant les implantations des différents postes de police et de gendarmerie, je peux témoigner que, dans une ville de 16 000 habitants, qui devait avoir douze fonctionnaires, ils n'ont jamais été plus de sept. Il y a quelques années on avait dit aux maires que l'on allait fermer le poste car ils n'étaient pas assez nombreux, mais qu'on allait renforcer le poste de Taverny, qui n'était pas aux normes. Désormais le poste de Taverny est fermé et c'est celui d'Ermont qui couvre six circonscriptions dans le Val d'Oise. Par rapport au redécoupage des circonscriptions de police avez-vous une vision sur l'amélioration du service rendu au public ? Combien au final consacre-t-on aux polices municipales et polices municipales intercommunales qui complètent les forces de police nationale ?

Ma seconde question concerne les amendes. Le val d'Oise vient de perdre un investissement privé de trois milliards d'euros qui représente douze fois tous les investissements du département. Dans le même temps, si j'ai bien compris, les amendes de police vont servir à financer les transports en Île de France ? Concernant l'externalisation de la sécurité publique à des sociétés privées sur des véhicules banalisés, a-t-on une évaluation ? Ma position de principe est que la sécurité publique relève de la collectivité nationale, et donc dans ce cas elle doit rester dans le giron de l'État, faire passer un certain nombre de missions au secteur privé me heurte au plus haut point. Sur la sécurité civile il est bien sûr inquiétant d'avoir des avions au sol. Dernier point sur les véhicules qui ont huit ans en moyenne dans la police et gendarmerie. Qu'en est-il de la saisie des véhicules des trafiquants ? Des lois ont été votées mais la difficulté est qu'il faut au minimum trois ans pour récupérer un véhicule qui ne roule pas, si cela se faisait plus rapidement on résoudrait un problème pour nos forces de l'ordre.

Mme Christine Lavarde. - Je viens de trouver un premier co-signataire à l'amendement que j'ai rédigé jeudi matin, c'est parfait. En effet, la page 51 du rapport de Jean-Marc Gabouty expose très bien la situation qui est celle qui résulte au 1^{er} janvier 2018 de la mise en œuvre de la loi MAPTAM. La question qui se pose est que précédemment le Stif et la région Île-de-France avaient un reversement de recettes, proportionnel au montant réel collecté au niveau communal ou intercommunal quand la compétence a été déléguée. La loi MAPTAM a eu pour conséquence de figer le montant reversé au Stif et à la région au niveau du montant constaté en 2018, en dépit du fait que la dynamique n'est plus du tout la même. En effet, nous constatons que les recettes de stationnement ont fortement chuté avec la mise en place du FPS. Et je pense que dans l'esprit du législateur en 2016 il y avait l'idée que les communes et intercommunalités s'y retrouveraient car le

montant des FPS serait supérieur au montant précédemment encaissé avec les amendes. Mais cela n'est pas vrai, Philippe Dallier a raison. J'ai les données à l'échelle du Grand Paris Seine Ouest qui compte 330 000 habitants, en 2020 la prévision est une baisse de 3,3 millions d'euros de recettes. En conséquence, les communes vont être prélevées sur leurs recettes fiscales pour venir abonder le Stif et la région Île-de-France. Comment peut-on en même temps demander aux collectivités territoriales dans la loi d'orientation des mobilités de développer les transports collectifs, pistes cyclables, etc., financés par ces anciennes recettes d'amendes de police et de stationnement qui n'existent plus ?

M. Philippe Dallier. – C'est délirant !

Mme Christine Lavarde. – L'amendement que je déposerai reviendra simplement à proposer un reversement proportionnel. Si nous collectons moins il est logique que tout le monde perçoive moins, la commune, la région, et le STIF.

J'avais une question spécifique à Jean-Marc Gabouty, afin qu'il m'explique l'augmentation des recettes du programme 754 pour lesquelles vous soulignez 30 % d'augmentation, est-ce dû uniquement à une revalorisation du point ? Question qui est sous-jacente. J'ai du mal à comprendre, sur le terrain on constate moins de recettes, et dans le rapport on peut lire que le programme 754 passe de 478 millions d'euros en LFI 2019 à 620 millions d'euros dans le PLF 2020.

