

N° 108

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29 a

### SÉCURITÉS

(GENDARMERIE NATIONALE ; POLICE NATIONALE)

*Rapporteur spécial : M. Philippe DOMINATI*

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



---

## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
---	---

### PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GÉNÉRALE

<b>I. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS : UNE HAUSSE DE 0,49 % PAR RAPPORT À 2014.....</b>	<b>9</b>
A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 0,49 % TRADUISANT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA SÉCURITÉ.....	9
B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI CONSTITUENT 88 % DES CRÉDITS DE LA MISSION .....	10
C. DES ÉVOLUTIONS DE LA RÉPARTITION ENTRE LES ZONES DE POLICE ET DE GENDARMERIE SE TRADUISANT PAR DES REDÉPLOIEMENTS D'EFFECTIFS .....	12
D. LES TRANSFÈREMENTS DE DÉTENUS : UN ACCORD (ENFIN) TROUVÉ ENTRE LES MINISTÈRES DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR SUR LES MODALITÉS DE CE TRANSFERT DE COMPÉTENCES.....	13
1. <i>Un transfert répondant à un objectif de lisibilité des compétences et de recentrage de l'action des forces de police sur leur cœur de métier.....</i>	13
2. <i>Un processus engagé en septembre 2011 puis interrompu à l'automne 2012 .....</i>	13
3. <i>La reprise en 2015 du processus de transfert de compétences suite à un accord interministériel ayant réévalué à la hausse des effectifs concernés.....</i>	15
<b>II. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN PARTIE COMPENSÉE PAR DES ÉCONOMIES RÉSULTANT D'UNE MUTUALISATION ACCRUE ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE.....</b>	<b>16</b>
A. DES DÉPENSES INFÉRIEURES À L'ANNUITÉ 2015 DU BUDGET TRIENNAL 2013-2015 .....	16
B. LA NOUVELLE PROGRAMMATION TRIENNALE (2015-2017) : DES ÉCONOMIES SUR LES POSTES DE DÉPENSES AUTRES QUE DE PERSONNEL, SOUS L'EFFET NOTAMMENT DE LA MUTUALISATION ACCRUE DES MOYENS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE .....	17

---

<b>III. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : LE CONSTAT D'UNE MONTÉE DE LA DÉLINQUANCE EN 2013 IMPLIQUANT DE MESURER ÉGALEMENT LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ.....</b>	<b>21</b>
A. DES AMÉNAGEMENTS MINEURS DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE .....	21
B. UNE HAUSSE GÉNÉRALISÉE DE LA DÉLINQUANCE EN 2013 .....	22
1. Des résultats très dégradés en 2013, s'agissant de l'évolution de la délinquance et des taux d'élucidation.....	22
2. Des résultats contrastés au premier semestre de l'année 2014.....	24
3. Une souhaitable concentration des forces de police et de gendarmerie sur les missions de sécurité et de paix publiques, que les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier pleinement.....	24
C. DES SAISIES PLUS NOMBREUSES D'AVOIRS CRIMINELS .....	25

**DEUXIÈME PARTIE  
LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE »**

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME : L'IMPACT DU CYCLE D'INVESTISSEMENTS SUR L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 0,52 % PAR RAPPORT À 2014).....</b>	<b>27</b>
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE » : UNE RÉPARTITION DES FORCES DE POLICE SELON LES MISSIONS QU'ELLES EXERCENT.....	27
B. LA SÉCURITÉ ET LA PAIX PUBLIQUES, D'UNE PART, LA POLICE JUDICIAIRE ET LE CONCOURS À LA JUSTICE, D'AUTRE PART, REGROUPENT PLUS DE DEUX TIERS DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE .....	28
C. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....	29
<b>II. UN DOUBLE OBJECTIF DE PROGRESSION DES EFFECTIFS ET DE MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE ATTEINT AU PRIX D'UNE FORTE RÉDUCTION DES MESURES CATÉGORIELLES.....</b>	<b>30</b>
A. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES EN 2015 (À HAUTEUR DE 243 EMPLOIS) .....	30
B. APRÈS UNE HAUSSE ENTRE 2014 ET 2015 À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE STABILISATION ATTENDUE DE LA MASSE SALARIALE JUSQU'EN 2017 : LE RISQUE D'UNE MOINDRE ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS SOUS L'EFFET D'UNE BAISSÉ DRÀSTIQUE DES MESURES CATÉGORIELLES.....	31
1. La stabilisation des dépenses de personnel en 2015 par rapport à 2014 : le contrecoup d'une surévaluation des crédits de titre 2 en loi de finances initiale pour 2014 .....	31
2. Une évolution de la masse salariale en 2015 toujours dynamique à périmètre constant... ..	32
3. ... mais qui devrait se stabiliser entre 2015 et 2017, du fait du repyramidage des emplois et d'une forte baisse des mesures catégorielles qui comporte le risque d'une moindre attractivité des carrières .....	32
C. UN STOCK D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES TOUJOURS À RÉSORBER : UNE DETTE DONT LE COÛT PEUT ÊTRE ESTIMÉ ENTRE 194 MILLIONS ET 322 MILLIONS D'EUROS .....	33

---

<b>III. LES AUTRES TITRES DE DÉPENSES : LE POIDS DES INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES ET IMMOBILIERS .....</b>	<b>33</b>
A. LA TRADUCTION DE RÉÉQUILIBRAGES DANS LE CADRE DU BUDGET TRIENNAL.....	33
B. LA PROGRESSION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DES MOYENS CONSACRÉS AUX SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION .....	35

**TROISIÈME PARTIE  
LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »**

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME : UNE HAUSSE DES DÉPENSES RÉSULTANT DES CRÉATIONS DE POSTES .....</b>	<b>37</b>
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » : LA SPÉCIFICITÉ DES MISSIONS MILITAIRES.....	37
B. L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLICS REPRÉSENTENT 54 % DES MOYENS DE LA GENDARMERIE NATIONALE.....	38
C. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EXPLIQUE LA LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 0,44 %).....	39
<b>II. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS QUI N'ENTRAÎNENT PAS DE HAUSSE IMPORTANTE DE LA MASSE SALARIALE : L'EFFET DU REPYRAMIDAGE ET DE LA LIMITATION DES NOUVELLES MESURES CATÉGORIELLES EN 2015 .....</b>	<b>40</b>
A. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS (+ 162 POSTES), AU PROFIT DES SOUS-OFFICIERS ET DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES.....	40
B. UNE PROGRESSION LIMITÉE DE LA MASSE SALARIALE, CONTENUE PAR LE REPYRAMIDAGE DES EMPLOIS .....	40
<b>III. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES HORS CRÉDITS DE PERSONNEL DE TITRE 2 .....</b>	<b>41</b>
A. LA POURSUITE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.....	41
B. UNE ADÉQUATION DES MOYENS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE AUX BESOINS DE FINANCEMENT LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES .....	42
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>43</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....</b>	<b>45</b>
• <i>ARTICLE 59 septies (nouveau) (Article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales) Prorogation de la possibilité pour les collectivités territoriales d'intervenir dans le financement des opérations immobilières de la sécurité et de la justice .....</i>	<i>45</i>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>47</b>

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>61</b>

---

## SUR FOND DE HAUSSE DE LA DÉLINQUANCE, QUELS MOYENS POUR LA SÉCURITÉ EN 2015 ?

### LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- 1) Dans le projet de loi de finances pour 2015, **les crédits proposés** au titre des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » **s'élèvent à 17,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 17,76 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en progression de 1,13 % en AE et de 0,49 % en CP par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.**
- 2) Une part prépondérante (88 %) des crédits est constituée par les dépenses de personnel de titre 2.
- 3) Les créations de postes se poursuivent en 2015, à hauteur de 405 emplois temps plein (ETP), dont 243 ETP pour la police et 162 ETP pour la gendarmerie, portant le total des créations d'emplois à 1 290 ETP depuis 2013.
- 4) Des **écarts croissants** sont observés **entre les prévisions et les exécutions du plafond d'emplois de la gendarmerie nationale** : la sous-exécution a atteint 1 810 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013, soit 1,86 % des emplois du programme, ce qui traduit la difficulté des gestionnaires à appréhender les comportements individuels des agents, notamment les départs en retraite. En conséquence, **de nombreuses brigades de gendarmerie sont incomplètes.**
- 5) Comme en 2014, **le plafond des crédits** de la mission « Sécurités » figurant dans le projet de loi de finances **respecte le budget triennal 2013-2015.**
- 6) La dynamique des dépenses de personnel de la mission « Sécurités » sera compensée par des économies sur les autres titres de dépenses au cours du budget triennal 2015-2017.
- 7) Le dispositif de performance devrait mesurer **le sentiment d'insécurité**, notamment en adaptant le calendrier des enquêtes conduites par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) pour que leurs résultats figurent dans les documents budgétaires.
- 8) Les indicateurs de mission font ressortir une **hausse généralisée de la délinquance en 2013.**
- 9) **Des données consolidées** pour la police et la gendarmerie nationales **au titre de la mesure de la performance devraient figurer dans les documents budgétaires.**

10) La hausse des faits de délinquance en 2013 justifie **une concentration accrue des forces de police et de gendarmerie pour l'exercice des missions de sécurité et de paix publiques.**

11) La hausse des crédits de paiement du programme « Police nationale » (9,70 milliards d'euros, soit + 0,52 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) **s'explique principalement par l'augmentation des crédits d'investissement** (à hauteur de 44,4 millions d'euros).

12) Dans la police nationale, les **redéploiements opérés pour remettre davantage de personnels de police sur la voie publique** ont porté sur **547 postes en deux ans**, soit une **proportion équivalente à celle des créations de postes** en 2013 et 2014 (à hauteur de 531 ETP).

13) La stabilisation des dépenses de personnel de la police nationale en 2015 par rapport à 2014 s'explique par une surévaluation des crédits de titre 2 en loi de finances initiale pour 2014. À périmètre constant, les dépenses de personnel augmentent de 1,1 % par rapport à 2014.

14) **Les dépenses de personnel de la police nationale devraient se stabiliser entre 2015 et 2017**, du fait du repyramidage des emplois et d'une forte baisse des mesures catégorielles, laquelle pose la question du maintien de l'attractivité des carrières.

15) Le projet annuel de performances du programme « Gendarmerie nationale » devrait décrire, même brièvement, les actions n° 1, 2, 3 et 5, dans sa partie consacrée à la justification au premier euro.

16) La hausse des crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale » (**8,06 milliards d'euros, soit + 0,44 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) correspond à celle des dépenses de personnel.

17) Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014 (soit 15 millions d'euros) devraient permettre de couvrir le coût des interventions des forces de gendarmerie sur les théâtres d'opérations extérieures.

*Au 10 octobre 2014, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 99 % des réponses portant sur les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



## PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GÉNÉRALE

### I. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS : UNE HAUSSE DE 0,49 % PAR RAPPORT À 2014

#### A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 0,49 % TRADUISANT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA SÉCURITÉ

Les crédits concourant à la politique de sécurité publique figurent dans deux des programmes de la mission « Sécurités » : le programme « Police nationale » et le programme « Gendarmerie nationale ».

Dans le projet de loi de finances pour 2015, **les crédits proposés** au titre de ces deux programmes **s'élèvent** à 17,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **17,76 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en progression de 1,13 %** en AE et de 0,49 % en CP par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014, traduisant la priorité consacrée à la sécurité au sein du budget général de l'État.

Les **parts** des crédits relatifs aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » s'élèvent, **respectivement, à 54,5 % et 45,5 %**.

#### Les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »\*

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement				Autorisations d'engagement			
	Exéc. 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014- 2015 (en %)	Exéc. 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014- 2015 (en %)
Police nationale	9,35	9,65	9,70	0,52	9,55	9,59	9,66	0,74
<i>dont titre 2</i>	8,42	8,71	8,72	0,11	8,42	8,71	8,72	0,11
Gendarmerie nationale	8,05	8,03	8,06	0,44	7,98	7,95	8,08	1,60
<i>dont titre 2</i>	6,83	6,82	6,85	0,47	6,83	6,82	6,85	0,47
<b>Total</b>	<b>17,40</b>	<b>17,67</b>	<b>17,76</b>	<b>0,49</b>	<b>17,54</b>	<b>17,54</b>	<b>17,74</b>	<b>1,13</b>
<i>dont titre 2</i>	15,25	15,53	15,57	0,27	15,25	15,53	15,57	0,27

\* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et projet annuel de performances pour 2015

### **B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI CONSTITUENT 88 % DES CRÉDITS DE LA MISSION**

Comme le montre le tableau ci-avant, les **dépenses de personnel** de titre 2 s'élevaient à 15,57 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, soit **88 % des CP et des AE** des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». Elles progressent de 0,27 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

Cette hausse résulte notamment de la poursuite des créations de postes, qui se sont élevées à 480 emplois temps plein (ETP) en 2013 (dont 288 ETP pour la police et 192 ETP pour la gendarmerie), 405 ETP en 2014 (243 ETP pour la police et 162 ETP pour la gendarmerie). Dans le projet de loi de finances pour 2015, il est proposé de créer, comme en 2014, 405 postes (dont 243 dans la police et la gendarmerie), portant le total des **créations d'emplois à 1 290 ETP depuis 2013**.

#### **Les créations de postes dans la sécurité (2012-2015)**

(en ETP)

	Loi de finances initiale pour 2013	Loi de finances initiale pour 2014	Projet de loi de finances pour 2015
Police nationale	288	243	243
Gendarmerie nationale	192	162	162
<b>Total</b>	<b>480</b>	<b>405</b>	<b>405</b>
<b>Total cumulé depuis 2012</b>	<b>480</b>	<b>885</b>	<b>1 290</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les plafonds d'emplois pour 2015 s'élevaient ainsi à 145 197 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour la police nationale (+ 243 ETPT, à périmètre constant, par rapport à 2014) et 97 215 ETPT pour la gendarmerie nationale (+ 162 ETPT par rapport à 2014), soit au total un **plafond d'emplois de 242 412 ETPT pour la police et la gendarmerie** dans le présent projet de loi de finances.

