



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 43

SÉCURITÉS

POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE

CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Rapporteur spécial : M. Yann GALUT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE	9
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2014 SE DÉROULE SANS DIFFICULTÉ	9
1. Les crédits de rémunérations et charges sociales	9
2. Une faible partie des crédits hors titre II encore gelée	9
B. EN 2015 LA PRIORITÉ SERA DONNÉE AUX EFFECTIFS	10
1. Comme en 2014, 243 emplois seront créés en 2015	10
2. Diverses mesures de transfert	11
3. Les difficultés d'atteindre le plafond d'emplois en 2013 et 2014	11
4. Malgré la hausse des effectifs, la masse salariale augmentera peu	12
5. Le financement des mesures catégorielles	13
6. Les projets de repyramidage	13
C. UNE FRANCHE AUGMENTATION DES CRÉDITS HORS TITRE 2	14
1. Les investissements connaîtront une forte hausse	14
2. Le fonctionnement devra toutefois être maîtrisé	14
3. Stabilité des subventions versées aux opérateurs	15
D. LA FIN DES FRAIS D'ENQUÊTE ET DE SURVEILLANCE	16
1. Les frais d'enquête et de surveillance avaient déjà été fortement réduits	16
2. Les compensations à la suppression des frais d'enquête et de surveillance	17
3. La nécessité de sécuriser les bases juridiques du dispositif	18
E. LA DIFFICILE GESTION DU PARC AUTOMOBILE DE LA POLICE	18
1. Un parc en vieillissement constant	18
2. La contraction du parc a été stoppée en 2013	19
3. Des difficultés à prévoir sur la période 2015–2017	20
4. Le cas particulier du parc automobile des CRS	20
F. UN PREMIER BILAN DE L'ACTION DU MÉDIATEUR DE LA POLICE	20
1. Un succès qui a dépassé les prévisions	21
2. Le révélateur d'un besoin au sein de la police	21

II. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE	22
A. LA LEVÉE DE LA RÉSERVE FACILITE L'EXERCICE 2014	22
1. Une masse conséquente de crédits gelés ou annulés	22
2. La levée de la réserve est intervenue un mois plus tôt qu'en 2013.....	23
B. UN BUDGET 2015 ÉQUILIBRÉ	23
1. Un budget qui prépare l'avenir	23
2. L'évolution très favorable des crédits d'informatique.....	24
3. Continuer à moderniser la gendarmerie dans un cadre contraint.....	25
C. MOBILITÉ ET IMMOBILIER : LES PLUS GROS POSTES BUDGÉTAIRES	26
1. L'état du parc automobile	26
2. Les moyens aériens de la gendarmerie	26
3. Un effort sensible sur l'entretien du parc immobilier en 2015	27
D. DES EFFECTIFS QUI CONTINUERONT D'AUGMENTER EN 2015	29
1. La poursuite des créations d'emplois.....	29
2. La gendarmerie est de plus en plus attractive	30
3. Les revalorisations catégorielles	31
4. L'évolution de la masse salariale.....	31
E. UNE DIVERSITÉ D'EMPLOIS	32
1. Les effectifs déployés en opérations extérieures	32
2. Les opérations outre-mer	33
3. L'importance de la réserve opérationnelle.....	35
III. LES PROBLÉMATIQUES COMMUNES AUX DEUX FORCES DE L'ORDRE	36
A. LES REDÉPLOIEMENTS POLICE-GENDARMERIE	36
1. Un objectif permanent : la rationalisation des zones de compétences.....	36
2. Les redéploiements survenus en 2013 et 2014	37
B. L'ÉVOLUTION DES SERVICES COMMUNS À LA POLICE ET À LA GENDARMERIE	37
1. La mutualisation en matière de logistique	37
2. La mise en commun de la réparation automobile	38
3. Les systèmes d'information de communication (SIC).....	39
4. La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)	40
C. LA PROBLÉMATIQUE MÉCONNUE DE LA CYBER SÉCURITÉ	41
1. Une prise de conscience déjà ancienne dans notre pays	41
2. Une concurrence industrielle exacerbée en matière de cyber sécurité	42

D. L'UTILISATION DES AVOIRS CRIMINELS.....	43
1. Une forte augmentation des saisies d'avoirs illicites.....	43
2. Le fonds de concours géré par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives	43
3. Les attributions de biens au bénéfice des services.....	44
4. Le financement du fonds repent.....	44
IV. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES.....	45
A. LES MOYENS AU SERVICE D'UNE GRANDE CAUSE NATIONALE.....	45
1. Des moyens financiers en légère baisse en 2015.....	45
2. Après les très bons résultats de 2013, un relâchement en 2014 ?.....	46
3. La communication, parent pauvre de la sécurité routière.....	47
B. LE CONTRÔLE PAR RADARS : UN DISPOSITIF ARRIVÉ À MATURITÉ ...	48
1. Comment s'effectue le choix de l'emplacement des radars.....	48
2. La cible de 4 200 radars atteinte en 2014	48
3. Des coûts d'installation et d'entretien non négligeable	49
4. Une disponibilité qui s'améliore.....	50
C. FACILITER L'OBTENTION DU PERMIS DE CONDUIRE.....	51
1. Une évolution de la conduite accompagnée.....	51
2. Réduire les délais d'attente entre deux présentations au permis.....	52
V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS.....	53
A. DES RECETTES CONVOITÉES QUI DIMINUERONT EN 2015.....	54
2. Une baisse des recettes attendue en 2015	55
B. LES MODALITÉS DE PARTAGE ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	57
1. Le rôle du Comité des finances locales dans le partage des crédits.....	57
2. Les différentes modalités de répartition entre collectivités	57
3. Le montant de ces recettes	58
4. Les projets éligibles	59
a. Pour les transports en commun :.....	59
b. Pour la circulation routière :.....	59
5. Le contrôle de l'utilisation des crédits.....	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	63

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La sécurité est légitimement l'une des principales préoccupations des Français. C'est aussi, avec la Justice, l'Éducation et l'Emploi, l'une des priorités du gouvernement. Dans un contexte où l'État stabilise ou réduit ses dépenses, l'effort, à la fois financier et humain, consenti en faveur de la sécurité mérite d'être souligné. La mission *Sécurités*, qui regroupe les programmes *Police nationale*, *Gendarmerie nationale*, *Sécurité et éducation routières* et *Sécurité civile* connaîtra en 2014, une hausse modérée mais réelle de ses crédits.

Les autorisations d'engagement de la mission, qui s'élevaient à 18 179 millions d'euros en 2014 seront portées à 18 186 en 2015, en hausse de 7 millions d'euros. Les crédits de paiement augmenteront davantage, passant de 18 156 millions d'euros en 2014 à 18 242 en 2015, en hausse de 86 millions d'euros, soit 0,5 %. Alors que le plafond d'emplois de la police et de la gendarmerie diminuait depuis 2007, ce sont 243 postes de policiers et 162 emplois de gendarmes qui seront créés en 2015 comme en 2014.

En effet, il n'est pas inutile de rappeler que la police nationale a perdu près de 7 000 agents réels (élèves inclus) entre la fin de l'année 2007 (149 881 équivalents temps plein) et la fin de l'année 2012 (142 945 équivalents temps plein) sous l'effet, notamment de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Dans le même temps, la gendarmerie a perdu 6 790 postes, dont quinze escadrons de gendarmes mobiles.

Le fonctionnement au quotidien des forces de l'ordre était tout aussi délicat, les années 2007 à 2012 ayant été marquées par une érosion continue des moyens sous l'effet, là encore, de la RGPP. Avec une augmentation de 44,4 millions d'euros des crédits d'investissement de la police en 2015 et de 37,8 millions d'euros des crédits de fonctionnement de la gendarmerie, l'inversion de tendance constatée dès 2013 est confirmée.

*

Le Rapporteur spécial souhaite rappeler que les forces de l'ordre paient chaque année un lourd tribut à la sécurité de nos compatriotes. 2013 a été une année meurtrière : 12 policiers et 11 gendarmes sont morts en mission ou en service. 5 policiers et 2 gendarmes sont également morts au cours du premier semestre 2014.

*

Ce rapport spécial traite des trois premiers programmes de la mission qui représentent à eux seuls 97,6 % des crédits de paiement de la mission. Le programme *Sécurité civile* (438 millions d'euros en 2014) fait l'objet d'un rapport spécial spécifique publié par M. Patrick Lebreton (annexe n° 44).

CHIFFRES CLÉS

Les crédits du programme *Police nationale* s'élèveront en 2015 à **9,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,7 %)**, et à **9,69 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 0,5 %)**. Le plafond d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est de 145 197 (en augmentation de 243 ETPT nets des transferts, par rapport à 2014).

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* s'élèveront en 2015 à **8,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,6 %)**, et à **8,06 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 0,4 %)**. Le plafond d'ETPT est de 97 215 (soit une hausse nette des transferts de 162 ETPT par rapport à 2014).

Malgré des augmentations d'effectifs et de l'entrée en application de quelques mesures catégorielles, les dépenses de rémunérations et de charges sociales n'augmenteront que faiblement, signe d'une gestion rigoureuse (+ 9,8 millions d'euros pour la police et + 32,3 millions pour la gendarmerie). En conséquence, la part des moyens consacrés au fonctionnement et aux investissements augmente : elle passe de 10 à 11 % pour la police et dépasse les 15 % pour la gendarmerie.

Cette embellie permettra aux forces de l'ordre de continuer à investir : 1 400 véhicules seront achetés par la police et à peu près autant par la gendarmerie qui consacrera, en outre, 79,3 millions d'euros à ses dépenses immobilières.

Les crédits du programme *Sécurité et éducation routières* s'élèveront en 2015 à **44,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 2,9 millions d'euros (- 6,1 % par rapport à 2014)**. Ce programme ne comptera désormais plus d'emplois, tous ses agents ayant été comptablement transférés vers la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

*

Les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* seront en 2015 de 1 377,1 millions d'euros, en baisse de 25,3 millions d'euros (- 1,8 %).

I. LE PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE

En 2015, le budget de la police nationale s'élèvera à 9 662,8 millions d'euros d'autorisations d'engagements et à 9 696,9 millions d'euros de crédits de paiement. Ces chiffres s'inscrivent en hausse de 70,5 millions d'euros (+ 0,7 %) pour les autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros (+ 0,5 %) pour les crédits de paiement.

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2014 SE DÉROULE SANS DIFFICULTÉ

1. Les crédits de rémunérations et charges sociales

En loi de finances initiale pour 2014, 8 708,6 millions d'euros ont été ouverts pour les dépenses de titre II de ce programme. Le taux de mise en réserve des crédits, fixé à 0,5 % de façon interministérielle par le Gouvernement a été appliqué, soit 43,5 millions d'euros.

Le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnels, remis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel en janvier, prévoyait une consommation inférieure aux crédits disponibles (hors réserve). Cette tendance a été confirmée par le compte rendu de gestion de mai 2014.

Pour cette raison, des crédits ont été annulés en loi de finances rectificative pour un montant de 29,1 millions d'euros (décret n° 2014-895 du 8 août 2014).

2. Une faible partie des crédits hors titre II encore gelée

En début d'année les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de la police nationale ont fait l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 7 %, soit 64,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 60,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).

Un dégel, d'un montant de 14,7 millions d'euros est intervenu au mois de juin 2014 conformément aux indications de la lettre plafond du premier ministre. Il est destiné à financer la montée en puissance de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et notamment à assurer le paiement de la facture de la plate-forme technique mutualisée de la DGSI d'un montant de 10,1 millions d'euros.

En cours d'année, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 23 juillet 2014, une annulation de crédits d'un montant de 14,5 millions d'euros (autorisations d'engagement et crédits de paiement), portant sur des crédits mis en réserve, est intervenue.

Au moment où s'engage la discussion du projet de budget pour 2015, le montant de crédits 2014 toujours en réserve sur le programme 176 (hors titre 2) s'élève ainsi à 35,1 millions d'euros en CP et 31,3 millions d'euros en AE.

RELIQUAT DE CRÉDITS ENCORE GELÉS À L'AUTOMNE 2014 (HORS TITRE 2)

	AE	CP
Gel en LFI	60 565 898,00 €	64 364 913,00 €
Annulation de crédits gelés en LFR	14 500 000,00 €	14 500 000,00 €
Montant de crédits gelés après la LFR	46 065 898,00 €	49 864 913,00 €
Dégel obtenu au titre de la DGSJ	14 700 000,00 €	14 700 000,00 €
Reliquat de crédits toujours gelés en juillet 2014	31 365 898,00 €	35 164 913,00 €

Source : Ministère de l'Intérieur

B. EN 2015 LA PRIORITÉ SERA DONNÉE AUX EFFECTIFS

1. Comme en 2014, 243 emplois seront créés en 2015

La police nationale a perdu 7 000 emplois réels, élèves inclus, entre la fin de l'année 2007 (149 881 ETP) et la fin de l'année 2012 (142 945 ETP) sous l'effet de la RGPP.

Le budget triennal 2013–2015 a marqué l'arrêt des suppressions d'emplois dans la police et, à périmètre constant, le projet de budget pour 2015 poursuit le rattrapage progressif des effectifs supprimés par la RGPP. Concrètement, tous les départs en retraite seront remplacés. À cet effort s'ajoutent des créations d'effectifs. Comme en 2014, 243 emplois nouveaux seront créés en 2015. Cette tendance est confirmée par le budget triennal 2015–2017 qui prévoit la création de 843 emplois sur trois ans.

Le coût du schéma d'emploi en 2015 est estimé à 22,17 millions d'euros.

En 2015, une création nette de 243 emplois est prévue dans la police nationale, dont 50 % concerneront des titulaires, 50 % des contractuels. Cette augmentation ne sera pas uniforme, mais différenciée selon les corps et se décomposera ainsi :

- personnels administratifs : – 58 ;
- personnels techniques : + 131 ;
- ouvriers d'État : – 57 ;
- hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement : – 203 ;
- corps d'encadrement et d'application : + 122 ;
- personnels scientifiques : + 187 ;
- adjoints de sécurité : + 121.

2. Diverses mesures de transfert

Par ailleurs, le programme 176 bénéficiera, en 2015, de 565 équivalents temps pleins travaillés (ETPE) supplémentaires résultant non de créations mais de différentes mesures de transferts :

C'est ainsi que le programme 176 accueillera 920 ETPE de diverses provenances :

- 624 agents en provenance des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) (zones police) ;

- 279 en provenance des SGAMI (transfert de la gendarmerie) ;

- 14 en renforcement de la direction de la coopération internationale ;

- 3 pour la paye des agents de préfecture d'outre-mer.

Parallèlement, 355 ETPE quitteront le programme :

- 251 agents seront transférés au Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) et au Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI2) ;

- 77 emplois seront transférés au titre des extractions judiciaires ;

- 27 au titre de divers transferts.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS (ETPT) DANS LA POLICE NATIONALE DEPUIS 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Commissaires, officiers	14 075	13 302	12 673	12 265	11 962	11 730	11 405	11 125	10 813
Personnels administratifs	12 564	12 604	12 996	12 800	12 750	12 638	12 704	12 805	12 899
Personnels techniques	3 671	3 761	3 853	3 826	3 962	3 921	3 920	4 084	4 797
Gardiens de la paix, gradés	105 514	105 709	104 880	104 147	102 887	101 166	100 862	100 862	101 007
Personnels scientifiques	1 195	1 262	1 453	1 518	1 611	1 720	1 830	2 109	2 257
Adjoints de sécurité	12 007	10 212	9 074	8 947	11 205	12 039	11 161	12 043	12 904
Ouvriers d'État	939	800	741	715	684	658	618	578	520
Total	149 965	147 650	145 670	144 218	145 061	143 872	142 317	143 606	145 197

Source : ministère de l'Intérieur.

3. Les difficultés d'atteindre le plafond d'emplois en 2013 et 2014

Le schéma de recrutement pour 2013 prévoyait une augmentation des effectifs à hauteur de 142 997 ETPE, soit 283 ETPE de plus qu'en 2012. Or, le bilan 2013 indique une sous-réalisation du schéma d'emploi de 483 ETPE. Cette sous-réalisation nationale s'explique, selon le ministère de l'Intérieur, par la difficulté à prévoir les comportements en termes d'entrées et de sorties, en particulier pour les

catégories relevant du corps d'application et d'encadrement, les personnels techniques et les adjoints de sécurité. Ainsi, au cours du premier semestre 2013, le nombre de départs à la retraite constatés s'est révélé très inférieur aux prévisions, ce qui a conduit à réduire sensiblement le volume de recrutement.

