

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 29a
Sécurités

(Programmes 152 « Gendarmerie nationale », 176 « Police nationale »
et 207 « Sécurité et éducation routières »)

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Rapporteur spécial : M. Bruno BELIN

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. LES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »	7
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2025	7
B. UNE PAUSE DANS LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, DANS UN CONTEXTE DE SCHÉMA D'EMPLOIS NUL EN 2025	10
C. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN REBOND DE L'INVESTISSEMENT, MASQUANT UN DÉFICIT STRUCTUREL EN LA MATIÈRE	12
II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ».....	16
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS » (CAS « RADARS »)....	18
A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2025.....	20
B. LE « CAS RADARS » MANQUE DE LISIBILITÉ ET NE REFLÈTE PAS L'EFFORT FOURNI AU TITRE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE	21

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'exécution 2025 de la mission « Sécurités » s'établit à **26,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **25,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, soit **26,1 milliards d'euros en AE** et **25,3 milliards d'euros en CP**, l'exécution apparaît conforme en AE et supérieure de **531 millions d'euros en CP**. Elle marque une différence avec l'exercice 2024, la progression des CP exécutés ralentissant nettement, à **+ 1,2 %**.

2. Les programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale » ont consommé 25,21 milliards d'euros en AE et 24,76 milliards d'euros en CP. L'exécution s'élève à 13,55 milliards d'euros en AE et 13,49 milliards d'euros en CP pour la **police nationale**, et à 11,66 milliards d'euros en AE et 11,27 milliards d'euros en CP pour la **gendarmerie**. **Par rapport à 2024, les crédits exécutés progressent de 3,3 % en AE et de 1,3 % en CP à l'échelle des deux forces.**

3. **L'exercice 2025 a été moins heurté que l'exercice 2024**, en dépit de la mise en œuvre des services votés en début d'année. Les mouvements de crédits en gestion sont demeurés d'ampleur plus limitée : **- 50 millions d'euros en CP** contre - 216 millions d'euros en 2024, tandis que les crédits ouverts en loi de finances de fin de gestion¹ se sont élevés à **180 millions d'euros en CP**, contre 824 millions d'euros l'année précédente. La gestion a toutefois encore été affectée par plusieurs événements conjoncturels, notamment la Nouvelle-Calédonie, Mayotte après le cyclone Chido, le cyclone Garance et la saison des feux.

4. **La progression des dépenses de personnel connaît une pause**, bien qu'elles demeurent structurellement élevées. **Pour la police et la gendarmerie nationales, elles augmentent ainsi de 1,2 % en 2025**, soit 255 millions d'euros. Hors CAS « Pensions », elles sont même en recul de 0,8 % (+ 0,1 % pour la gendarmerie et - 1,4 % pour la police nationale), soit - 105 millions d'euros, en dépit des mesures catégorielles actées en 2025.

¹ Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

5. Les dépenses d'investissement progressent en 2025 (677 millions d'euros exécutés en CP pour les deux forces), **mais restent faibles au regard des besoins**, contrairement à l'esprit de la LOPMI. La gendarmerie connaît un rebond marqué, avec une exécution supérieure à la programmation initiale, notamment au titre des véhicules et de l'immobilier. Si la police nationale voit ses crédits d'investissement exécutés augmenter par rapport à 2024, elle demeure en nette sous-exécution de ses crédits initiaux d'investissement. Les dépenses d'investissement, victimes structurelles d'un effet d'éviction au profit des dépenses de personnel et d'équipement, ne représentent que 2,7 % des dépenses exécutées des deux forces, en dépit d'importants besoins notamment immobiliers, numériques et en matière de moyens mobiles.

6. L'exécution 2025 appelle enfin une attention particulière sur la sécurité routière et le CAS « Radars ». Les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » sont exécutés à **65,0 millions d'euros en AE** et **60,1 millions d'euros en CP**, nettement en deçà de la LFI et de l'exécution en 2024. Cette sous-exécution intervient alors que **les résultats de sécurité routière se dégradent**, avec **3 515 personnes décédées sur les routes de France en 2025**, soit + **2,4 %** par rapport à 2024. Le CAS « Radars » dégage un solde positif de **37 millions d'euros**, mais son manque de lisibilité demeure : seulement **61 %** de ses dépenses présentent un lien avec la sécurité routière.

I. LES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2025

Pour la troisième année d'application de la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur¹ (LOPMI), les crédits initiaux ouverts en loi de finances pour 2025 pour l'ensemble de la mission « Sécurités » s'élevaient à 26,1 milliards d'euros en AE (en hausse de 2,7 %) et à 25,3 milliards d'euros en CP (en progression de 3,9 %). **L'exécution atteint 26,1 milliards d'euros en AE (- 0,1 % par rapport à la loi de finances initiale) et 25,8 milliards d'euros en CP (+ 2,1 %).**

La loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur

La LOPMI présente les orientations financières et stratégiques pour le ministère de l'Intérieur pour les années 2023 à 2027, notamment pour la police et la gendarmerie nationales.