---

**Par rapport aux autres pays de l'Union européenne, la France se situe dans la moyenne** : selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur<sup>1</sup>, le ratio de forces de sécurité par rapport à la population s'élève à un policier ou gendarme pour 270 habitants. La proportion des forces de sécurité est inférieure dans onze États membres de l'Union européenne (dont l'Allemagne : 1 personnel pour 320 habitants et le Royaume-Uni : 1 pour 299), et supérieure dans quatorze États membres (dont l'Italie : 1 pour 213).

La répartition des créations de postes entre la police (59,75 % du total des postes créés en 2014 et 2015) et la gendarmerie (40,25 %) est conforme à la répartition actuelle des effectifs de sécurité entre ces deux forces (59,90 % pour la police et 40,10 % pour la gendarmerie) au regard des plafonds d'emplois par programme.

Par ailleurs, **des écarts croissants sont observés entre les prévisions et les exécutions du plafond d'emplois de la gendarmerie nationale** : en 2012, 693 ETPT n'ont pas été consommés et cette sous-exécution a atteint **1 810 ETPT en 2013, soit 1,86 % des emplois du programme**. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, a estimé que **cette sous-exécution du plafond d'emplois devrait se reproduire en 2014**.

Le plafond d'emplois de la police nationale a été dépassé en 2012 (à hauteur de 164 ETPT) et presque intégralement consommé en 2013 (la sous-exécution s'est élevée à 31 ETPT, soit 0,02 % des emplois du programme). En exécution, le plafond d'emplois 2013 de la police et de la gendarmerie nationales a ainsi atteint 237 569 ETPT (pour un plafond d'emplois de 239 410 ETPT).

Ces écarts traduisent la difficulté des gestionnaires à appréhender les comportements individuels des agents, notamment les départs en retraite (pour la gendarmerie, ces départs avaient été supérieurs aux prévisions de 22,5 % en 2013, alors qu'ils avaient été inférieurs de 23,7 % en 2012). En conséquence, **de nombreuses brigades de gendarmerie sont incomplètes**.

S'agissant des missions qui incombent aux forces de sécurité, l'attention de votre rapporteur spécial a été attirée, lors des auditions qu'il a conduites, sur les tâches inhérentes à la **gestion des procurations**, qui relèvent largement des forces de police et de gendarmerie nationales (à hauteur, respectivement, de 2,9 millions et 1,8 million de procurations en 2012, les données de l'année 2014 n'étant pas encore entièrement disponibles), ce qui a représenté 457 ETPT pour la police et 280 ETPT pour la gendarmerie, sur la base d'une durée de traitement individuelle de quinze minutes par procuration et d'une durée annuelle de travail de 1 600 heures.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

### **C. DES ÉVOLUTIONS DE LA RÉPARTITION ENTRE LES ZONES DE POLICE ET DE GENDARMERIE SE TRADUISANT PAR DES REDÉPLOIEMENTS D'EFFECTIFS**

Depuis 2002, l'évolution des zones de police nationale (ZPN) et de gendarmerie nationale (ZGN) s'inscrit dans le cadre d'une rationalisation, pour éviter des enclaves de police en zone de gendarmerie et étendre les zones de police aux espaces urbains se situant dans la continuité des centres-villes (notamment à Bordeaux, Lille, Lyon et Marseille).

En 2013 et 2014, cinq circonscriptions ont été intégrés dans les zones de gendarmerie : Castelnaudary (Aude), Dinan (Côtes d'Armor), Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher), Guebwiller (Haut-Rhin) et Persan-Beaumont (Val d'Oise). En sens inverse, 13 communes relevant de 7 circonscriptions de sécurité publique (CSP) ont été transférées en zone de police : Berriac (CSP de Carcassonne) ; Rosny-sur-Seine (CSP de Mantes-la-Jolie) ; Courdimanche, Menucourt, Puiseux-Pontoise, Boisemont, Jouy-le-Moutier, Neuville-sur-Oise et Vauréal (CSP de Cergy) ; Plérin (CSP de Saint-Brieuc) ; Cesson-Sévigné (CSP de Rennes) ; Vineuil (CSP de Blois) ; Maillot (CSP de Sens).

Ces changements de zone se sont traduits par **des redéploiements d'effectifs**, à hauteur de 178 ETP pour la gendarmerie (dont 114 postes provenant des unités des communes passant en zone de police, soit un solde de 64 créations de postes pour tenir compte de ces évolutions).

Pour la police nationale, la reprise de communes relevant auparavant des zones de gendarmerie s'est traduite par la création de 14 ETP, alors que 287 postes ont été redéployés dans le réseau suite aux transferts de circonscriptions en zones de gendarmerie. Les redéploiements en zone de police apparaissent donc conduire à ne renforcer qu'en partie les effectifs des commissariats dont la circonscription est ainsi étendue par rapport aux effectifs des unités de gendarmerie qui y opéraient précédemment. Votre rapporteur spécial sera **attentif à ce que les évolutions de la répartition entre les zones de police et de gendarmerie ne se traduisent pas par des baisses d'effectifs**.

Il convient également que ces redéploiements, qui modifient le rapport des habitants aux forces de sécurité, s'opèrent en parfaite **concertation** avec les populations et les élus, en respectant une répartition évitant les « zones blanches » sur le territoire national.

---

**D. LES TRANSFÈREMENTS DE DÉTENUS : UN ACCORD (ENFIN) TROUVÉ ENTRE LES MINISTÈRES DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR SUR LES MODALITÉS DE CE TRANSFERT DE COMPÉTENCES**

**1. Un transfert répondant à un objectif de lisibilité des compétences et de recentrage de l'action des forces de police sur leur cœur de métier**

Aux termes de la réunion interministérielle du 30 septembre 2010, il a été décidé de **transférer la mission d'extraction des détenus** du ministère de l'intérieur, où elle incombe aux forces de police et de gendarmerie, **vers la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice**, mettant ainsi un terme aux règles complexes de répartition de compétences, aux termes desquelles :

- les **transfèrements administratifs** (à savoir, la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre) relevaient de l'administration pénitentiaire, qui pouvait toutefois solliciter le concours de la police ou de la gendarmerie pour les détenus réputés dangereux<sup>1</sup> ;

- les **extractions** (qui consistent à conduire les détenus de l'établissement où ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice où ils doivent être présentés ou comparaître, et à en assurer la garde) et les **translations judiciaires** (à savoir, le transfert des détenus entre deux établissements pénitentiaires) relevaient exclusivement de la police et de la gendarmerie.

Le transfert était initialement prévu sur une durée de trois ans, devant se réaliser progressivement par zone géographique, et s'accompagner du transfert de **800 ETPT** (dont 281 ETPT pour la police nationale et 519 ETPT pour la gendarmerie nationale).

Cette mesure était d'autant plus bienvenue qu'elle permettait de **recentrer l'action des forces de l'ordre sur leur cœur de métier**, en les libérant d'une charge de nature plus judiciaire.

**2. Un processus engagé en septembre 2011 puis interrompu à l'automne 2012**

Le processus de transfert a commencé en septembre 2011. Il a concerné trois régions administratives (Lorraine, Auvergne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Picardie, Midi-Pyrénées, Franche-Comté) ainsi que les trois départements franciliens de la cour d'appel de Versailles, pour lesquels les opérations de transfert sont ainsi passées sous la compétence de l'administration pénitentiaire.

---

<sup>1</sup> La même règle (compétence de l'administration pénitentiaire, mais concours des forces de l'ordre pour les détenus réputés dangereux) s'applique par ailleurs aux escortes médicales pour consultations.

Ce transfert a porté sur **19 % du total des extractions judiciaires**. Les nouvelles missions ont incombé à 363 personnels de l'administration pénitentiaire, répartis entre les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) qui assurent la mission, et les autorités de régulation des extractions judiciaires (ARPEJ), chargées de l'organisation et de la planification.

Les crédits de masse salariale transférés s'élevaient à 2,5 millions d'euros en 2012 et 1 million d'euros en 2013. Des crédits de fonctionnement (tenue, équipement, armement) et des crédits d'équipement en véhicules ont également été transférés au prorata des effectifs.

### **Le processus de transfert a été interrompu à l'automne 2012.**

Dans les réponses aux questionnaires budgétaires des rapporteurs spéciaux des missions « Sécurité » et « Justice », les ministères de l'intérieur et de la justice avancent chacun leurs arguments pour expliquer l'arrêt provisoire du transfert de compétences. **Ces justifications, complémentaires, permettent d'identifier les difficultés qui se sont posées, tant en termes de réorganisations internes à l'administration que de formation des personnels.**

Selon le ministère de la justice, *« le processus (...) a occasionné lors de la mise en œuvre du transfert un certain nombre de difficultés, l'administration pénitentiaire ayant dû dans un premier temps redéployer ses ressources humaines internes au détriment des établissements afin d'assumer la mission (...).*

*« Concernant le déploiement du plan de formation des personnels affectés dans les équipes de transfèrements, deux difficultés principales ont été rencontrées. La première difficulté rencontrée concerne la gestion administrative des ressources humaines qu'il faut conjuguer avec les délais très contraints du processus de présélection et celui des commissions administratives paritaires (CAP) des différents grades de personnels de surveillance. Ce processus est le prérequis indispensable pour tout agent souhaitant formuler une demande d'affectation au sein d'une équipe en charge des transfèrements judiciaires (PREJ).*

*« La seconde difficulté résulte de la capacité d'accueil de l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP). Pour répondre à la nécessité de former de nombreux personnels sur une période restreinte, la formation initiale des agents affectés en pôles régionaux d'extraction judiciaire se déroulera en deux vagues : une première en avril-mai 2015 pour les agents affectés au 1<sup>er</sup> juillet 2015, et une seconde en septembre-octobre 2015 pour ceux affectés en novembre 2015 »<sup>1</sup>.*

Le ministère de l'intérieur a pointé les mêmes difficultés internes au ministère de la justice :

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Justice ».

---

« Malgré l'accompagnement par les forces de sécurité durant les quinze premiers jours de la reprise de chaque région, les premiers mois de la reprise ont été marqués par les difficultés d'appréhension de cette nouvelle mission par les échelons de direction et d'exécution de l'administration pénitentiaire. En raison de délais de recrutement et de formation importants et du taux d'inexécution par l'administration pénitentiaire, longtemps resté élevé (30 % au début de la reprise), il a été ainsi constaté un décalage dans le calendrier de reprise arrêté lors de l'arbitrage »<sup>1</sup>.

Cet arbitrage, conclu dans le cadre d'un accord interministériel le 12 novembre 2013, a porté sur les effectifs concernés et un nouveau calendrier de mise en œuvre.

### **3. La reprise en 2015 du processus de transfert de compétences suite à un accord interministériel ayant réévalué à la hausse des effectifs concernés**

Le processus de transfert a été interrompu durant toute l'année 2013 et a repris à l'issue de la réunion interministérielle du 12 novembre 2013, à la suite d'un nouvel accord sur les effectifs transférés, réévalués à 1 200 postes, dont 780 pour la gendarmerie nationale et 420 pour la police nationale. Un nouveau calendrier a été défini, couvrant la période 2015-2019.

Dans ce cadre, la reprise du transfert de compétences doit concerner la région Alsace en juillet 2015, puis la région Nord-Pas-de-Calais et une partie des juridictions situées dans la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Bordeaux en novembre 2015.

Les transferts de crédits correspondants s'élèvent, en masse salariale, à 1,24 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire sur le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

## II. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN PARTIE COMPENSÉE PAR DES ÉCONOMIES RÉSULTANT D'UNE MUTUALISATION ACCRUE ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

Le respect de la programmation pluriannuelle est délicat à établir au regard de **l'évolution du périmètre** de la mission « Sécurités », à laquelle sont intégrés depuis l'an dernier les crédits de la sécurité civile.

Toutefois, les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » (17,74 milliards d'euros en AE et 17,76 milliards d'euros en CP) constituent une **part prépondérante des crédits de la mission** « Sécurités », à hauteur de 98 % des AE et des 97 % des CP, ce qui permet à votre rapporteur spécial d'apprécier dans quelle mesure les plafonds de dépenses respectent la programmation pluriannuelle, même s'il ne rapporte que les crédits de deux des quatre programmes de la mission.

### Les crédits de la mission par programme\*

(en millions euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Ouverts en LFI pour 2014	Demandés pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015
176 Police nationale	9 592,2	9 662,9	25,3	9 646,4	9 696,9	25,3
152 Gendarmerie nationale	7 950,9	8 077,7	37,6	8 025,9	8 061,6	37,6
207 Sécurité et éducation routières	47,7	44,8	0,1	47,7	44,8	0,1
161 Sécurité civile	588,5	401,0	13,2	436,9	439,6	13,2
<b>Total pour la mission</b>	<b>18 179,3</b>	<b>18 186,4</b>	<b>76,1</b>	<b>18 156,9</b>	<b>18 242,8</b>	<b>76,1</b>

\* À périmètre constant (PLF 2015).

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

### A. DES DÉPENSES INFÉRIEURES À L'ANNUITÉ 2015 DU BUDGET TRIENNAL 2013-2015

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, les crédits de paiement dédiés à la mission « Sécurités » (hors programme « Sécurité civile »<sup>1</sup>) s'élèvent à 11,96 milliards d'euros en 2015, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

<sup>1</sup> Les crédits de la sécurité civile atteignent 0,41 milliard d'euros dans l'annuité 2015 pour le budget triennal 2013-2015.



---

Par rapport à l'annuité 2014 du budget triennal 2013-2015, ces crédits progressent de 0,18 milliard d'euros<sup>1</sup>.