L'autorisation de procéder à un recrutement complémentaire de 83 élèves-gardiens et de 400 adjoints de sécurité a été présentée dans le document prévisionnel de gestion 2014. Ainsi, au 1^{er} juin 2014, 83 élèves gardiens ainsi que 400 adjoints de sécurité ont été intégrés dans la police nationale. Pour le ministère, l'écart d'exécution du schéma d'emplois 2013 a donc été intégralement compensé dès le mois de juin 2014.

Le plafond d'emplois fixé par la loi de finances pour 2014 s'élève à 143 606 ETPT pour le programme 176, soit une augmentation de 1 289 ETPT par rapport au plafond 2013 (142 317). Dans ce cadre, le schéma de recrutement pour 2014 prévoit l'intégration de 7 013 agents (dont le rattrapage 2013) et s'établit de la manière suivante :

- 48 commissaires,
- 66 officiers,
- 2 538 gardiens de la paix (avec les 83 d'avril),
- 1 904 adjoints de sécurité en contrat classique (avec les 400 de mai),
- 489 adjoints de sécurité en contrat d'accompagnement à l'emploi,
- 1 068 personnels administratifs, techniques et scientifiques,
- 900 cadets.

En début d'année, la consommation prévisionnelle d'ETPT s'établissait à 142 964 ETPT pour un plafond à 143 606, ce qui laissait une marge de 642 ETPT. Au regard du compte rendu de gestion de septembre, le ministère considère que la cible de 143 143 ETPE sera atteinte et que 142 785 ETPT seront consommés.

En fonction de la concrétisation des prévisions d'entrées et de sorties dans les mois à venir, le schéma de recrutement pourra être ajusté. À cet effet, un peu plus de 800 recrutements sont prévus au cours du dernier trimestre 2014.

4. Malgré la hausse des effectifs, la masse salariale augmentera peu

Le schéma d'emplois inscrit dans le projet de loi de finances conduira à une consommation de masse salariale de 8 718,4 millions d'euros en 2015. L'enveloppe globale des rémunérations et charges sociales de la police nationale progresse donc seulement de 9,8 millions d'euros (+ 0,1 %) entre 2014 et 2015. Ce chiffre, qui peut paraître faible compte tenu de l'augmentation des effectifs, s'explique par une sous-consommation prévisible en 2014 des crédits consacrés au titre II. En effet, la construction du budget pour 2014, bâtie sur l'exécution du budget 2012, avait surévalué les principaux déterminants de la masse salariale que sont le glissement-vieillesse-technicité (GVT), les coûts moyens, les mesures salariales... Le

ministère estime à 115 millions d'euros la sous-consommation prévisible des crédits de titre II en exécution. Par rapport à l'exécution prévue de 2014 les crédits pour 2015 sont donc en hausse de 125 millions d'euros.

Cette masse salariale permettra de soutenir un effectif, net de tout transfert, de 145 197 agents, en hausse, compte tenu des variations de périmètre, de 1 591 postes par rapport à 2014 (+ 1,1 %).

5. Le financement des mesures catégorielles

Dans un contexte pourtant contraint, la priorité a été clairement donnée aux créations d'emplois. Aussi, le budget consacré aux mesures catégorielles, quoique non négligeable, s'inscrira en baisse d'environ 25 % par rapport à 2014.

Le coût des mesures catégorielles pour 2015 est estimé à 20,9 millions d'euros contre 28,9 lors de l'exercice précédent. Sur cette somme, 14,6 millions d'euros constitueront le coût de l'extension en année pleine des mesures prises en 2014. Il s'agit des deux mesures suivantes :

- la revalorisation applicable au 1^{er} septembre 2014 de la grille du corps de d'encadrement et d'application : 13,6 millions d'euros ;

- la revalorisation de l'indemnité de police technique et scientifique : 1 million d'euros.

Les mesures nouvelles prises en 2015 auront un coût estimé à 6,3 millions d'euros sur l'exercice. Il s'agit des mesures suivantes :

- l'adaptation de la nouvelle grille de la catégorie B (1,1 million d'euros en 2015) ;

- la revalorisation des grilles « nouvel espace statutaire » pour les corps administratifs et techniques de catégories B et C (4,6 millions d'euros) ;

- la création du corps interministériel à gestion ministérielle (CiGEM attachés) pour 0,1 million d'euros ;

- le repyramidage du corps d'encadrement et d'application avec la création de postes de responsables d'unité locale de police au rythme de 80 par an. Cette mesure se poursuivra jusqu'en 2017 pour atteindre un effectif de 1 000. En 2015, cette mesure s'élèvera à 0,47 million d'euros.

6. Les projets de repyramidage

Les mesures de restructuration des corps de la police nationale portent sur deux axes principaux : la déflation du corps de conception et de direction, d'une part, le repyramidage du corps d'encadrement et d'application, d'autre part.

La déflation du nombre d'officiers est un dossier en cours qui a le soutien de la totalité des syndicats auditionnés par le Rapporteur spécial, tous corps confondus. L'objectif est de réduire le nombre d'officier à 6 000, contre 9 300 environ aujourd'hui. Cette réorganisation permettra de financer une partie des mesures catégorielles.

Ces réductions du nombre d'officiers permettront également de mettre en place une réorganisation du corps d'encadrement et d'application. Est prévue, notamment, la création de 80 postes de responsables d'unité locale de police par an jusqu'en 2017, pour atteindre un effectif de 1 000.

C. UNE FRANCHE AUGMENTATION DES CRÉDITS HORS TITRE 2

1. Les investissements connaîtront une forte hausse

Après une baisse de 17,8 % entre 2007 et 2013, le budget hors titre II de la police nationale a connu une légère augmentation en 2014 avec des moyens portés à 937,8 millions d'euros de crédit de paiement (CP) et 883,5 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) en 2014 découlant très largement des besoins liés à l'opération de relogement des services de la police judiciaire de Paris aux Batignolles (22,45 millions d'euros) et à la montée en puissance de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) dont le budget est passé de 24 millions d'euros à 34.

En 2015, cette tendance se poursuit avec un projet de loi de finances pour 2015 prévoyant 978 millions d'euros en crédits de paiement et 944 millions d'euros en d'autorisation d'engagement, soit une augmentation de 4 % des crédits de paiement et de 6,8 % des autorisations d'engagement.

Cette augmentation sera, en 2015 comme en 2014, liée aux travaux immobiliers réalisés dans le quartier des Batignolles qui nécessitera l'apport de 60,3 millions d'euros (soit 34 millions d'euros de plus qu'en 2014). Elle traduit aussi la mise en œuvre de priorités portées par la police nationale et notamment la montée en puissance de la DGSI dans le cadre de la réforme du renseignement, ainsi que l'engagement des projets préconisés par le groupe de travail sur les technologies de la sécurité intérieure pour la modernisation des systèmes d'information et de communication dont bénéficient les services de police.

2. Le fonctionnement devra toutefois être maîtrisé

Ce volume de crédits prend également en compte les économies mises en œuvre par la police, conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre : une économie de 5 % des frais de fonctionnement courant des services et une baisse de 2 % du budget des opérateurs. Par ailleurs, certaines mesures d'économie propres à la police sont également mises en œuvre s'agissant notamment de la réforme des frais d'enquête et de surveillance qui permet une économie de 4 millions d'euros. Le montant du programme de renouvellement automobile est également réduit, de 50 millions d'euros en 2014 à 40 en 2015.

Ainsi, le budget de fonctionnement courant passe de 158 millions d'euros à 150,6 de 2014 à 2015, la hausse des crédits étant principalement absorbée par les investissements.

Le budget consacré aux moyens mobiles sera réduit de 147 à 136,3 millions d'euros. Ce montant intègre, outre le plan de renouvellement automobile de 40 millions d'euros déjà évoqué, un montant de 34 millions d'euros pour les réparations automobiles ainsi qu'un montant de 56,3 millions d'euros pour le carburant.

Le budget consacré à l'équipement des fonctionnaires reste stable à 56,6 millions d'euros. Ce montant prend en compte un montant de crédits de 24 millions d'euros concernant le marché de l'habillement.

Les crédits consacrés aux systèmes d'information et de communications (SIC) seront fortement augmentés, de 127,9 millions d'euros en 2014 à 151,4 en 2015. Cette enveloppe de crédits prend en compte les projets liés au groupe de travail sur les technologies de la sécurité intérieure déjà évoqués, des projets liés à la montée en puissance de la DGSI ainsi que la quote-part de la police nationale pour le développement de l'application Dialogue 2, application de gestion des ressources humaines développée pour le ministère de l'Intérieur.

Les crédits immobiliers s'élèveront en 2015 à 379,7 millions d'euros contre 342 en 2014. Ce montant recouvre :

- les sommes liées aux loyers ;
- les dépenses d'énergie et fluide ;
- les dépenses d'entretien et de nettoyage,
- les montants de construction et rénovation liés à la programmation immobilière.

Le montant des crédits de paiements prévus en 2015 pour les investissements (163 millions d'euros) résulte pour l'essentiel d'opérations déjà engagées par le passé. L'enveloppe d'autorisations d'engagement de 110 millions d'euros intègre le lancement de trois opérations principales prévues en 2015 : l'hôtel de police de La Rochelle, la rénovation du cantonnement de CRS de Pondorly et l'hôtel de police de Fort de France.

3. Stabilité des subventions versées aux opérateurs

Les subventions et contributions aux opérateurs seront quasiment stables, passant de 73,9 millions d'euros en 2014 à 73,3 en 2015.

Outre les contributions aux opérateurs, les dépenses d'intervention comprennent principalement :

- le montant des transferts versés aux organisations syndicales ;
- le montant du transfert versé à la Fédération sportive de la police nationale (FSPN) ;
- la contribution versée à INTERPOL ;
- la participation de l’État au budget spécial de la Préfecture de police de Paris (30,7 millions d’euros). La subvention versée au budget spécial de la Préfecture de police de Paris couvre près de 90 % des charges de personnel.

Enfin, les crédits d’action sociale diminueront de 32 à 27 millions d’euros, ce qui traduit une baisse de 5 millions d’euros de réservations de logements.

D. LA FIN DES FRAIS D’ENQUÊTE ET DE SURVEILLANCE

1. Les frais d’enquête et de surveillance avaient déjà été fortement réduits

Le rapport de l’Inspection générale de l’administration (IGA), établi en lien avec l’Inspection générale de la police nationale (IGPN), remis le 10 juin 2013, formulait des recommandations précises que le ministre de l’Intérieur a demandé au directeur général de la police nationale de mettre en œuvre :

- une interdiction stricte de l’usage des crédits de frais d’enquête et de surveillance (FES) pour toute forme de gratification ou de prime individuelle ou collective ;
- une interdiction de l’usage des crédits de FES pour les frais de représentation et les dépenses de fonctionnement courant ;
- un régime strict de traçabilité (conservation des pièces comptables pendant quinze ans) ;
- un mécanisme de contrôle interne (par les directions) et externe (*via* l’IGPN et l’IGA).

L’ensemble de ces recommandations a fait l’objet d’une déclinaison par deux instructions des 23 juin et 19 novembre 2013 du directeur général de la police nationale. Les conclusions de l’enquête de la Cour des comptes, transmises le 23 décembre 2013, corroborant pour l’essentiel le contenu du rapport des inspections, ont également été prises en compte dans la réforme engagée.

Le bilan des nouvelles mesures mises en œuvre se résumait comme suit en fin d’année 2013 :

- en 2013, 4,68 millions d’euros ont été attribués contre 10,5 millions d’euros en 2012 (ce qui représente une diminution de 55 %). 5,5 millions d’euros ont été exécutés, compte tenu d’un premier quadrimestre 2013 qui précédait la réforme. Cette diminution conséquente des montants attribués s’explique à la fois par le retrait

des sommes autrefois réservées aux « gratifications » et aux frais de représentation et de fonctionnement divers, mais également par l'utilisation par les directions de leur encaisse disponible.

— en 2014, 4,7 millions d'euros ont été notifiés aux directions. Début septembre, 2,9 millions d'euros avaient été attribués dont 1,57 pour la rémunération des informateurs de justice.

2. Les compensations à la suppression des frais d'enquête et de surveillance

Afin d'assurer l'acceptabilité de la réforme, la possibilité de verser, sur lettre de félicitations, des primes de résultats exceptionnels (PRE) a été prévue par la circulaire modifiée sur la PRE du 7 janvier 2014.

Ce dispositif, soumis à la validation expresse du directeur général, permet de formaliser et d'unifier les règles d'attribution, mais aussi de mieux maîtriser le volume des dépenses de cette nature. Ces primes, versées à partir des crédits de la masse salariale, sont assujetties aux contributions sociales et fiscales. Elles sont versées sous plafond des 25 millions d'euros prévus pour la PRE. Au 25 septembre 2014, 221 300 euros avaient été attribués.

Les crédits de FES ne pouvant plus être utilisés pour couvrir des frais de représentation et de réception, comme cela était le cas auparavant, les enveloppes des directions et services concernés font l'objet d'une mise à niveau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

Une circulaire sur le modèle de celle qui existe pour le corps préfectoral précisera les conditions d'usage de ces frais de représentation et définira les règles de budgétisation. Ce dispositif permettra, en outre, d'assurer une harmonisation des pratiques pouvant être mises en œuvre.

Conformément aux recommandations de l'IGA et de la Cour des comptes, le niveau des encaisses présentes dans les directions a été limité au strict minimum, la DGPN ayant elle-même fortement limité sa propre encaisse.

Un dialogue de gestion a été instauré avec chaque direction et service bénéficiaire de crédits de FES dès la fin de l'année 2013, afin d'évaluer au plus juste leurs besoins. Les enveloppes prévisionnelles ainsi fixées peuvent être modifiées lors de chaque versement quadrimestriel, au vu des dépenses des quatre mois précédents.

L'état des dépenses fourni par ces directions et services fait, en outre, apparaître leur encaisse restante, ce qui permet de dimensionner au plus juste l'enveloppe attribuée.

L'utilisation de crédits de FES a également été totalement proscrite au sein du cabinet du directeur général qui a par ailleurs réduit sa propre encaisse à la couverture toujours possible d'une crise d'importance nationale, telle qu'une prise d'otage. Le montant de cette encaisse est visé par une décision du ministre de l'Intérieur.

3. La nécessité de sécuriser les bases juridiques du dispositif

La base juridique qui encadre l'usage des frais d'enquête et de surveillance (article 4 du décret du 15 juin 1926) va être revue afin de préciser les cas d'usages et de fonder juridiquement la possibilité pour certains fonctionnaires de police de manier des fonds en liquide. Il s'agit :

– de la rétribution de toute personne étrangère aux administrations publiques qui fournit des renseignements contribuant à l'accomplissement des missions de renseignement, de protection et d'enquête ;

– de l'acquisition ou de la location de matériels et de services ne pouvant être pourvues par d'autres moyens en raison de leur caractère d'urgence ou de confidentialité ;

– du remboursement aux agents des dépenses directement liées à leurs missions de renseignement, de protection et d'enquête dès lors qu'elles n'entrent pas dans le champ des textes réglementaires habituellement applicables. Pour ce dernier cas d'usage, la possibilité de rembourser les fonctionnaires via les régies est étudiée.

Six réunions d'un groupe de travail juridique associant la direction générale des finances publiques (DGFIP) se sont déroulées. Un décret en Conseil d'État devra refonder le dispositif d'ici fin 2014.

E. LA DIFFICILE GESTION DU PARC AUTOMOBILE DE LA POLICE

1. Un parc en vieillissement constant

Le parc automobile de la police nationale, au 1^{er} janvier 2014, se composait de 28 190 véhicules, répartis entre les deux roues (cyclomoteurs, scooters, motos), les véhicules légers et les utilitaires.

RÉPARTITION PAR TYPE DE VÉHICULE ET PAR ASPECT EN 2014

ASPECT CATÉGORIE	BANALISÉ	ORIGINE	SÉRIGRAPHIÉ	TOTAL
Cyclo Scooter	197	438	1 141	1 776
Moto	142	1 208	1 810	3 160
Véhicule léger	11 094	1 539	4 714	17 347
Utilitaire	1 192	1 300	3 415	5 907
Total	12 625	4 485	11 080	28 190

Source : ministère de l'Intérieur

L'âge moyen du parc automobile au 1^{er} janvier 2014 était de près de 6 ans. Ce chiffre est en constante augmentation par rapport à ceux enregistrés au cours des années précédentes.

