



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

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	5
I. UNE PRIORITÉ CONFORTÉE DANS L'ÉPREUVE	7
1. Les moyens supplémentaires de la lutte contre le terrorisme	9
2. Ne pas détourner les personnels des tâches qui produisent de la sécurité	17
II. LE PROGRAMME 176 <i>POLICE NATIONALE</i>	25
1. Le renforcement continu des effectifs.....	26
2. La progression contenue des rémunérations	30
3. Fonctionnement et investissement : une vigilance nécessaire	34
III. LE PROGRAMME 152 <i>GENDARMERIE NATIONALE</i>	39
1. Des marges de manœuvre étroites	39
2. L'effort pour desserrer la contrainte	47
3. L'emploi militaire des forces de gendarmerie	52
IV. LE PROGRAMME 207 <i>SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES</i>	57
V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i>	63
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE : LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	73

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

Dans un contexte où l'État réduit ses dépenses, l'effort financier en faveur de la mission *Sécurité*, continu depuis le début de la législature, atteste qu'il s'agit d'une priorité du Gouvernement. Depuis le 11 janvier 2015, cette priorité répond à une exigence, affirmée par les millions de nos concitoyens qui ont manifesté en mémoire des victimes et pour la défense des libertés.

Nombreux furent ceux qui ont ajouté aux mots : « *Je suis Charlie* », les mots : « *Je suis policier* ». Cet hommage, adressé à tous les policiers et gendarmes, visait aussi les forces d'intervention qui ont neutralisé les terroristes et sauvé les otages Porte de Vincennes et à Dammartin-en-Goële. Et cet hommage s'adressait aux agents assassinés les 7 et 8 janvier 2015 : les brigadiers Franck Brinsolaro et Ahmed Merabet et la policière municipale Clarissa Jean-Philippe⁽¹⁾.

Face à l'urgence, le décret d'avance du 9 avril 2015 a permis de financer le plan de lutte contre le terrorisme, qui renforce les services tout en tirant parti de la réorganisation de la sécurité intérieure initiée en 2012.

Ce mouvement est confirmé par le projet de loi de finances pour 2016 qui augmente à nouveau les crédits de la mission *Sécurité*⁽²⁾ : ils sont portés à 18,48 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 18,37 milliards d'euros en crédits de paiements, en hausse de 132,4 millions d'euros (0,73 %), après une hausse de 86 millions d'euros en 2015 (0,5 %).

Le projet de loi finances pour 2016 prévoit 548 postes de policiers et 184 emplois de gendarmes supplémentaires, après que les deux forces viennent de bénéficier de la création de 500 postes, au titre du plan de lutte antiterroriste, qui se sont ajoutés aux 405 postes déjà créés par la loi de finances pour 2015.

Pour le Rapporteur spécial, il s'agit désormais de rendre rapidement visibles sur le terrain les effets de ces mesures. Il faut également s'assurer que l'effort engagé pour répondre à la menace terroriste ne l'est pas au détriment des autres missions de nos forces. La simplification de la procédure pénale doit être engagée, comme doit être poursuivie l'amélioration de la répartition des effectifs, afin de détourner le moins possibles les policiers et les gendarmes de leurs missions de sécurité.

L'effort doit particulièrement être soutenu en matière d'investissement et de maintenance de l'immobilier, des véhicules et des équipements individuels : pour les policiers et les gendarmes, il s'agira de la meilleure preuve, la plus opérationnelle, du soutien que leur apporte le peuple français.

(1) Le 13 janvier 2015, lors d'une cérémonie à la préfecture de police de Paris, le Président de la République les a fait chevaliers à titre posthume dans l'ordre de la Légion d'honneur.

(2) Ce rapport spécial traite des trois premiers programmes de la mission qui en représentent 98,6 % des crédits de paiement. Le programme 161 Sécurité civile (441,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2016) fait l'objet d'un rapport spécial distinct présenté par M. Patrick Lebreton (annexe n° 44).