Le budget du ministère de l'Intérieur, qui porte sur plusieurs missions budgétaires², passerait, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », de 20,78 milliards d'euros en CP en 2022 à 25,35 milliards d'euros en CP en 2027 (+ 4,57 milliards d'euros des crédits annuels, soit + 22,0 %). Au total, la hausse de budget cumulée sur les cinq années 2023-2027 atteindrait environ 15 milliards d'euros.

S'agissant des axes stratégiques, le rapport annexé au projet LOPMI présente différents objectifs et décisions pluriannuelles pour les forces de sécurité intérieure. Ils sont orientés par plusieurs objectifs principaux : être à la hauteur de la révolution numérique, doubler la présence des forces de sécurité sur le terrain à l'horizon 2030 et mieux anticiper les menaces et les crises.

Source : LOPMI et commission des finances

L'exécution des crédits en 2025 s'est opérée dans un **contexte riche en événements** pour les programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale », qui regroupent 96 % des CP consommés au sein de la mission. En effet, l'année 2025 a connu **une mobilisation particulièrement**

¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

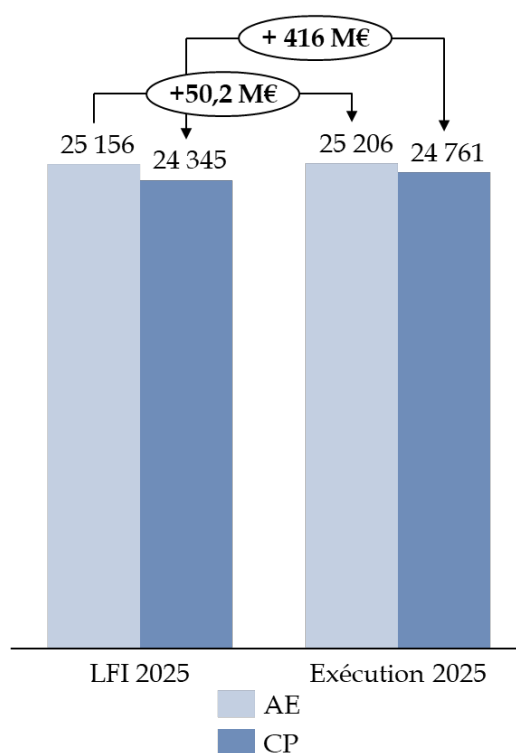
² Il couvre trois missions (« Sécurités », « Administration générale et territoriale de l'État », et « Immigration, asile et intégration »), le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et les taxes affectées à l'ANTS (Agence nationale des titres sécurisés). Sont toutefois exclus du périmètre de la LOPMI le programme 232 « Vie politique » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », les programmes 754 et 755 du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et les programmes « Outre-mer ».

intense des forces de sécurité intérieure. Au travail quotidien s'est notamment ajoutée la gestion de crises majeures comme celles en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, ainsi que la sécurisation de la Conférence des Nations unies sur l'Océan (UNOC) à Nice.

En 2025, la **loi de finances initiale** prévoyait, pour les deux programmes, un montant de crédits de 25,2 milliards d'euros en AE et de 24,3 milliards d'euros en CP. **Si les CP sont légèrement sur-exécutés, à hauteur de 1,7 % (416 millions d'euros), les AE connaissent en revanche une exécution globale conforme à la prévision initiale (+ 0,2 %, soit + 50 millions d'euros).** En un an, le montant des crédits exécutés a augmenté, de 3,3 % en AE et de 1,3 % en CP.

Écarts entre la loi de finances pour 2025 et l'exécution 2025 pour les programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les deux programmes connaissent toutefois une exécution différente. Les crédits exécutés du programme 152 « Gendarmerie nationale » sont supérieurs de 2,9 % en AE et de 3,5 % en CP aux crédits initiaux. Pour le programme 176 « Police nationale », ils sont en très légère hausse en CP (+ 0,3 %) mais sont en baisse en AE, de - 2,0 %.

**Exécution des crédits des programmes 152 « Gendarmerie nationale »
et 176 « Police nationale » en 2025**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés 2024	Loi de finances initiale (LFI) pour 2025	Crédits exécutés 2025	Évolution des crédits exécutés 2025-2024	Exécution 2025 par rapport à la LFI 2025
Police nationale	AE	13 276,8	13 828,7	13 547,3	+ 2,0 %	98,0 %
	CP	13 443,2	13 453,5	13 489,8	+ 0,3 %	100,3 %
Gendarmerie nationale	AE	11 118,3	11 327,3	11 658,9	+ 4,9 %	102,9 %
	CP	11 009,9	10 891,8	11 271,6	+ 2,4 %	103,5 %
Total	AE	24 395,1	25 156,0	25 206,2	+ 3,3 %	100,2 %
	CP	24 453,1	24 345,3	24 761,4	+ 1,3 %	101,7 %

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

L'exercice 2024 avait constitué une année de tension budgétaire exceptionnelle. Les forces de sécurité intérieure avaient dû faire face simultanément à la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques, à une mobilisation très forte en Nouvelle-Calédonie, à d'autres crises ultramarines et à des annulations de crédits en début d'année. Les ouvertures de crédits en fin de gestion avaient permis de résoudre les tensions les plus immédiates, mais au prix d'arbitrages contraints et d'effets d'éviction sur les dépenses pilotables.