ANCIENNETÉ MOYENNE DU PARC AUTOMOBILE DE LA POLICE NATIONALE

Année	Âge moyen du parc automobile
2011	5,18
2012	5,47
2013	5,66
2014	5,97

Source : ministère de l'Intérieur

Mais les besoins de renouvellement pour le parc léger ne peuvent être appréciés à partir du seul critère d'âge. En effet, dans la mesure où les véhicules de police sont utilisés 24 heures sur 24, le critère prépondérant de réforme en vigueur dans la police nationale, hors parc lourd, est le kilométrage : les règles prévoient qu'un véhicule doit être remplacé lorsqu'il a parcouru 150 000 kilomètres. Or, selon les fonctionnaires que le Rapporteur spécial a rencontrés, il ne serait pas rare que des véhicules ayant entre 200 000 et 300 000 kilomètres continuent d'être utilisés.

ANCIENNETÉ MOYENNE DU PARC AUTOMOBILE DE LA POLICE PAR TYPE DE VÉHICULES

	Deux roues	Véhicules légers et breaks	Utilitaires
Total général	4 936	17 347	5 907
Âge moyen (en années)	7,70	5,01	7,35

Source : ministère de l'Intérieur

2. La contraction du parc a été stoppée en 2013

Le parc global a été réduit de 1 373 véhicules entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2014. Depuis 2013, la réduction du parc a été stoppée et le parc est repassé au-dessus du seuil de 28 000 véhicules. Notons que les véhicules commandés ne sont pas les seuls dont bénéficient les fonctionnaires de police. En effet, la DGPN bénéficie depuis peu d'un certain nombre de véhicules saisi à des criminels (quelques centaines, *cf. infra*) ; elle bénéficie également, dans certains cas, de véhicules mis à disposition par les collectivités locales.

ÉVOLUTION DU PARC AUTOMOBILE DE LA POLICE NATIONALE

Année	Nombre de véhicules
au 1 ^{er} janvier 2010	29 563
au 1 ^{er} janvier 2011	28 611
au 1 ^{er} janvier 2012	28 146
au 1 ^{er} janvier 2013	27 980
au 1 ^{er} janvier 2014	28 190

Source : ministère de l'Intérieur

NOMBRE ANNUEL DE VÉHICULES ACQUIS ET RÉFORMÉS

Année	Nombre de véhicules réformés	Nombre de véhicules achetés
2010	2 272	1 320
2011	1 785	1 303
2012	2 741	2 165
2013	2 299	2 181
2014	ND	1 300

Source : ministère de l'Intérieur

3. Des difficultés à prévoir sur la période 2015–2017

Sur la période 2015–2017, compte tenu des critères d'âge et de kilométrage, 10 896 véhicules devraient être renouvelés. Or, avec seulement 30 millions d'euros annuels consacrés à l'acquisition des véhicules, la police nationale ne pourrait remplacer que 4 100 véhicules sur la période. Ce sont donc plus de 6 800 véhicules obsolètes qui ne seront pas réformés entre 2015 et 2017 alors que leur compteur affichera plus de 150 000 kilomètres. En l'état actuel des prévisions, le programme d'acquisition de moyens mobiles est le suivant :

PROGRAMME D'ACQUISITION DE VÉHICULES DE LA POLICE (2015-2017)

	2 roues	4 roues	Parc lourd	TOTAL
2015	173	1100	100	1373
2016	169	1095	100	1364
2017	165	1090	100	1355
TOTAL	507	3285	300	4092

Source : ministère de l'Intérieur

4. Le cas particulier du parc automobile des CRS

Au cours des années 2010, 2011, 2012 et 2013, le renouvellement a porté uniquement sur des véhicules de reconnaissance (VR) ayant au moins 8 ans d'ancienneté. En 2012, 150 véhicules ont été acquis pour 7 millions d'euros et en 2013, seulement 34 véhicules ont été acquis pour environ 1,7 million d'euros. En 2014, une commande de 111 véhicules a pu être engagée pour un montant de 3 millions d'euros, les frais liés à l'aménagement intérieur ayant été reportés à 2015. Le contexte budgétaire contraint n'a pas permis le renouvellement du nombre de véhicules nécessaires, entraînant un vieillissement des véhicules et donc une augmentation des coûts de fonctionnement.

Par ailleurs, un marché destiné au remplacement de remorques pour le transport des bagages a été signé en 2012. Un prototype a été réceptionné dès la fin 2012 dans le cadre de ce marché. En 2013, 16 remorques ont été acquises, 27 étant en cours de livraison en 2014.

Les dépenses d'entretien des véhicules des compagnies républicaines de sécurité témoignent d'une augmentation qui trouve en partie son origine dans les réparations qui découlent de l'état de vétusté du parc, afin de les maintenir en état de circuler dans de bonnes conditions de sécurité.

F. UN PREMIER BILAN DE L'ACTION DU MÉDIATEUR DE LA POLICE

Mis en place au 1^{er} janvier 2013, le dispositif de médiation interne au sein de la police vise à répondre plusieurs objectifs : réduire le nombre de contentieux entre les fonctionnaires et l'administration, long et coûteux pour tout le monde, mieux expliquer – en privilégiant une dimension humaine – les décisions de l'administration aux agents et attirer l'attention de celle-ci sur les pratiques incorrectes à améliorer.

1. Un succès qui a dépassé les prévisions

Construite autour du médiateur, M. Frédéric Lauze, la petite équipe – cinq personnes à Paris et sept délégués en régions – qui gère la médiation a eu beaucoup plus de travail que prévu. En effet, le médiateur a été saisi de 477 dossiers pour l'année 2013 (alors que 100 à 120 étaient attendus) et a rendu 300 avis (dont 134 favorables et 166 défavorables). Environ 30 % des avis ont été suivis par l'administration. Au vu des neuf premiers mois de 2014, la tendance devrait se poursuivre.

Au-delà de l'aspect d'aide juridique – le médiateur est assisté d'un ancien président de tribunal administratif – et de son rôle de médiation entre les agents et l'administration, le rôle du médiateur est aussi, de « donner de l'humanité » aux décisions de l'administration, dont certaines ne sont pas toujours bien comprises. Depuis sa prise de fonctions, le médiateur a personnellement appelé près de 1 000 agents qui l'avaient saisi ; ce rapport humain semble visiblement très apprécié par les fonctionnaires concernés.

Le médiateur juge cependant nécessaire de permettre un suivi et une aide encore plus efficaces. D'une part, il souhaiterait être rattaché au directeur général de la police nationale afin de renforcer son autorité et son positionnement, alors qu'il est actuellement rattaché au Directeur des ressources et compétences de la police nationale. D'autre part, il propose une modification du code de la justice administrative afin d'allonger le délai de recours contentieux qui n'est actuellement que de deux mois. Or, le médiateur a besoin de deux à trois mois pour analyser les demandes qui lui sont présentées, ce qui risque de fermer toute possibilité de recours pour excès de pouvoir à un requérant qui attendrait la fin de la médiation pour déposer sa requête devant un tribunal administratif.

Le Rapporteur spécial se félicite du travail du médiateur et de l'initiative de l'administration, qui a pris les devants et mis en place un système nécessaire et visiblement apprécié par les fonctionnaires de police. Il espère que le travail du médiateur pourra servir d'exemple à d'autres administrations.

2. Le révélateur d'un besoin au sein de la police

Le choix de créer un poste de médiateur au sein de la police nationale résulte d'un constat partagé par tous : le nombre de contentieux administratifs est de plus en plus important. Ces procédures, parfois longues, anxiogènes, voire paralysantes dans certains cas, contribuent à accroître le malaise parfois très présent au sein des forces de police.

Les auditions des syndicats ainsi que du médiateur ont mis en évidence un climat relativement compliqué au sein des différents corps. Si le manque d'effectifs et de moyens matériels est une problématique que l'on retrouve depuis des années, le sentiment – assez diffus – que le métier perd de son sens est en train de monter significativement.

Ce sentiment de malaise peut être corrélé à un taux d'absentéisme qui a notablement augmenté depuis environ cinq ans. Ce taux, qui était de 2,3 % en 2009 a atteint 5,1 % en 2013. La hausse a été très significative entre 2010 et 2011 (de 2,6 % à 3,6 %) et entre 2011 et 2012 (de 3,6 % à 4,8 %). La direction générale considère que ces fortes hausses sont surtout dues à une augmentation des absences pour « maladies ordinaires ». Il est cependant légitime de se demander si cela n'a pas, *in fine*, un lien avec ce « sentiment de malaise » mis en avant par certains syndicats que le Rapporteur spécial a rencontrés.

Le métier de policier est un métier qui a tendance à porter au pessimisme – par la nature même du travail réalisé. La perception peut donc être variable selon les milieux et zones géographiques. Cela n'enlève rien au fait que le métier semble s'être durci : il est toujours plus difficile de concilier vie professionnelle et vie de famille ; les policiers ont le sentiment que leur autorité n'est plus respectée et la complexification des procédures réduit leur présence de façon significative sur le terrain. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que le temps passé en procédure, qui occupait naguère un tiers d'une garde à vue, a tellement augmenté qu'il en occuperait désormais les deux-tiers.

Cette complexification aboutit à ce que les postes au sein de la police judiciaire (PJ) – un service longtemps parmi les plus demandés – ne sont plus aujourd'hui les plus convoités. La complexité et le poids des procédures poussent les élèves à se tourner vers d'autres carrières.

Plus globalement, le Rapporteur spécial a noté, à la fois dans les discours des syndicats, du médiateur ou même du directeur général, que les agents de la police nationale souffrent visiblement d'une relation détériorée avec la population qu'ils côtoient – tout au moins à leurs yeux – et d'une perte du sens de leur métier.

II. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

La gendarmerie bénéficiera, en 2015, d'un budget de 8 061,5 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 0,4 % par rapport à 2014. Cette hausse, même faible, permettra à la gendarmerie d'augmenter ses effectifs (+ 48) et de poursuivre sa modernisation. La gestion budgétaire de la fin de l'exercice 2014 sera facilitée par la levée, plus précoce que l'an dernier, de la réserve imposée en début d'année par le ministère du Budget.

A. LA LEVÉE DE LA RÉSERVE FACILITE L'EXERCICE 2014

1. Une masse conséquente de crédits gelés ou annulés

En 2014, la ressource accordée à la gendarmerie nationale au titre des rémunérations et charges sociales s'est élevée à 6 816,5 millions d'euros. Égale à 0,5 % de ce montant, la réserve de précaution a représenté 34,1 millions d'euros.

Hors titre II, pour ce qui concerne les dépenses d'investissement et de fonctionnement, 7 % des crédits votés en loi de finances initiale (soit 79,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 84,6 millions d'euros de crédits de paiement) ont été gelés au titre de la réserve de précaution.

Puis, 17,4 millions d'euros ont été annulés en cours d'exercice. Sur cette somme, 12 millions d'euros devaient être consacrés au renouvellement des véhicules et 5,2 millions au développement des systèmes d'information et de communications (SIC). Après ces annulations, 62,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 67,4 millions d'euros de crédits de paiement restaient « gelés ».

2. La levée de la réserve est intervenue un mois plus tôt qu'en 2013

L'an dernier, le dégel n'était intervenu qu'au 31 octobre, rendant particulièrement complexe l'utilisation des fonds libérés dans la mesure où, pour des raisons comptables, les commandes ne peuvent plus être passées au-delà du début du mois de décembre. En 2014, l'utilisation des fonds mis en réserve a été autorisée par Bercy dès le début du mois d'octobre 2014, permettant à la gendarmerie nationale de commander les 1 400 véhicules prévus au titre de l'année en cours, mais aussi de réaliser un certain nombre d'investissements et de travaux d'entretien immobiliers, etc.

Le Rapporteur spécial souhaite insister sur l'impérieuse nécessité, pour la gendarmerie, de voir ses crédits « dégelés » aussitôt que possible. En effet, lorsque les dégels interviennent trop tardivement, les services compétents n'ont matériellement plus le temps de procéder aux commandes prévues ou de lancer des appels d'offre pour les divers travaux et investissements nécessaires. Dans la mesure où en l'absence de dégel de la réserve de précaution, la gendarmerie ne pourrait pas terminer l'exercice budgétaire, il serait de bonne politique que l'autorisation d'utiliser ces fonds intervienne le plus en amont possible.

B. UN BUDGET 2015 ÉQUILIBRÉ

1. Un budget qui prépare l'avenir

En 2015, le budget de la gendarmerie nationale s'élèvera à 8 077,7 millions d'euros d'autorisations d'engagements et à 8 061,5 millions d'euros de crédits de paiement. Ces chiffres s'inscrivent en hausse de 126,9 millions d'euros (+ 1,6 %) pour les autorisations d'engagement et de 35,6 millions d'euros (+ 0,4 %) pour les crédits de paiement.

Le fait que les autorisations d'engagements augmentent davantage que les crédits de paiement est un signal favorable pour la gendarmerie nationale, dans la mesure où ces autorisations vont permettre de lancer des programmes pluriannuels d'investissement et d'entretien, notamment dans le domaine immobilier, trop négligé au cours de ces dernières années.

Cette hausse de crédits, qui peut faire apparaître la gendarmerie nationale comme privilégiée dans un contexte où le budget de beaucoup d'autres ministères diminue, concrétise la volonté gouvernementale d'augmenter les moyens des forces de sécurité.

En matière de ressources humaines, ce budget permettra de concrétiser la création, comme en 2014, de 162 nouveaux postes de gendarmes. Toutefois, compte tenu de différentes mesures de transferts et de changement de périmètre, la hausse apparente des effectifs ne s'établira qu'à 48 postes. Des mesures catégorielles de revalorisation sont également prévues (*cf. infra*).

La dotation hors titre II, c'est-à-dire celle prévue pour les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention s'élèvera en 2015 à 1 228 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 1 212 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Si les CP restent globalement stables, les AE, en revanche, augmenteront de 94,5 millions d'euros, soit 8,3 % par rapport à 2014.

L'examen de ces chiffres ne doit pas faire oublier que le budget de la gendarmerie, hors rémunérations et charges sociales, a perdu près du quart de sa valeur en six ans, puisqu'il approchait les 1 500 millions d'euros avant la RGPP et qu'il se situe, depuis 2013, aux alentours de 1 200 millions d'euros. Sa stabilisation est donc particulièrement appréciée.

Sur le plan du strict fonctionnement courant, le projet de loi de finances pour 2015 (après transferts) prévoit l'ouverture de 965,4 millions d'euros. Cela représente une augmentation sensible de 1,7 % par rapport à la dotation 2014 (949,2 millions d'euros) qui avait été comptée au plus juste mais qui devrait s'avérer suffisante en raison notamment, des conditions climatiques particulièrement favorables qui ont permis de réaliser d'importantes économies en matière de chauffage.

2. L'évolution très favorable des crédits d'informatique

En fin d'année 2013, lors de la levée de la mise en réserve, la gendarmerie nationale a investi près de 5,4 millions d'euros pour le renouvellement du parc informatique (15 265 unités centrales, 50 ordinateurs portables et 2 003 écrans). Cet engagement s'est limité au strict besoin pour assurer la migration du parc informatique sous le système d'exploitation Windows XP vers, d'une part, GendBuntu (8 802) et, d'autre part, Windows 7 (6 513) et permettre le remplacement des écrans en panne. En revanche, le besoin de 2 991 ordinateurs portables, 1 700 stations multi-services, 6 117 écrans, le début du renouvellement des moyens d'interrogation mobiles (tablettes) et d'impression, ainsi que le matériel spécifique des enquêteurs « nouvelles technologies », n'ont pu être satisfaits.

Pour 2014, le budget initial de 7,6 millions d'euros ayant été gelé par la mise en réserve, aucun renouvellement n'avait encore pu être réalisé début octobre, à l'exception d'un besoin résiduel de 20 ordinateurs portables pour un montant de 19 489 euros. La levée de la mise en réserve récemment annoncée va permettre aux services compétents de la gendarmerie de passer les commandes prévues avant la fin de l'exercice. À ce jour, l'ancienneté moyenne du parc informatique, tout type d'appareils confondus s'élève à 3 ans et 8 mois.

En 2015, le budget alloué aux moyens informatiques s'élèvera à 8,4 millions d'euros, en hausse de 40 % par rapport à 2014. Cumulé au budget déjà conséquent de l'actuel exercice, il devrait permettre de résorber, aux dires même de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la plus grande partie des retards cumulés.