CHIFFRES CLÉS

Les crédits du programme *Police nationale* s'élèveront en 2016 à 9,77 milliards d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 1,17 %, après une hausse de 0,7 % en 2015), et à 9,77 milliards d'euros en crédits de paiement (en hausse de 0,85 %, après une hausse 0,5 % en 2015). Le plafond d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est de 145 863, en augmentation de 548 ETPT en 2016, nets des transferts, après une augmentation de 243 ETPT en 2015.

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* s'élèveront en 2016 à 8,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 2,42 %, après une hausse de 1,6 % en 2015), et à 8,12 milliards d'euros en crédits de paiement (en hausse de 0,79 % après une hausse de 0,4 % en 2015). Le plafond d'ETPT est de 97 657, soit une hausse nette des transferts de 184 ETPT en 2016, après une hausse de 162 ETPT en 2015.

Les augmentations d'effectifs et l'entrée en application de mesures catégorielles contribueront à accroître les dépenses de rémunérations et de charges sociales, qui atteindront 8,78 milliards d'euros pour la police nationale, en hausse de 0,77 %, et 6,89 milliards d'euros pour la gendarmerie nationale, en hausse de 0,69 %.

Les crédits de paiement au titre des investissements atteindront ainsi 259 millions d'euros pour la police nationale, en hausse de près de 10 % et 103 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, en hausse de près de 22 %.

Dans chacune des forces, plus de 2 000 véhicules mobiles seront renouvelés. Des moyens supplémentaires, issus d'abondements prévus au titre du plan de lutte contre le terrorisme seront consacrés, en investissement comme en fonctionnement, à la modernisation des systèmes d'information et de communication des deux forces.

Les crédits du programme *Sécurité et éducation routières* s'élèveront en 2016 à 39,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 2 millions d'euros, soit - 4,8 %, par rapport à 2015. Ce programme ne comptera aucun emploi, tous ses agents relevant de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

En 2016, les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, issu du produit des amendes aux infractions au code de la route, atteindront 1 372,6 millions d'euros, en retrait de 4,5 millions d'euros, soit - 0,34 %, par rapport à 2015.

I. UNE PRIORITÉ CONFORTÉE DANS L'ÉPREUVE

Les budgets des programmes 176 *Police nationale*, et 152 *Gendarmerie nationale*, présenteront en 2016, une hausse qui prolonge et accélère la hausse des budgets constatée en 2015. En autorisations d'engagement, + 1,17 % pour le programme 176 et + 2,42 % pour le programme 152, après respectivement + 0,7 % et + 1,6 % en 2015. En crédits de paiements, + 0,85 % pour le programme 176 et + 0,79 % pour le programme 152, après respectivement + 0,5 % et + 0,4 % en 2015.

Ces hausses sont compatibles avec la programmation pluriannuelle qui prévoit, pour la mission *Sécurités*, la stabilité des crédits sur un périmètre plus étroit, qui exclue les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, alors que la plupart des missions de l'État se voient exiger une réduction globale des crédits.

L'article 13 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a en effet fixé, en milliards d'euros courants, en 2015, 2016 et 2017, des plafonds de crédits de paiement, hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, qui ne peuvent, pour la mission *Sécurités*, à périmètre constant, excéder les montants indiqués dans le tableau suivant :

CRÉDITS DE PAIEMENT DÉFINIS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION

(en milliards d'euros)

Crédits de paiement	2014 (format 2015)	2015	2016	2017
Sécurités	12,15	12,15	12,18	12,18

Au regard de la norme de dépense assignée à l'ensemble des missions non prioritaires de l'État, cette stabilité globale des crédits hors pensions a permis d'étoffer les effectifs des deux forces de sécurité et de rompre avec la réduction des effectifs constatée tout au long de la législature précédente. Depuis 2013, année après année, des postes supplémentaires sont créés, comme l'indique le tableau suivant :

LA HAUSSE DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

	Loi de finances initiale pour 2013	Loi de finances initiale pour 2014	Loi de finances initiale pour 2015	Décret d'avance plan de lutte contre le terrorisme	Projet de loi de finances pour 2016 (hors PLIC)	Plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC)
Police nationale	288	243	243	400	548	530
Gendarmerie nationale	193	162	162	100	184	370
Total	481	405	405	500	732	544
Cumul depuis 2012	481	886	1 291	1 791	2 523	3 423

Source : projets et rapports annuels de performance hors effectifs supplémentaires annoncés pour le plan de lutte contre l'immigration clandestine.