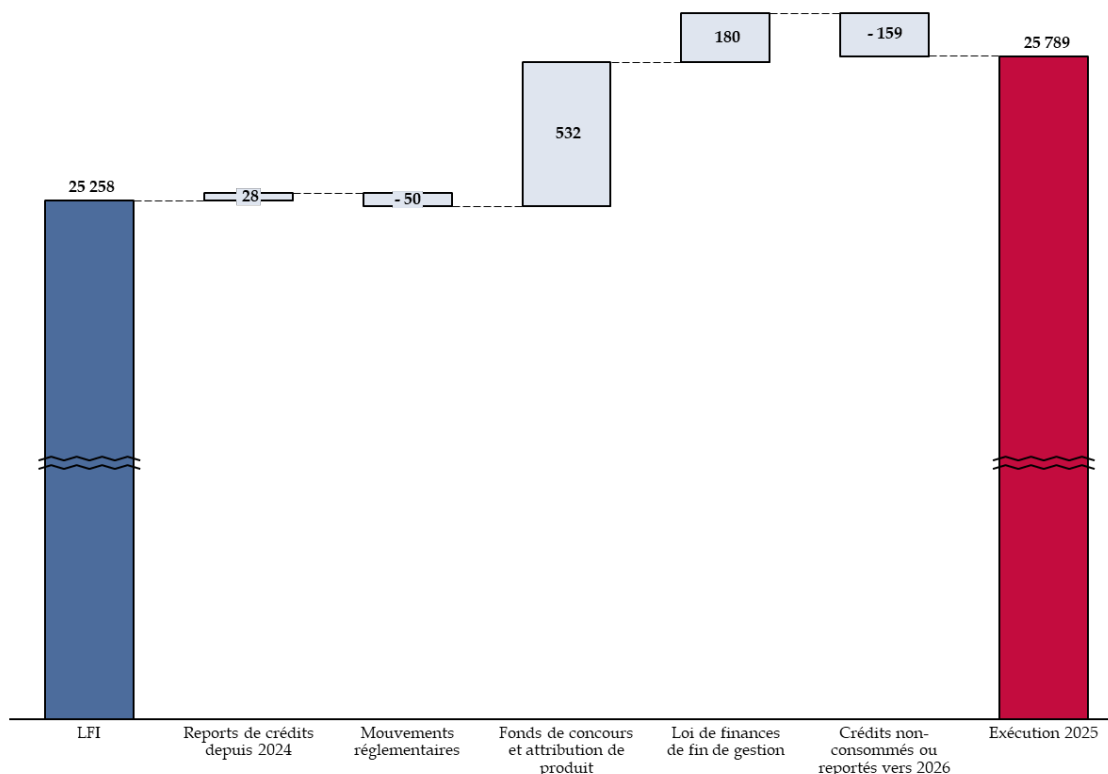
L'exercice 2025 a été moins mouvementé, en dépit d'un début d'exécution marqué par les services votés, en l'absence de loi de finances initiale promulguée fin décembre 2024. **Les mouvements de crédits nets pour l'ensemble de la mission représentent - 50 millions d'euros en CP¹,** contre - 216 millions d'euros l'année précédente, **et les ouvertures en loi de finances de fin de gestion² s'établissent à 180 millions d'euros en CP,** contre 824 millions d'euros en 2024.

¹ Dont le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits, qui a annulé 15 millions d'euros d'AE pour la gendarmerie et 46,5 millions d'euros d'AE et 36,5 millions d'euros de CP pour la police nationale.

² Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

Exécution budgétaire de la mission en CP pour l'exercice 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de la Cour des comptes¹

B. UNE PAUSE DANS LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, DANS UN CONTEXTE DE SCHÉMA D'EMPLOIS NUL EN 2025

Dans le contexte de l'examen du projet de LOPMI, la Première ministre Élisabeth Borne avait annoncé, le 6 septembre 2022, la **création d'environ 8 500 postes de policiers et gendarmes entre 2023 et 2027**, poursuivant sur la lancée du quinquennat précédent.

Concrètement, sur la période de 2023 à 2027, il est attendu (selon les données recueillies par le rapporteur spécial², qui ne sont pas inscrites dans le dispositif ou le rapport annexé de la LOPMI) un schéma d'emplois de + 3 540 ETP pour la gendarmerie nationale et + 3 872 pour la police nationale, soit un total légèrement inférieur à 7 500. En 2023, le schéma d'emplois prévu a été exécuté pour les deux forces conformément aux objectifs (respectivement + 950 et + 1 947 ETP³), de même qu'en 2024 (+ 1 045 et + 1 139 ETP).