3. Continuer à moderniser la gendarmerie dans un cadre contraint

Poursuivre sa modernisation tout en ayant en permanence présent à l'esprit le souci de réaliser des économies sera l'objectif principal de la gendarmerie l'an prochain. Dans ce cadre, plusieurs pistes seront suivies :

– la révision de la carte des effectifs se poursuivra. Certaines petites brigades de gendarmerie situées en zone rurale et ne comptant que trois ou quatre militaires seront dissoutes pour être regroupées avec des brigades proches, de manière à constituer des unités de taille critique. En effet, en deçà d'un nombre minimal de personnes, une unité ne peut effectuer efficacement toutes les tâches que l'on attend d'elle ;

– l'ajustement des zones de compétence entre la police et la gendarmerie se poursuivra au cas par cas, dans l'optique de bâtir une cohérence territoriale. L'objectif est de constituer des zones de police et de gendarmerie correspondant aux « bassins de délinquance » constatés et d'éviter un enchevêtrement de compétences aux limites de ces zones ;

– la mutualisation de certains services avec la police, source d'économies, se poursuivra. Cette coopération sera approfondie en matière de police scientifique et technique, d'entretien et de réparation des véhicules et de moyens cynophiles.

Pour autant, la gendarmerie continuera d'investir dans les nouvelles technologies de communications. C'est ainsi que le directeur général de la gendarmerie nationale souhaite doter chaque gendarme d'une tablette numérique permettant une meilleure connexion aux bases de données sécurisées professionnelles.

La gendarmerie continuera également à diffuser des informations sur *Facebook* (géré au niveau départemental) et sur *Tweeter* (au niveau national). Le Rapporteur spécial salue cet effort de communication particulièrement utile dans la vie quotidienne de nos concitoyens, s'agissant par exemple de renseignements liés aux aléas de la circulation, aux démarches administratives ou à la vigilance nécessaire pour lutter contre les cambriolages.

C. MOBILITÉ ET IMMOBILIER : LES PLUS GROS POSTES BUDGÉTAIRES

1. L'état du parc automobile

Au 1^{er} août 2014, la gendarmerie nationale disposait de 30 155 véhicules, répartis en deux catégories :

– le parc opérationnel, consacré aux missions de sécurité publique, sécurité routière, police judiciaire et maintien de l'ordre ;

– le parc non opérationnel comprenant les moyens d'instruction et de transport de personnel ou de matériel.

Les véhicules légers et deux-roues du parc opérationnel ont respectivement un âge moyen de 6 ans 9 mois et 5 ans 9 mois, et des kilométrages moyens de 171 000 km et 88 000 km.

En 2013, la gendarmerie a levé l'option d'achat de 1 157 véhicules de la gamme commerciale externalisée (VGCE). En 2014, ce sont 380 véhicules qu'elle doit intégrer à son parc, tandis que 317 véhicules doivent être retirés. Le taux de disponibilité du parc opérationnel demeure stable : 88,1 % en 2013 et 88 % en 2014.

Le respect des critères de réforme, désormais fixés à huit ans et 200 000 km, nécessiterait l'acquisition de 3 000 véhicules par an (hors véhicules spécifiques tels que les poids lourds), soit un besoin annuel d'environ 60 millions d'euros. Ce montant n'étant plus atteint depuis quatre ans (1 273 véhicules achetés en 2011, 916 en 2012, 1 356 en 2013 hors têtes de séries, 37 au 1^{er} juillet 2014), la durée de service des véhicules est progressivement prolongée pour atteindre dix ans.

Ainsi, pour retourner à une situation nominale, ce sont plus de 6 800 véhicules que la gendarmerie devrait théoriquement acheter en 2015, ce qui représenterait une enveloppe de 136 millions d'euros.

2. Les moyens aériens de la gendarmerie

Le format de la flotte aérienne de la gendarmerie a été fixé en 2007 à 52 hélicoptères biturbines, ce type d'aéronef permettant de répondre favorablement aux exigences de la réglementation européenne qui impose le survol des villes par des appareils équipés de deux turbines. 15 hélicoptères EC 145 et 37 EC 135 devaient remplacer et compléter les Alouettes III et les Écureuils dont était alors dotée la gendarmerie nationale.

Les 15 EC 145 ainsi que 12 EC 135 ont pu être commandés et réceptionnés dès 2009. Malheureusement, en raison d'un contexte budgétaire défavorable, la dernière commande portant sur 25 appareils EC 135 a dû être réduite à 3 appareils.

La décision de ne pas commander les 22 derniers EC 135 a été prise en début d'année 2014 en contrepartie du paiement par la gendarmerie d'un dédit de 5,5 millions d'euros. Les 26 Écureuils non remplacés sont maintenus en service et font l'objet d'un programme de revalorisation (standardisation de la motorisation, rénovation de l'avionique) à la fois pour des raisons opérationnelles (capacité d'emport, éviter des obsolescences), de maîtrise des coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO) et pour satisfaire dès 2015 aux exigences nouvelles de la réglementation.

La décision ayant été prise de renforcer les moyens aériens outre-mer, notamment pour pallier les réductions de format des autres forces armées, il a été décidé d'augmenter de 4 le nombre d'hélicoptères de la gendarmerie et, donc, de conserver la totalité des 26 Écureuils qui auraient dû, selon le schéma d'origine, n'être remplacés que par 22 EC 135.

Ainsi en 2014, la gendarmerie compte 56 hélicoptères répartis en trois flottes :

– 15 EC 145 biturbines (âge moyen cinq ans) opérant essentiellement dans les unités de montagne de métropole et d'outre-mer (8), à Villacoublay (2) au profit des unités des forces d'intervention (GIGN, RAID) et en Guyane (1). Un EC 145 est affecté au groupement d'instruction (GI) pour assurer les formations des équipages, tandis que 3 EC 145 sont affectés à la maintenance nationale et assurent le remplacement des aéronefs indisponibles, notamment dans les unités qui ne comptent qu'un seul appareil ;

– 15 EC 135 biturbines (âge moyen quatre ans) : équipés d'un système de vidéo surveillance très performant, ils assurent les missions de sécurité publique générale au profit des forces de police et de gendarmerie et ont été déployés à proximité des principaux bassins de délinquance. Un EC 135 est affecté au groupement d'instruction pour assurer la formation des équipages et deux sont placés en maintenance nationale ;

– 26 Écureuils (âge moyen trente ans) : les Écureuils équipent essentiellement les unités de plaine et les unités littorales et métropole (12) ainsi que les unités ultramarines (9).

Sur le plan budgétaire, le coût de MCO global est stabilisé à 22 millions d'euros pour un potentiel aérien global de 19 000 heures de vol pour les années 2014, 2015 et 2016, au travers des marchés mutualisés au sein de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD). Le système global de maintenance permet un taux de disponibilité de 81 %. Le parc des 26 Écureuils, vieillissant, a subi un programme de revalorisation et pourra être maintenu réglementairement jusqu'en 2025.

3. Un effort sensible sur l'entretien du parc immobilier en 2015

La gendarmerie nationale gère 75 000 logements dont environ 33 000 sont propriété de l'État et relèvent de France Domaine ; le reste est loué, en général aux communes d'implantation. Depuis plusieurs années, l'entretien de ce parc immobilier était notoirement insuffisant.

En 2013, en l'absence d'autorisations d'engagement nouvelles, une « enveloppe de maintenance urgente » de 6 millions d'euros a été constituée à partir de la déprogrammation d'opérations qui étaient prévues fin 2012. Cette enveloppe avait pour but de faire face aux obligations s'imposant à la gendarmerie dans les domaines réglementaire et de la sécurité. Les opérations traitées prioritairement ont concerné la sécurité des personnes dans les logements (mises aux normes électriques, incendie, ascenseurs...). En outre, une enveloppe complémentaire de 13 millions d'euros a été mise en place au titre de la levée de la mise en réserve en novembre 2013. Elle a permis d'engager plus de 200 opérations par les échelons locaux de gendarmerie essentiellement pour l'amélioration des conditions de vie des familles.

En 2014, un montant de 9,8 millions d'euros est destiné à la maintenance. Comme en 2013, une part importante de ce budget (5 millions d'euros) a permis de constituer à nouveau un fonds de « maintenance urgente ». Sur ce montant, les opérations concernant la sécurité des personnes représentent 4 millions d'euros.

En outre, 2,5 millions d'euros sont consacrés à la réalisation des opérations les plus urgentes touchant directement aux conditions de vie des familles de gendarmes (clos-couvert, chauffage, etc.).

Outre ces 9,8 millions d'euros, une enveloppe de 2 millions d'euros a été consacrée au financement d'études, ceci afin de pouvoir anticiper un prochain budget triennal plus favorable pour les budgets dévolus à l'immobilier.

Pour l'année 2015, un montant de 79,3 millions d'euros est prévu ; il se compose d'un montant initial de 9,3 millions d'euros et d'un abondement de 70 millions d'euros constituant un plan de réhabilitation immobilière.

En effet, compte tenu de la détérioration des conditions de vie et de travail des gendarmes et de leur famille, un plan de réhabilitation immobilière financé sur une période d'exécution de six ans (2015–2020) a été décidé. 70 millions d'euros d'autorisation d'engagement permettront de financer la première année de ce plan. Une trentaine d'opérations de réhabilitation lourde et de mise aux normes de casernes seront engagées, dont notamment les secondes phases de réfection du clos et du couvert des casernes de Bouliac et de Gap. Le budget cumulé consacré aux opérations de réhabilitations (titre V) et d'entretien (titre III) sera en 2015 le plus élevé de ces cinq dernières années et dépassera pour la première fois les 100 millions d'euros.

CRÉDITS CONSACRÉS À LA MAINTENANCE ET L'ENTRETIEN DES CASERNEMENTS

(en millions d'euros courants)

Autorisations d'engagement	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (prév.)
Maintenance lourde – réhabilitation (titre V)	50	34,3	52,7	19	9,8	79,3
Maintenance courante (titre III)	1,6	1,5	1,5	0	0	0
Entretien courant (titre III)	35,8	42,2	42,5	46,4	47,2	35
Total	87,4	78	96,7	65,4	57	114,3

Source : ministère de l'Intérieur

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER ET LIVRÉS DEPUIS 2010

	Mises en chantier	Livraisons
2010	142	383
2011	499	106
2012	594	122
2013	319	264
2014 (prévisions)	138	38
2015 (prévisions)	455	100

Source : ministère de l'Intérieur

La direction générale de la gendarmerie nationale considère qu'un flux de 100 millions d'euros par an lui serait nécessaire pour entretenir correctement les biens immobiliers dont elle a la charge, tandis qu'un flux de 200 millions d'euros lui permettrait de continuer à investir et à construire de nouvelles casernes.

D. DES EFFECTIFS QUI CONTINUERONT D'AUGMENTER EN 2015

1. La poursuite des créations d'emplois

Le plafond d'emplois pour 2015 du programme s'élèvera à 97 115 ETPT, en hausse apparente de 48 postes par rapport à 2014. En réalité, compte tenu de diverses modifications de périmètre, la création nette d'emplois budgétaires sera, comme en 2014, de 162 ETPT. Ces chiffres sont à rapprocher des 6 790 postes (dont 15 escadrons de gendarmes mobiles) supprimés pendant les cinq années (2008-2012) pendant lesquelles a été mise en œuvre la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le solde des 48 créations d'emplois recouvre plusieurs mesures d'importance variable qui se traduisent par les mouvements suivants :

+ 162 ETPT, correspondant à l'impact du schéma d'emplois ;

+ 3 ETPT au titre de l'actualisation de la mesure technique visant à intégrer dans le plafond d'emplois du programme les effectifs mis à la disposition de divers organismes (Banque de France, EDF, SNCF...) ;

+ 3 ETPT, transférés depuis le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* dans le cadre de la reprise de certaines activités de comptabilité générale ;

+ 5 ETPT, transférés depuis le même programme 216 dans le cadre de la reprise de certaines activités du Centre Partagé Financier (CPF) ;

+ 5 ETPT, transférés depuis le programme 176 *Police nationale* pour la prise en charge du maintien en condition opérationnelle des terminaux radio de la Police nationale ;

+ 1 ETPT, transféré depuis le programme 176 *Police nationale* dans le cadre de la redéfinition de la compétence territoriale entre police et gendarmerie dans le département du Haut-Rhin (68) ;

+ 9 ETPT, transférés depuis le programme 161 *Sécurité civile* dans le cadre du rattachement du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) au programme 152 *Gendarmerie nationale* ;

+ 251 ETPT, transférés depuis le programme 176 *Police nationale* dans le cadre du rattachement du (SAELSI) et du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI²)) au programme 152 *Gendarmerie nationale* ;

+ 26 ETPT, transférés depuis le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* dans le cadre du transfert de la maîtrise d'œuvre du réseau INTP (infrastructure nationale partageable des télécommunications) par la direction des systèmes d'information et de communication ;

- 135 ETPT, transférés au profit du programme 107 *Administration pénitentiaire* de la mission *Justice* dans le cadre de la reprise des missions d'extractions judiciaires par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ;

- 2 ETPT, transférés au profit du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* dans le cadre du transfert de la gestion de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) par la direction des ressources humaines pour l'ensemble du ministère de l'Intérieur ;

- 1 ETPT, transféré au profit du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* dans le cadre de la création d'une mission d'audit comptable et financier à l'inspection générale de l'administration (IGA) ;

- 279 ETPT, transférés au profit du programme 176 *Police nationale* dans le cadre de la mise en œuvre des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI).

2. La gendarmerie est de plus en plus attractive

Le nombre de candidats par poste offert aux différents concours de recrutement de la gendarmerie nationale permet de mesurer l'attractivité de l'institution.

L'analyse des résultats montre que les perspectives de carrière dans la gendarmerie nationale et les garanties consacrées par les statuts des différents corps sont de nature à susciter des candidatures, en dépit de la difficulté de la sélection et des contraintes inhérentes à l'état militaire.

L'évolution à la hausse du nombre de dossiers de candidatures est significative : si en 2010 la gendarmerie a traité 35 864 dossiers pour recruter 7 134 personnels (officiers, sous-officiers, volontaires), elle a reçu 63 828 candidatures pour 8 071 postes offerts en 2013.

3. Les revalorisations catégorielles

Une enveloppe de 16,08 millions d'euros (hors compte d'affectation spéciale *Pensions*) est prévue pour les mesures catégorielles et indemnitaires qui concernent les effectifs du programme.

Cinq mesures décidées en 2014 auront une extension en année pleine sur 2015, pour un montant total de 13,23 millions d'euros. Il s'agit de :

- l'adaptation de la grille indiciaire des sous-officiers à la nouvelle grille de catégorie B ;

- l'adaptation de la grille des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la Gendarmerie Nationale (CSTAGN) à la nouvelle grille de catégorie B ;

- l'achèvement du positionnement fonctionnel des colonels ;

- la revalorisation de la grille des officiers subalternes ;

- l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR) élargie.

Quatre mesures nouvelles prévues en 2015 auront un coût estimé à 2,85 millions d'euros. Il s'agit de :

- la poursuite de la revalorisation de la grille des sous-officiers dans le cadre de l'adaptation à la nouvelle grille de catégorie B ;

- la poursuite de la revalorisation des grilles indiciaires des officiers subalternes ;

- la poursuite de la prime de maintien en activité des gendarmes adjoints volontaires (GAV) ;

- la mesure catégorielle des personnels civils (dont la revalorisation de la grille indiciaire des catégories B et C de la fonction publique).

4. L'évolution de la masse salariale

En 2015, les rémunérations et charges sociales de la gendarmerie nationale s'élèveront à 6 848,9 millions d'euros, en hausse de 32,4 millions d'euros (+ 0,5 %) par rapport à 2014.

Cette hausse, qui reste modérée, s'explique à la fois par la hausse des effectifs (48 ETPT) mais aussi par les mesures catégorielles détaillées ci-dessus.

En outre, la gendarmerie a également provisionné les éléments salariaux suivants :

- 4,5 millions d'euros de mesures pour les bas-salaires ;

- 40 millions d’euros liés aux activités de la réserve opérationnelle ;
- 11 millions d’euros pour les surcoûts liés aux opérations extérieures ;
- 42 millions d’euros au titre de l’indemnité journalière d’absence temporaire (IJAT) pour les personnels temporairement envoyés outre-mer ;
- 15 millions d’euros, consacrés à la prime de résultats exceptionnels.

E. UNE DIVERSITÉ D’EMPLOIS

1. Les effectifs déployés en opérations extérieures

À l’automne 2014, la gendarmerie déploie 172 officiers et sous-officiers sur 11 théâtres d’opérations extérieures, ce qui représente une baisse de 90 militaires (– 34 %) par rapport à 2013, quand 262 de ses personnels étaient engagés. Ces effectifs sont engagés dans le cadre de missions militaires et de police civile, sous l’égide de l’ONU, de l’Otan, de l’Union européenne ou dans le cadre de mandats nationaux.