Cette trajectoire doit être comparée avec les suppressions d'effectifs subies entre 2007 et 2012 qui avaient atteint un total de 13 720 postes : 6 930 postes d'agents (élèves inclus) pour la police et 6 790 postes pour la gendarmerie, dont la suppression de quinze escadrons de gendarmes mobiles. Parmi ces postes, la révision générale des politiques publiques avait été responsable de la suppression de 9 269 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour les deux forces, entre 2009 et 2012.

En 2016, pour la police nationale, le plafond d'emploi s'établira à 145 863 ETPT, en augmentation, nette des transferts, de 948 emplois par rapport au plafond fixé par la précédente loi de finances. Depuis 2013, 1 722 postes auront ainsi été créés dans la police nationale. Pour la gendarmerie nationale, le plafond d'emplois s'établira à 97 657 postes, en hausse, nette des transferts, de 284 emplois par rapport au projet de loi de finances et de 801 postes depuis 2013.

Entre la loi de finances initiale de 2015 et le présent projet de loi de finances, 42 % de la hausse du plafond d'emploi de la police nationale et 54 % de la hausse du plafond d'emploi de la gendarmerie nationale résulte des moyens supplémentaires apportés par le plan de lutte contre le terrorisme, dès le mois d'avril 2015, par un décret d'avance, dont les mesures sont confortées par le présent projet de loi de finances.

S'y ajouteront également les 900 emplois supplémentaires prévus par le plan de lutte contre l'immigration clandestine présenté cet automne : 530 policiers et 370 gendarmes afin de couvrir les sujétions plus importantes liées à la sécurisation des frontières, à la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et afin de préserver le volume des missions de lutte contre la délinquance.

L'apport de crédits supplémentaires par amendement du Gouvernement

Le programme 176 *Police nationale* est abondé de 22,61 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement dont 15,99 pour les dépenses de rémunérations nécessaires au recrutement de 530 emplois supplémentaires en 2016 destinés aux forces mobiles, aux effectifs de la préfecture de police de Paris (compagnies d'intervention et direction du renseignement) et à ceux de la direction centrale de la police aux frontières.

Le programme 152 *Gendarmerie nationale* est abondé de 19,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont 12,69 pour les dépenses de rémunérations nécessaires au recrutement de 370 emplois supplémentaires destinés aux forces mobiles de gendarmerie.

La prise en compte de ces effectifs supplémentaires porte à 1 612 emplois, pour les deux forces de sécurité, la hausse des plafonds d'emploi pour l'année 2016 : 1 078 pour la police nationale et 544 pour la gendarmerie nationale.

Le Rapporteur spécial se félicite de ces différents apports et souligne que la hausse globale tient compte des effets de mesures de mutualisation et de rationalisation des services qui permettent, par ailleurs, de restituer des postes afin de contribuer au redressement des finances publiques.

1. Les moyens supplémentaires de la lutte contre le terrorisme

L'efficacité opérationnelle des forces de sécurité, qui justifie l'apport de moyens nouveaux, est illustrée au premier chef par la réponse à la menace terroriste. Le Rapporteur spécial souhaite saluer tout particulièrement cet effort.

● *Les crédits ouverts par le décret du 9 avril 2015*

Le Gouvernement a annoncé le 21 janvier 2015 un plan global de lutte contre le terrorisme dont la réalisation est échelonnée sur trois ans. Le décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015 fixe le cadre budgétaire du financement de ces mesures pour l'année 2015.