M. Gérard Longuet. – Ma première question s'adresse au rapporteur Philippe Dominati que je remercie pour la qualité de son intervention. On comptabilise 23 millions d'heures supplémentaires, ce qui représente 15 000 équivalents temps pleins, soit environ 10 % des effectifs de la police nationale. Est-ce une politique salariale ou une politique d'effectifs ? Ou les deux et dans quel esprit ? Deuxième question pour notre rapporteur Jean-Marc Gabouty. Tout le monde se réjouit de la diminution du nombre d'accidents mortels sur la route. Disposez-vous de chiffres plus précis sur l'accidentologie ? Entre les types de véhicules, les lieux de circulation, les heures, le comportement, les conditions climatiques, et enfin l'état physique du chauffeur. J'ai des doutes sur l'impact des 80 km/h au sein de cette accidentologie.

M. Patrice Joly. – En ce qui concerne la gendarmerie, vous avez évoqué une insuffisance des besoins, pour ce qui relève à la fois de l'immobilier, des matériels et du personnel, surtout avec cette diminution importante de l'allocation à la réserve opérationnelle. Sur le terrain, j'ai pu constater que les gendarmeries investissent pour témoigner de leur présence sur le territoire. La perspective des maisons France Service ne va pas rassurer les élus de territoires ruraux que nous sommes, bien au contraire. Il y a un enjeu de maillage et de présence territoriale, nos concitoyens sont très sensibles et inquiets quant à leur sécurité, c'est un sentiment qui n'a peut-

être pas beaucoup à voir avec la réalité de l'insécurité, mais il est réel. Cette insuffisance de moyens perdure depuis plusieurs années. Sur certains territoires, en pleine nuit, le temps d'une intervention peut dépasser une heure. On constate que les plaintes de nos concitoyens mais aussi des élus peinent à être enregistrées. On me rapporte également des réorientations des problématiques relevant de la police vers les maires. Ceux des communes de petite taille n'ont ni les moyens ni les compétences, ni la disponibilité pour assurer ces missions qui relèvent très clairement des services de gendarmerie.

En ce qui concerne la sécurité civile, je constate également un effet de ciseaux que subissent les territoires. Les SDIS sont sur-sollicités et des moyens complémentaires devraient donc leur être accordés. Mais les départements, qui sont les principaux financeurs des SDIS, mais aussi les plus à mêmes de leur donner des marges de manœuvre financières, se trouvent plafonnés dans l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, à 1,2 %, selon le dispositif mis en place par les contrats de Cahors. Vous avez évoqué l'épée de Damoclès qui pèse sur les SDIS avec l'application de la directive européenne sur le temps de travail au cas des sapeurs-pompiers volontaires. Les conséquences financières ont bien été mises en avant, elles sont loin d'être négligeables, en particulier pour les SDIS de taille plus modeste qui ne pourraient pas faire face à une telle situation. Je crains aussi l'impact d'une telle application de la directive sur la philosophie de notre sécurité civile en France, qui repose sur le volontariat. Il importe que cette philosophie ne soit pas remise en cause !

M. Rémi Féraud. – Sur la question des personnels et de l'ensemble de la mission, Philippe Dominati écrit dans son rapport que l'évolution n'apparaît ni soutenable ni maîtrisée. Je le rejoins sur le fait qu'elle n'est pas suffisante. Les recrutements peuvent être inutiles s'il n'y a pas les crédits d'investissement et de fonctionnement à la hauteur. S'ils n'ont pas les véhicules adaptés, en effet c'est inutile. Mais je me demande si cette augmentation des dépenses de personnel n'est pas en réalité nécessaire. Nous souffrons toujours des 10 000 effectifs supprimés dans la cadre de la RGPP. De fait, il est regrettable que ce retard soit rattrapé par un sous-investissement. C'est cette absence d'approche globale qui est préjudiciable. J'aurais deux questions : y-a-t-il des perspectives d'amélioration ? Ma deuxième question portera sur les heures supplémentaires de la police nationale : y-a-t-il des perspectives de règlement de cette crise ?