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits de paiement de la mission « Sécurités » s'établissent (hors pensions) à 12,17 milliards d'euros, dont 0,39 milliard d'euros pour le programme « Sécurité civile », soit **11,78 milliard d'euros** pour les programmes de la mission « Sécurités » retenus dans la programmation triennale 2013-2015. Le montant des crédits de paiement est donc **inférieur de 0,18 milliard d'euros** à l'annuité 2015 de la programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, à **périmètre courant**.

**À périmètre constant**, les crédits de la mission « Sécurités » (hors sécurité civile) progressent de 11,76 milliards d'euros dans la LFI 2014 à 11,78 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, soit une hausse de 0,02 milliard d'euros, inférieure à celle (+ 0,18 milliard d'euros) prévue entre 2014 et 2015 par le budget triennal 2013-2015, ce qui correspond donc à une économie de 0,16 milliard d'euros par rapport à l'évolution annuelle figurant dans le budget triennal 2013-2015.

Dans la loi de finances initiale pour 2014, les crédits de la mission « Sécurités » (hors sécurité civile) étaient déjà inférieurs de 0,1 milliard d'euros à l'annuité 2014 de la programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

**Comme en 2014, le plafond des crédits de la mission « Sécurités » figurant dans le projet de loi de finances respecte le budget triennal 2013-2015.**

**B. LA NOUVELLE PROGRAMMATION TRIENNALE (2015-2017) : DES ÉCONOMIES SUR LES POSTES DE DÉPENSES AUTRES QUE DE PERSONNEL, SOUS L'EFFET NOTAMMENT DE LA MUTUALISATION ACCRUE DES MOYENS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE**

L'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, en cours d'examen par le Parlement, prévoit une légère progression chaque année des crédits de paiement de la mission « Sécurités » (y compris les CP dédiés à la sécurité civile) : de 12,147 milliards d'euros en 2014 à 12,174 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015 (soit + 0,22 %)², avant d'atteindre 12,207 milliards d'euros en 2016 (+ 0,23 % par rapport à 2015) et 12,208 milliards d'euros en 2017 (+ 0,01 % par rapport à 2016), soit **une progression globale de 0,034 milliard d'euros (0,50 %) en trois ans**.

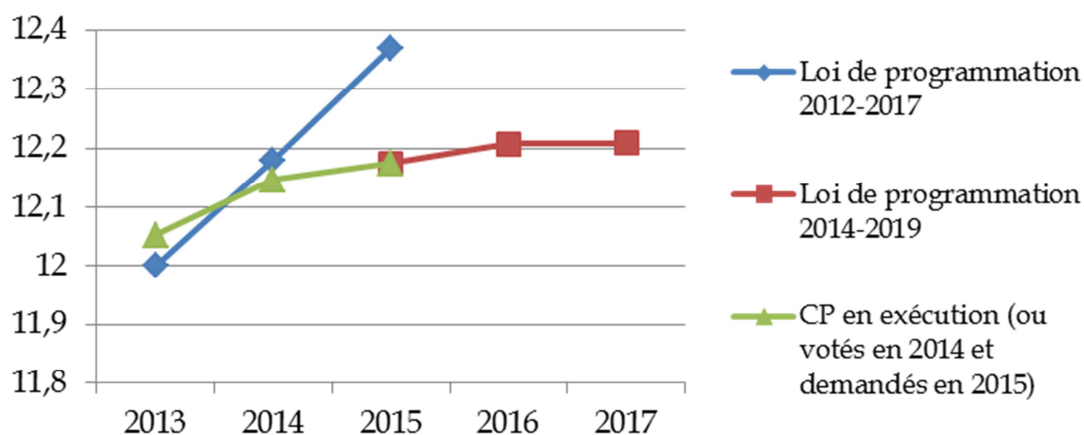
---

<sup>1</sup> L'évolution s'établit à + 0,01 milliard d'euros pour la sécurité civile au cours de la même période 2014-2015.

<sup>2</sup> L'annuité 2015 du projet de loi de programmation reprend le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

### Comparaison des crédits prévus en loi de programmation et des crédits réellement octroyés à la mission\*

(en milliards d'euros)



\* Périmètre actuel de la mission « Sécurité » (y compris sécurité civile), hors pensions  
Source : commission des finances du Sénat

Or, des créations de postes sont envisagées à un rythme régulier jusqu'en 2017 dans la police et la gendarmerie nationales, à hauteur de 400 ETP par an, soit des coûts au titre des schémas d'emplois de 0,01 milliard d'euros par an et de 0,03 milliard d'euros sur trois ans. Au regard des autres facteurs de progression spontanée de la masse salariale (mesures catégorielles, mesures générales, glissement vieillesse-technicité), **la dynamique des dépenses de personnel<sup>1</sup> sera compensée par des économies sur les autres titres de dépenses au cours du budget triennal 2015-2017.**

<sup>1</sup> Les dépenses de personnel de la mission hors police et gendarmerie sont concentrées sur le seul programme « Sécurité civile », après le transfert des dépenses de personnel du programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurité » vers la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dans le présent projet de loi de finances. Les dépenses de titre 2 au titre de la sécurité civile ne représentent que 1 % des dépenses de personnel de la mission, et leur évolution n'a donc qu'un impact marginal à l'échelle de la mission.

**Une partie des économies attendues est issue du rapprochement des forces de police.** Les efforts de **mutualisation** portent tant sur les achats que sur les moyens et les structures (*cf.* encadré ci-après), suite notamment à la mise en place, en 2014, de structures communes aux deux forces de sécurité, comme le service de l'achat, des équipements et de la logistique pour la sécurité intérieure (SAELSI) et les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)<sup>1</sup>. Par exemple, la mutualisation des ateliers dédiés au parc automobile de la police et de la gendarmerie nationales a été opérée dans le cadre des SGAMI.

Au demeurant, **la mutualisation des achats n'a pas vocation à se limiter aux forces de police et de gendarmerie** : elle mérite d'être encore approfondie avec l'administration pénitentiaire, le ministère des affaires étrangères, le ministère de la défense ou encore la direction des douanes.

### **Les mutualisations des achats, des moyens et des structures entre la police nationale et la gendarmerie nationale**

#### **Mutualisation des achats**

*« La mutualisation des achats pour tous les nouveaux marchés nationaux est la règle surtout depuis la création du service de l'achat, des équipements et de la logistique pour la sécurité intérieure (SAELSI), fusion des services auparavant dédiés à ces missions de la police nationale et de la gendarmerie nationale.*

*« La politique d'achats groupés s'est notablement développée dans les domaines de l'armement et de la protection balistique, mais concerne aussi largement les consommables liés à la police judiciaire, les matériels d'unités spécialisées, la mobilité et les systèmes d'information et de communication (SIC). En 2014, le marché mutualisé le plus significatif a été celui relatif aux matériels de franchissement et de montagne.*

*« La mutualisation avec les armées demeure importante pour l'achat de carburant avec en particulier la signature en 2014 d'une convention entre la police nationale et le service des essences des armées, mais aussi dans les domaines du maintien en condition opérationnelle des hélicoptères, du transport de fret et de personnels.*

---

<sup>1</sup> Les SGAMI ont été institués par le décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

Les SGAMI ont commencé leurs activités à compter du 1<sup>er</sup> mai 2014 (à l'exception de celui de Paris, pour lequel la date prévue est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2016).

Les SGAMI ont été créés en lieu et place des secrétariats généraux pour l'administration de la police. Placés sous l'autorité du préfet délégué pour la défense et la sécurité, ils sont chargés, dans chaque zone de défense et de sécurité, de la gestion de moyens territoriaux au bénéfice des services de police, des unités de gendarmerie et des préfetures.

## **Mutualisation des moyens**

### **Domaine de la police technique et scientifique (PTS)**

« Une expérimentation dans le département de la Creuse, étendue ensuite à 20 départements d'ici à 2015, consiste à mettre en commun des moyens techniques et d'optimiser des ressources humaines dans le champ de la police technique de proximité, liée à la délinquance de masse.

« Cette expérimentation, suivie par le comité national de coordination et de suivi de la police technique et scientifique (CNCSPPTS), a débouché sur un bilan positif et des préconisations tendant à la généralisation de la pratique.

### **Domaine des SIC**

« La création du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure [ST(SI)<sup>2</sup>] contribue au renforcement des synergies entre la police et la gendarmerie nationales :

« - rationalisation des systèmes existants pour optimiser leur coût total de possession et la capacité d'adaptation à l'évolution de la délinquance et de l'environnement légal et réglementaire ;

« - optimisation des supports opérationnels au profit des policiers et des gendarmes utilisateurs des SIC de la sécurité intérieure.

« À ce titre, des logiciels informatiques et des bases de données techniques ont été mis en commun.

« En outre, de nombreuses bases de données sont actuellement mutualisées. Si les fichiers les plus anciens sont gérés conjointement à partir de plateformes distinctes, certaines applications plus récentes sont administrées à partir d'une plate-forme unique. La réforme du système d'information judiciaire intègre finalement la mutualisation dès l'origine, les nouveaux fichiers judiciaires étant développés conjointement par la gendarmerie et la police, en coordination avec le ministère de la justice.

« Par ailleurs, la mutualisation de certains systèmes issus des technologies de l'information, comme la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI), s'est développée.

« Enfin, les initiatives se multiplient pour renforcer la mutualisation des moyens de communication opérationnelle entre les deux forces de sécurité intérieure, afin d'améliorer l'interopérabilité (matériels similaires) d'une part, de réaliser des économies d'échelles sur les investissements et optimiser le soutien d'autre part.

## **Mutualisation des structures**

« C'est d'abord la création depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 du SAELSI sous l'autorité directe des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie pour concevoir, acheter et gérer en commun les équipements des deux forces.

« En plus de ces fonctions d'administration central, le SAELSI s'est vu confié le centre national de soutien logistique (CNSL) de l'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN) ainsi que l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) pour développer encore plus les synergies initiées dans les domaines aussi divers que le transport de fret routier en métropole, le reconditionnement des gilets pare-balles, la maintenance et le prototypage automobiles, la formation des mécaniciens automobiles, etc.

« S'agissant du soutien automobile, après une première phase de validation des plans zonaux de mutualisation des ateliers de soutien automobile en juillet 2010 par les deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie, la responsabilité de la mutualisation est désormais confiée aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur créés le 1<sup>er</sup> mai 2014.

### Perspectives

« 2014 a été une année particulièrement importante qui a vu la création du SAELSI, la mise en place des SGAMI et la réorganisation des structures territoriales de la gendarmerie nationale. L'année 2015 permettra de valoriser les bénéfices attendus de ces réformes. L'effort de mutualisation se traduira par la passation de marchés communs : consommables de la police technique et scientifique, équipements secouristes, pièces détachées moto, casques protection balistique...

« D'autre part, des marchés seront passés afin d'assurer la mutualisation et le rapprochement des dispositifs de télécommunications (Institut national des postes et communications, terminaux radios de la police nationale, photo numérique) ».

Source : ministère de l'intérieur, réponse au questionnaire budgétaire

### III. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : LE CONSTAT D'UNE MONTÉE DE LA DÉLINQUANCE EN 2013 IMPLIQUANT DE MESURER ÉGALEMENT LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

Les forces de police et de gendarmerie concourant à l'atteinte des mêmes objectifs de sécurité et de tranquillité publiques, votre rapporteur spécial estime que leurs objectifs et indicateurs de performance doivent faire l'objet d'une analyse commune, transversale aux deux programmes.

#### A. DES AMÉNAGEMENTS MINEURS DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de performance figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014 avait été utilement refondu pour mieux apprécier la réalité de la délinquance. Par ailleurs, depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2013, la substitution de tendances (à la hausse ou à la baisse), en lieu et place de valeurs chiffrées, permet de mesurer l'atteinte des objectifs en termes qualitatifs et non plus seulement quantitatifs.

Les aménagements proposés dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015 sont mineurs.

Il y a toutefois lieu de **regretter que ne soit toujours pas mesuré le sentiment d'insécurité**. Dans les réponses au questionnaire budgétaire, la direction générale de la gendarmerie nationale a répondu que le calendrier des enquêtes conduites par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) ne permettait pas de les intégrer dans les documents budgétaires. **Il est dommage que les données issues des outils statistiques** pourtant disponibles **ne puissent pas être recueillies, ni valorisées en cohérence avec la démarche de performance qui sous-tend les**

**politiques publiques** depuis l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Par ailleurs, **un indicateur mesurant la part des activités dédiées à la prévention et à la répression** par les forces de police pourrait utilement être construit à partir de recueils de données en ce sens sur leurs activités auprès des agents. Peut-être pourrait-ce être l'un des objectifs du **nouveau service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)**, créé cette année dans le cadre de la réforme ayant abouti à la mise en place, en 2013, d'une nouvelle architecture de production et de présentation des statistiques de la délinquance et de l'activité des forces de l'ordre.

Composé d'une quinzaine de personnes, le SSMSI a pour missions principales la production et la diffusion de statistiques à partir des informations figurant dans les procédures enregistrées par les services de police et unités de gendarmerie nationales, ainsi que la diffusion des données statistiques pertinentes sur les sujets de sécurité intérieure au sein du ministère de l'intérieur et auprès du public.

Depuis septembre 2014, le SSMSI reprend notamment les missions de centralisation et d'établissement de statistiques nationales assurées par le service central d'étude de la délinquance de la direction centrale de la police judiciaire.

## **B. UNE HAUSSE GÉNÉRALISÉE DE LA DÉLINQUANCE EN 2013**

### **1. Des résultats très dégradés en 2013, s'agissant de l'évolution de la délinquance et des taux d'élucidation**

Lors de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, notre collègue François Marc, alors rapporteur général, avait relevé que, s'agissant de l'ensemble des missions du budget de l'État, pour vingt indicateurs de mission<sup>1</sup>, la réalisation 2013 avait manqué la cible 2013 arrêtée dans les projets annuels de performances (PAP) pour 2011 de plus de 20 %, parallèlement à la dégradation de la performance entre 2012 et 2013<sup>2</sup>. **Trois de ces vingt indicateurs de mission, dont les résultats se sont dégradés en 2013 tout en étant éloignés de la cible initiale à atteindre, concernaient la seule mission « Sécurités »** : il s'agissait des indicateurs relatifs, d'une part, aux atteintes aux biens en zone police et, d'autre part, aux atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes en zone police et en zone gendarmerie.