Pour 2015, le plan de lutte contre le terrorisme comporte 397 millions d'euros. Les actions menées par le ministère de la défense s'élèveront à environ 150 millions d'euros et seront financées par redéploiement, sans nécessiter d'ouverture de crédits. Le solde de 247,3 millions d'euros est constitué de crédits ouverts par le décret d'avance et destinés aux services des ministères de l'intérieur, de la justice, des finances et des comptes publics, des affaires étrangères ainsi qu'aux services du Premier ministre.

Au profit du ministère de l'intérieur le décret ouvre, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, 75,3 millions d'euros sur le programme *Police nationale* dont 13,8 millions d'euros pour les dépenses de personnel (titre 2) ; 35 millions d'euros pour le programme *Gendarmerie nationale*, dont 12 millions d'euros pour les dépenses de personnel ; 13,2 millions d'euros pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, dont 1,8 million d'euros pour les dépenses de personnel ; 0,5 million d'euros pour le programme *Administration territoriale*.

Les ouvertures de crédits hors dépenses de personnel visent à financer :

– 51,8 millions d'euros d'achat de nouveaux équipements dont 32,9 millions d'euros pour la police et 18,9 millions d'euros pour la gendarmerie ;

– un abondement de 20 millions d'euros du fonds interministériel pour la délinquance (FIPD) versé par le programme *Police nationale* pour des actions de vidéo-protection, d'aides à l'équipement des polices municipales et de lutte contre la radicalisation ;

– pour 19,5 millions d'euros un plan de renforcement et de modernisation technologique des services dont 11,2 millions d'euros pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, 6,3 millions d'euros pour le programme *Police nationale* et 2 millions d'euros pour le programme *Gendarmerie nationale* ;

– 4,6 millions d'euros de dépenses liées aux recrutements à raison de 2,4 millions d'euros pour la police et 2,1 millions d'euros pour la gendarmerie et

100 000 euros pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. S'y ajoutent 500 000 euros pour le renforcement de la protection des préfetures sur le programme *Administration territoriale*.

Les dépenses de personnel visent à renforcer les effectifs à hauteur de :

– 400 ETPT pour la police nationale (5,8 millions d'euros) et une plus forte mobilisation des réserves civile et opérationnelle (8 millions d'euros) ;

– 100 ETPT pour la gendarmerie nationale (2,9 millions d'euros), ainsi que la mobilisation des réserves civile et opérationnelle (9,1 millions d'euros) ;

– 38 ETPT pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (1,8 million d'euros), partiellement gagés par des annulations sur le périmètre du ministère de l'intérieur.

Le Rapporteur spécial a souhaité s'assurer de la disponibilité effective de ces crédits pour les services attributaires et de leur utilisation.

• *Les moyens qui ont conforté la nouvelle organisation du renseignement intérieur*

Depuis sa création en mai 2014, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) dispose, pour la durée du triennal 2015-2017, d'un plan de développement de ses effectifs de plus de 100 postes par an et d'une ressource budgétaire annuelle hors titre 2 de 46 millions d'euros, soit une progression de 12 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en 2014.

La progression et la sanctuarisation des crédits attribués à la DGSI ont permis d'étoffer les effectifs et d'engager une programmation pluriannuelle des investissements techniques pour un montant d'environ 60 millions d'euros en trois ans. Le budget crée ainsi les conditions de l'allocation de matériels nouveaux et modernes aux personnels nouvellement recrutés.

À la suite des attentats de janvier 2015, la DGSI a bénéficié par redéploiements au sein du programme *Police nationale* de la levée de la réserve de précaution, à hauteur de 4,1 millions d'euros, définitivement validée en septembre 2015.

Elle a également bénéficié d'un plan de renfort des effectifs échelonnés entre 2015 (+ 100 effectifs), 2016 (+ 200 effectifs) et 2017 (+ 200 effectifs). Il s'agit pour l'essentiel de fonctionnaires de police affectés aux missions de surveillance, d'investigation judiciaire et de renseignement en matière de lutte contre le terrorisme. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que, pour l'année 2015, les cent agents supplémentaires ont été recrutés sans difficulté particulière.