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE DÉPLOYÉS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

OPÉRATION	Effectifs
Afghanistan : mission Otan	19
Haïti : MINUSTAH	4
Irak : renforts pour la garde de l’ambassade	26
Kosovo (mission civile Eulex)	8
Liban : FINUL	4
Mali : EUCAP Sahel, ONU (MINUSMA) et Serval	19
Niger : EUCAP Sahel	4
Centrafrique : Sangaris et EUFOR MINUSMA	62
Côte d’Ivoire : ONUCI	12
Congo (Rép. Démocratique) : MONUSCO	8
Tchad : opération Épervier	6
TOTAL	172

Source : ministère de l’Intérieur.

Pour financer ces opérations, la gendarmerie a été dotée de 15 millions d’euros dans la loi de finances pour 2014 (11 millions d’euros de surcoût de rémunérations et 4 de frais de fonctionnement). Une partie de ce montant ne sera finalement pas utilisée, compte tenu de la réduction du nombre de gendarmes déployés en OPEX. En effet, la prévision budgétaire actualisée pour 2014 fait état d’une dépense de 8,5 millions d’euros en masse salariale (titre II) et de 4 millions d’euros de crédits hors titre II (fonctionnement et investissements).

COÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES POUR LA GENDARMERIE DEPUIS 2003

	Surcoût titre 2	Fonctionnement courant et transport (titre 3)	Alimentation (titre 3)	Investissement (titre 5)	TOTAL Tous titres
2003	18,9	3,8	1,4	0,9	25
2004	23	3,6	1,5	0,5	28,4
2005	20	3,4	1,3	0,3	25,2
2006	19,7	2,9	1,5	0,1	24,2
2007	17,9	2,2	1,3	0,1	21,4
2008	16,2	2,2	1,2	0	19,6
2009	18,8	2,9	1	0,1	22,8
2010	21,5	7,5	1,6	8,1	38,7
2011	18,1	8,7	1,3	1,8	29,9
2012	13,8	7,7	1,8	2,4	25,7
2013	11,1	4,1	0,9	0,6	16,8
2014	8,5	3,5	0,1	0,4	12,5

Source : ministère de l'Intérieur

Depuis 2010, quand un coût record de 38,7 millions d'euros avait été enregistré, le montant financier des Opex pour la gendarmerie n'a fait que diminuer régulièrement en raison du retrait total ou partiel d'un certain nombre de théâtres (Balkans, Côte d'Ivoire, Afghanistan...).

2. Les opérations outre-mer

Depuis 1993, un dispositif dit « Matignon », mis en place après arbitrage du Premier ministre, définit la contribution jugée « normale » de la gendarmerie aux renforcements des capacités de maintien de l'ordre et de sécurité publique dans les collectivités d'outre-mer. Le coût annuel de ce dispositif pour 2013 figure dans le tableau ci-dessous.

COÛT ANNUEL DU DISPOSITIF OUTRE-MER DIT « MATIGNON » POUR LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	T2	HT2			Effectif jour (officiers – sous-off)
	IJAT	Alim.	Fonct.	Transpts	
Guadeloupe	1,47	1,37	0,38	0,43	5/119
Guyane	4,34	4,14	1,49	1,61	16/348
Martinique	0,90	1,00	0,14	0,27	3/77
Mayotte	1,52	1,19	0,61	0,44	3/77
Nouvelle Calédonie	6,72	3,71	1,13	3,16	13/291
Polynésie	3,04	1,86	0,27	1,25	6/140
La Réunion	0,82	0,95	0,38	0,41	3/70
St Martin	0,37	0,34	0,17	0,14	1/32
Total	19,18	14,56	4,57	7,71	50/1 154
Total global	19,18	26,84			

Source : ministère de l'Intérieur.

Les opérations intérieures (OPINT), par opposition avec les opérations extérieures (OPEX), se définissent comme les opérations engageant les unités de force mobile de gendarmerie au-delà du niveau déterminé par le dispositif « Matignon ». Ces opérations se composent, d'une part du renforcement permanent du dispositif Matignon, décidé en 2009, et, d'autre part des renforts ponctuels liés aux événements, qu'ils soient planifiés ou imprévisibles.

Le détail des surcoûts prévisionnels engendrés au titre de 2013 figure dans les tableaux suivants. Ces dépenses, bien que pérennes – et donc prévisibles – pour certaines d'entre elles, ne sont jamais inscrites en loi de finances initiale, ce qui contrevient au principe de sincérité budgétaire.

SURCÔÛ GÉNÉRÉ PAR LES RENFORTS PERMANENTS DU DISPOSITIF « MATIGNON »

(en millions d'euros)

	T2	HT2	Effectif jour (officiers – sous-off.)	Observations
Guadeloupe	0,31	0,46	1/27	Dispositif modifié en janvier 2013
	0,17	0,25	0/7	
Guyane	1,05	1,37	5/88	Opération Harpie
Martinique	0,01	0,01	0/1	Mise e place en janvier 2013
Mayotte	0,21	0,34	0/10	
Nouvelle Calédonie	0,02	0,07	0/1	Mise en place en janvier 2013
La Réunion	0,25	0,53	1/22	
Saint-Martin	0,44	0,78	2/38	Modifié en août 2013
Total	2,46	2,34	9/194	

Source : ministère de l'Intérieur.

SURCÔÛ GÉNÉRÉ PAR LES ÉVÈNEMENTS INOPINÉS

(en millions d'euros)

	T2	Hors T2	Effectif – durée	Objet	Période
Guadeloupe	0,01	0,053	73 pers – 6 jours	Visite Premier ministre	Jun 2013
	0,42	0,68	73 pers (183 jours) + 6 pers (29 jours)	Renfort	Second semestre 2013
Guyane	0,05	0,30	146 pers – 13 jours	Visite présidentielle	Décembre 2013
Martinique	0,002	0,002	34 pers – 2 jours	Visite Premier ministre	Jun 2013
Mayotte	0,02	0,05	16 pers – 31 jours	Renfort	Septembre – Octobre 2013
Réunion	0,08	0,28	107 pers – 23 jours	Renfort	Février – Mars 2013
Total	0,58	1,36			
Total général Matignon + événements inopinés	3,04	5,17			

Source : ministère de l'Intérieur.

3. L'importance de la réserve opérationnelle

La réserve opérationnelle, qui apporte un concours très précieux aux forces d'active, connaît une stabilisation de ses effectifs depuis plusieurs années, à un niveau proche de 25 000 personnes. Les moyens financiers qui lui sont consacrés, en revanche, diminuent régulièrement depuis quatre ans. En conséquence, c'est l'activité des réservistes qui diminue, notamment l'activité par agent qui est passée, en quelques années, de plus de 26 jours annuels à seulement 17 jours en 2013.

LES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

(en millions d'euros)

Années	Effectifs	Activité globale (en journées)	Jours d'activité par réserviste	Budget
réalisé 2010	24 725	498 676 j.	20,2 j.	39,5
réalisé 2011	23 622	628 219 j.	26,6 j.	49,8
réalisé 2012	25 633	527 780 j.	20,6 j.	42,5
réalisé 2013	25 031	436 323 j.	17,4 j.	35,6
réalisé au 30/06/2014	24 244	144 381 j.	6,0 j.	34,2*

*Budget alloué pour l'ensemble de l'année 2014. Source : ministère de l'Intérieur.

Les réservistes de la gendarmerie sont employés pour assurer un large éventail de missions :

- le renfort au quotidien des unités territoriales de la gendarmerie départementale. À ce titre, il convient de souligner l'engagement de plusieurs milliers de réservistes, tout au long de la période estivale, pour la sécurité publique dans les zones d'affluence saisonnière ;

- la sécurisation lors de grands événements nationaux ;

- le renforcement des capacités de renseignement, notamment dans le domaine de l'intelligence économique territoriale ;

- le renforcement de la protection des personnes lors d'événements sportifs de grande ampleur : Tour de France cycliste, 24 heures du Mans...

Si la gendarmerie emploie ses réservistes pour plus de 74 % à des missions opérationnelles, elle les utilise également de manière croissante dans le domaine de la formation.

La réserve citoyenne, deuxième composante de la réserve militaire, constitue une autre voie de développement du lien armées-nation. Complémentaire de la réserve opérationnelle, elle s'en distingue par son caractère bénévole. Constituée de volontaires agréés par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions de défense et de sécurité nationales, la réserve citoyenne de la gendarmerie comptait 1 322 membres au 30 juin 2014. Les

réservistes citoyens sont à même d'apporter un concours précieux dans des domaines aussi divers, que l'intelligence économique, la cybercriminalité ou la sensibilisation des décideurs civils aux problématiques de défense et de sécurité nationales.

III. LES PROBLÉMATIQUES COMMUNES AUX DEUX FORCES DE L'ORDRE

Des logiques d'efficacité opérationnelle autant que d'économies financières ont conduit, ces dernières années, à une coordination plus étroite des actions de la police et de la gendarmerie. Ce rapprochement a notamment abouti à la mise en place de la police d'agglomération et au transfert de compétences entre police et gendarmerie dans certaines communes. Dans d'autres cas, il s'est simplement agi de renforcer la coopération en limite géographique de zones.

Le Rapporteur spécial, qui salue les efforts réalisés en matière de mutualisation, souligne la nécessité de poursuivre dans cette voie, pourvoyeuse d'indispensables économies en cette période budgétairement contrainte.

A. LES REDÉPLOIEMENTS POLICE-GENDARMERIE

Les redéploiements entre zones de police nationale (ZPN) et zones de gendarmerie nationale (ZGN), réalisés en 2013–2014, s'inscrivent dans la continuité du travail de rationalisation des zones de compétence engagé en 2002. L'enjeu est d'assurer une meilleure sécurité partout, par une plus grande cohérence des zones de responsabilité de chaque force de sécurité.

1. Un objectif permanent : la rationalisation des zones de compétences

L'objectif est de pouvoir confier la sécurité sur un territoire à la force dont l'organisation est la plus adaptée aux caractéristiques de celui-ci.

Ainsi, en 2011, cette rationalisation a été obtenue en étendant la zone de police aux territoires des plaques urbaines de quatre grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et Marseille), qui étaient dans la continuité des centres villes.

Dans le même temps, le régime de la police d'État a été supprimé pour les circonscriptions de police isolées dans la continuité spatiale et opérationnelle de ZGN. En effet, ces enclaves de police en zone gendarmerie rendaient difficiles les manœuvres d'ensemble de la gendarmerie, compte tenu des ruptures territoriales qui existaient dans certaines de ses zones. Cette opération a été réalisée dans les départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, de la Loire, du Nord, du Tarn et du Vaucluse.

Pour la gendarmerie, les échanges de zones réalisés en 2011 ont nécessité la mise en place de 235 ETP, dont 187 postes provenaient des unités des communes passant en zone police. La mise en œuvre de ces redéploiements a donc nécessité l'engagement de 42 postes supplémentaires.

2. Les redéploiements survenus en 2013 et 2014

En 2013 et 2014, de nouvelles opérations de redéploiements ont été mises en œuvre avec le transfert de cinq circonscriptions de sécurité publique (CSP) au profit de la gendarmerie : Castelnaudary (Aude), Dinan (Côtes d'Armor), Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher), Guebwiller (Haut-Rhin) et Persan-Beaumont (Val d'Oise) ;

En contrepartie, 13 communes représentant 7 CSP ont été transférées au profit de la police : Berriac à la CSP de Carcassonne (Aude), Rosny-sur-Seine à la CSP de Mantes-la-Jolie (Yvelines), Courdimanche, Menucourt, Puiseux-Pontoise, Boisemont, Jouy-le-Moutier, Neuville-sur-Oise et Vauréal à la CSP de Cergy (Val d'Oise), Plérin à la CSP de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), Cesson-Sévigné à la CSP de Rennes (Ille-et-Vilaine), Vineuil à la CSP de Blois (Loir-et-Cher) et Maillot à la CSP de Sens (Yonne) ;

Ces reprises de CSP ont nécessité, pour la gendarmerie, la mise en place de 178 ETP, dont 114 prélevés sur les unités des communes passant en zone police. La mise en œuvre de ces redéploiements a donc nécessité l'engagement de 64 postes supplémentaires.

Pour la police nationale, la reprise des communes précédemment en zone de gendarmerie a nécessité 14 ETP, tandis que la fermeture de CSP transférées en zone de gendarmerie a permis de redéployer 287 fonctionnaires.

Une nouvelle vague de redéploiements pourrait être lancée en 2015. Des échanges ont lieu au niveau des directions générales de la police et de la gendarmerie, pour déterminer les zones qui nécessiteraient d'être transférées au bénéfice de l'action de sécurité publique qui y est conduite.

Avant toute mise en œuvre, les représentants de l'État devront assurer la concertation avec les personnels et recueillir l'avis des conseils municipaux sur les opérations de redéploiement qui leur seraient proposées.

B. L'ÉVOLUTION DES SERVICES COMMUNS À LA POLICE ET À LA GENDARMERIE

Si des actions ponctuelles d'échange ont toujours existé entre la police et la gendarmerie, une vraie dynamique de mutualisation est impulsée depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur. Cette dynamique s'est considérablement renforcée au cours de ces dernières années en raison des contraintes budgétaires pesant sur les deux forces. L'objectif est de générer des économies et de renforcer les capacités opérationnelles des unités et des services.

1. La mutualisation en matière de logistique

En matière d'équipements et de logistique, le principe de coopération entre la police et la gendarmerie nationales est devenu la règle. Seuls les besoins spécifiques à l'une ou l'autre des deux forces sont traités de manière autonome (à l'exemple des OPEX, des unités aériennes, des véhicules blindés pour le maintien de l'ordre, etc.).

Le 1^{er} janvier 2014 a été créé le service de l'achat des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI). Il s'est substitué aux deux services particuliers de la police et de la gendarmerie. Cette réforme a permis de mettre en place une structure achats unique pour les forces de sécurité intérieure.

La mutualisation des structures a également constitué une avancée supplémentaire. C'est ainsi que l'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN) du Blanc à travers le centre national de soutien logistique (CNSL) et l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) de Limoges agissent désormais de manière complémentaire : ainsi, les moyens de transport de fret du CNSL œuvrent aussi au profit de la police nationale.

Par ailleurs, en matière de sécurité des grands événements et grands rassemblements de personnes, l'ECASGN est devenu l'opérateur de stockage des barrières (1 200) et de leur transport sur les lieux d'emploi, en liaison avec le bureau du soutien logistique de la police nationale.

L'atelier de reconditionnement des gilets pare-balles de la police et de la gendarmerie est en activité au Blanc depuis 2009. En 2011, sa capacité technique a été étendue aux études de vieillissement. Cette nouvelle compétence permet d'affiner les normes de renouvellement et devrait susciter, à terme, des économies importantes. En 2010, le recyclage de 7 662 gilets pour la police et 3 404 pour la gendarmerie a déjà généré une économie brute supérieure à 2 millions d'euros. Depuis le 1^{er} juillet 2014, l'ensemble des gilets pare-balles de la police et de la gendarmerie est réceptionné, géré, entretenu et distribué à partir d'un pôle unique situé au CNSL du Blanc.

2. La mise en commun de la réparation automobile

Avant la réforme, la police nationale disposait d'un réseau de 56 ateliers de réparations automobiles, tandis que la gendarmerie s'était engagée dès 2006 dans une opération de restructuration de son réseau en passant en métropole de 250 ateliers à 110.

Un accord-cadre national prévoyant un programme d'actions à conduire entre 2009 et 2015 a fixé les règles générales relatives aux opérations de mutualisation entre les deux forces, notamment dans les domaines techniques, financier et humain. L'objectif du projet était double : améliorer les capacités opérationnelles des forces de sécurité tout en réalisant, chaque fois que possible, des économies structurelles.

Depuis le 30 avril 2014, l'organisation de la maintenance automobile des forces de police et de gendarmerie est confiée aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI), qui deviennent les autorités fonctionnelles des centres de soutien automobile de la gendarmerie (CSAG).

Des plans zonaux de mutualisation des ateliers de soutien automobile ont été proposés par les préfets de zone de défense et de sécurité dès 2010. Chaque plan a été validé par une correspondance conjointe des deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie. Ces plans sont maintenant en cours de déclinaison au niveau zonal.

Sur 106 projets validés, 73 auront été mis en œuvre d'ici la fin de l'année 2014, tandis que les 33 autres devront l'être d'ici 2016.