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Sécurités », avril 2026, Cour des comptes.

² Réponses de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la police nationale aux questionnaires du rapporteur spécial.

³ Contre un objectif de + 1 907 ETP.

En 2025, alors que le schéma d'emplois attendu était de + 500 ETP pour la gendarmerie et de + 356 ETP pour la police nationale, il a été gelé par la loi de finances initiale pour 2025. En exécution, la gendarmerie respecte cette cible après neutralisation des mouvements de périmètre, tandis que la police nationale présente un schéma d'emplois très légèrement positif de + 37 ETP.

Si l'absence de création d'effectifs en 2025 pouvait s'expliquer par la situation très dégradée des finances publiques, **elle a induit des contraintes fortes** pour la réalisation des missions des forces de sécurité intérieure, dans un contexte sécuritaire toujours plus tendu.

En dépit de redéploiements internes à chaque force, le schéma d'emplois nul **a freiné la réalisation de montées en charge dans certains domaines**, à l'image, pour ce qui concerne la police nationale, d'une intensification encore supérieure de la lutte contre l'immigration irrégulière, de l'ouverture de nouveaux centres de rétention administrative (CRA) et du renforcement de la lutte contre la criminalité organisée.

S'agissant de la gendarmerie nationale, le schéma d'emplois nul a freiné la mise en œuvre du plan de création des **239 nouvelles brigades de gendarmerie**, présenté le 2 octobre 2023 par le Président de la République et dont le principe avait été annoncé dans le cadre de la LOPMI¹. Selon les informations transmises au rapporteur spécial², le calendrier prévisionnel prévoyait initialement l'ouverture de 80 nouvelles brigades en 2024 puis de 57 en 2025. Au 31 décembre 2024, les 80 premières brigades (28 fixes et 52 mobiles) étaient effectivement en place, dans 64 départements de métropole et 8 départements ou collectivités d'outre-mer. **Toutefois, alors que les prévisions d'ouverture de nouvelles brigades sont étroitement corrélées avec celles de hausses d'effectifs**, le gel de ces dernières en 2025 a conduit à renoncer à la création d'une partie des 57 brigades additionnelles pour 2025, seules **10 étant effectivement créées à compter de décembre**, selon les informations de la Cour des comptes³.

Dans ce contexte, **les dépenses de personnel des deux forces ont ralenti leur progression en 2025**. Elles augmentent ainsi de **1,2 % en 2025**, soit 255 millions d'euros. **Hors CAS « Pensions », elles sont même en recul de 0,8 %** (+ 0,1 % pour la gendarmerie et - 1,4 % pour la police nationale), soit - 105 millions d'euros, en dépit des mesures catégorielles actées en 2025. Ces dernières ont représenté 66 millions d'euros pour la police nationale et 64 millions d'euros pour la gendarmerie.

Néanmoins, sur plus longue période, le cumul des **effets « volume »** (hausse des effectifs) **et « valeur »** (hausse des rémunérations) **a conduit à une augmentation nette des dépenses de personnel** pour les deux forces. Il

¹ Dans le rapport annexé de la LOPMI, il est annoncé la création de 200 nouvelles brigades.

² Réponses de la direction générale de la gendarmerie nationale au questionnaire du rapporteur spécial.

³ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Sécurités », avril 2026, Cour des comptes.

convient pour l'avenir d'assurer la compatibilité des objectifs de hausse d'effectifs et de hausse de rémunération des personnels.

Par ailleurs, le rapporteur spécial constate que la montée en puissance de la réserve opérationnelle constitue un élément positif, mais encore insuffisant. Si la gendarmerie progresse vers son objectif de **50 000 réservistes**, la police nationale reste éloignée de sa cible de **30 000 réservistes**, malgré une hausse notable de ses recrutements. Surtout, le nombre de jours d'emploi par réserviste est en retrait, ce qui limite l'effet opérationnel réel de la progression des effectifs inscrits dans les réserves.

C. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN REBOND DE L'INVESTISSEMENT, MASQUANT UN DÉFICIT STRUCTUREL EN LA MATIÈRE

En 2025, les crédits hors titre 2 exécutés pour les deux forces s'établissent à **4,34 milliards d'euros en AE** et à **3,89 milliards d'euros en CP**. Ils sont en hausse de 14,7 % par rapport à 2024 en AE (+ 556 millions d'euros), et de **1,4 % en CP** (+ 53 millions d'euros).

Cette évolution conduit à **maintenir les équilibres globaux en vigueur entre ces deux types de crédits au sein des deux programmes**. Les dépenses de personnel continuent ainsi de représenter près de 85 % des crédits, un niveau élevé, contre un peu plus de 15 % pour les dépenses hors titre 2.