---

<sup>1</sup> Les indicateurs de mission désignent les indicateurs considérés comme étant les plus significatifs de la performance de la mission.

<sup>2</sup> Sénat, rapport n° 764 (2013-2014).

---

Les données figurant dans le projet annuel de performances pour 2015, actualisées par rapport à celles du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2013, montrent **une hausse de la délinquance pour l'ensemble des indicateurs de mission** :

- l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone police (+ 1,29 %, après une précédente hausse de 1,45 % en 2012) et en zone gendarmerie (+ 3,2 %) ;

- l'évolution des violences physiques non crapuleuses et les violences sexuelles, en hausse de 1,1 % en 2013 (contre - 1,1 % en 2012) en zone police et de 9,8 % en zone gendarmerie (au lieu de - 9,2 % en 2012) ;

- le nombre de cambriolages, en augmentation de 7 % tant en zone police qu'en zone gendarmerie pour atteindre au total 390 000 l'an passé ;

- l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens constatés en zones police (+ 2,7 %) et gendarmerie (+ 3,9 %).

S'agissant des taux d'élucidation, qui figurent également parmi les indicateurs de mission, en zone police, ils ont nettement baissé pour les vols avec violence (de 22,03 % en 2012 à 20,13 % en 2013) et les homicides (de 82,59 % à 81,56 %), n'augmentant que très largement pour les cambriolages (de 10,25 % à 10,32 %) tout en restant à un niveau faible. En zone gendarmerie, les taux d'élucidation sont restés globalement stables, augmentant de 78,2 % à 78,5 % pour les homicides et de 13,5 % à 14,3 % pour les cambriolages, mais diminuant de 25,6 % à 25,2 % pour les vols avec violence.

De telles évolutions, en partie imputables à la situation économique, les violences crapuleuses et les vols de véhicules, laisseront **des traces durables sur le sentiment d'insécurité** de nos concitoyens, même lorsque la situation s'améliorera, ce qui constitue **un argument supplémentaire pour l'élaboration d'un indicateur** sur le sentiment d'insécurité.

Par ailleurs, dans la présentation stratégique du PAP pour le programme « Police nationale », le Gouvernement mentionne la « *priorité opérationnelle donnée à la lutte contre les cambriolages, les violences crapuleuses et les vols de véhicules* », ce qui apparaît comme un aveu implicite des mauvais résultats enregistrés dans ces trois domaines.

## 2. Des résultats contrastés au premier semestre de l'année 2014

S'agissant des **résultats du premier semestre 2014**, communiqués à votre rapporteur spécial en réponse à son questionnaire budgétaire, dont les statistiques sont cumulées pour la police et la gendarmerie, les taux d'élucidation sont en hausse pour les vols avec violence<sup>1</sup> et des homicides<sup>2</sup>, mais en baisse pour les cambriolages<sup>3</sup>.

En ce qui concerne la mesure de la délinquance, les données communiquées en réponse au questionnaire budgétaire ont porté sur le nombre de personnes mises en cause (et non sur le nombre de faits), en hausse pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique (+ 2,68 % par rapport au premier semestre de l'année 2013), mais en baisse pour les atteintes aux biens (- 3,37 % par rapport au premier semestre de l'année 2013).

Il serait souhaitable que de telles **présentations consolidées** pour la police et la gendarmerie puissent également figurer **dans les documents budgétaires** : si les objectifs et indicateurs de performance relèvent bien des programmes de la mission, le caractère transversal des actions conduites dans le domaine de la sécurité exige également de disposer de données d'ensemble pour la police et la gendarmerie.

## 3. Une souhaitable concentration des forces de police et de gendarmerie sur les missions de sécurité et de paix publiques, que les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier pleinement

Les résultats préoccupants de l'année 2013 justifient **une concentration accrue des forces de police et de gendarmerie pour l'exercice des missions de sécurité et de paix publiques**.

À cet égard, les emplois consacrés à ces missions pour la police nationale s'élèvent à 51 487 ETPT (plafond d'emplois de l'action n° 2 du programme) dans le projet de loi de finances pour 2015, soit une hausse de 665 ETPT par rapport à 2014.

---

<sup>1</sup> Les données communiquées distinguent les vols avec et sans arme à feu, sans fournir de données consolidées : les taux d'élucidation progressent de 10,26 points (à 47,56 %) pour les premiers et de 0,21 point (à 12,73 %) pour les seconds, par rapport au premier semestre de l'année 2013.

<sup>2</sup> De 76 % à 82,87 %, soit une hausse notable de 6,87 points par rapport au premier semestre de l'année 2013.

<sup>3</sup> De 0,28 point, de 12,16 % à 11,87 %, entre le premier semestre 2013 et le premier semestre 2014.



Pour la gendarmerie nationale, le plafond apparaît en revanche en baisse sur ces missions (correspondant à l'action n° 1 du programme), puisqu'il s'élève à 44 903 ETPT dans le présent projet de loi de finances, contre 45 083 ETPT dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, soit une diminution de 180 ETPT. Cette baisse pourrait toutefois traduire des transferts et des changements de périmètre, dans des proportions que ne permet toutefois pas de mesurer le projet annuel de performances, et en l'absence de réponse détaillée au questionnaire budgétaire.

**Les documents budgétaires, dans la présentation du plafond d'emplois par actions, gagneraient à être enrichis en indiquant les données de l'année précédente, et en précisant l'impact des mesures de transfert et de périmètre.**

### *C. DES SAISIES PLUS NOMBREUSES D'AVOIRS CRIMINELS*

Dans sa nouvelle présentation, le dispositif de performance des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » met utilement en lumière **les saisies d'avoirs criminels, en nette hausse** : de 247 millions d'euros en 2012 à 357 millions d'euros en 2013, et près de 200 millions d'euros au premier semestre de l'année 2014 (soit un quasi-doublement par rapport à la même période de l'année 2013).

Une partie de ces ressources financent les politiques publiques, sous forme de fonds de concours : la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) a bénéficié de 11 millions d'euros en 2013 au titre de saisies dans le cadre du trafic de stupéfiants, et les forces de l'ordre ont été intéressées aux résultats obtenus à hauteur de 6,6 millions d'euros.

Depuis 2005, dans le cadre d'une procédure strictement encadrée, les saisies peuvent porter sur les véhicules, avant et après jugement, ce qui permet notamment d'éviter des frais d'entretien et de gardiennage. Au total, **la police et la gendarmerie bénéficient, respectivement, de 246 véhicules et 273 véhicules affectés ou en cours d'affectation suite à une saisine.**



---

## DEUXIÈME PARTIE LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE »

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME : L'IMPACT DU CYCLE D'INVESTISSEMENTS SUR L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 0,52 % PAR RAPPORT À 2014)

#### A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE » : UNE RÉPARTITION DES FORCES DE POLICE SELON LES MISSIONS QU'ELLES EXERCENT

Les crédits du programme « Police nationale » sont répartis entre **six actions**, correspond aux différentes missions qu'exercent les forces de police.

**L'action n° 1 « Ordre public et protection de la souveraineté »** retrace les activités qui concourent à la maîtrise des troubles à l'ordre public et à la réduction des menaces : le maintien de l'ordre (police des manifestations, des rassemblements et des attroupements) ; la protection, sous ses différentes formes, temporaire ou permanente (protection des autorités et de personnalités, protection de bâtiments officiels et de lieux sensibles) ; le renseignement.

**L'action n° 2 « Sécurité et paix publiques »** regroupe les missions de lutte contre la délinquance (prévention et répression des crimes et délits, activités de surveillance et d'assistance, sauvegarde des personnes et sauvegarde des biens) ; l'exercice de la police administrative (hors sécurité routière et police des étrangers) ; les fonctions d'accueil et de contact avec les usagers, en particulier les victimes. Les services participant à l'action regroupent les forces de sécurité publique et de la préfecture de police, ainsi que les compagnies de service général des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

**L'action n° 3 « Sécurité routière »** retrace les moyens de la police administrative de la route et des missions de police judiciaire liées à la répression des infractions et au traitement des accidents routiers, ainsi que les actions de communication et d'information à destination des usagers de la route et des futurs conducteurs (en particulier, la sensibilisation dans les écoles).

**L'action n° 4 « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux »** correspond aux moyens dédiés au contrôle des personnes aux frontières, à la lutte contre l'immigration clandestine et à la sûreté des moyens de transports internationaux (aéroports, ports et trains).

internationaux). Les effectifs de la police aux frontières relèvent, notamment, de cette action.

**L'action n° 5 « Missions de police judiciaire et concours à la justice »** rassemble l'ensemble des activités de police judiciaire, ainsi que les missions réalisées au profit de la justice ou de l'administration pénitentiaire (recherche et constatation des infractions pénales, rassemblement des preuves, recherche des auteurs et de leurs complices en vue de leur arrestation et de leur déferrement aux autorités judiciaires compétentes). Les activités de coopération internationale en matière judiciaire relèvent également de cette action. Plusieurs forces de police relèvent de cette action : la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ, en intégralité), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP, à raison d'un tiers de son activité) et, à Paris, la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) en sus des directions de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et de l'ordre public et de la circulation (DOPC).

**L'action n° 6 « Commandement, ressources humaines et logistique »** comprend l'ensemble des fonctions de soutien du programme et organisé, lesquelles sont organisées autour de trois pôles (commandement<sup>1</sup>, études et coopération internationale ; gestion des ressources humaines, formation et soutien des personnels et gestion des moyens).

Les actions n° 1 à 5 sont exclusivement dotées de crédits de dépenses de personnel de titre 2. Les dépenses de fonctionnement (y compris les subventions aux deux opérateurs du programme, l'École nationale supérieure de la police nationale et l'Institut national de police scientifique), les dépenses d'investissement et d'intervention du programme relèvent de l'action n° 6.

***B. LA SÉCURITÉ ET LA PAIX PUBLIQUES, D'UNE PART, LA POLICE JUDICIAIRE ET LE CONCOURS À LA JUSTICE, D'AUTRE PART, REGROUPENT PLUS DE DEUX TIERS DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE***

Le tableau ci-après retrace la répartition des crédits de paiement entre les différentes actions du programme. Après ventilation des crédits de l'action n° 6 entre les autres actions du programme et prise en compte des moyens provenant d'autres programmes budgétaires, deux actions concentrent plus de deux tiers des moyens budgétaires : l'action n° 2 « Sécurité et paix publics » et l'action n° 5 « Missions de police judiciaire et concours à la justice », à hauteur respectivement de 3,9 milliards et 3,1 milliards d'euros, soit 39,1 % et 31,2 % des crédits du programme après ventilation.

---

<sup>1</sup> Entre autres, les activités du cabinet du directeur général de la police nationale, de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'inspection générale des services (IGS).

### Les crédits du programme « Police nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 145,2	11,8%	1 479,2	14,8%
2 - Sécurité et paix publiques	3 091,9	31,9%	3 911,2	39,1%
3 - Sécurité routière	501,1	5,2%	645,1	6,5%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	649,7	6,7%	842,1	8,4%
5 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 463,1	25,4%	3 121,9	31,2%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 846,0	19,0%	0,0	0,0%
<b>Ensemble</b>	<b>9 696,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>9 999,5</b>	<b>100,0%</b>

+ 277,3 millions d'euros\*

\* *Crédits en provenance (+) ou en direction (-) des missions :*

- « *Administration générale et territoriale de l'État* » :

- programme « *Administration territoriale* » : - 6,3 millions d'euros ;

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : + 271,1 millions d'euros ;

- « *Sécurités* » :

- programme « *Sécurité civile* » : - 0,6 million d'euros ;

- « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » :

- programme « *Entretien des bâtiments de l'État* » : + 13,1 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

### C. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les **crédits du programme « Police nationale »** s'élèvent à **9,70 milliards d'euros** en CP dans le présent projet de loi de finances, en hausse de 50,5 millions d'euros (+ **0,52 %**) par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Les dépenses de personnel sont pratiquement stables (en hausse de 9,8 millions d'euros, soit + 0,11 %). **La progression des CP s'explique principalement par l'augmentation des crédits d'investissement** (+ 44,4 millions d'euros, soit + 23 %), analysée ci-après.

**Les crédits du programme « Police nationale »\****(en milliards d'euros)*

	Crédits de paiement				Autorisations d'engagement			
	Exéc. 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014- 2015 (en %)	Exéc. 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014- 2015 (en %)
Police nationale	9,35	9,65	9,70	0,52	9,55	9,59	9,66	0,74
dont titre 2	8,42	8,71	8,72	0,11	8,42	8,71	8,72	0,11
dont hors titre 2	0,92	0,94	0,98	4,34	1,13	0,88	0,94	6,89
<i>titre 3 (fonctionnement)</i>	<i>0,75</i>	<i>0,70</i>	<i>0,70</i>	<i>-0,53</i>	<i>0,84</i>	<i>0,68</i>	<i>0,72</i>	<i>5,65</i>
<i>titre 5 (investissement)</i>	<i>0,12</i>	<i>0,19</i>	<i>0,24</i>	<i>23,03</i>	<i>0,23</i>	<i>0,16</i>	<i>0,18</i>	<i>13,99</i>
<i>titre 6 (intervention)</i>	<i>0,06</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,00</i>	<i>0,06</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,00</i>

\* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et projet annuel de performances pour 2015

**II. UN DOUBLE OBJECTIF DE PROGRESSION DES EFFECTIFS ET DE MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE ATTEINT AU PRIX D'UNE FORTE RÉDUCTION DES MESURES CATÉGORIELLES****A. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES EN 2015 (À HAUTEUR DE 243 EMPLOIS)**

Après la création de 288 postes en 2013 et 243 postes en 2014, le présent projet de loi de finances prévoit la **création de 243 nouveaux postes en 2015**, soit 774 nouveaux emplois en trois ans.