En 2016, 21,7 % du parc de la police nationale devraient être entretenus par la gendarmerie nationale, la police de son côté assurant à la même échéance le soutien de 15,4 % du parc de la gendarmerie.

3. Les systèmes d'information de communication (SIC)

L'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la DGGN a permis, notamment, de mieux détailler les missions du service d'information et de communication de la gendarmerie, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI²)).

Concrètement, la création du ST(SI²) a permis de décloisonner plusieurs activités et de favoriser le partage de ressources opérationnelles entre la police et la gendarmerie.

Il a aussi rendu possible la mise en place d'un marché commun aux réseaux Infrastructures nationales partagées des transmissions (INPT) et RUBIS (communications de la gendarmerie), notifié le 25 février 2013. Ce marché a permis des gains financiers significatifs, avec une baisse du coût du maintien en condition opérationnelle. Le montant annuel pour le réseau RUBIS, déjà relativement bas, est resté constant malgré la hausse des conditions économiques et le vieillissement des équipements.

Cette réforme permettra également, à compter de janvier 2015, la prise en charge du soutien des terminaux radio ACROPOL de la police nationale par le service central des réseaux et des technologies avancées de la gendarmerie, à compter de janvier 2015. C'est déjà le cas des terminaux informatiques embarqués depuis cette année. Un autre marché commun est à l'étude pour les évolutions des réseaux de secours en montagne.

Pour l'organisation des grands événements, à l'image du 70^{ème} anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence, une mise en commun des ressources radio d'infrastructure (RUBIS et ACROPOL) et projetables a permis de couvrir les besoins des forces déployées sans avoir à investir dans des capacités supplémentaires.

Un autre projet du ST(SI)² vise à unifier les messageries opérationnelles de la gendarmerie et de la police, par des développements internes. Cela devrait permettre d'économiser des coûts de fonctionnement (100 000 euros environ) mais surtout d'avoir un outil commun évolutif au regard des besoins à intégrer (PV électronique, nouveau permis de conduire FAETON...) qui améliore l'interopérabilité des services.

Enfin, un accord cadre commun a été notifié le 20 mars 2013 pour l'acquisition de nouveaux équipements de technologie TETRAPOL, pour ACROPOL et RUBIS. Il doit permettre de réduire la dépense de 14 %, soit 8 millions d'euros.

4. La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)

Le marché d'acquisition et d'intégration des systèmes LAPI embarqués a été notifié en avril 2010. En 2011, 226 voitures de patrouilles pour la gendarmerie nationale et 265 pour la police nationale ont été équipées. À l'issue de cette phase de déploiement pour la gendarmerie, les forces de sécurité intérieure de l'État disposaient de 491 véhicules équipés de dispositifs LAPI.

En 2012, 26 rampes supplémentaires ont été acquises par la gendarmerie. En 2013, 109 nouveaux systèmes embarqués ont été déployés au sein de la police nationale et 2 systèmes embarqués ont été achetés au profit de la gendarmerie maritime.

En septembre 2014, sur un parc global de 649 LAPI embarqués dans les véhicules, 623 systèmes sont opérationnels au total dans les deux forces de sécurité, dont 248 pour la gendarmerie nationale et 375 pour la police nationale (dont 202 pour la seule direction centrale de la sécurité publique).

Par ailleurs, un marché de capteurs LAPI piéton (application installée sur un téléphone portable et utilisable par une patrouille pédestre) a été notifié au deuxième trimestre 2014. Cinq terminaux portables ont été achetés par la police pour finaliser les tests opérationnels, avant un déploiement plus important en 2015. Pour la gendarmerie, 150 terminaux portables doivent être acquis en 2015 sur ce marché.

Fin 2013, la gendarmerie a déployé deux dispositifs LAPI fixes sur les aires de service de l'autoroute A6 à Venoy (Yonne). Début 2014, la gendarmerie a mis en œuvre un système de dispositifs LAPI fixes déployés aux abords de la centrale nucléaire de de Gravelines (Nord).

Le bilan de l'utilisation des LAPI est particulièrement satisfaisant, comme en attestent les statistiques pour 2013.

En 2013, les dispositifs LAPI ont permis, pour la gendarmerie, la lecture de 42 millions de plaques d'immatriculation, ce qui a permis d'identifier 7 000 véhicules suspectés d'être volés ou recherchés. Sur le seul périmètre de la préfecture de police de Paris et de la police aux frontières, plus de 17 millions de plaques d'immatriculations ont été lues, permettant d'identifier plus de 10 500 véhicules suspects. En 2013, ce dispositif a permis l'interpellation de 440 personnes et la récupération de près de 2 000 véhicules volés.

La création à venir d'un système de traitement central LAPI (STCL) permettra de disposer de remontées statistiques mutualisées et ainsi de quantifier exactement le nombre de véhicules retrouvés grâce au dispositif, mais également d'améliorer la circulation de l'information. Bien que prévu à l'origine pour détecter les véhicules volés, le dispositif est également utilisé avec succès dans la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants.

C. LA PROBLÉMATIQUE MÉCONNUE DE LA CYBER SÉCURITÉ

La sécurité n'est pas seulement une affaire de voie publique. Des menaces pèsent aujourd'hui sur les communications et les échanges de données des administrations et entreprises des pays développés. La lutte contre la cyber criminalité, qui est prise très au sérieux par les autorités, peut s'appuyer sur un tissu d'industriels nationaux particulièrement compétents.

1. Une prise de conscience déjà ancienne dans notre pays

Les systèmes d'information et de communications ne sont pas seulement menacés par des personnes animées d'intentions malveillantes. Des catastrophes naturelles telles qu'une tempête (Xynthia, en 2010, par exemple) peuvent rapidement conduire à la saturation, et donc à l'inefficacité des systèmes de communication civils. Il est donc impératif que les forces de secours et de sécurités puissent disposer de systèmes sécurisés utilisables en toutes circonstances. C'est actuellement le cas des réseaux RUBIS de la gendarmerie et ACROPOL de la police, qui sont cryptés et dont personne ne peut prendre le contrôle.

Tous les pays européens disposent ou sont en train de se doter de tels systèmes que seule une poignée d'industriels (principalement Airbus et Alcatel Lucent en France), sont capables de proposer. L'excellence des grandes entreprises françaises de cyber sécurité a permis un certain nombre de réussites puisque, selon ces mêmes industriels, 74 pays dans le monde seraient équipés de systèmes français. Mais ces États se lancent désormais dans la création d'agences de sécurité nationale mises sur pieds avec l'aide d'entreprises étrangères. Si les industriels s'appuient sur des compétences reconnues, il semble qu'ils ne bénéficient pas du même soutien gouvernemental que leurs concurrents anglo-saxons.

La France fait partie des nations au sein desquelles la sécurité des systèmes d'information a été identifiée depuis plusieurs années comme un maillon essentiel de la souveraineté nationale. Le tissu industriel de la cyber sécurité, quoique encore fragmenté, est aujourd'hui dynamique et diversifié ; il compte des acteurs de toutes tailles couvrant la plupart des sujets structurants de la cyber sécurité. Cette situation est rare en Europe où seuls quelques pays (Royaume-Uni, Allemagne essentiellement) ont su développer une capacité industrielle cyber nationale de haut niveau.

En France, grâce à de grands programmes pour le ministère de la Défense et à des financements Oséo ou au grand emprunt lancé par l'État en 2010, l'industrie de la cyber sécurité bénéficie d'un certain nombre de soutiens financiers publics qui lui ont permis de se structurer autour de services et produits maîtrisés.

Quoique sa structuration soit relativement récente, le fonctionnement de l'écosystème français est satisfaisant : ses composantes industrielles et étatiques fonctionnent bien et répondent aux besoins nationaux. Les autorités françaises ont des rôles clairs et bien définis lorsqu'il s'agit d'alimenter le besoin intérieur en cyber sécurité. Néanmoins, ce schéma est avant tout destiné à nourrir les besoins du gouvernement et d'un certain nombre d'opérateurs avec des produits haut de gamme, fabriqués en petite série, et où le niveau de sécurité prime sur l'ergonomie et le prix.

2. Une concurrence industrielle exacerbée en matière de cyber sécurité

Pour se développer de façon pérenne face aux géants étrangers, et accéder à des marchés plus dynamiques que le seul marché intérieur, l'industrie française de la cyber sécurité doit chercher des relais de croissance et s'exporter face à une concurrence mondiale aujourd'hui dominée par les acteurs américains mais aussi russes, israéliens et demain chinois. Ces derniers bénéficient d'un soutien actif de leur administration – notamment sur le plan diplomatique – et de financements de recherche et développement très supérieurs à ceux des pays européens.

Dans cette concurrence, le soutien de l'administration française à l'industrie est primordial. Plusieurs entités gouvernementales comme la DGA (Délégation générale de l'armement), l'ANSSI (Agence nationale de sécurité des systèmes d'information), l'état-major des armées, la DAS (direction aux affaires stratégiques) et divers ministères (Affaires étrangères, Intérieur...), conduisent leurs propres actions de soutien à l'export, qui, par manque de moyens, restent ponctuelles et peu coordonnées.

Pour ces raisons, les industriels concernés appellent de leurs vœux la création d'une structure administrative française qui serait chargée du soutien à l'exportation des services français de cyber sécurité. Ce service aurait pour vocation de concentrer les moyens et la stratégie d'ensemble, comme cela a été fait en Grande-Bretagne.

Dans ce pays, en effet, Le *UK Trade & Investment* (Royaume-Uni commerce et investissement, UKTI) est une organisation internationale dépendant du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) dont l'objet consiste à soutenir activement les entreprises britanniques à l'exportation. L'*UKTI* a été créée en 2003, emploie 2 300 personnes et est dotée d'un budget annuel de 270 millions de livres sterling, soit 341 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial, qui se félicite de l'excellence française en matière de cyber sécurité, appelle le ministère de l'Intérieur à accorder une attention toute particulière à l'aide à l'exportation des sociétés françaises compétentes. De toute évidence, la création en 2009 de l'ANSSI a constitué une étape importante dans la prise en compte par les autorités des questions de cyber sécurité. La mise en place

d'un bureau, qui pourrait être placé auprès du ministère de l'Intérieur pour promouvoir à l'exportation le savoir-faire des industriels français constituerait une étape supplémentaire bienvenue.

D. L'UTILISATION DES AVOIRS CRIMINELS

1. Une forte augmentation des saisies d'avoirs illicites

La saisie des avoires criminels est devenue l'une des priorités assignées aux services de police et unités de gendarmerie. La lutte contre les trafics nécessite de démanteler les organisations criminelles en s'attaquant à leur patrimoine, les privant ainsi de leurs ressources.

Des efforts ont été faits par les deux forces en termes de sensibilisation et de formation des personnels. Ainsi, 357 millions d'euros d'avoires illicites ont été saisis en 2013 contre 247 en 2012. Pour les neuf premiers mois de 2014, la seule gendarmerie annonce près de 200 millions d'euros saisis contre 107 pour la totalité de l'année 2013.

L'adoption d'une législation adaptée en 2010 (loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010, visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale) a donné une impulsion en ce sens, relayée par l'implication des services enquêteurs et des magistrats.

Les fonds ainsi saisis ont vocation à alimenter le budget général de l'État, dès lors que la juridiction de jugement prononcera une peine de confiscation. Toutefois, il existe des dérogations à ce dispositif.

2. Le fonds de concours géré par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

Les avoires criminels saisis à l'occasion des enquêtes en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants sont fléchés et auront vocation à venir alimenter le fonds de concours drogue géré par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), dès lors que les confiscations seront prononcées.

Ainsi, en 2013, le fonds de concours s'est élevé à plus de 11 millions d'euros. La police et la gendarmerie nationales bénéficient respectivement de 35 % et 25 % du montant de ce fonds. Au total le ministère de l'Intérieur a perçu 6,6 millions d'euros pour l'année 2013. Ces fonds sont principalement utilisés pour l'équipement des services, le financement de séminaires et de formations en lien avec la lutte contre le trafic de stupéfiants, ainsi que le financement d'actions de prévention.

3. Les attributions de biens au bénéfice des services

Depuis 2005, l'article L. 2222-9 du code général de la propriété des personnes publiques, permet aux services effectuant des missions de police judiciaire de solliciter l'affectation à titre gratuit de biens meubles dont la propriété a été transférée à l'État de manière définitive par le prononcé d'une peine de confiscation.

Cette procédure a été étendue par l'article 98 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011, déclinée par la circulaire interministérielle du 11 septembre 2013, aux biens non encore confisqués. Les services peuvent désormais solliciter l'affectation de véhicules saisis, avant jugement. La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 dont le Rapporteur spécial a été rapporteur, a en outre considérablement élargi le champ des saisines et confiscations des avoirs criminels.

Ce nouveau dispositif qui permet aux services d'utiliser le véhicule très rapidement, sans avoir à attendre que l'affaire soit jugée définitivement, évite que le matériel ne devienne obsolète et surtout le paiement d'importants frais de gardiennage (fourrières).

Il est applicable à tous les cadres d'enquête (information judiciaire, préliminaire, flagrant délit) et peut être mis en œuvre au profit de la police, de la gendarmerie et des douanes. Dans l'hypothèse où, à l'issue de la procédure, le bien ne ferait pas l'objet d'une confiscation, une indemnisation est prévue au bénéfice du propriétaire.

Le nouveau dispositif est rigoureusement encadré, d'une part afin de concilier les besoins opérationnels des services enquêteurs et la maîtrise des coûts liés à l'entretien de ces véhicules et d'autre part, afin de limiter les risques de restitution au propriétaire mis en cause, à l'issue de la procédure judiciaire dont il fait l'objet. Les deux dispositifs d'affectation, avant et après jugement sont complémentaires.

À titre d'illustration, la gendarmerie bénéficie de 273 véhicules affectés ou en cours d'affectation après jugement favorable. La police, quant à elle, bénéficie de 246 véhicules affectés ou en cours d'affectation, suivant les deux procédures, avant et après jugement.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'effectivité de cette mesure de bon sens adoptée de manière consensuelle par le Parlement.

4. Le financement du fonds repentis

Afin d'assurer le financement de la mise en œuvre du dispositif des repentis (collaborateurs de justice), l'article 706-161 du code de procédure pénale relatif aux missions facultatives de l'Agence de gestion de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) devrait être modifié, dans le cadre de l'adoption du projet de loi de lutte contre le terrorisme en cours de discussion devant le Parlement.

Dans le texte adopté par la commission mixte paritaire le 21 octobre dernier, l'article 15 *ter* prévoit que *« l'agence peut également verser à l'État des contributions destinées à contribuer au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité. »*

IV. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

Ce programme retrace l'action et les moyens mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur en matière de sécurité routière pour l'observation et l'analyse des causes de l'insécurité routière, la communication nationale, les actions locales et l'éducation routière.

Outre la souffrance engendrée par la perte ou le handicap d'un proche, outre les disparitions tragiques pour la société, la charge financière annuelle de l'insécurité routière est estimée à 22,9 milliards d'euros pour l'année 2012 pour le ministère de l'Intérieur. Selon cette même source, les efforts consentis en matière de sécurité routière auraient permis de sauver plus de 36 000 vies sur les routes de France entre 2000 et 2013.

A. LES MOYENS AU SERVICE D'UNE GRANDE CAUSE NATIONALE

1. Des moyens financiers en légère baisse en 2015

En 2015, le programme 207 *Sécurité et éducation routière* sera doté d'un budget de 44,8 millions d'euros, en baisse de 2,9 millions d'euros (– 6,1 %) par rapport à 2014. Toutes les dépenses diminueront en 2015 : aussi bien celle de fonctionnement (30,6 millions d'euros, – 2 %), que celles d'investissement (3,3 millions d'euros, – 13,2 %) ou d'intervention (10,9 millions d'euros, – 13,8 %). Depuis que la politique de sécurité et d'éducation routières a été rattachée au ministère de l'Intérieur, ce programme a été privé de la totalité de ses emplois (1 569 en 2014) et des crédits de rémunération correspondant, transférés comptablement au programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Le Rapporteur spécial regrette cette décision qui prive la représentation nationale d'une vision globale du coût de la sécurité routière et qui contrevient aux principes même de la LOLF.

L'action 1 *Observation, prospective, réglementation et soutien au programme* sera dotée, en 2015, de 3,3 millions d'euros (– 19,5 %) de moyens de fonctionnement et d'intervention destinés à mener des études et des expérimentations afin de connaître et mieux appréhender les risques relatifs à l'insécurité routière, de diffuser toutes les informations et recommandations utiles susceptibles d'améliorer la connaissance des risques routiers et d'en réduire les effets par la modification des comportements, et d'évaluer l'efficacité des différentes actions contre l'insécurité routière.