Part des dépenses de personnel dans l'ensemble des crédits exécutés de la « Police nationale » et de la « Gendarmerie nationale »

(en CP, en millions d'euros, en exécution)

		2024	2025
Police nationale	Titre 2	11 528	11 704
	Total	13 443	13 490
	Titre 2 / Total	85,8 %	86,8 %
Gendarmerie	Titre 2	9 083	9 163
	Total	11 010	11 272
	Titre 2 / Total	82,5 %	81,3 %
Total	Titre 2	20 612	20 867
	Total	24 453	24 761
	Titre 2 / Total	84,3 %	84,3 %

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

Une analyse plus détaillée de l'évolution des crédits exécutés au sein de la catégorie « hors titre 2 » révèle que par rapport aux crédits exécutés en 2024, ce sont les **dépenses d'investissement** qui augmentent le plus en volume en 2025, de **120,6 % en AE** (+ 378 millions d'euros) et **de 32,8 % en CP** (+ 167 millions d'euros). Les **dépenses de fonctionnement** connaissent des mouvements plus limités par rapport à 2024, en hausse en AE de 3,5 % (+ 121 millions d'euros) et en baisse en CP de - 3,2 % (- 104 millions d'euros).

En matière d'investissement, la dynamique est plus forte, cette année, pour la gendarmerie que pour la police nationale. Pour la première, les dépenses d'investissement exécutées connaissent en 2025 un rebond significatif, avec **449 millions d'euros d'AE** et **322 millions d'euros de CP**, soit respectivement **114 %** et **107 %** des crédits initiaux et une **hausse de 190 % en AE** et **de 73 % en CP par rapport à l'exécution 2024**. Cette tendance a permis de fortement augmenter les crédits exécutés en faveur des **moyens mobiles** (203 millions d'euros consommés en AE et 169 millions d'euros en CP) de la gendarmerie, **4 554 véhicules ayant été commandés**, ce qui se justifie amplement au regard des besoins et permet de rattraper une petite part du retard pris en la matière.

De même, **l'investissement immobilier** a nettement progressé, pour s'établir à **295 millions d'euros en AE** et 144 millions d'euros en CP. Cet effort est bienvenu, notamment après l'insuffisance de l'investissement immobilier observée dans les années passées. Il a permis d'engager, de poursuivre ou de réaliser plusieurs opérations importantes, parmi lesquelles la réhabilitation de la caserne de Babylone à Paris, la construction d'hébergements à Malakoff, la réhabilitation de la caserne Joffre à Lorient, la réhabilitation d'une caserne à Aurillac ou encore l'extension de la réhabilitation de la caserne de Chamonix au profit du peloton de gendarmerie de haute montagne.

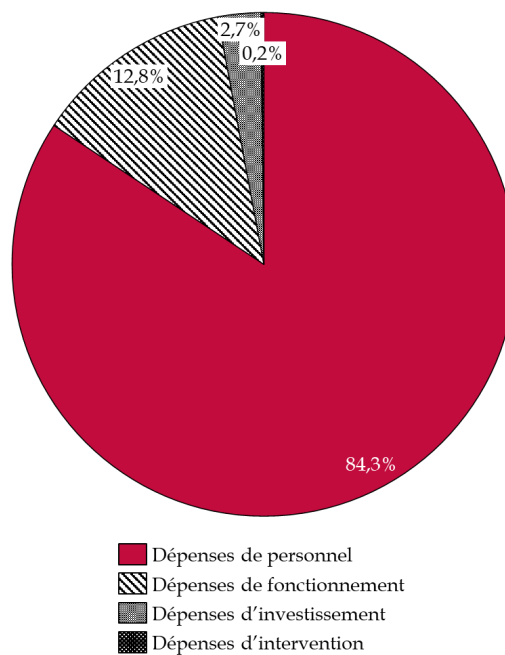
Pour la police nationale, la dynamique est moins nette, mais elle demeure notable. Si la progression des dépenses d'investissement exécutées est de 53 % en AE (+ 84 millions d'euros), elle est de 10 % en CP (+ 31 millions d'euros). Cette hausse est mise au service principalement des **moyens mobiles** (118 millions d'euros consommés en AE et 108 millions d'euros en CP) – **3 462 véhicules** ayant pu être acquis en 2025, soit un niveau permettant de rattraper une petite part du retard pris – et, plus faiblement, des AE en matière d'immobilier (70 millions d'euros consommés en AE et 189 millions d'euros en CP).

Néanmoins, **la dynamique favorable des dépenses d'investissement exécutées en 2025 doit être relativisée.** D'une part, elle connaît des **limites importantes**, puisque, pour la police nationale, les crédits d'investissement initiaux n'ont été consommés que pour une faible part, à savoir 45 % en AE et 77 % en CP. En outre, elle **doit être interprétée à l'aune de l'absence de hausse d'effectifs en 2025**, qui a libéré des marges de manœuvre qui n'existaient pas dans les années passées. D'autre part, et plus globalement, **les**

crédits d'investissement continuent de ne représenter qu'une très faible part des crédits consommés par les deux forces, à savoir 2,7 %.