La DGSI a donc vu ses effectifs s'étoffer sous l'effet cumulé du plan de développement, soit 432 postes supplémentaires entre 2014 et 2018, et du plan de lutte contre le terrorisme avec 500 postes supplémentaires entre 2015 et 2017.

Au terme de ces deux plans de renforcement, les effectifs de la DGSI auront progressé de plus de 30 % par rapport à l'année 2013. En septembre 2015, cette direction générale comprend 3 507 agents.

Parallèlement à la création de la DGSI, la filière de l'« *information générale* » a été profondément restructurée au sein de la nouvelle filière du « *renseignement territorial* », avec la création en 2014 d'un service central du renseignement territorial ⁽¹⁾ (SCRT), rattaché à la direction centrale de la sécurité publique, mais comprenant également des militaires de la gendarmerie nationale. La direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) demeure, elle, compétente dans le ressort de compétence de la préfecture de police de Paris

La filière du renseignement territorial est chargée de l'information du Gouvernement et des autorités administratives centrales et territoriales dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de contestation violente ou les phénomènes communautaires.

La police et la gendarmerie nationales contribuent ainsi de manière coordonnée aux activités de renseignement qu'elles recueillent, exploitent et transmettent. Dans le même temps, la création, le 1^{er} janvier 2014, de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la direction générale de la gendarmerie nationale a permis de mieux structurer l'action de la gendarmerie dans ce domaine. Ceci garantit la bonne transmission au SCRT du renseignement relevant de sa compétence.

La consolidation de la filière professionnelle s'est illustrée par le détachement supplémentaire, à tous les échelons, de militaires de la gendarmerie nationale dans les services de renseignement territorial. À ce titre, un officier de gendarmerie est détaché en qualité d'adjoint au sein du SCRT. De la même façon, un commissaire de police est détaché en qualité d'adjoint au sein de la SDAO. Cet échange de personnels permet de bien articuler les structures.

Parallèlement à la hausse des effectifs de la DGSI, le plan de lutte contre le terrorisme a permis l'accroissement du SCRT, tant dans ses services centraux que dans les services départementaux, les SDRT : le renfort consiste en 350 policiers et 150 gendarmes. À la date du 10 août 2015, le SCRT dispose de 650 véhicules. Au titre du plan de lutte contre le terrorisme a prévu une dotation de 1,02 million d'euros : 700 000 euros ont été dédiés à l'achat de 40 véhicules aux niveaux central et régional et au financement d'équipements radio ; 320 000 euros ont permis d'acquérir 24 véhicules afin de renforcer 23 SDRT.

● *L'utilisation des crédits par la police nationale*

Sur les 400 effectifs supplémentaires en 2015, outre 350 emplois attribués à la DGSI et au SCRT, 50 emplois ont renforcé la direction du renseignement de la Préfecture de police, 10 postes ont été attribués à la direction centrale de la police

(1) Article 21 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013.

aux frontières afin de faciliter la mise en œuvre des « données de dossiers passagers » le « *passenger name record* » (PNR) européen, 60 postes ont été attribués à direction de la police judiciaire et le solde a renforcé le service de protection des personnalités. L'essentiel des crédits sera consommé en deuxième partie d'année en fonction des dates d'affectation dans les services, échelonnées tout au long du second semestre.

Les crédits hors titre 2 correspondent à des équipements : des achats de matériels spécifiques pour les services de recherche et d'intervention, des achats d'armement et de protection individuels et collectifs, des acquisitions de véhicules. Ces crédits permettent aussi de financer de nombreux projets informatiques, tel celui utilisé pour le blocage de sites internet djihadistes.