La structure de l'emploi poursuit les évolutions engagées depuis deux ans, marquées par une **déflation des corps de conception et de direction** (les commissaires de police) **ainsi que de commandement** (officiers de police), dont les effectifs diminueraient de 203 ETP. Les effectifs des personnels administratifs et des ouvriers d'État seraient également réduits, à hauteur respectivement de 58 ETP et de 57 ETP.

En sens inverse, il est envisagé un renforcement des effectifs de plusieurs catégories : les personnels techniques (+ 131 ETP), les gradés et gardiens de la paix relevant du « *corps d'encadrement et d'application* » (CEA ; + 122 ETP), les personnels scientifiques (+ 187 ETP) et les adjoints de sécurité (+ 121 ETP).

---

7 254 entrées sont ainsi prévues en 2015 (dont 4 824 primo-recrutements), contre 7 011 sorties (dont 2 840 départs en retraite).

Le **plafond d'emplois** du programme s'établit à 145 197 ETPT en 2015, **en progression de 1 591 ETPT**, traduisant les effets en année pleine des créations d'emplois antérieures.

Outre les créations de postes, le préfet Jean-Marc Falcone, directeur général de la police nationale, a insisté, lors de son audition par votre rapporteur spécial, sur les **redéploiements opérés pour remettre davantage de personnels de police sur la voie publique** (redéploiements de zone de compétence, allègement des fonctions support en centrale, réorganisation internes aux directions, substitution des actifs par des administratifs, retrait des missions périphériques) : au total, **547 postes** ont été redéployés **en deux ans**, soit une **proportion équivalente à celle des créations de postes en 2013 et 2014 (à hauteur de 531 ETP)**.

Ces redéploiements sont notamment consacrés au renforcement des moyens humains dans les 80 zones de sécurité prioritaires (ZSP), où les effectifs ont progressé de **284 postes en deux ans**.

En outre, la **priorité donnée à la lutte contre le terrorisme et le renforcement en conséquence des moyens de renseignement** se traduit par la création prévue de 432 postes entre 2013 et 2018 (dont 94 en 2015) à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), parallèlement à la création du Service central du renseignement territorial (SCRT), doté de 202 agents en deux ans (2014 et 2015).

***B. APRÈS UNE HAUSSE ENTRE 2014 ET 2015 À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE STABILISATION ATTENDUE DE LA MASSE SALARIALE JUSQU'EN 2017 : LE RISQUE D'UNE MOINDRE ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS SOUS L'EFFET D'UNE BAISSÉ DRASTIQUE DES MESURES CATÉGORIÉLLES***

**1. La stabilisation des dépenses de personnel en 2015 par rapport à 2014 : le contrecoup d'une surévaluation des crédits de titre 2 en loi de finances initiale pour 2014**

À **périmètre courant**, les dépenses de personnel (y compris les pensions) ne progresseraient que de 9,8 millions d'euros (**+ 0,1 %**) **entre 2014 et 2015**, pour s'établir à 8,72 milliards d'euros.

Cette stabilisation est cependant le résultat d'une sous-consommation attendue des crédits de titre 2 en 2014. La sous-consommation provient d'une surévaluation du glissement vieillesse-technicité (GVT) lors de l'exécution du budget 2012, laquelle a servi de base à l'établissement de la prévision de masse salariale en 2014.

## 2. Une évolution de la masse salariale en 2015 toujours dynamique à périmètre constant...

Hors pensions et à **périmètre constant**, la prévision d'exécution de la masse salariale en 2014 s'établit à 5,765 milliards d'euros. **En 2015, la masse salariale atteindrait 5,830 milliards d'euros, soit une progression de 65 millions d'euros (+ 1,13 %)**, traduisant notamment les effets des schémas d'emplois 2014 et 2015 (+ 19,6 millions d'euros), des mesures catégorielles (+ 20,9 millions d'euros, en baisse de 8 millions d'euros par rapport au montant de 28,9 millions d'euros figurant dans la loi de finances initiale pour 2014), et du glissement vieillesse-technicité (+ 18,9 millions d'euros).

Plus des deux tiers des mesures catégorielles prévues en 2015 (14,6 millions d'euros sur un total de 20,9 millions d'euros) correspondent à l'extension en année pleine des mesures prises en 2014, principalement la revalorisation au 1<sup>er</sup> septembre 2014 de la grille du corps d'encadrement et d'application (dont le coût s'élève à 13,6 millions d'euros).

Les mesures catégorielles prévues en 2015, pour un montant de 6,3 millions d'euros, comprennent la revalorisation des grilles des personnels de catégories B et C dans le cadre du nouvel espace statutaire (à hauteur de 4,6 millions d'euros) et l'adaptation de la nouvelle grille des personnels de catégorie B (1,1 million d'euros).

## 3. ... mais qui devrait se stabiliser entre 2015 et 2017, du fait du repyramidage des emplois et d'une forte baisse des mesures catégorielles qui comporte le risque d'une moindre attractivité des carrières

Si la masse salariale est en progression en 2015 à périmètre constant, **les dépenses de personnel ne progresseraient en revanche que de 22,8 millions d'euros (soit + 0,39 %) entre 2015 et 2017** : elles s'établiraient en effet à 5 830,5 millions d'euros en 2015 ; 5 848,8 millions d'euros en 2016 et 5 853,3 millions d'euros en 2017.

Cette stabilisation attendue serait le **résultat des modifications de structure** (liées à la baisse de la part relative des cadres, *cf. supra*), l'impact du schéma d'emplois ne s'établissant qu'à + 0,5 million d'euros en 2016 et + 4,4 millions d'euros en 2017 malgré la poursuite des créations de postes, et d'une très forte réduction des mesures catégorielles (de 20,88 millions d'euros en 2015 elles chuteraient à 13,62 millions d'euros en 2016 et à 0,65 million d'euros en 2017, soit **un niveau historiquement bas de mesures catégorielles**).

**La réduction continue des mesures catégorielles risque, à terme, de poser un problème d'attractivité des métiers** de la sécurité, la baisse du taux de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), entrée en vigueur en 2014, ayant d'ores et déjà constitué un premier frein au recrutement.



---

**C. UN STOCK D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES TOUJOURS À RÉSORBER :  
UNE DETTE DONT LE COÛT PEUT ÊTRE ESTIMÉ ENTRE  
194 MILLIONS ET 322 MILLIONS D'EUROS**

Statutairement, seul le corps d'encadrement et d'application de la police nationale peut bénéficier du décompte des heures supplémentaires. Pour les autres catégories de personnels, un principe de récupération s'applique<sup>1</sup>.

Au 31 décembre 2012, le stock d'heures supplémentaires (HS) du corps d'encadrement et d'application a été estimé à 15 749 640 heures par le ministère de l'intérieur, réévalué à la hausse par rapport aux estimations antérieures (14,6 millions d'heures).

Sur la base d'un taux horaire de 12,33 euros, ce stock peut être ainsi estimé à **194 millions d'euros**. Mais il s'agit d'une estimation basse : dans le cadre de la certification des comptes de l'État, la Cour des comptes requiert la constitution d'une provision, pour laquelle elle se fonde sur le coût horaire des gradés et gardiens de la paix relevant du corps d'encadrement et d'application, à hauteur de 264 jours de travail, soit 20,44 euros, ce qui conduit à un coût de **322 millions d'euros**.

L'indemnisation d'une partie de ce stock est intervenue au cours du second semestre 2011 et du premier semestre 2012, pour un montant de 16 millions d'euros, correspondant à 672 865 heures.

Depuis juin 2012, dans un contexte budgétaire tendu, il est exclu d'envisager l'inscription de crédits budgétaires en loi de finances. Néanmoins, le **stock de dette lié aux heures supplémentaires demeure**.

À ce jour, cette situation semble être résolue par un ajustement des dates de départs en retraite des bénéficiaires du stock d'heures supplémentaires, ce qui conduit ainsi à fragiliser les effectifs.

### **III. LES AUTRES TITRES DE DÉPENSES : LE POIDS DES INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES ET IMMOBILIERS**

#### **A. LA TRADUCTION DE RÉÉQUILIBRAGES DANS LE CADRE DU BUDGET TRIENNAL**

À moyen terme, **les dépenses hors titre 2 sont tendanciellement orientées à la baisse depuis 2007**. Les crédits ouverts en loi de finances initiale au titre du fonctionnement (titre 3) et de l'investissement (titre 5) ont

---

<sup>1</sup> À l'exception toutefois des heures supplémentaires des fonctionnaires affectés en CRS, indemnisées à hauteur de 23 millions d'euros par an, et prises en compte dans la masse salariale du programme « Police nationale ».

diminué de 1 137,6 millions d'euros à 935,6 millions d'euros entre 2007 et 2013, soit une baisse de 17,8 %.

L'année 2014 avait marqué la première hausse, certes limitée, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale l'année précédente : de 935,6 millions d'euros à 937,8 millions d'euros, soit une progression de 0,2 %. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit des ouvertures de crédits en titre 3 et titre 5 à hauteur de 978,4 millions d'euros, soit une **hausse de 4,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014**.

La structuration des dépenses du programme (hors titre 2) par unité budgétaire (UB), détaillée ci-dessous, permet d'identifier les facteurs d'évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement entre 2014 et 2017 par poste de dépenses.

Le cycle d'investissements se traduit par une nette augmentation des AE en 2015 (+ 61 millions d'euros, soit + 6,9 %), puis par leur baisse en 2016 (- 35 millions d'euros, soit - 3,7 %) et 2017 (- 24 millions d'euros, - 2,6 %) : les AE prévues dans le budget triennal en 2017 (soit 885,3 millions d'euros) reviendraient ainsi pratiquement à leur niveau de 2014 (883,5 millions d'euros). En crédits de paiement, les dépenses de fonctionnement courant et les moyens mobiles sont orientés à la baisse et les dépenses d'équipement sont stables. En revanche, les investissements informatiques et immobiliers augmentent.

### L'évolution prévisionnelle des dépenses (hors titre 2) par unités budgétaires

(en euros)

	LFI 2014		2015		2016		2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>UB 1</b> Fonctionnement courant	141 871 990	158 005 195	134 938 967	151 072 172	129 265 284	144 649 182	120 564 530	136 697 735
<b>UB 2</b> Moyens mobiles	147 296 205	147 296 205	136 576 285	136 576 285	137 576 285	137 576 286	135 576 285	135 576 286
<b>UB 3</b> Équipement	50 645 583	56 645 583	55 033 260	57 033 260	55 952 924	57 952 924	57 033 260	57 033 260
<b>UB 4</b> SIC <sup>1</sup>	139 809 725	127 956 725	157 453 104	153 561 234	171 605 204	165 407 104	176 536 204	175 799 704
<b>UB 5</b> Immobilier	298 011 829	342 003 266	360 179 802	379 958 752	315 346 823	374 247 290	296 586 497	365 456 881
<b>UB 6</b> Subventions et contribution aux opérateurs	73 903 225	73 903 225	73 272 144	73 272 144	72 641 063	72 641 063	72 009 982	72 009 982
<b>UB 7</b> Action sociale	32 000 000	32 000 000	27 000 000	27 000 000	27 000 000	27 000 000	27 000 000	27 000 000
<b>Total</b>	<b>883 538 557</b>	<b>937 810 199</b>	<b>944 453 562</b>	<b>978 473 847</b>	<b>909 387 582</b>	<b>979 473 848</b>	<b>885 306 758</b>	<b>969 573 848</b>

Source : ministère de l'intérieur

<sup>1</sup> Systèmes d'information et de communication.

---

## **B. LA PROGRESSION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DES MOYENS CONSACRÉS AUX SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION**

Les évolutions proposées par unités budgétaires en 2015 correspondent aux priorités et aux redéploiements du budget triennal.

Comme pour l'ensemble des ministères, les crédits de fonctionnement courant sont réduits à hauteur de 5 % (de 158 millions à 151 millions d'euros). Ces dépenses recouvrent la bureautique, les déplacements ou encore la formation, à l'exclusion des dépenses de carburant, d'entretien des véhicules, d'armement et d'équipement des personnels.

Les moyens mobiles sont inscrits en baisse, de 147,3 millions à 136,5 millions d'euros. Un budget de 40 millions d'euros est programmé pour le renouvellement automobile, en baisse de 10 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, mais comparable au montant prévisionnel d'exécution pour 2014 (39 millions d'euros). L'âge moyen des véhicules est de six ans, et le niveau des crédits inscrits entraîne un vieillissement du parc malgré les économies obtenues (notamment au titre des carburants, dans le cadre des marchés publics).

Le poste dédié aux équipements est stable, à 57 millions d'euros. De nouveaux équipements sont programmés (comme l'habillement avec le polo, ou l'armement avec le nouveau lanceur de défense et les munitions de défense) ; ils doivent être financés par des économies internes à ce poste.

La forte progression (+ 20 %) des moyens consacrés aux systèmes d'information et de communication (de 127,9 millions à 153,5 millions d'euros) est exclusivement liée aux investissements technologiques de la direction générale de la sécurité intérieure (à hauteur de 12 millions d'euros), à l'informatisation des forces de police (« plan police 3.0 »)<sup>1</sup> et au financement du système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) DIALOGUE II.

---

<sup>1</sup> Les crédits au titre de la mise en œuvre du plan police 3.0 s'élèvent à 8,96 millions d'euros en AE et 6,86 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2015. Ce plan prévoit un investissement total de 108 millions d'euros sur trois ans, dont 68 millions d'euros pour la police nationale, autour des axes suivants :

- la proximité numérique (développement de la plainte en ligne, mutualisation des plateformes de réception des appels d'urgence) ;
- l'amélioration de l'efficacité du primo-intervenant (mobilité des agents, modernisation des réseaux radio) ;
- le développement des capacités d'anticipation opérationnelles.