Ventilation des crédits consommés par la gendarmerie et la police nationales par types de dépenses

(en pourcentage)



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

Cette situation, contraire à l'esprit de la LOPMI, qui souhaitait renforcer la part des investissements, s'explique sur longue période principalement par un **effet d'éviction des dépenses de personnel, très dynamiques, et de fonctionnement sur l'investissement**, davantage pilotable et donc sujet à des arbitrages budgétaires défavorables.

Cette évolution doit interpeller, d'autant que les besoins notamment en **véhicules** et en **investissement numérique et immobilier** sont significatifs. Le rapporteur spécial avait ainsi fait état de besoins importants concernant l'immobilier de la gendarmerie nationale, face à un parc vétuste, dans un rapport récent¹. Pour rappel, les besoins d'investissement immobilier de la gendarmerie sont de **400 millions d'euros par an**, niveau qui doit progressivement être atteint. En outre, plusieurs opérations ont encore dû être reportées, ce qui interroge quant à l'adéquation entre la programmation et les capacités budgétaires réelles de réalisation à ce jour.

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'immobilier de la gendarmerie nationale, M. Bruno BELIN, déposé le 10 juillet 2024.

Plus largement, pour garantir l'opérationnalité des forces, la qualité des infrastructures et des lieux de travail - et de vie pour les gendarmes - et une bonne gestion financière à long terme (en évitant la dégradation des équipements par des investissements réguliers), il est nécessaire d'assurer un niveau d'investissement suffisamment élevé.

II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »

Le **programme 207 « Sécurité et éducation routières »**, qui ne comprend pas de dépenses de personnel¹, retrace une partie des dépenses réalisées par l'État pour réduire le nombre d'accidents de la route à travers des mesures de prévention, d'information et d'éducation routières. Il ne représente qu'une **fraction très minoritaire de l'effort de l'État en faveur de la sécurité routière**, politique par nature interministérielle, également financée par les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », par le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »² et par d'autres missions budgétaires.

En 2025, les crédits initiaux sur le programme 207 s'élevaient à **83,6 millions d'euros en AE** et **82,1 millions d'euros en CP**. L'exécution est nettement inférieure, à **65,0 millions d'euros en AE** et **60,1 millions d'euros en CP**. Le programme a donc été exécuté à hauteur de **78 % en AE** et **73 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale.

Récapitulation de l'exécution 2025 du programme 207

(en millions d'euros)

Type de crédit	Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	Évolution 2025/2024	Taux d'exécution 2025/LFI
AE	73,0	83,6	65,0	- 11,0 %	77,7 %
CP	70,1	82,1	60,1	- 14,2 %	73,2 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025

Cette sous-exécution s'explique par **l'effet cumulé du décret d'annulation du 25 avril 2025³**, qui a annulé environ 15,5 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme, et de **la loi de finances de fin de gestion pour 2025⁴**, qui a annulé 3 millions d'euros en AE et 8,8 millions d'euros en CP. **Au total, 18,5 millions d'euros ont donc ainsi été annulés en AE** (soit 22 % des crédits initiaux) **et 24,2 millions d'euros en CP** (soit 29,5 % des

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2015, les dépenses de titre 2 du programme 207 « Sécurité et éducation routières » ont été transférées au programme support 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieure » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », afin d'en améliorer la gestion.

² Voir infra.

³ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

⁴ Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

crédits initiaux). Plus généralement, **les crédits exécutés du programme 207 sont en baisse de 11 % en AE par rapport à 2024 et de 14,2 % en CP.**

La **sous-exécution** par rapport à la loi de finances initiale concerne les trois actions du programme, tant en AE qu'en CP. Elle est notamment **particulièrement marquée en valeur pour l'action 02 « Démarches interministérielles et communication »**, dont les CP exécutés s'élèvent à **34,9 millions d'euros**, contre **48,7 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale.

Le **rapporteur spécial rappelle, au contraire, la nécessité de poursuivre et de renforcer l'effort en matière de sécurité routière**, y compris en termes de communication. Il rappelle que **3 515 personnes sont décédées en 2025** sur les routes de France métropolitaine et d'outre-mer. Bien que les domaines soient distincts, c'est plus de 3 fois plus que le nombre d'homicides la même année¹. En outre, ce bilan est supérieur de + 2,4 % par rapport à 2024 et de + 0,5 % par rapport à 2019. En France métropolitaine, 3 263 personnes sont décédées sur la route en 2025, soit 70 tués de plus qu'en 2024 (+ 2,2 %). Le nombre total de blessés est estimé à 247 000, en augmentation de + 4,9 % par rapport à 2024. En outre, 252 personnes sont décédées sur les routes des territoires outre-mer, en hausse de + 5,4 % (soit 13 tués de plus) par rapport à 2024².