M. Jérôme Bascher. – Sur le forfait post stationnement, Jean-Marc Gabouty, est-ce que nous disposons en fonction des collectivités d'une information sur le système le plus efficace en termes de recettes ? A Philippe Dominati, vous savez, l'institut économique Molinari a expliqué que dorénavant on dépensait plus que ce qu'on avait comme recette. Pour les gendarmes c'est la même chose, ils n'ont plus de crédits pour réparer ou mettre de l'essence dans les voitures alors que c'est leur pic d'activité. Donc

avant de parler du PLF 2020 est-ce que vous avez eu connaissance que les crédits seraient dégelés pour finir l'année ?

M. Marc Laménie. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux. Les suicides de policiers et gendarmes sont très alarmants. Concernant la répartition des moyens humains, avons-nous une idée de ce que représente l'administration centrale ? Il y a de moins en moins de moyens humains dans les brigades. Certains départements n'ont plus d'argent pour entretenir les véhicules. De même, pouvez-vous m'indiquer la part de la réserve opérationnelle dans l'ensemble des effectifs ?

M. Victorin Lurel. – J'aimerais poser ma question à Jean-Marc Gabouty dont le rapport m'a vraiment éclairé, et je lui soumetts une situation. Il y a au moment où je parle une situation explosive, je n'ose pas dire insurrectionnelle, en Guadeloupe à cause des radars tourelles. Il a été décidé après signature d'un document général d'orientation (DGO) prévoyant de passer de 33 morts en 2018 à 26 morts en 2020, d'installer 100 radars tourelles, sans davantage de discussion que le DGO signé avec les élus mais ne précisant pas la densification, c'est-à-dire le nombre de radars au kilomètre. Le réseau routier de la Guadeloupe est d'un peu plus de mille kilomètres, il va donc y avoir un radar tous les 10 km en moyenne. Dans ma commune, à Vieux-Habitants, il y a deux radars, nous avons donc saisi la CNIL pour comprendre. Notre collègue Vincent Delahaye, ancien rapporteur des crédits au CAS, avait fait plusieurs préconisations : « impliquer plus étroitement tous les acteurs de la sécurité routière, anticiper les nouvelles technologies de la sécurité routière, publier sur internet une carte des équipements de contrôle automatisé intégrant la carte de l'accidentalité ». Mais je veux mieux ! C'est que nous avons déjà en Guadeloupe avec Trafikera, c'est moi-même qui l'ai installé quand j'étais président du conseil régional de Guadeloupe. L'objectif était de fluidifier la circulation, mais cela sert plutôt à la police et à la gendarmerie et on ne sait pas ce que l'on fait des images...Le Préfet nous promet des drones, des voitures banalisées, des radars mobiles mobiles, mais cela devient liberticide ! Un radar tous les 10 kilomètres, cela dépasse la question de la sécurité. Je suis pour la sécurité mais en excès cela devient liberticide. Est-ce qu'il y a des exemples de cette nature dans d'autres départements ? Pourquoi ne pas mettre plus de radars pédagogiques ? Nous sommes proches de la saturation.

M. Jean Bizet. – Je confirme les propos de Catherine Troendlé au sujet du volontariat pour le secours d'urgence aux personnes. Il n'est pas question de rouvrir la directive sur le temps de travail. Le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker l'a répété, tant au Président Gérard Larcher qu'à moi-même, depuis plus d'un an. Je suis surpris que le ministère fasse preuve de léthargie et d'entêtement en ce qui concerne un

éventuel porter-à-connaissance ou une lettre de confort sur ce point. La solution, à mon avis, est la proposition d'une nouvelle directive sur le volontariat, son écriture est d'ailleurs en cours. Nous aurons des nouvelles intéressantes sur ce sujet début décembre, à l'occasion de la prochaine réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Cela dit, une fois que cette directive serait présentée, la procédure d'adoption peut durer au minimum 18 mois à deux ans. Il faut relever que plusieurs autres pays tiennent au volontariat des sapeurs-pompiers et approuvent le portage français d'une nouvelle directive, c'est la meilleure solution.