L'action 2 *Démarches interministérielles et communication* sera dotée de 19,9 millions d'euros (montant qui reste stable) de moyens de fonctionnement et d'intervention destinés à la communication gouvernementale dans l'objectif de sensibiliser le public, notamment les jeunes, aux risques liés à la route, de préparer, d'animer et d'évaluer la politique interministérielle de sécurité routière notamment par la mobilisation des réseaux nationaux et locaux et de piloter les évolutions de la réglementation routière en matière de signalisation, d'équipements de la route et de circulation.

Enfin, l'action 3 *Éducation routière* est dotée de 21,5 millions d'euros (- 8,9 %) en moyens de fonctionnement, d'investissement et d'intervention destinés à l'organisation des examens du permis de conduire et au fonctionnement du réseau d'éducation routière.

2. Après les très bons résultats de 2013, un relâchement en 2014 ?

C'est en 1972 que la mortalité a atteint son maximum sur les routes de France : plus de 18 000 personnes ont perdu la vie cette année-là dans des accidents de la circulation. Devant ce constat, les ceintures de sécurité ou les alcooltests firent leur apparition, contribuant à faire décroître de manière progressive le nombre de victimes.

En 2002, malgré une lutte incessante contre les infractions au code de la route, le nombre de morts s'élevait encore à plus de 8 000 par an. La décision prise cette année-là d'installer des radars fixes sur le bord des routes a constitué un tournant, faisant chuter brutalement le nombre d'accident et la courbe de la mortalité.

En 2013, 3 268 personnes ont perdu la vie sur les routes en métropole. Dans les départements d'outre-mer, ce chiffre est de 159 personnes. La baisse de la mortalité enregistrée est de - 10,8 % en métropole et de - 15,9 % outre-mer, soit 415 vies préservées par rapport à 2012 (385 en métropole et 30 dans les DOM). Cette baisse est la quatrième plus forte baisse enregistrée depuis 1972.

BILAN 2013 DE L'ACCIDENTALITÉ EN MÉTROPOLE

Bilan de l'année 2013	Accidents corporels	Tués à 30 jours	Blessés	dont blessés hospitalisés
Année 2013	56 812	3 268	70 607	25 966
Année 2012	60 437	3 653	75 851	27 142
Différence 2014 / 2013	-3 969	-385	-5 244	-1 176
Evolution 2014 / 2013	-6,0%	-10,5%	-6,9%	-4,3%

Source : ministère de l'Intérieur.

Le bilan 2013 affiche une baisse de tous les indicateurs par rapport à 2012 : baisses de 6 % pour le nombre d'accidents corporels, de 6,9 % pour le nombre de blessés et de 4,3 % pour le nombre de blessés hospitalisés.

L'année 2014 a commencé de manière médiocre. Toutefois, après une tendance à la hausse par rapport aux résultats enregistrés en 2013, une inflexion est apparue durant les mois d'été, qui ont été moins meurtriers que l'an dernier. Pour les huit premiers mois de l'année 2014, le bilan provisoire de l'insécurité routière pour la France métropolitaine s'élève à 36 965 accidents corporels, 2 132 personnes tuées et 46 462 blessés, dont 17 646 blessés hospitalisés.

Le nombre de personnes tuées et le nombre de blessés hospitalisés sont en hausse respectivement de + 2,4 % et + 5,3 %. Les accidents corporels sont en hausse (+ 2,5 %) ainsi que le nombre de blessés (+ 2,9 %).

L'objectif gouvernemental, fixé en conformité avec les directives européennes, consiste à réduire le nombre de morts par accident de la circulation à moins de 2 000 par an à l'horizon 2020. Pour arriver à ce résultat, outre le contrôle de la vitesse, l'accent devra également être mis sur d'autres causes d'accident telles que l'usage de l'alcool et de stupéfiants ainsi que l'utilisation manuelle du téléphone portable au volant. En effet, si l'utilisation d'un téléphone avec des oreillettes est autorisée, son utilisation manuelle, notamment pour envoyer des messages écrits, est rigoureusement interdite. La transgression de cette règle constitue la cause d'un grand nombre d'accidents.

3. La communication, parent pauvre de la sécurité routière

Le budget qu'il était prévu de consacrer au financement des dépenses de communication était, en 2013, de 12,55 millions d'euros (12,05 au titre des campagnes de communication nationales et 0,5 au titre des campagnes de communication locales).

Ont été consommés 11,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,3 millions d'euros en crédits de paiement.

L'écart avec la prévision (1,05 million d'euros en AE et 1,25 en CP) s'explique par la mise en réserve, puis l'annulation d'une partie des crédits votés sur ce poste de dépenses.

Les restrictions budgétaires ont en priorité porté sur des dépenses dites pilotables (évaluation, objets publicitaires, participation à des salons et congrès) mais les dépenses relevant du « cœur métier » n'ont pas pu être totalement épargnées. Le budget de la campagne de prévention sur les risques de l'alcool au volant de fin d'année a dû lui aussi faire l'objet d'une certaine restriction.

En 2014, le ministère assure qu'il a veillé à limiter les conséquences de la mise en réserve pour permettre la réalisation des campagnes de communication.

B. LE CONTRÔLE PAR RADARS : UN DISPOSITIF ARRIVÉ À MATURITÉ

1. Comment s'effectue le choix de l'emplacement des radars

Le déploiement des radars fixes est réalisé sur la base des propositions d'implantation formulées par les préfets de département. Ces propositions doivent répondre aux critères d'installation et aux priorités de déploiement fixées chaque année par la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR). Ainsi, les préfets de département coordonnent avec les collectivités et les forces de police et de gendarmerie locales l'élaboration des dossiers de demande de radars fixes comprenant notamment l'accidentalité de la zone et ses caractéristiques.

En effet, le nombre d'accidents constitue un des éléments essentiels pour identifier une zone ou une section de route sur laquelle sera installé un radar. Les préfets ont l'obligation de fournir un bilan accidentologique sur une période de cinq ans relatif à la section choisie, sur une distance comprise entre 1 000 et 4 000 mètres. L'étude doit indiquer le nombre d'accidents mortels, le nombre de tués et de blessés graves ou légers pour chacun des deux sens de circulation sur l'axe étudié.

Ces dossiers sont ensuite analysés par la DSCR et font l'objet d'une visite du site afin d'évaluer la faisabilité technique d'implantation du radar. Si celle-ci est confirmée, les travaux sont réalisés et le radar mis en service.

Les premières études conduites avant et après l'installation des radars vitesse fixes montrent une baisse de 66 % de la mortalité à proximité des équipements. Ce critère constitue donc une donnée primordiale pour le choix des emplacements des dispositifs de contrôle automatisé.

2. La cible de 4 200 radars atteinte en 2014

Au 1^{er} janvier 2011, le nombre de radars installés s'élevait à 4 097, dont 3 340 contrôlaient la vitesse et 757 d'autres infractions (feux rouges, passages à niveau). Un an plus tard, avec quelques mois de retard sur le calendrier initial, l'objectif des 4 200 radars sera atteint, dont 3 413 pour la vitesse et 787 pour les autres infractions. Il appartiendra ensuite au prochain comité interministériel de sécurité routière de décider ou non d'une augmentation du dispositif.

À ces radars destinés à sanctionner les contrevenants s'ajoutent environ 1 500 radars pédagogiques destinés à indiquer aux conducteurs leur vitesse et à inciter ceux qui roulent trop vite à ralentir. La plupart de ces appareils sont installés à la demande des municipalités, à charge pour elle de les entretenir.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS DE CONTRÔLE PAR RADAR

	Nombre total de dispositifs de contrôle	<u>Sous-Total</u> <u>Contrôle</u> <u>de la</u> <u>vitesse</u>	Radars vitesse fixe	Radars Discriminants	Radars Mobile	Radars Mobile nouvelle générat°	Radars vitesse moyenne	<u>Sous-Total</u> <u>Contrôle</u> <u>du respect</u> <u>d'un arrêt</u> <u>au feu</u>	Radars feux rouges	Radars passage à niveau
<i>Fin 2007</i>	1 858	1 858	1 137		721					
<i>Fin 2008</i>	2 300	2 300	1 473		827					
<i>Fin 2009</i>	2 711	2 593	1 661		932			118	118	
<i>Fin 2010</i>	3 193	2 756	1 823		933			437	435	2
<i>Fin 2011</i>	3 673	3 033	2 055	45	933		0	640	638	2
<i>Fin 2012</i>	4 021	3 274	2 177	135	929	0	33	747	713	34
<i>Fin 2013</i>	4 097	3 340	2 203	203	788	79	67	757	712	45
<i>Fin 2014 (Estimation)</i>	4 200	3 413	2 173	261	668	199	112	787	712	75

Les « radars discriminants » sont des appareils capables de distinguer les véhicules légers des poids lourds et de déterminer la file sur laquelle roule le contrevenant.

Les « radars vitesse moyenne » sont des appareils qui flashent les automobilistes à l'entrée et à la sortie d'une section de route ou d'autoroute et déterminent leur vitesse moyenne.

Source : ministère de l'Intérieur.

3. Des coûts d'installation et d'entretien non négligeable

Le coût d'installation des radars fixes est assez élevé. Il peut varier entre 90 000 et 210 000 euros selon qu'il s'agit d'un radar classique ou d'un système de radars calculant la vitesse moyenne sur un tronçon. Les radars embarqués reviennent moins cher (environ 70 000 euros), sachant que ce coût inclut celui du véhicule.

Le coût d'entretien de ces appareils n'est pas neutre et s'échelonne entre 7 850 euros par an (nouvelle génération) et 27 600 euros (radars vitesse moyenne). Sur ce montant, le vandalisme représente entre 3 000 et 8 000 euros annuels.

Ces chiffres sont à mettre en regard des 22,9 milliards d'euros qui représentent, selon le ministère de l'Intérieur, le coût annuel estimé de l'insécurité routière.

COÛT UNITAIRE DES DIFFÉRENTS TYPES DE RADARS

(en euros)

Dispositifs	type de dépense	coût unitaire moyen 2013	coût unitaire moyen 2014
Radars fixes « classiques »	installation	90 000	49 620
	exploitation	3 800	3 800
	entretien	16 500	12 600
radars discriminants	installation	100 000	58 330
	exploitation	7 300	12 400
	entretien	16 400	11 200
Radars mobiles	installation y compris véhicules	70 000	1 400
	exploitation	3 800	2 600
	entretien hors véhicules	7 100	10 730
Radars vitesse moyenne	installation	165 000	210 000
	exploitation	9 300	9 600
	entretien	22 000	27 600
Radars mobiles nouvelle génération	Installation y compris véhicules	70 000	70 000
	exploitation	3 800	2 000
	Entretien hors véhicules	5 900	7 850
Radars feux rouges	installation	120 000	20 000
	exploitation	8 000	4 200
	entretien	13 200	9 900
Radars passage à niveau	installation	91 000	98 200
	exploitation	8 000	8 337
	entretien	11 800	11 400
Radars pédagogiques	installation	7 000	7 000
	exploitation	371	350
	entretien	948	1 010

Source : ministère de l'Intérieur.

4. Une disponibilité qui s'améliore

Les équipements sont disponibles lorsqu'ils sont en état de produire des messages d'infractions exploitables par le centre national de traitement (CNT) de Rennes. Les principales causes d'indisponibilité sont les suivantes : maintenance en cours, panne, vandalisme, attente de balisage/de raccordement, travaux sur la voirie, véhicules en panne (pour les dispositifs de contrôle mobiles)...

ÉVOLUTION DU TAUX DE DISPONIBILITÉ DES RADARS DEPUIS 2010

	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Année 2013	1 ^{er} semestre 2014
Taux de disponibilité des radars fixes	93,8 %	93,18 %	95,36 %	85,75%	90,63%
taux de disponibilité des radars mobiles	89,3 %	89,84 %	93,38 %	85,65%	94,97%
taux de disponibilité des radars de franchissement (feux rouges et PN)	92,6 %	96,16 %	94,8 %	88,25%	91,66%

En 2013, un fléchissement important du taux de disponibilité des équipements a été constaté. Cette baisse s'explique par le renouvellement du marché de maintenance pour près de 80 % du parc à partir du 1^{er} mars 2013.

La mise en œuvre d'un tel marché, complexe et exigeant techniquement a nécessité une période d'adaptation de plusieurs mois qui a eu inmanquablement des conséquences à court terme sur la disponibilité des équipements qui a atteint 81,2 % fin juin 2013.

Des mesures techniques et organisationnelles ont été prises afin de redresser la disponibilité qui était remontée à 89 % fin décembre 2013. Le premier semestre 2014 confirme cette progression puisque le taux de disponibilité s'y est établi à 91,76 %. En août 2014, il a atteint 93,5 %.

C. FACILITER L'OBTENTION DU PERMIS DE CONDUIRE

Le ministre de l'Intérieur a annoncé, au mois de juin 2014, une réforme du permis de conduire dont les mesures principales concernent la conduite accompagnée et les délais de présentation à l'épreuve pratique de l'examen.

1. Une évolution de la conduite accompagnée

Il existe trois formules d'apprentissage de la conduite qui comprennent une phase de conduite accompagnée :

– apprentissage anticipé de la conduite (AAC) : dans cette formule, accessible dès l'âge de 16 ans, l'élève commence par suivre une formation initiale dans une école de conduite, puis poursuit son apprentissage en conduisant avec un accompagnateur non professionnel pendant au moins une année et 3 000 km avant de passer l'examen du permis de conduire ;

– la conduite supervisée : cette formule est proche de la précédente mais, n'est accessible qu'aux usagers âgés d'au moins 18 ans. Elle se caractérise par une phase de conduite accompagnée réduite : seulement trois mois et 1 000 km minimum.

– la conduite encadrée : cette formule s'adresse aux élèves en formation dans les lycées professionnels de conducteurs routiers. Dans ce cursus scolaire, ces élèves sont susceptibles de passer l'épreuve du permis de conduire avant l'âge de 18 ans. La conduite encadrée leur permet de conduire un véhicule de catégorie B avec un accompagnateur avant d'avoir atteint cet âge.

Ces formules d'apprentissage présentent plusieurs avantages : leur coût est, au final, moins onéreux que celui de la formation traditionnelle et les chances de succès à l'examen pour les candidats ayant opté pour ces formules sont plus élevées. Enfin, celles-ci présentent de nombreux atouts en termes de sécurité routière, notamment par une moindre sinistralité au cours des premières années. Ainsi, l'effet positif de la conduite accompagnée est notamment particulièrement observable chez les 18-19 ans (27 % de sinistres en moins en moyenne) et chez les 20-21 ans (25 % de sinistres de moins en moyenne).

Malgré ces éléments, le nombre de personnes pratiquant la conduite accompagnée diminue régulièrement, c'est pourquoi des mesures visant à rendre plus attractive ces formules ont été décidées :

– désormais, les élèves qui opteront pour la formule de l'apprentissage anticipé de la conduite seront autorisés à démarrer la phase de conduite accompagnée dès l'âge de 15 ans au lieu de 16 ans aujourd'hui, et à passer l'examen du permis de conduire dès l'âge de 17 ans et demi, au lieu de 18 ans aujourd'hui ;

– les écoles de conduite devront systématiquement proposer ces formules d'apprentissage lors de la signature du contrat, notamment la formule de la conduite supervisée, largement méconnue du grand public ;

– une campagne nationale de promotion est prévue à compter de début novembre 2014 ;

La mise en œuvre des mesures relatives à la conduite accompagnée sera effective avant la fin de l'année 2014, avec la promotion du dispositif ainsi que la publication des textes réglementaires.

2. Réduire les délais d'attente entre deux présentations au permis

Actuellement, le délai d'attente entre deux présentations peut atteindre plusieurs mois. Les candidats sont contraints, pour maintenir leur niveau en conduite, de prendre de très nombreuses leçons. Chaque mois de délai gagné fera économiser environ 200 euros aux candidats concernés.

Le premier objectif de la réforme est de concentrer le service public sur l'épreuve du permis B. En effet, les inspecteurs consacrent actuellement 70 % de leur temps à faire passer les différents examens (principalement épreuves du code, du permis voiture, du permis moto, du permis poids lourd). Ils assurent par ailleurs des actions de prévention routière, de contrôle ou de formation.

L'objectif de la réforme est de faire en sorte que le temps consacré par les inspecteurs au permis B passe d'environ 40 % de leur activité à près de 60 %, ainsi 88 % du temps consacré aux examens seront concentrés sur le permis B.