¹ Y compris coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort. Source : *Insécurité et délinquance en 2025, selon le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)*.

² *Bilan 2025 de la sécurité routière de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière, juin 2026.*

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS » (CAS « RADARS »)

L'article 49 de la loi de finances pour 2006¹ a créé le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », habituellement appelé CAS « Radars » ou CAS « Amendes ».

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la **section 1 « Contrôle automatisé » ne comprend plus qu'un seul programme, le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » finançant :**

- le déploiement et l'entretien des radars ;
- le traitement des messages d'infractions constatées par un dispositif de contrôle automatisé et à leur transformation en avis de contravention par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et son centre national de traitement (CNT) ;
- les charges de gestion du permis à points.

La **section 2 « Circulation et stationnement routiers »** comprend :

- le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » qui gère le déploiement du « procès-verbal électronique », le « PV^e ». L'objectif principal de cet outil était de moderniser substantiellement, au profit des forces de l'ordre et des polices municipales, la gestion des amendes en substituant au carnet à souche des outils nomades plus performants. Le PV^e permet la verbalisation des infractions routières mais également d'infractions d'autres natures, notamment dans le cadre de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD), qui s'applique par exemple à l'usage illicite de stupéfiants et aux délits d'installation illicite sur le terrain d'autrui et d'occupation illicite des parties communes d'immeubles d'habitation. La loi LOPMI a encore étendu les délits concernés ;

- le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » transfère aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes ;

- le programme 755 « Désendettement de l'État » vient abonder le budget général au titre des recettes non fiscales.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le « CAS Radars » a vocation à retracer les dépenses financées à partir du produit des amendes. **Ses recettes se composent du produit :**

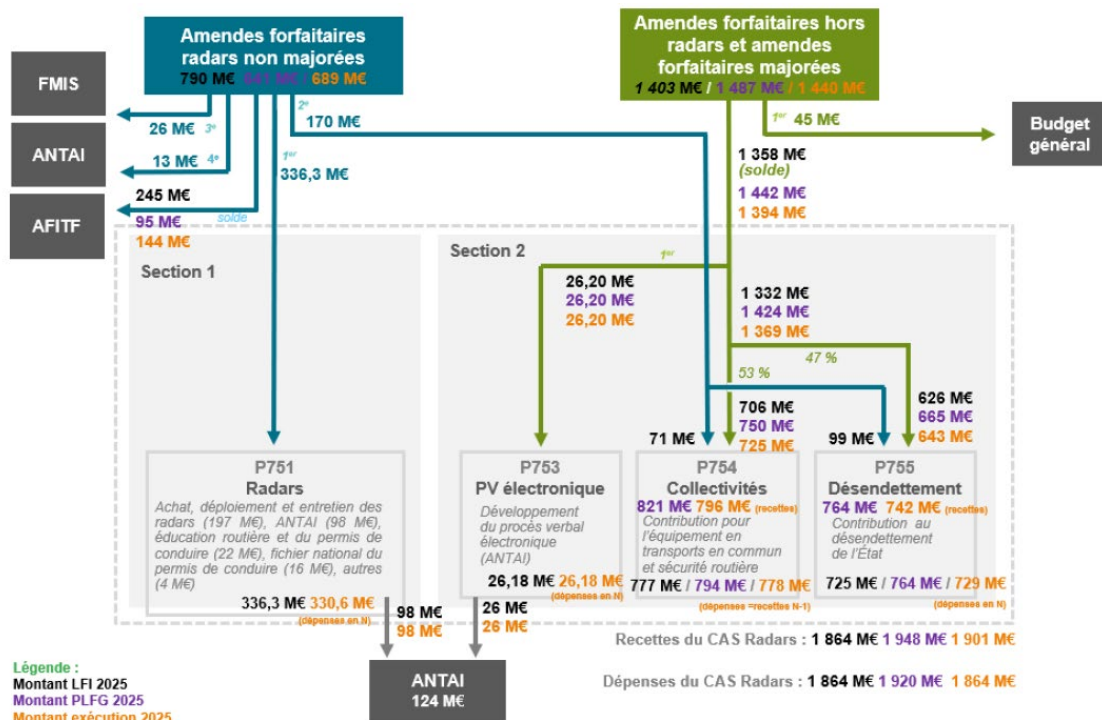
- d'une part, des amendes non-majorées perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction, après retronchement des fractions de ce produit affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), au Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS, anciennement FMESPP) et à l'ANTAI¹ ;

- d'autre part, des amendes issues de la police de la circulation, y compris amendes forfaitaires majorées, après retronchement de la fraction de ce produit affectée au budget général.

Il convient donc de noter que **l'ensemble des recettes des amendes de la circulation ne revient pas au CAS**, une partie étant affectée à l'AFITF, au FMIS, à l'ANTAI et au budget général.