La progression des dépenses immobilières (à hauteur de 11 %, de 342 millions à 379,9 millions d'euros) correspond principalement à l'opération de relogement de la direction régionale de la police judiciaire de Paris aux Batignolles (+ 34 millions d'euros en CP).

Enfin, il est prévu une stabilisation des crédits d'action sociale par rapport à l'exécution constatée (27 millions d'euros), mais une baisse à hauteur de 5 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2014, ce qui n'affecterait pas l'offre de logements et de places de crèches proposée aux agents et à leurs familles.

---

## TROISIÈME PARTIE LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME : UNE HAUSSE DES DÉPENSES RÉSULTANT DES CRÉATIONS DE POSTES

#### A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » : LA SPÉCIFICITÉ DES MISSIONS MILITAIRES

Les crédits du programme « Gendarmerie nationale » sont répartis entre **cinq actions**.

- « Ordre et sécurité publiques » (action n° 1) ;
- « Sécurité routière » (action n° 2) ;
- « Missions de police judiciaire et concours à la justice » (action n° 3) ;
- « Commandement, ressources humaines et logistique » (action n° 4) ;
- « Exercice des missions militaires » (action n° 5), ce qui correspond à l'exercice des missions militaires de protection et de contrôle (garde et défense des palais nationaux, sécurité des installations et des matériels militaires), ainsi qu'au déploiement des forces de gendarmerie nationale dans le cadre des opérations extérieures.

Les autres actions du programme ont leurs équivalents pour le programme « Police nationale » dès lors que les deux forces de sécurité exercent des missions comparables, décrites ci-dessus (à l'action n° 1 du programme « Gendarmerie nationale » correspond l'action n° 2 du programme « Police nationale » ; à l'action n° 2 du programme « Gendarmerie nationale » l'action n° 3 du programme « Police nationale » ; à l'action n° 3 du programme « Gendarmerie nationale » l'action n° 5 du programme « Police nationale », et à l'action n° 4 de la gendarmerie l'action n° 6 de la police).

**Le projet annuel de performances devrait décrire, même brièvement, les actions n° 1, 2, 3 et 5, dans sa partie consacrée à la justification au premier euro.** En particulier, si le contenu des actions n° 1, 2 et 3 peut se déduire de celui des actions « miroirs » du programme « Police nationale », tel n'est pas le cas pour l'action n° 5 qui retrace des missions spécifiques de la gendarmerie nationale.

Les actions n° 1, 2, 3 et 5 sont exclusivement dotées de crédits de dépense de personnel de titre 2. Les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du programme sont retracées au sein de l'action n° 4.

**B. L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLICS REPRÉSENTENT 54 % DES MOYENS DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Le tableau ci-après retrace la répartition des crédits de paiement entre les différentes actions du programme.

Après ventilation des crédits de l'action n° 4 entre les autres actions du programme et prise en compte des moyens provenant d'autres programmes budgétaires, deux actions concentrent la part la plus importante des moyens budgétaires du programme : l'action n° 1 « Ordre et sécurité publics » et, dans une moindre mesure, l'action n° 3 « Missions de police judiciaire et concours à la justice », à hauteur respectivement de 4,5 milliards et 2,5 milliards d'euros, soit respectivement 54,2 % et 29,9 % des crédits du programme après ventilation.

**Les crédits du programme « Gendarmerie nationale » par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	3 191,5	39,4%	4 489,4	54,2%
2 - Sécurité routière	767,4	9,5%	1 094,4	13,2%
3 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	1 779,2	22,0%	2 479,5	29,9%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	2 204,3	27,2%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	156,6	1,9%	220,8	2,7%
<b>Ensemble</b>	<b>8 099,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>8 284,0</b>	<b>100,0%</b>

+ 184,9 millions d'euros\*

\* *Crédits en provenance des missions :*

- « *Défense* » :

- programme « *Préparation et emploi des forces* » : 7,4 millions d'euros ;
- programme « *Soutien de la politique de la défense* » : 143,3 millions d'euros ;

- « *Administration générale et territoriale de l'État* » :

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : 29,5 millions d'euros ;

- « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » :

- programme « *Entretien des bâtiments de l'État* » : 4,7 millions d'euros.

**C. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EXPLIQUE LA LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 0,44 %)**

Les **crédits du programme** « Gendarmerie nationale » s'établissent à **8,06 milliards d'euros** en CP dans le présent projet de loi de finances, en hausse de 35,6 millions d'euros (**+ 0,44 %**) par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Cette évolution correspond à celle des dépenses de personnel de titre 2 (en hausse de 32,3 millions d'euros, soit + 0,47 %). Hors titre 2, en crédits de paiement l'augmentation des dépenses de fonctionnement est équivalente à la baisse des dépenses d'investissement.

**Les crédits du programme « Gendarmerie nationale »\***

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement				Autorisations d'engagement			
	Exéc. 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014- 2015 (en %)	Exéc. 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014- 2015 (en %)
Gendarmerie nationale	8,05	8,03	8,06	0,44	7,98	7,95	8,08	1,60
dont titre 2	6,83	6,82	6,85	0,47	6,83	6,82	6,85	0,47
dont hors titre 2	1,23	1,21	1,21	0,27	1,16	1,13	1,23	8,33
<i>titre 3 (fonctionnement)</i>	1,11	1,08	1,12	3,51	0,84	1,07	1,09	1,75
<i>titre 5 (investissement)</i>	0,11	0,12	0,09	-25,59	0,23	0,05	0,13	140,39
<i>titre 6 (intervention)</i>	0,01	0,01	0,01	-32,29	0,06	0,01	0,01	0,00

\* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et projet annuel de performances pour 2015

## II. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS QUI N'ENTRAÎNENT PAS DE HAUSSE IMPORTANTE DE LA MASSE SALARIALE : L'EFFET DU REPYRAMIDAGE ET DE LA LIMITATION DES NOUVELLES MESURES CATÉGORIELLES EN 2015

### *A. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS (+ 162 POSTES), AU PROFIT DES SOUS-OFFICIERS ET DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES*

Comme en 2014, le schéma d'emplois du programme « Gendarmerie nationale » prévoit la **création de 162 postes (ETP) en 2015**. Après la création de 192 postes en 2013, **le solde des créations d'emplois entre 2013 et 2015 s'établit à + 516 ETP**.

Le plafond d'emplois serait ainsi porté à 97 215 ETPT.

Les créations de postes concernent les gendarmes ayant le grade de sous-officier (+ 321 ETP), les personnels administratifs (+ 149 ETP) et techniques (+ 123 ETP). Des postes seraient en revanche supprimés concernant les gendarmes ayant le grade d'officier (- 340 ETP), les gendarmes volontaires (- 69 ETP) et les ouvriers d'État (- 22 ETP).

La structure par cadres tend ainsi à renforcer la part, déjà prépondérante, des sous-officiers : leur plafond d'emplois s'élève à 73 975 ETPT, soit 76 % du plafond d'emplois du programme « Gendarmerie nationale ».

Si le niveau de recrutements restera élevé (8 768 entrées sont prévues dans les corps d'officiers, de sous-officiers et de volontaires de la gendarmerie en 2015), la hausse du nombre de dossiers de candidatures est un point à souligner, qui révèle l'attractivité des métiers proposés et entraîne une sélection accrue : **en 2013, le nombre de candidatures reçues a été 7,9 fois supérieur à celui des postes offerts**, alors que ce ratio ne s'établissait qu'à un poste pour cinq candidatures en 2010.

### *B. UNE PROGRESSION LIMITÉE DE LA MASSE SALARIALE, CONTENUE PAR LE REPYRAMIDAGE DES EMPLOIS*

**Hors pensions**, la masse salariale du programme « Gendarmerie nationale » s'établit à **3,716 milliards d'euros** dans le présent projet de loi de finances, **en hausse de 14 millions d'euros (+ 0,38 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Les schémas d'emplois pour 2014 et 2015 n'entraînent qu'une hausse de 1,5 million d'euros de la masse salariale, traduisant un repyramidage au profit des personnels situés en bas d'échelle. En effet, les postes supprimés ont un coût de sortie élevé (71 315 euros pour un officier, à comparer à 45 106 euros pour un sous-officier).



---

Le GVT solde est légèrement positif (+ 1,2 million d'euros).

**La hausse de la masse salariale résulte ainsi principalement des mesures catégorielles** (+ 16,1 millions d'euros), correspondant pour l'essentiel (à hauteur de 13,2 millions d'euros) à l'extension en année pleine des mesures décidées en 2014. Comme dans la police nationale, les mesures nouvelles proposées en 2015 (+ 2,85 millions d'euros) s'inscrivent dans la poursuite de la revalorisation des grilles indiciaires des personnels de catégories B et C, tant civils que militaires.

### III. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES HORS CRÉDITS DE PERSONNEL DE TITRE 2

#### A. LA POURSUITE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

Hors dépenses de personnel de titre 2, **les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont globalement stables.**

Le choix opéré par la gendarmerie nationale est de **maintenir en volume le montant des crédits de fonctionnement courant**, lesquels s'établissent à 965,4 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2015 : la hausse de 16,2 millions d'euros entre 2014 et 2015 correspond à l'inflation envisagée sur ces postes de dépenses (+ 1,5 %).

Dans le domaine des investissements, la capacité d'engagement progresse de plus de 78 millions d'euros en AE par rapport à 2014 (de 185,1 millions à 263,4 millions d'euros), correspondant principalement au lancement d'un **plan de réhabilitation d'urgence de l'immobilier**, à hauteur de 70 millions d'euros par an en autorisations d'engagement pendant six ans sur la période 2015-2020, pour améliorer les éléments du parc domanial de la gendarmerie les plus dégradés. Des études seront également lancées pour la réhabilitation des bâtiments de la caserne de Melun, qui datent de 1982.

La dotation des investissements en crédits de paiement 2015 est en baisse en 2015 par rapport à 2014 (de 260,1 millions à 247,2 millions d'euros). Elle sera consacrée pour moitié (à hauteur de 124,6 millions d'euros) au solde des engagements antérieurs à 2015.

S'agissant des investissements dans les moyens mobiles, 28 millions d'euros en CP et 41,4 millions d'euros en AE sont consacrés à l'acquisition de plus de 2 000 véhicules légers et motocyclettes, alors que la gendarmerie nationale dispose d'un parc de 26 500 véhicules opérationnels.

***B. UNE ADÉQUATION DES MOYENS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE AUX BESOINS DE FINANCEMENT LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES***

172 officiers et sous-officiers de gendarmerie étaient déployés sur 11 théâtres d'opérations extérieures (OPEX) à l'automne 2014.

Alors qu'un surcoût record de 38,7 millions d'euros avait été constaté en 2010 pour les OPEX au titre de la gendarmerie, **les crédits inscrits en loi de finances initiale s'avèrent désormais suffisants**, dans un contexte de réduction des interventions du nombre de gendarmes engagés dans des opérations extérieures (de près de tiers, de 262 à 172 hommes, entre l'automne 2013 et l'automne 2014) : la dépense prévisionnelle au titre de l'année 2014 s'établit ainsi à 12,5 millions d'euros (dont 8,5 millions d'euros de dépenses de personnel et 4 millions d'euros de frais de fonctionnement), en-deçà de la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2015 (15 millions d'euros, dont 11 millions d'euros de dépenses de personnel et 4 millions d'euros de frais de fonctionnement).

---

## CONCLUSION

Lors de l'examen l'an passé des indicateurs de performance des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », plusieurs de nos collègues s'étaient émus de la dégradation des résultats en matière de lutte contre la délinquance : au regard des données désormais disponibles pour l'année 2013, il apparaît qu'ils avaient raison, puisque tous les principaux indicateurs montrent une dégradation. Certes, la conjoncture économique joue un rôle dans ces résultats, mais ils font également apparaître les limites de la politique conduite par l'actuelle majorité.

Les données disponibles pour le premier semestre de l'année 2014 font ressortir une situation contrastée. En tout état de cause, il importe de poursuivre les redéploiements opérés pour que davantage de forces de police et de gendarmerie soient présentes sur le terrain. Enfin, il convient d'établir un indicateur de performance mesurant le sentiment d'insécurité, notamment à partir des enquêtes conduites par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.

Depuis 2012, la sécurité constitue l'une des priorités affichées de l'action gouvernementale et les crédits qui lui sont consacrés sont effectivement en augmentation, sous l'effet d'une hausse des effectifs qui se poursuit cette année, à hauteur de 405 postes.

Mais, pour nécessaires qu'ils soient, les moyens humains ne sont pas l'unique paramètre pour améliorer les résultats en matière de sécurité, alors que les hommes et les femmes qui concourent à l'ordre et à la tranquillité publics exercent avec dévouement un métier dangereux. La considération des personnels implique également une politique salariale adaptée, alors que la baisse drastique des mesures catégorielles à l'horizon 2017 posera un sérieux problème d'attractivité des carrières.



---

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

*ARTICLE 59 septies (nouveau)*  
*(Article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales)*

### **Prorogation de la possibilité pour les collectivités territoriales d'intervenir dans le financement des opérations immobilières de la sécurité et de la justice**

**Commentaire : le présent article vise à proroger la possibilité pour les collectivités territoriales d'intervenir dans le financement des opérations immobilières de la sécurité et de la justice.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Institué par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002<sup>1</sup>, l'article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales permet **l'engagement des collectivités territoriales dans le financement de l'immobilier de la police nationale, la gendarmerie nationale et de la justice** : les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, d'une part, les conseils généraux, d'autre part, « *peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales* ».

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

Ces constructions et celles réalisées dans le cadre de contrats de partenariat peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, la loi précise que « *le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public* ».

Ce dispositif, qui ne devait initialement durer que jusqu'au 31 décembre 2007, a été rétabli jusqu'au 31 décembre 2013 par l'article 96 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011<sup>2</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur spécial de la commission des finances, le présent article vise à **rétablir** à nouveau ce **dispositif, jusqu'au 31 décembre 2017**.