M. Michel Canévet. – Ayant participé aux travaux de la mission d'information sur le sauvetage en mer, j'ai pu constater une pluralité de moyens entre la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) et les SDIS. Des actions pourraient-elles être entreprises pour optimiser les activités de ses acteurs ? Pourrait-on ainsi éviter que les SDIS ne se dotent de moyens matériels nautiques alors même que la SNSM est en capacité de réaliser une bonne partie des missions dans le milieu nautique ?

Une seconde question à Jean-Marc Gabouty, concernant les amendes de police. Est-ce que la perspective financière pour l'année prochaine ne lui semble pas trop optimiste, au regard des évolutions observées depuis deux ans ?

L'unification des numéros d'appel d'urgence ne permettrait-elle pas d'optimiser les moyens correspondants dans les territoires ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial (programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité »). – Je constate que c'est une triste journée dans la mesure où l'ensemble des rapporteurs spéciaux dressent en réalité le même constat. On s'aperçoit que tous les interlocuteurs ont relayé les inquiétudes du terrain. Ce constat est très largement partagé. Le problème de sous-investissement et de manque de dépenses de fonctionnement a des conséquences opérationnelles directes. En termes d'armement et de formation, il y a de réelles raisons d'être inquiets. Pendant de nombreuses années, les gendarmes bénéficiaient d'une dotation d'agrément, appelée dotation de fonctionnement des unités élémentaires, qui devait servir à acheter des équipements pour la vie de la caserne. Aujourd'hui, cette dernière est détournée de son usage, pour acheter des biens professionnels, comme des ordinateurs, faute de crédits suffisants. Sur l'externalisation du parc de véhicules ; il n'existe pas d'autres moyens aujourd'hui, mais cette solution peut être également utilisée pour éviter d'avoir à investir et masquer une certaine misère. Néanmoins, l'externalisation me paraît utile, surtout dans un contexte de vieillissement du parc et de dépenses contraintes. D'autres moyens de rajeunir le parc d'automobiles existent, comme l'attribution aux unités de véhicules saisis. Je regrette néanmoins que cela se développe lentement, en raison notamment du manque d'engagement des magistrats. En plus, cela a un coût, car les

véhicules saisis ne rentrent pas toujours dans les standards du parc des deux forces. En réalité, ces voitures saisis ne sont utilisées que par des unités spécialisées, comme les BAC ou la police judiciaire, ou servent de véhicules de liaison. Ils demeurent toutefois assez difficiles à intégrer à la gestion courante des services de sécurité.

S'agissant des heures supplémentaires au sein de la police nationale ; elles ont toujours existé, mais elles ont connu un pic particulièrement important ces dernières années lié, notamment, à la mobilisation des forces dans le contexte terroriste et au maintien de l'ordre public. C'est la première fois qu'il y a un début de réponse de la part du ministère. La mission « Sécurités » comprend en effet des crédits visant à limiter le flux pour l'année prochaine, tandis que des mesures réglementaires vont être prises pour limiter le recours aux heures supplémentaires par les chefs de service. Il y a donc un début de perspective sur ce sujet. Ce problème est colossal, car les heures supplémentaires non remboursées sont compensées par des départs à la retraite anticipés, parfois de plusieurs mois, qui entraînent de véritables trous opérationnels.