**VENTILATION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS HORS TITRE 2 DU PROGRAMME 151
LIÉS AU PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

<i>Montants en euros, au 31 juillet 2015</i>	Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement associées aux créations d'effectifs	2 400 000	2 400 000	164 595	
Moyens supplémentaires d'équipements prévus par le décret d'avance				
Plan d'équipement du RAID	3 800 000	3 800 000	2 532 013	608 898
Équipement du SCRT	1 500 000	1 500 000	874 142	209 647
Modernisation des personnels techniques et scientifiques	2 000 000	2 000 000	78 700	78 700
Équipements prévus par le groupe de travail sur les technologies de la sécurité intérieure (GTTSI)	10 000 000	10 000 000	6 456 822	23 832
Armement et protection	4 100 000	4 100 000	5 142 814	3 830 569
Mise à niveau des parcs automobiles véhicules légers	6 450 000	6 450 000	3 803 009	2 939 894
Sécurisation de la DGSI	5 000 000	5 000 000	5 000 000	
Sous-total	32 850 000	32 850 000	23 887 500	7 691 540
Mise à niveau des infrastructures informatiques (redéploiements au sein du programme 151)				
Refonte de CHEOPS	50 000	50 000	26 583	
Téléphonie	1 500 000	1 500 000	444 231	444 231
Réseaux locaux	1 000 000	1 000 000	563 655	563 655
Modernisation des applications	2 760 000	2 760 000	63 972	
Renouvellement des postes de travail	50 000	50 000	499 881	
Plan de vidéo protection pour Paris	20 000	20 000	200 000	200 000
Sous-total	6 460 000	6 460 000	1 798 322	1 207 886
Total	41 710 000	41 710 000	25 850 417	8 899 426
Subvention au FIPD	19 800 000	19 800 000	19 800 000	19 800 000
Total général	61 510 000	61 510 000	45 470 417	28 699 426

Source : ministère de l'intérieur.

Selon les données communiquées au Rapporteur spécial et détaillées dans le tableau ci-dessus, au 31 juillet 2015, le taux de consommation des crédits atteignait 74 % en autorisations d'engagement et 46 % en crédits de paiement, ce qui représente, trois mois après l'ouverture des crédits et six mois avant la fin de l'exercice, un taux de consommation très satisfaisant.

La fongibilité entre les lignes a même permis de consommer, pour les achats d'armement et de protection, un montant d'autorisations d'engagement plus important qu'ouvert initialement. Les achats d'armes et d'équipements de protection sont détaillés dans l'encadré ci-après.

Les achats d'armement et de protection

Outre le renforcement des séances de tir d'instruction pour l'ensemble des fonctionnaires, plusieurs acquisitions d'armes ont été engagées au bénéfice de la force d'intervention de la police nationale (FIPN) : 366 pistolets automatiques 9 mm GLOCK 17, 130 pistolets automatiques 9 mm sub-compactes GLOCK 26, 4 lanceurs de grenades multi-coups ou encore 20 fusils d'assaut configurés HK G36C au profit du service de la protection des personnalités.

Au titre du budget courant 2015 de la police nationale, les acquisitions en armement et périphériques (aides à la visée, accessoires, etc..) permettent de compléter les acquisitions spécifiques liées au plan de lutte contre le terrorisme ou de renouveler progressivement le parc d'armement (acquisition de 100 pistolets à impulsion électrique, 40 fusils d'assaut, 140 pistolets d'assaut GLOCK 26, etc.).

En matière de protection balistique, 2 344 gilets pare-balles collectifs destinés à équiper majoritairement les fonctionnaires de police de la direction centrale de la sécurité publique, de la préfecture de police et des compagnies républicaines de sécurité ont été acquis et distribués entre mars et mai 2015. Parallèlement 200 casques pare-balles ont été acquis, distribués majoritairement au sein de la direction centrale de la police judiciaire.

● *L'utilisation par la gendarmerie nationale*

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* ont été abondés, pour 2015, à hauteur de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les 12 millions d'euros ouverts sur des crédits de titre 2 ont financé 100 emplois équivalents temps plein, pour 2,9 millions d'euros au titre du renseignement territorial et d'unités opérationnelles des services spécialisés.