Ainsi que l'a précisé le Gouvernement lors des débats en séance publique, *« plusieurs projets immobiliers sont en cours de montage, voire déjà programmés, qui risqueraient d'être remis en cause si les collectivités territoriales ne pouvaient maintenir leur engagement actuel. C'est notamment le cas des projets immobiliers relevant de la police nationale à Torcy, Corbeil-Essonnes et Sarcelles, ainsi que des relogements des commissariats de Deuil-la-Barre – particulièrement dégradé – et de Digne-les-Bains, pour lequel le conseil général est en passe d'acheter un immeuble. En l'absence de prorogation du dispositif, ce sont 131 millions d'euros que le ministère de l'intérieur devrait financer seul sur une période de cinq ans, soit 26,5 millions d'euros par an »*<sup>1</sup>.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial reconnaît la **nécessité de proroger une nouvelle fois ce dispositif**, qui tend à élargir les possibilités de montages financiers pour l'immobilier de la police nationale, la gendarmerie nationale et de la justice, en y associant les collectivités territoriales et leurs groupements.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 30 octobre 2014.

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **sans modification les crédits** des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement conduisant à minorer en AE et en CP de 6 millions d'euros les crédits du programme « Police nationale » et de 3 millions d'euros les crédits du programme « Gendarmerie nationale ».





---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 59 *septies*), du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et du rapport de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

**Mme Michèle André, présidente.** – Je salue la présence d'Alain Gournac, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères sur le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Les crédits proposés au titre des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » s'élèvent à 17,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 17,76 milliards en crédits de paiement, en progression respectivement de 1,13 % et de 0,49 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Cette hausse reflète pour partie les créations de postes, à hauteur de 405 emplois temps plein (ETP), dont 243 ETP pour la police et 162 ETP pour la gendarmerie, portant le total des créations d'emplois à 1 290 ETP depuis 2013.

Des écarts croissants s'observent entre les prévisions et les exécutions du plafond d'emplois de la gendarmerie nationale : la sous-exécution a atteint 1 810 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013, soit 1,86 % des emplois du programme, ce qui traduit la difficulté des gestionnaires à appréhender les comportements individuels des agents. En conséquence, de nombreuses brigades de gendarmerie sont incomplètes.

La stabilisation des dépenses de personnel de la police nationale entre 2014 et 2015 (+ 0,1 milliard d'euros) s'explique par une surévaluation des crédits de titre 2 en loi de finances initiale pour 2014. À périmètre constant, les dépenses de personnel augmentent en réalité de 1,1 % par rapport à 2014. La masse salariale devrait en revanche se stabiliser entre 2015 et 2017, sous l'effet d'un repyramidage (des postes de catégorie A sont supprimés au profit de postes de catégories B et C) et d'une baisse drastique des mesures catégorielles qui seront inférieures à 1 million d'euros en 2017, soit un niveau historiquement bas qui pourrait peser sur l'attractivité des métiers de la sécurité. La baisse en 2014 du taux de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) a d'ores et déjà constitué un frein au recrutement. Enfin, selon la Cour des comptes, le stock d'heures supplémentaires du corps

d'encadrement et d'application de la police nationale, estimé à 15 749 000 heures par le ministère de l'intérieur, réévalué à la hausse par rapport aux estimations antérieures (14,6 millions d'heures), requiert la constitution d'une provision, comprise entre 194 et 322 millions d'euros.

Les indicateurs de mission montrent une hausse généralisée de la délinquance en 2013 : les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont augmenté l'an passé, tant en zone police (+ 1,29 %, après + 1,45 % en 2012) qu'en zone gendarmerie (+ 3,2 %) ; les violences physiques non crapuleuses et les violences sexuelles ont crû de 1,1 % en 2013 en zone police et de 9,8 % en zone gendarmerie (au lieu de - 9,2 % en 2012) ; le nombre de cambriolages a progressé de 7 %, tant en zone police qu'en zone gendarmerie pour atteindre un total de 390 000 en 2013 ; enfin, les atteintes aux biens ont augmenté en zones police (+ 2,7 %) et gendarmerie (+ 3,9 %). Les résultats du premier semestre 2014 sont contrastés.

De telles évolutions, en partie imputables à la situation économique, laisseront des traces durables sur le sentiment d'insécurité de nos concitoyens et justifieraient que les données issues des enquêtes conduites par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) soient valorisées dans la préparation des documents budgétaires et utilisées pour élaborer un indicateur pertinent sur ce ressenti, comme notre collègue Jean-Vincent Placé l'avait d'ailleurs proposé l'an dernier. En outre, la création d'un indicateur mesurant la part des activités dédiées à la prévention et à la répression par les forces de police serait également utile et pourrait constituer l'un des objectifs du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) créé cette année.

L'Assemblée nationale a adopté l'article 59 *septies* autorisant les collectivités territoriales à participer, jusqu'en 2017, au financement d'opérations immobilières de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la justice. Il s'agit de la deuxième reconduction d'un dispositif institué par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Ce dispositif est bienvenu et nécessaire.

Je salue le courage et l'engagement des forces de sécurité, dont j'ai pu rencontrer les syndicats, ainsi que les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Je suggère d'adopter sans modification les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités », ainsi que l'article 59 *septies* rattaché. J'estime en conclusion que le bilan négatif en matière d'insécurité pour 2013 commande de renforcer les personnels.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – La politique de sécurité routière a porté ses fruits ; le nombre de tués et blessés sur les routes françaises a fortement diminué entre 2008 et 2013 (3 268 morts en 2013). Il convient de ne pas baisser la garde car le nombre de morts a légèrement

---

augmenté sur les huit premiers mois de l'année 2014. L'objectif du Gouvernement est de passer sous la barre de 3 200 morts en 2015.

Sous réserve du transfert des dépenses de personnel au programme 216, les dépenses du programme 207 « Sécurité et éducation routières » restent stables par rapport à la réalisation 2013. Le bas niveau des taux d'intérêt réduit d'un million d'euros la charge financière de l'État au titre du permis à un euro par jour. Je salue la réforme annoncée du permis de conduire, qui devrait rendre plus attractive la conduite accompagnée, réduire le délai entre deux présentations à l'examen et décharger les inspecteurs de tâches qui n'étaient pas au cœur de leur mission. Je serai attentif à ce qu'elle soit menée à budget constant.

Quant au contrôle de la circulation et du stationnement routier, les recettes attendues pour 2015 s'établissent à 1,671 milliard d'euros, en légère progression par rapport à 2014. Elles se répartissent entre les amendes forfaitaires « radars » (658 millions d'euros), les amendes forfaitaires majorées et les amendes forfaitaires hors radars (1,01 milliard d'euros). Elles contribuent au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 249 millions d'euros et à celui de programmes pour les collectivités territoriales (170 millions d'euros sur le programme « radars » et 497 millions d'euros sur le programme 754) ; 45 millions d'euros sont versés au Fonds interministériel de prévention de la délinquance et 440 millions d'euros sont consacrés au désendettement de l'État.

Je me suis interrogé, comme chaque année, sur la politique de l'État en matière de radars, qui fera sans doute l'objet de mon contrôle budgétaire de l'an prochain. Certains de ces équipements vieillissant, on s'efforce d'implanter de nouveaux radars « vitesses moyennes » ou « chantiers », bien plus intelligents que les précédents, mais bien plus chers : 200 000 euros pièce environ. Puisque l'on nous annonce quarante nouveaux radars « vitesse moyenne » et quarante-trois nouveaux radars « chantiers », je proposerai un amendement réduisant les nouvelles installations à vingt de chaque type, pour une économie de 7,35 millions d'euros que je vous propose d'affecter aux collectivités territoriales.

L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), installée à Rennes, gère tous les procès-verbaux ; elle envoie, pour un coût de 15,7 millions d'euros, 17 millions de lettres simples qui arrivent souvent avec beaucoup de retard, alors que les procès-verbaux portent l'indication du nombre de points de permis retirés, information d'ailleurs disponible en ligne. C'est pourquoi je proposerai de supprimer l'envoi de ces lettres et de récupérer les sommes correspondantes. Un troisième amendement diminuera de 15 millions d'euros le fonds de roulement de cette agence. Je ne suis pas parvenu à en obtenir le montant exact, mais je l'estime entre 40 et 50 millions d'euros, la subvention de l'État à cette agence s'élevant à 123 millions d'euros, et un prélèvement de 15 millions d'euros sur

le fonds de roulement de l'ANTAI, par une baisse à due concurrence de la subvention de l'État, devrait maintenir le montant du fond au-dessus de son niveau prudentiel.

Le procès-verbal électronique a remplacé le carnet à souches, 15 600 outils de verbalisation électronique ayant été répartis entre police nationale et gendarmerie. Ce sont 1 954 communes qui en ont doté leurs polices municipales : le fonds d'amorçage destiné à aider les communes à les acquérir a été prorogé jusqu'en 2015.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial.** – Les crédits du programme « Sécurité civile » ne couvrent qu'une partie des moyens consacrés à la sécurité civile : les moyens de l'État forment 48 % des crédits de paiement de la politique transversale de sécurité civile, lesquels s'élèvent à 915,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015 ; surtout, le budget total des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) atteint 4,36 milliards d'euros dans les budgets primitifs pour 2014, soit cinq fois les crédits inscrits aux missions du budget de l'État, répartis entre 2,49 milliards d'euros pour les départements et 1,87 milliard d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La politique de sécurité civile relève bien d'une responsabilité partagée, et il est heureux que le ministre de l'intérieur ait confirmé le 4 octobre dernier le rôle de l'échelon départemental comme niveau d'organisation de la réponse opérationnelle des SDIS, tout en pérennisant leur mode de financement par les collectivités territoriales et l'État.

Les crédits de paiement du programme « Sécurité civile » (439,55 millions) augmentent de 0,6 % sous l'effet d'une hausse des dépenses de personnel. La progression des crédits d'investissement (+ 4,8 millions d'euros) doit être relativisée puisque, en 2013, les opérations d'investissement ont été une variable d'ajustement de l'exécution budgétaire par le report d'une partie de ces dépenses en 2014.

Les autorisations d'engagement (401 millions d'euros) sont en recul de 31,9 % : l'inscription de 167 millions d'euros d'autorisations d'engagement en loi de finances initiale pour 2014 pour la passation du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle des avions a entraîné mécaniquement une diminution des autorisations d'engagement pour l'année 2015 par rapport à 2014.

Le schéma d'emploi du programme présente une diminution de 24 emplois équivalent temps plein (ETP), ce qui n'empêche pas une nette hausse des dépenses de personnel, portées à 166,61 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 3,7 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014. Cette progression traduit en réalité la correction d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de personnel.

Cette année voit la refonte et la simplification du dispositif de performance : cinq objectifs et neuf indicateurs sont proposés, au lieu de

---

neuf objectifs et onze indicateurs en 2014. Cette évolution accroît la lisibilité des moyens affectés à la politique de sécurité civile, alors que les crédits du programme ne représentent qu'un peu plus de 0,1 % des dépenses du budget de l'État. Cependant, le changement d'indicateur mesurant la disponibilité des hélicoptères interdit les comparaisons d'une année sur l'autre, alors qu'apparaissent les conséquences néfastes du vieillissement de la flotte.

Le renouvellement de la flotte aérienne a été trop longtemps différé. Le remplacement des neuf Tracker, dédiés à l'attaque des feux naissants, est toujours prévue à l'horizon 2020 ; le ministère de l'intérieur m'a sobrement indiqué que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises lui remettrait des propositions techniques pour le renouvellement de la composante Tracker, en étudiant différents modèles économiques (achat, location). En outre, comme l'a précisé le ministère de l'intérieur, la flotte d'avions d'investigation et de coordination Beechcraft 200 a un âge moyen de 27 ans mais des réponses devraient être apportées puisque le nouveau marché de maintenance prévoit leur rénovation. Par ailleurs, toujours selon le ministère de l'intérieur, l'équipement de deux des trois avions de la flotte en moyens optroniques contribuera à moderniser l'approche des missions de recherche des feux de forêt et à développer de nouvelles missions subsidiaires au profit du ministère. Ces choix engendrant des dépenses de maintenance accrues, il serait utile d'effectuer des simulations comparant les surcoûts liés au maintien de la flotte actuelle et le coût de nouveaux appareils.

Il conviendrait également de mutualiser l'usage des hélicoptères avec les forces de police et de gendarmerie, voire au niveau interministériel, par exemple avec les acteurs de la santé publique. Une flotte nationale unique de la sécurité civile, de la gendarmerie et du service d'aide médicale urgente (SAMU) pourrait être envisagée, en définissant chaque année le crédit d'heures alloué à chacune des missions et les règles de priorité d'emploi entre ces services, afin d'homogénéiser le parc aérien, de réduire le coût de sa maintenance et d'optimiser son utilisation.

Le projet ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) vise une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité. Son coût total d'investissement s'élèvera, d'ici 2018, à quelque 118 millions d'euros pour l'État, qui supportera la mise en œuvre et le financement des relais radio constituant toute l'infrastructure du réseau. Pour leur part, les SDIS prendront en charge les postes mobiles équipant les véhicules et les postes fixes des casernes, ainsi que l'adaptation technique des dispositifs radio équipant les centres de traitement de l'alerte et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

Il est regrettable que, depuis 2013, les efforts d'investissement consentis par les SDIS ne soient plus soutenus par les crédits du Fonds

d'aide à l'investissement (FAI), dont une part importante concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement d'Antares.

Le Gouvernement concentre ses investissements, en 2015 et 2016, sur la couverture par ANTARES de l'ensemble du territoire national ; s'établissant à 95 %, le taux de couverture pose toujours le problème de « zones blanches », notamment dans les départements ruraux. Ce taux correspond en outre vraisemblablement aux résultats d'une modélisation de la couverture radio à l'aide de modèles informatiques. Les mesures effectuées sur le terrain font apparaître des chiffres sensiblement inférieurs. Il convient d'envisager des solutions techniques afin d'améliorer la couverture du territoire, tout en veillant à ce que leur coût ne soit pas excessif.