L'augmentation de la capacité à organiser des examens a débuté par la mobilisation, dès le 1^{er} juillet 2014, de réservistes de la gendarmerie et de la police nationales puis d'autres agents publics pour décharger les inspecteurs du contrôle de l'épreuve théorique (le code) qui ne nécessite pas le niveau d'expertise qui est le leur. Le temps aujourd'hui consacré à cette mission représente l'équivalent de 145 000 places d'examen B supplémentaires.

Dès le 1^{er} août 2014, la durée de l'épreuve pratique du permis B a été ramenée de 35 à 32 minutes par la suppression d'une manœuvre. Cet ajustement, sans remettre en cause ni le niveau d'exigence ni la durée de la journée de travail, permettra l'organisation de 13 examens par jour au lieu de 12, ce qui représente sur une année 110 000 places d'examen B.

Une série de mesures, effectives à partir de 2015, doit compléter ce dispositif pour produire des effets dans la durée.

Ainsi, à l'été 2015, le contrôle de l'examen du code sera confié à des prestataires agréés par l'État. Les frais d'inscription qui seront dus par les candidats se substitueront aux frais de présentation aujourd'hui facturés par les auto-écoles pour la préparation du dossier et la recherche d'une place d'examen. Cet engagement des auto-écoles permettra de garantir un coût nul de cette évolution pour l'usager et d'assurer un service modernisé (passage de l'examen sur ordinateur individuel).

Ce recentrage des inspecteurs sur le cœur de leur mission de service public, au service de la jeunesse, devrait permettre de dégager l'équivalent de 225 postes d'inspecteurs supplémentaires. Selon le ministère de l'Intérieur, l'objectif est de réduire de moitié les délais d'attente pour repasser le permis (de 98 à 45 jours), et donc de permettre aux candidats de réaliser une économie substantielle.

V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Les recettes des amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées hors radar font l'objet d'un partage relativement complexe par le biais du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*. Encaissées par l'État qui en assure le recouvrement, elles sont indistinctement fondues dans la masse des amendes de police qui comprend notamment les recettes des amendes de stationnement et une partie des recettes issues des amendes liées aux radars et radars automatiques.

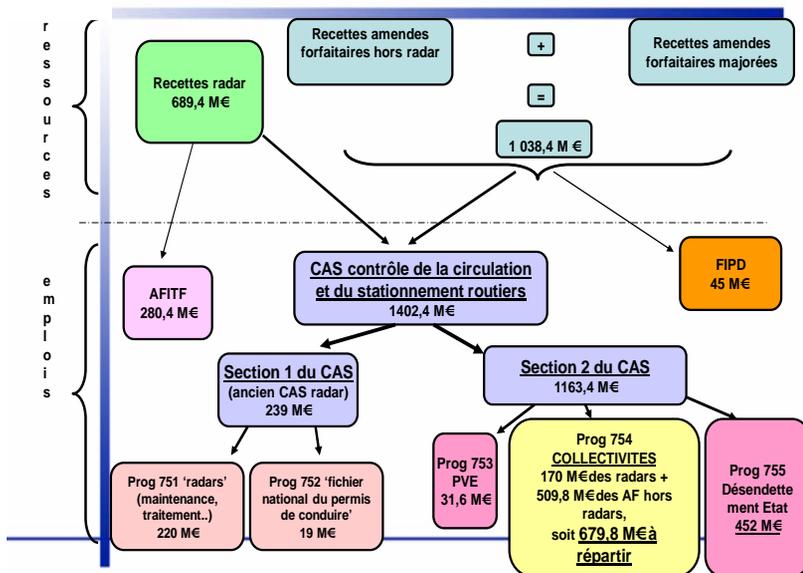
A. DES RECETTES CONVOITÉES QUI DIMINUERONT EN 2015

1. Les grands principes d'un partage complexe

Pour l'année 2014, les prévisions inscrites en loi de finances initiale étaient les suivantes :

Les amendes et amendes forfaitaires majorées hors radars devaient générer des revenus estimés à 1 038,4 millions d'euros. Sur cette somme, 45 millions d'euros vont, comme chaque année, au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ; il devrait donc rester 993,4 millions d'euros pour le compte d'affectation spéciale.

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DU PRODUIT DES AMENDES EN 2014



Source : Ministère de l'Intérieur.

Parallèlement, les radars devaient générer des recettes évaluées à 689,4 millions d'euros, dont 280,4 sont affectés à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui a pour objet de coordonner le financement des grands projets d'infrastructures de transport. « Seuls » 409 millions d'euros sont donc versés au CAS.

Le montant total du produit des amendes reversé au CAS devrait donc s'élever, pour 2014, à $993,4 + 409 = 1\,402,4$ millions d'euros.

Sur ce montant, 239 millions d'euros issus des recettes générées par les radars seront reversés à la section 1 du CAS qui est destinée d'une part au programme 751 *Radars* qui finance l'entretien des radars et le traitement des données (220 millions d'euros) et au programme 752 *Fichier national du permis de conduire* (19 millions d'euros).

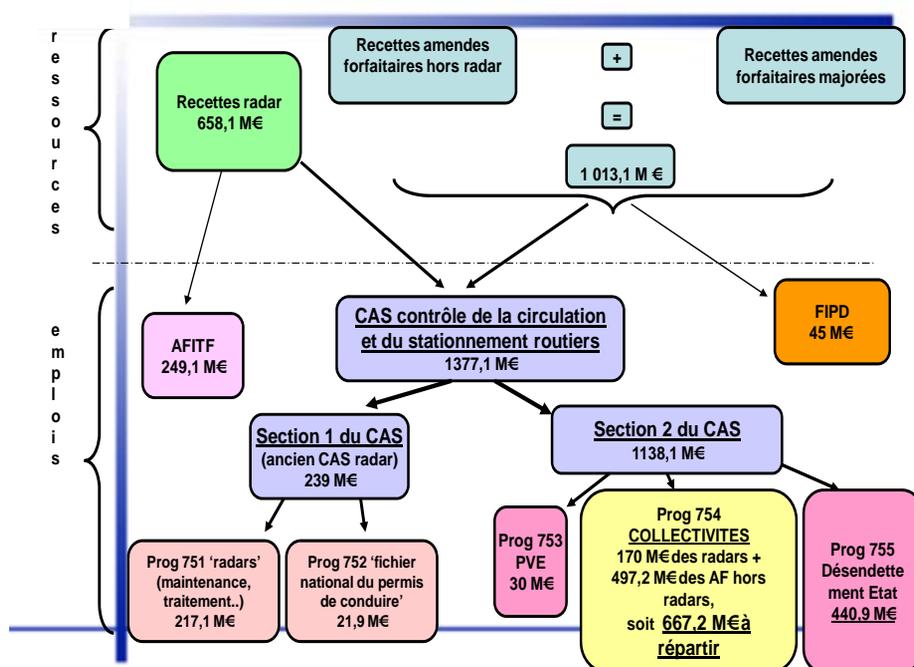
Les 170 autres millions générés par les radars sont reversés dans la section 2 du CAS, dont le montant s'élève donc à 1 163,4 millions d'euros : 993,4 millions provenant des amendes hors radars et le reliquat de 170 millions d'euros des recettes des radars.

Sur cette somme, 31,6 millions d'euros sont affectés au programme 753 *Procès-verbal électronique* dont l'objet consiste à accompagner la mise en place de ce nouveau type de procès-verbal. Le reste, c'est-à-dire 1 131,8 millions d'euros, est affecté aux collectivités locales et au désendettement de l'État : 679,8 millions d'euros seront versés aux collectivités locales (programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*) tandis que 452 millions d'euros, reviendront à l'État dans le cadre de son désendettement (programme 755 *Désendettement de l'État*).

2. Une baisse des recettes attendue en 2015

Dans le domaine des amendes plus qu'ailleurs, il est particulièrement hasardeux d'établir des prévisions, le produit pouvant varier en fonction d'un grand nombre de paramètres. Alors que les résultats pour l'année 2014 ne seront connus qu'en février de l'année prochaine, le projet de loi de finances pour 2015 a établi de prudentes prévisions pour l'exercice à venir.

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DU PRODUIT DES AMENDES EN 2014



Source : ministère de l'Intérieur.

En se basant sur les premiers mois de l'année 2014 qui mettent en évidence un tassement du produit des amendes, le gouvernement estime que les recettes du CAS s'élèveront à 1 377,1 millions d'euros en 2015, en baisse de 25,3 millions d'euros (- 1,8 %) par rapport à 2014 :

- le programme 751 (*Radars*) devrait percevoir 217,1 millions d'euros, en légère hausse (- 1,3 %) ;

- le programme 752 (*Fichier national du permis de conduire*) recevrait 21,9 millions d'euros, en baisse 15 % ;

- le programme 753 (*Procès-verbal électronique*) enregistrera une légère diminution de ses moyens (30 millions d'euros, au lieu de 31,6) ;

- le programme 754, destiné à l'équipement des collectivités territoriales sera crédité de près de 667,2 millions d'euros contre près de 680 en 2014 (- 1,9 %) ;

- le programme 755 (*Désendettement de l'État*) diminuera de 2,5 % à 440,9 millions d'euros au lieu de 452.

B. LES MODALITÉS DE PARTAGE ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La répartition du produit des amendes entre les collectivités locales et l'État relève de la compétence de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, qui applique une clé de répartition inscrite dans la loi. Le Comité des finances locales, au niveau national, puis les préfets, au niveau local, contrôlent le respect de ces règles.

1. Le rôle du Comité des finances locales dans le partage des crédits

Institué par la loi du 3 janvier 1979, le Comité des finances locales (CFL) a pour objet principal la défense des intérêts financiers des collectivités locales et permet d'harmoniser leur position avec celle de l'État.

Sa composition est fixée à l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales. Il comprend 32 membres titulaires élus et 32 suppléants (représentants des assemblées parlementaires et représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements) auxquels s'ajoutent 11 représentants de l'État titulaires et 11 suppléants dont la liste est fixée par décret. Le mandat des membres du comité est de trois ans renouvelable.

Cette composition permet de prendre en compte les intérêts de chaque échelon de l'action publique locale, et d'obtenir ainsi un consensus quant à l'affectation des dotations de l'État aux collectivités.

En application des articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales, le Comité des finances locales répartit le produit des amendes entre les collectivités locales. Les conditions d'éligibilité, les modalités de répartition de ces recettes ainsi que les travaux qui peuvent être financés sur leur produit sont fixées dans les articles R. 2334-10 à R. 2334-12 du même code.

2. Les différentes modalités de répartition entre collectivités

Le CFL ne décide pas de la répartition individuelle des amendes. Cette répartition est effectuée selon trois modalités différentes qui sont prévues par la loi :

– pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant de la compétence voirie, transports en commun et stationnement de plus de 10 000 habitants, l'État reverse un montant en fonction du nombre de contraventions dressées sur leur territoire ;

– pour les communes et EPCI disposant de la compétence voirie, transports en commun et stationnement de moins de 10 000 habitants, l'État verse une enveloppe départementale calculée en fonction du nombre de contraventions dressées sur le territoire de ces collectivités. La répartition est faite par le conseil général qui arrête la liste des bénéficiaires et le montant des attributions en fonction de l'urgence et du coût des opérations à réaliser ;

– en Île-de-France, le produit des amendes de police revenant aux communes et EPCI est partagé entre le Syndicat des transports de l’Île-de-France (STIF) (qui perçoit 50 % de ce produit), la région (25 %) et les communes et groupements (25 %).

Les préfets notifient aux collectivités le montant de leur attribution au titre des amendes de police. Le représentant de l’État n’intervient pas dans le calcul de la répartition du produit des amendes. Il vérifie, en revanche, que le conseil général a bien pris une délibération répartissant chaque année le produit des amendes de police aux communes et EPCI de moins de 10 000 habitants.

3. Le montant de ces recettes

La fraction du produit des amendes redistribuée aux collectivités par le biais du programme 754 est répartie, sous le contrôle du Comité des finances locales, en fonction d’une valeur de point résultant du rapport entre la somme à répartir et le nombre d’amendes recensées. La répartition 2013 des contraventions dressées en 2012 a conduit aux résultats suivants :

LA RÉPARTITION DES GRANDES MASSES DU PROGRAMME 754

(en euros)

	Répartition 2012 des contraventions 2011	Répartition 2013 des contraventions 2012	Variation 2013/12
Communes de plus de 10 000 habitants et EPCI	311 172 057	356 935 866	+ 14,7 %
Communes de moins de 10 000 habitants (attributions perçues par les conseils généraux)	54 285 361	64 215 608	+ 18,2 %
Région Ile-de-France	56 447 090	62 489 047	+ 10,8 %
Syndicat des transports d’Île de France	112 894 180	124 978 095	+ 10,7 %

Source : ministère de l’Intérieur.

En 2013, les communes françaises et les EPCI disposant de la compétence en matière de voirie, de transports en commun et de stationnement ont perçu un total de 356,9 millions d’euros au titre des amendes de police, soit une attribution moyenne d’un peu moins de 10 000 euros par commune.

Cette moyenne masque des situations très variables : de nombreuses communes de moins de 10 000 habitants ne réalisant pas d’investissements liés à la sécurité ou à la circulation routière au cours de l’exercice n’ont pas perçu d’attribution au titre des amendes de police 2013. À l’opposé, les communes et les EPCI urbains perçoivent généralement des montants nettement plus importants.

4. Les projets éligibles

En application de l'article R. 2334-12 précité, les sommes allouées doivent être exclusivement consacrées au financement des opérations suivantes :

a. Pour les transports en commun :

– les aménagements et équipements améliorant la sécurité des usagers, l'accueil du public, l'accès aux réseaux, les liaisons entre réseaux et avec les autres modes de transport ;

– les aménagements de voirie, les équipements destinés à une meilleure exploitation des réseaux ;

– les équipements assurant l'information des usagers, l'évaluation du trafic et le contrôle des titres de transport.

b. Pour la circulation routière :

– l'étude et la mise en œuvre de plans de circulation ;

– la création de parcs de stationnement ;

– l'installation et développement de signaux lumineux et de la signalisation horizontale ;

– l'aménagement de carrefours ;

– la différenciation du trafic ;

– les travaux commandés par les exigences de la sécurité routière ;

– les études et mise en œuvre d'expérimentations de zones d'actions prioritaires pour l'air prévues à l'article L. 228-3 du code de l'environnement.

Il n'existe pas de statistiques sur l'usage qui est fait du produit des amendes par les collectivités locales qui en bénéficient. Le produit des amendes de police alimente la section d'investissement du budget des collectivités territoriales.

5. Le contrôle de l'utilisation des crédits

S'agissant d'une dotation d'investissement versée pour financer la réalisation de travaux en matière de transports en commun ou de circulation routière, l'État vérifie localement l'effectivité de la réalisation des travaux, en particulier pour les communes et les EPCI de moins de 10 000 habitants. Le représentant de l'État dans le département demande ainsi des pièces justificatives pour prouver le commencement des travaux avant de procéder aux versements des attributions.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2014 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Sécurités.

*Suivant l'avis favorable de MM. Yann Galut, rapporteur spécial pour la mission Police, gendarmerie, sécurité routière, et Patrick Lebreton, rapporteur spécial pour la mission Sécurité civile, la Commission **adopte** les crédits de la mission Sécurités.*

*Suivant l'avis favorable de M. Yann Galut, elle **adopte** ensuite les crédits du compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Trois tables rondes de représentants des syndicats :
 - pour le corps d’encadrement et d’application, M. Henri Martini, secrétaire général, représentait le syndicat Unité SGP police Force ouvrière et M. Henri Bontempelli, délégué national, représentait le syndicat Alliance police nationale ;
 - pour le corps des officiers, M. Mohamed Douhane, secrétaire général et Mme Isabelle Trouslard, conseillère technique, représentaient le syndicat Synergie officiers (SO) ;
 - pour le corps des commissaires, Mme Céline Berthon, secrétaire générale, et M. Jean-Luc Taltavull, secrétaire général adjoint, représentaient le syndicat des commissaires de la police nationale, et M. Olivier Boisteaux, président, et M. Jean-Paul Megret, secrétaire national, représentaient le syndicat indépendant des commissaires de la police nationale ;

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

- M. Jean-Marc Nasr, directeur général d’Airbus Défense et espace, Gérard Moisselin, conseiller du président pour les affaires de sécurité et régionales, Mme Annick Perrimond - du Breuil, directrice des relations avec le Parlement d’Airbus ;

- le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale et le colonel Jean-Pierre Aussenac ;

- M. Frédéric Lauze, médiateur interne de la police nationale.