J'attends de ce ministère des réformes de structure et notamment en Ile-de-France. Le développement des polices municipales fournit un point de comparaison parfois inquiétant, face à une police nationale qui n'a plus de moyens. À titre d'exemple, mes interlocuteurs m'ont indiqué que le fonctionnaire qui a abattu le terroriste lors de l'attentat à la préfecture de police de Paris sortait de formation, sinon il aurait eu du mal à le neutraliser, car les formations au tir sont très largement déficitaires, faute de crédits suffisants.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial (programmes « Sécurité routière » et CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » de la mission « Sécurités »). – Concernant l'accidentologie et la typologie il y a un certain nombre d'éléments dans le rapport, pages 16 et 17, selon la catégorie d'usagers, la classe d'âge, la région, les facteurs comportementaux, le sexe etc. néanmoins ce qui est toujours sujet à interprétation ce sont les raisons multifactorielles des accidents. Quand une personne a un accident en dépassant 80 km/h, et en même temps a consommé de la drogue, il peut être difficile de distinguer la part de chaque cause. Or, nous sommes bien souvent sur du multifactoriel. Ensuite, le dispositif actuel sur les 80 km/h ne doit pas être encore pleinement satisfaisant puisque nous aurons un nouvel indicateur à compter de 2020 afin de disposer d'une vision différenciée des accidents « hors agglomération, hors autoroutes ». Cela montre par ailleurs que l'on peut toujours approfondir notre information. La baisse des accidents et des décès a principalement concerné comme vous le verrez les véhicules légers et les poids lourds. Alors que sur les autres catégories, nous constatons une baisse moins importante, notamment sur les piétons, et il y a, par ailleurs, une

augmentation sur les cyclos. Nous n'avons pas encore de statistiques sur les trottinettes.

Concernant la question de Victorin Lurel sur le territoire de la Guadeloupe, ce qui m'étonne dans ce que vous dit le préfet, c'est que 100 radars tourelles c'est énorme, vous auriez 8 % des radars tourelles pour 0,8 % de l'accidentalité, ce qui ne paraît pas plausible. Je vais interroger le délégué à la sécurité routière. Surdensifier à ce point ce territoire serait démesuré.

À Michel Canévet, sur l'optimisme des perspectives financières, je l'ai effectivement souligné dans mon rapport. Nous sommes sur un exercice paradoxal, d'un côté nous souhaitons augmenter les recettes mais en même temps tarir leurs sources que sont le manque de discipline et le nombre d'accidents, comme d'ailleurs sur d'autres taxes, les tabacs ou l'alcool.

Sur l'expérimentation de la sous traitance, question posée par Sébastien Meurant, l'expérience a été menée dans des départements de Normandie et doit être étendue à sept régions. Il n'y a pas assez de recul sur ce début d'expérience. Je rappelle que l'itinéraire, le véhicule, le matériel et les trajets restent sous contrôle et détermination de l'État, seul le chauffeur n'est plus un agent de l'État. Les premières années, un problème matériel a fait perdre du temps, la nécessité de disposer de locaux de garage à proximité des parcours, ce dernier est désormais réglé. Nous n'avons pas encore assez de recul mais il semblerait en réalité que ce système n'est pas aussi efficace qu'espéré, cela demande néanmoins confirmation.

Concernant la structure par type de commune non il n'y a pas cette précision. Sur l'incidence de la décentralisation du stationnement payant, j'ai posé la question au délégué à la sécurité routière, j'ai eu une réponse pour le moins complexe d'une page et demie. Entre l'AFITF, le STIF et cette partie du CAS il y a des liens mais qui sont à géométrie variable selon que vous vous situez dans la région Ile-de-France ou dans le reste de la France. Il y a une affectation de 53 % en direction des collectivités territoriales, l'AFITF est vraiment la variable d'ajustement, ce qui n'est pas un bon système puisque l'État doit apporter un correctif en PLFR. En 2018 il était prévu que l'AFITF perçoive 450 millions d'euros, alors qu'en 2020, le PLF prévoit 193 millions d'euros. Je rappelle que l'AFITF est l'organisme qui finance l'ensemble des infrastructures en France soit en co-financement dans le cadre des Contrats de plan État-Région, soit en direct sur des aménagements ferroviaires, fluviaux et routiers. Le budget total, de 2,4 milliards d'euros, est financé par les droits sur les sociétés autoroutières à hauteur de 700 millions d'euros, une part de la TICPE pour 1,2 milliard d'euros et 450 millions d'euros des amendes des radars. Ensuite, je rappelle que la loi d'orientation des mobilités a porté l'objectif du budget de l'AFITF à 3,6 milliards d'euros. Or nous procédons à cette augmentation avec des recettes budgétaires qui sont pour partie des variables d'ajustement. C'est pourquoi je propose de réformer complètement ce compte d'affectation spécial, qui est beaucoup trop alambiqué, qui manque de lisibilité et même de logique.