À cette fin, je propose la création d'un nouvel objectif de performance « Couverture optimale du territoire national par le réseau ANTARES en vue de la protection des populations », auquel serait associé un indicateur de la part de la population couverte par le réseau, renseigné notamment par des mesures de couverture réalisées sur le terrain.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits du programme « Sécurité civile », qui correspond à la mise en œuvre d'une politique régaliennne.

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis.** – Je m'associe aux félicitations que Philippe Dominati a adressées aux gendarmes. Le programme « Gendarmerie » aurait dû comporter un effort en faveur du logement de nos gendarmes, dont les piètres conditions de vie affectent directement leur moral et celui de leurs familles. Il ne prend pas suffisamment en compte les nouveaux risques auxquels ils sont exposés, comme les jets d'acide. Il convient enfin de bien expliquer les regroupements de brigades : le directeur général de la gendarmerie nous a présenté les inconvénients de brigades trop petites, mais leur départ aurait de lourdes répercussions sur les communes et les cantons.

**M. Yvon Collin.** – Philippe Dominati a souligné dans son rapport le surcoût record de 38,7 millions d'euros pour l'envoi de gendarmes en opérations extérieures en 2010, puis la diminution de cette charge. S'explique-t-elle par des missions différentes, ou par la raréfaction des volontaires ?

**M. Marc Laménie.** – Les trois rapports font apparaître les liens étroits entre les composantes de cette mission. Si les effectifs de la gendarmerie augmentent légèrement, des petites brigades restent incomplètes. Le principe des communautés de brigades est-il performant ? Beaucoup de postes dans la hiérarchie ne sont pas pourvus. En tant que maire d'une petite commune, j'ai longtemps eu pour interlocuteurs les pompiers et les gendarmes, qui passent désormais plus de temps enfermés dans leurs brigades. Celles de proximité consacrent beaucoup de temps à des

---

missions sociales, malgré un manque criant de moyens humains. Comment les effectifs se répartissent-ils entre l'état-major et le terrain ? Certaines brigades ont de grandes difficultés à obtenir des véhicules neufs, les leurs ayant parfois 300 000 kilomètres au compteur. Le recrutement de gendarmes adjoints de réserve, qui représente une formation pour les jeunes, est-il toujours d'actualité ?

**M. Michel Canevet.** – Je suis, moi aussi, préoccupé par le défaut d'investissement dans les gendarmeries et par les conditions de logements, souvent indécentes. J'apprécie que le rapporteur approuve la prorogation de la possibilité donnée aux collectivités locales d'intervenir, notamment par crédit-bail, conformément à la loi de 2002. Les crédits en cours répondront-ils aux besoins identifiés ? On nous propose le renouvellement de 2 000 véhicules de gendarmerie sur les 26 500 du parc, soit une durée moyenne d'utilisation de près de quatorze ans à ce rythme de renouvellement. Est-ce normal ? Je m'étonne enfin du refus de L'ANTAI de communiquer le niveau de son fonds de roulement. Cette rétention d'information n'est pas acceptable.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Où en est-on de la dépenalisation des amendes de stationnement ? Une meilleure maîtrise de cette ressource bénéficierait aux finances des collectivités locales. Gilles Carrez et moi étions parvenus à convaincre, il y a trois ans, de l'opportunité d'une revalorisation de ces amendes de onze à dix-sept euros, mais cela n'a manifestement pas suffi à les rendre dissuasives : certains continuent à préférer s'y exposer plutôt que de payer un parking...

**M. Jacques Genest.** – L'État abandonne ses missions régaliennes. Il est facile pour les préfets de faire état de nombreux procès-verbaux, mais qu'en est-il des statistiques des atteintes aux biens et aux personnes ? Il faudrait des effectifs pour améliorer la protection de nos concitoyens. Sur l'immense plateau ardéchois, il y a trois brigades – tout va bien quand les cinq gendarmes peuvent mettre de l'essence dans leurs véhicules ! Le rapport nous a également montré dans la gendarmerie une armée mexicaine, composée surtout de capitaines et de colonels – cela fait des débouchés....

En tant que président de l'association des maires ruraux de mon département, je sais d'expérience que les gendarmes ne sont plus proches des élus : j'en arrive à ne plus connaître leur nom. Nous assistons à un transfert de la délinquance du milieu urbain au milieu rural : nous avons désormais nous aussi des hold-up dans nos commerces – trois dans la même nuit, une chose inouïe chez nous – et ils restent impunis.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les saisies d'avoir criminels sont en augmentation. Pourquoi ne pas mettre les véhicules concernés à la disposition des forces de l'ordre, plutôt que d'attendre à grands frais qu'ils deviennent inutilisables ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Je ne suis pas un chaud partisan des radars, mais j’aurai appris aujourd’hui la différence entre radars « chantiers » et radars « tronçons ». Quant aux gendarmes, je rejoins Jacques Genest : on les voit bien moins au contact de la population et des élus. Au lieu de faire des tournées avec leur fourgonnette, ils restent dans leurs brigades face à leurs ordinateurs. Leur rôle de prévention était pourtant efficace. Il faut qu’ils soient au bord des routes et des chemins, puisqu’il reste des coins de France où il y en a encore...

**M. Éric Doligé.** – Avance-t-on vers un règlement du problème des numéros d’urgence 18 et 15, qui coûte une fortune ? La majorité des départements sont contraints d’installer pour les pompiers et pour les hospitaliers des centres d’alerte revenant de trois à cinq millions d’euros.

La participation des communes au budget du SDIS est limitée à l’inflation, les départements assumant la différence. Elles se sont souvent entendues pour que cette participation soit prise en charge par l’intercommunalité, afin d’égaliser les contributions. Selon l’humeur du sous-préfet, cet arrangement est accepté ou non. Un amendement pourrait-il autoriser les intercommunalités à prendre la responsabilité des SDIS ?

Les commissions de sécurité sont entièrement financées par les collectivités, alors qu’elles sont entièrement à la disposition de l’État. Pourquoi celui-ci ne prendrait-il pas à sa charge les 70 millions d’euros annuels qu’elles représentent ?

Pourrait-on, enfin, établir une hiérarchie des activités des gendarmes en fonction de leur importance, de manière à ce qu’ils enquêtent sur les cambriolages, plutôt que de faire des contrôles d’alcoolémie sur les routes à dix heures du matin ?

**M. Dominique de Legge.** – Non seulement les dotations de la gendarmerie baissent, mais le rapport nous apprend qu’elles sont affectées pour moitié au solde d’engagements antérieurs. Cet écart entre les objectifs affichés et les moyens est inquiétant : les véhicules doivent à présent durer non pas treize, mais bien vingt ans. Dans ces conditions, combien passeraient le contrôle technique ?

**M. Antoine Lefèvre.** – La mutualisation des moyens des SDIS et du SAMU serait une bonne chose. Dans mon département de l’Aisne, de nouvelles structures destinées au SDIS pourraient accueillir le SAMU, mais celui-ci fait des difficultés. Nos concitoyens ont du mal à le comprendre... La mutualisation des hélicoptères est également à souhaiter, pour des raisons d’économies comme de meilleure couverture du territoire.

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, les gendarmes engagés en opérations extérieures ont diminué de 262 à 172 entre l’automne 2013 et l’automne 2014 : il n’y a pas de contrainte particulière sur ce budget.



---

La gendarmerie souffre en revanche d'un écart de 1,8 % entre son plafond d'emplois et ses effectifs réels, soit plus de 1 800 postes. La concentration des brigades fera passer les effectifs des plus nombreuses d'entre elles de dix-huit à vingt-quatre gendarmes. La suppression d'une partie des brigades ne pourra s'effectuer qu'en contact avec les élus.

Quant à la hiérarchie des missions, il est frappant que lors des années d'élections, le seul établissement des procurations par les services de police et de gendarmerie suffit à absorber le bénéfice des emplois créés, soit l'équivalent de plus de 700 postes.

Des arbitrages ont été pris en vue de la mutualisation des matériels et de l'immobilier, mais les marges de manœuvre sur l'intendance et le fonctionnement sont limitées pour des programmes dont 88 % des dépenses relèvent du titre 2. Les espoirs des hauts fonctionnaires comme des syndicats reposent sur les gains de mutualisations futures.

Priorité fixée par la hiérarchie de la gendarmerie, le logement des gendarmes bénéficiera d'un programme spécial de réhabilitation à hauteur de près de 30 millions d'euros par an en 2013, 2014 et 2015, au détriment sans doute du renouvellement des véhicules et autres matériels. Je partage vos inquiétudes sur les investissements nécessaires pour la modernisation de la gendarmerie.

Le problème des véhicules se pose également pour la police nationale, dont les syndicats aimeraient disposer des automobiles saisies. Il est vrai que ces grosses cylindrées ne sont guère adaptées aux missions ordinaires de la police et de la gendarmerie, et que les juges seraient réticents à les mettre à disposition...

**M. Daniel Raoul.** – Cela a bien été fait pour des voitures allemandes dans le Morbihan. Le stockage coûte cher et la valeur vénale des véhicules finit par diminuer considérablement.

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Ce sera effectivement une piste à approfondir.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me souviens que Michel Charasse, quand il était ministre, s'était saisi de cette question. Que le sujet ne soit pas neuf ne nous dispense pas de rechercher une solution efficace.

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – S'agissant enfin des missions effectuées, sur un plafond global d'emplois de 97 215 gendarmes, le maintien de l'ordre et la sécurité publique représentent 44 900 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), la sécurité routière 11 100 ETPT et les missions judiciaires 24 800 ETPT. Les budgets pour 2014 et 2015 auraient dû confier la responsabilité du transfèrement des prisonniers à la justice. La tranche 2013 de transfert n'a pas été réalisée, et les opérations doivent reprendre en 2015.

Le stock d'heures supplémentaires effectuées dans la police nationale – plus de 15 millions ! – est un important sujet de préoccupation. Les fonctionnaires les soldent habituellement lors de leur départ à la retraite, ce qui fait courir le risque d'effectifs très insuffisants sur le terrain. Je rappelle que, selon la Cour des comptes, le coût de ce stock d'heures s'élève à plus de 320 millions d'euros.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Je ne m'étonne plus vraiment de l'attitude de l'ANTAI, puisque j'attends toujours réponse à mes questions sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il nous faut être persévérants...

La dépenalisation des amendes, votée en janvier 2014, sera normalement mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce qui modifiera le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». La loi de simplification de la vie des entreprises comporte d'ailleurs, de façon un peu étonnante, une autorisation donnée au Gouvernement de prendre une ordonnance sur ce point.

Les radars « chantiers » sont disposés dans les zones des chantiers, qui se déplacent, mais autour desquels on a constaté que les automobilistes avaient tendance à ne pas respecter les limitations de vitesse.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial.** – Le problème du 15 et du 18 a été résolu au niveau européen par l'institution du 112, mais les SDIS semblent très attachés au 18 et le SAMU au 15. Sans doute faudrait-il créer des centres communs de traitement des appels, ce qui contribuerait à la maîtrise de la masse salariale. Des protocoles ont été mis en place dans certains départements, avec des formations communes aux différents opérateurs. Un seul numéro et des plateformes communes constitueraient certainement l'idéal. Cependant, un département qui avait opéré ce choix a fait marche arrière au bout de trois ans.

Depuis la loi de départementalisation de 1996, il est interdit aux EPCI d'assumer la compétence correspondant aux attributions « incendie », mais certains préfets ont fermé les yeux. Le président d'un conseil général, qui était aussi celui du SDIS, a souhaité demander aux EPCI d'assumer cette compétence, de manière à réduire considérablement le nombre de ses interlocuteurs. La généralisation de cette évolution est à souhaiter. Encore faudrait-il que les collectivités restituent bien les recettes correspondantes.

Je suis d'accord avec Éric Doligé au sujet des commissions de sécurité : les préventionnistes et leur secrétariat doivent être à la charge de l'État.

Sur la mutualisation de la flotte, les mêmes hélicoptères EC 135 sont utilisés par la gendarmerie et le SAMU, la sécurité civile employant des EC 145 un peu moins rapides. Une mutualisation de leurs flottes aériennes serait donc possible et bienvenue.

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Sécurités », ainsi que l'article 59 *septies*.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 59 *septies*, et l'adoption des crédits du compte spécial, tels que modifiés par ses amendements. Elle a également confirmé l'adoption d'un amendement portant article additionnel rattaché au compte spécial.**



---

## **ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale de la police nationale**

- M. Jean-Marc Falcone, préfet, directeur général de la police nationale ;
- M. François-Xavier Lauch, conseiller budgétaire.

### **Direction générale de la gendarmerie nationale**

- M. Denis Favier, directeur général ;
- M. Jean-Pierre Aussenac, chef du bureau de la synthèse budgétaire.

### **Table ronde des syndicats de police**

- Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN) : Mme Céline Berthon, secrétaire général et M. Jean-Luc Taltavull, secrétaire général adjoint ;
- Syndicat des cadres de la sécurité intérieure : Mmes Chantal Pons-Mesouaki, secrétaire général adjoint et Sabrina Rigollé, secrétaire national ;
- Synergie-Officiers : M. Mohamed Douhane, secrétaire national et Mme Gaëlle James, conseiller technique ;
- Unité SGP Police FO : MM. Franck Fievez et Jérôme Moisant secrétaires nationaux ;
- Alliance Police nationale : M. Henri Bontempelli, délégué national.

### **Service d'Information, de Renseignement et d'Analyse Stratégique sur la Criminalité Organisée (SIRASCO)**

- M. François-Xavier Masson, commissaire divisionnaire.

### **Groupe Airbus**

- M. Jean-Marc Nasr, directeur général de Airbus Defense & Space France ;
- M. Gérard Moisselin, préfet, conseiller « sécurité et territoires » du président de Airbus ;
- Mme Annick Perrimond-du-Breuil, directeur des relations avec le Parlement.