9,1 millions d'euros ont permis d'accroître la mobilisation de la réserve opérationnelle à hauteur de 100 000 « jours réserve » supplémentaires par an, ce qui correspond à la présence de près de cinq cents emplois équivalents temps plein de militaires d'active.

La présence en moyenne de 303 réservistes par jour en 2015 constitue un gage de détection des « signaux faibles » de terrain en lien avec la menace terroriste.

Sur les 23 millions d'euros de crédits hors titre 2, une enveloppe de 2,1 millions d'euros s'ajoute aux dépenses de titre 2 pour financer les frais liés à l'accentuation de la présence des forces de sécurité sur le terrain et en particulier de la réserve opérationnelle.

18,9 millions d'euros sont utilisés pour des achats d'équipements en complément de crédits inscrits dans la loi de finances pour 2015 : 1,47 million d'euros pour des véhicules, 4,3 pour des armements et des équipements de protection, 500 000 euros pour la lutte contre les drones malveillants et 12,6 millions d'euros financent le plan de renforcement des moyens du Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et des pelotons d'intervention de la gendarmerie nationale (PI2G).

Par ailleurs, 2 millions d'euros sont utilisés à des fins de modernisation des systèmes d'information et de communication.

Au-delà des crédits ouverts par le décret d'avance, 55 millions d'euros supplémentaires ont été engagés sur des crédits hors titre 2 du programme 152, afin de porter à 78 millions d'euros l'enveloppe, pour 2015, des mesures destinées à lutter contre le terrorisme.

Ces dépenses comportent l'acquisition de moyens de protection et d'armement pour 6 millions d'euros supplémentaires ; le renforcement, pour 1 million d'euros, de la capacité d'intervention des hélicoptères, par de la protection balistique et des systèmes de retransmission par satellite ; l'acquisition, pour 17 millions d'euros, de nouveaux véhicules ; l'optimisation et le renforcement, pour 11 millions d'euros, des moyens radios et informatiques, en particulier pour les postes des services contribuant au renseignement ; enfin l'engagement, en 2015, des escadrons de gendarmerie mobile à hauteur de 20 millions d'euros.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué au Rapporteur spécial que le dégel des crédits mis en réserve sur le budget 2015 serait nécessaire pour acquitter l'ensemble de ces dépenses qui visent à accentuer les effets des crédits ouverts par le décret d'avance.

L'opération Sentinelle

À la suite des attentats de début janvier, le plan Vigipirate a été élevé à son plus haut niveau (« alerte attentat ») dans l'ensemble de l'Île-de-France. Les armées et les forces de sécurité intérieure ont été engagées à des niveaux sans précédent pour assurer la protection de la population. 10 500 militaires ont ainsi été déployés sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de l'opération *Sentinelle* pour protéger les « points sensibles » (sites touristiques, gares, aéroports, lieux de culte...), en complément des forces de police et de gendarmerie.

Le Président de la République a décidé le 29 avril 2015 que l'opération Sentinelle serait pérennisée, principalement pour la surveillance et la protection de sites à caractère confessionnel. En août 2015, elle mobilise toujours 7 000 militaires.

La mobilisation des armées a permis de recentrer les forces de police sur leurs missions de police générale. Elle a permis d'employer les forces mobiles sur des missions Vigipirate non liées aux sites confessionnels tout en continuant à assurer leurs missions de maintien de l'ordre et de sécurisation.

En juillet 2015, dans la seule zone de compétence de la direction générale de la police nationale, 414 sites de la communauté juive ont bénéficié d'une surveillance dynamique ou statique (dont 227 par l'armée). 486 autres « points sensibles » ont également été pris en compte (dont 103 par l'armée).

Plus de 1 000 gendarmes départementaux, renforcés par 200 gendarmes mobiles et environ 100 personnels des autres forces armées, effectuent quotidiennement des services de protection des sites confessionnels en zone gendarmerie. Sur les 427 sites confessionnels recensés, 3 % sont protégés en permanence, 42 % font l'objet d'un dispositif statique pendant leur fréquentation effective et les autres sites sont surveillés à partir de services dynamiques et des stationnements aléatoires.