Au niveau de l'Île-de-France, la part qui revient au Syndicat des transports d'Île-de-France est prioritaire ce qui pénalise potentiellement les communes selon leur situation et la politique qui a été décidée. On n'a pas un état des lieux collectivité par collectivité sur l'ensemble de la France, certaines ont été gagnantes et d'autres perdantes.

Le dispositif qui nous est indiqué est qu' « à compter de la répartition du produit des amendes de police effectuée en 2019, le Stif et la région Île-de-France percevront les mêmes sommes au titre des amendes de police que celles perçues en 2018. Ces sommes correspondaient à 75 % du produit des amendes destinées aux communes d'Île-de-France en 2018. Par conséquent, en application de l'article L. 2334-25-1 du code général des collectivités territoriales, les communes franciliennes percevront l'intégralité du produit correspondant aux amendes de police dressées sur leur territoire mais acquitteront une contribution fixe correspondant exactement aux montants de la contribution de la commune en 2018 destinée au Stif et à la région Île-de-France ». Certaines communes d'Île-de-France sont soumises à un prélèvement sur douzième de fiscalité, pour un montant total de 13,9 millions d'euros.

Mme Christine Lavarde. – En 2019 on percevait encore des recettes au titre des années antérieures, donc en 2020 cela va être l'effet en année pleine de la réforme.

M. Jean-Marc Gabouty. – Nous avons les résultats de 2018, or ce n'est pas une bonne année de référence car la mise en place du stationnement payant s'est faite progressivement. 2019 sera une meilleure année de référence. Je pense que la revendication principale doit être l'augmentation de la part des collectivités au sein du CAS, surtout pour celles qui sont perdantes, car le fait que la part État augmente du même niveau n'est pas logique.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – En réponse à Antoine Lefèvre, le numéro unique est effectivement un projet attendu et une volonté affichée par le président de la République. L'annonce récente de la ministre de la santé relative à la création du service d'accès aux soins (SAS) serait un facilitateur pour l'émergence d'un tel numéro unique, alors que nous avons aujourd'hui le 15, le 17, le 18, le 112, le 115...

M. Jérôme Bascher. – C'est le numéro unique avec un « S » !

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial (programme « Sécurité civile). ... Le SAS permettrait d'orienter les patients soit vers une consultation en ville, soit vers une téléconsultation, ou alors vers les urgences. La Fédération des sapeurs-pompiers de France considère qu'il faudrait que le 112 soit le numéro unique pour les secours d'urgence et le 116-117 pour orienter vers les médecins généralistes de garde. La vraie question que soulève ce numéro unique est celle des plateformes communes

de traitement des appels d'urgence. De telles plateformes favoriseraient encore davantage une meilleure coordination des secours.

La question de la prime de feu est bien intégrée dans les réflexions menées par les différents groupes de travail de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), à la suite des revendications exprimées par les sapeurs-pompiers professionnels. Nous en saurons davantage sur les suites qui y seront données dans les mois qui viennent. Nous n'avons pas encore de retour sur l'expérimentation récente de l'utilisation des caméras individuelles par les sapeurs-pompiers.

Au sujet de la flotte, des crédits sont toujours prévus pour le maintien en condition opérationnelle (MCO). Les sept Tracker sont en fait arrêtés à la suite d'un problème sur le train d'atterrissage, survenu début septembre. Aussi, par précaution, ces avions ne peuvent pas voler tant que l'origine de cette défaillance technique n'est pas connue.