En 2025, le schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers était le suivant :

Schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers en 2025



Source : Cour des comptes²

¹ À compter de 2025, une fraction revient également à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

² Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », avril 2026, Cour des comptes.

A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2025

En 2025, les recettes exécutées du CAS s'élèvent à **1,90 milliard d'euros**, contre **1,88 milliard d'euros en 2024**. Les dépenses exécutées atteignent **1,86 milliard d'euros**, contre **1,82 milliard d'euros en 2024**, soit une hausse de 45,7 millions d'euros.

En 2020, en exécution, pour la troisième année consécutive, le compte spécial avait enregistré un solde négatif (- 182 millions d'euros), résultant de l'écart entre les dépenses en crédits de paiement, et les recettes affectées au compte. Néanmoins, **le solde budgétaire est redevenu positif en 2021** (+ 131 millions d'euros) **et l'est resté depuis** (+ 99 millions d'euros en 2022, + 65 millions d'euros en 2023, + 59 millions d'euros en 2024 et **+ 37 millions d'euros en 2025**). Le niveau du solde en 2025 correspond à la hausse des recettes du CAS par rapport à ce que prévoyait la loi de finances initiale (37 millions d'euros).

Le montant cumulé du solde du compte spécial apparaît quant à lui très positif, s'établissant ainsi à 1,23 milliard d'euros fin 2025.

Évolution des recettes et dépenses du CAS depuis 2015

(en millions d'euros)

Année	Recettes affectées au CAS	Dépenses en CP du CAS	Solde budgétaire du CAS
2015	1 329,60	1 285,60	44,00
2016	1 421,40	1 342,00	79,40
2017	1 527,70	1 362,30	165,40
2018	1 462,85	1 466,40	- 3,55
2019	1 346,68	1 387,08	- 40,40
2020	1 144,00	1 326,29	- 182,29
2021	1 364,00	1 232,90	131
2022	1 625,16	1 526,37	98,8
2023	1 794,73	1 729,25	65,5
2024	1 876,99	1 818,17	58,8
2025	1 901,56	1 863,94	37,6

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025

Les dépenses du programme 751 s'élèvent à 330,6 millions d'euros en CP, celles du programme 753 à 26,2 millions d'euros, celles du programme 754 à 778,3 millions d'euros, et celles du programme 755 à 728,8 millions d'euros. **La hausse globale des dépenses exécutées du CAS par rapport à 2024 est intégralement portée, conformément aux règles de répartition des recettes du CAS, par les programmes 754 (+ 42,7 millions d'euros) et 755 (+ 13,6 millions d'euros),** tandis que le programme 751 connaît une baisse de 10,5 millions d'euros et que le programme 753 est stable.

Le parc de radars comptait **4 849 équipements** au 31 décembre 2025, dont **4 075 sur le terrain**, contre **4 029 en 2024**. Il s'agit d'un niveau record. En revanche, **le taux de disponibilité apparaît très modeste en 2025, seuls 83,3 % des radars ayant été disponibles** (pour une cible fixée à 93 %), contre 85,5 % en 2024 et 90,6 % en 2023. Cette situation, qui s'expliquerait par un changement de prestataire et par des vagues de vandalisme, doit être corrigée.

B. LE « CAS RADARS » MANQUE DE LISIBILITÉ ET NE REFLÈTE PAS L'EFFORT FOURNI AU TITRE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La création du CAS en 2006 est intervenue quelques années après la mise en œuvre de la politique de contrôle automatisé. Sa fonction était de matérialiser le lien direct entre les recettes issues de la verbalisation et les dépenses liées à la sécurité routière. Toutefois, **les modifications apportées depuis 2006 ont non seulement complexifié le CAS mais lui ont également fait perdre une partie de son sens initial.**

En premier lieu, **le CAS ne bénéficie pas de l'ensemble des recettes des amendes liées au contrôle automatisé ou à la police de la circulation**, une partie des fonds étant affectée à l'AFIT France, au FMIS, à l'ANTAI et au budget général en amont ou en aval de la répartition au sein du CAS¹. Ainsi, sur les 2 193 millions d'euros de recettes prévues en 2025, seuls 1 864 millions d'euros devaient revenir au CAS, soit 85 %. **En sens inverse, toutes les dépenses de sécurité routière portées par l'État, qui représentaient au total 5,1 milliards d'euros en 2025², ne sont pas assumées par le CAS, loin de là.**

En deuxième lieu, **des recettes des amendes sont annuellement attribuées au programme 755 « Désendettement de l'État », qui ne concerne pas des dépenses de sécurité routière**, ce qui contrevient au principe de spécialité des crédits au sein du CAS. En 2025, les CP exécutés de ce programme ont représenté 39 % des dépenses du CAS.

¹ Voir supra.

² Document de politique transversale 2026 « sécurité routière ».

En troisième lieu, **la complexité de la répartition des crédits au sein du CAS le rend peu lisible.**

Dans ces conditions, le CAS ne répond plus, en l'état, suffisamment à sa fonction première.