Patrice Joly a bien fait de rappeler les conséquences du pacte de Cahors sur les départements. Ces derniers sont en effet la variable d'ajustement dans le financement des SDIS, les contributions des autres collectivités étant contraintes. Il revient donc aux départements de financer les dépenses nouvelles de SDIS.

La baisse de la dotation de soutien aux investissements structurants ne fait que compliquer la situation financière des SDIS.

Vous avez été nombreux à vous inquiéter de l'avenir du volontariat chez les sapeurs-pompiers. Il faut le marteler : le volontariat est la colonne vertébrale des secours en milieu rural. Les casernes majoritairement professionnalisées ne se retrouvent que dans le milieu urbain, même si bien sûr, il y a des sapeurs-pompiers professionnels en milieu rural. Le volontariat ne doit pas être remis en cause ! Le coût qu'entraînerait l'application de la directive pour les SDIS en France, à la suite de l'arrêt « Matzak » de la Cour de justice de l'Union européenne, a donc été évalué à 2,5 milliards d'euros. Les départements seraient incapables d'y faire face.

Quant à la question de Michel Canévet, relative à d'éventuelles mutualisations entre les SDIS et la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), je ne suis pas certains qu'il y ait des redondances entre les moyens de la SNSM, qui par ailleurs en manque, et ceux des SDIS. Ce sujet mérite d'être creusé.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous propose de passer au vote sur l'ensemble de la mission « Sécurités ».

La commission a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Sécurités ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons à présent l'article 78 *septdecies*, rattaché à la mission « Sécurités », et l'amendement n°1 présenté par le rapporteur Jean Pierre Vogel sur cet article.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. Cet article prévoit de généraliser la possibilité de réaliser des évacuations d'urgence de victimes par les associations agréées de sécurité civile. Cette possibilité est actuellement circonscrite dans le ressort de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille.

Que les choses soient claires : je partage complètement l'objectif poursuivi par cet article, qui est d'assurer sur l'ensemble du territoire la continuité de la prise en charge des victimes secourues par ces associations, jusqu'à leur transfert vers un établissement de santé. Mais cette mesure n'a aucune incidence directe sur les charges de l'État, et ne doit dès lors pas figurer dans la présente loi de finances, dont le domaine est encadré par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Son adoption dans le texte définitif l'exposerait à une censure du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, la rédaction de cet article soulève plusieurs difficultés et mériterait d'être améliorée, afin de garantir notamment la pleine maîtrise des services d'incendie et de secours dans le recours aux moyens complémentaires qu'offriraient les associations agréées de sécurité civile dans leurs opérations de secours d'urgence aux personnes.

Ainsi amélioré, cet article pourrait être repris dans un texte spécifique.

L'amendement n°1, présenté par le rapporteur spécial, a été adopté. En conséquence, la commission a décidé de proposer au Sénat la suppression de l'article 78 *septdecies*.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous propose de passer au vote sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurité » et de supprimer l'article 78 *septdecies*. Elle a proposé, en revanche, d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- M. Éric MORVAN, directeur général ;
- M. Simon BABRE, directeur des ressources et des compétences ;
- Mme Sarah BAYAT, adjointe à la conseillère budgétaire.

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- M. Richard LIZUREY, directeur général ;
- M. Christian RODRIGUEZ, major général de la gendarmerie nationale ;
- M. Sébastien JOUGLAR ;
- M. Lucas TROTOUIN, attaché d'administration.

Syndicat Alliance

- M. Stanislas GAUDON, secrétaire administratif général ;
- M. Pascal DISANT, délégué national Analyse Prospective et Communication.

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA FASMI)

- M. Laurent MASSONEAU, secrétaire général de l'Union des Officiers UNSA ;
- M. Thomas TOUSSAINT, délégué de l'UNSA POLICE ;
- M. Claude FOURCAULX, délégué de l'Union des Officiers UNSA.

Unité SGP POLICE - FO

- M. Franck FIEVEZ, secrétaire national ;
- M. Fabrice SOULET, secrétaire national.