L'information opérationnelle des autorités militaires est effective par deux voies : une réunion commune d'information rassemble tous les 15 jours les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) et les chefs des dispositifs militaires. Le SDRT y présente un bilan des menaces. Un correspondant privilégié pour les armées est désigné au sein de chaque DDSP.

Un groupe de travail, réuni sous l'égide du haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur, a établi un projet de mémorandum interministériel pour la protection des sites sensibles, destiné aux préfets et aux forces de sécurité intérieure afin d'accroître la souplesse et l'adaptabilité des dispositifs déployés sur le terrain.

Le Premier ministre a par ailleurs confié au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale une mission de réflexion d'ensemble sur le rôle spécifique des armées en matière de sécurité intérieure.

- *La pleine disponibilité des forces du contre-terrorisme*

Le Rapporteur spécial a effectué un déplacement auprès de chacune des deux unités d'élite d'intervention des forces de sécurité : le GIGN d'une part, et le RAID d'autre part.

Le Rapporteur spécial a pu constater la convergence d'analyses du risque et du niveau de la menace par les chefs de chacune de nos forces du contre-terrorisme. Les orientations stratégiques et les schémas tactiques sont proches et pleinement interopérables, ainsi que l'ont montré, en janvier 2015, les interventions coordonnées dans l'Oise et Porte de Vincennes.

La doctrine d'intervention s'est révélée adaptée à la menace : elle a su évoluer par rapport aux schémas plus anciens. Les deux unités ont en effet développé des capacités d'analyse des objectifs et des méthodes des terroristes djihadistes dans le but d'en tirer des enseignements pleinement opérationnels. Le Rapporteur spécial a pu prendre la mesure de la connaissance approfondie du mode opératoire de l'ennemi et l'effort d'anticipation déployé afin d'adapter la réponse des forces d'intervention aux formes d'attaques éventuelles. Cette exigence conduit par exemple le GIGN à disposer, en propre, d'une cellule de veille stratégique.

Le Rapporteur spécial peut attester de l'entière mobilisation des personnels : dès les mois qui ont précédés l'attaque de janvier 2015, et plus encore depuis lors, les deux unités ont été constamment sollicitées, pour des missions d'interpellation d'individus dangereux en milieux fermés, en lien avec le terrorisme. Ce niveau élevé d'activité constitue un bon indicateur de l'efficacité de l'action du service du renseignement intérieur et des services judiciaires face à la menace de passage à l'acte terroriste.

Le Rapporteur spécial peut témoigner du haut niveau d'équipement, en armement et en matériel de haute technologie.

Les unités disposent également des compétences pour adapter les équipements, « *sur mesure* », aux besoins opérationnels. Chaque unité développe ainsi des outils innovants afin de tirer le meilleur parti de la technologie et de s'adapter aux nouvelles menaces. Les retours de terrain des équipes d'intervention sont mis à profit pour formaliser une expression de besoin, qui permet d'adapter le matériel et peut aboutir au développement, en interne, d'outils innovants.

Certaines de ces adaptations nécessitent de nouer des partenariats avec des entreprises privées. Le Rapporteur spécial s'en félicite. Il a constaté que certains de ces partenariats ont permis d'apporter des nouveaux financements ou de réaliser des économies sur l'acquisition ou la maintenance d'équipements de niche.

Mais il lui a également été indiqué que certains de ces partenariats, faute d'être suffisamment sécurisés, n'ont pas assez bénéficié à la puissance publique. Un exemple est présenté dans l'encadré ci-après.

La contribution du GIGN à la conception des véhicules d'assaut Sherpa

Le GIGN s'est doté d'un nouveau véhicule d'assaut plate-forme « Sherpa » conçu en coopération avec Renault Truck Défense et construit à Limoges. Le GIGN devrait à terme se doter de quatre de ces véhicules mais le constructeur n'a pas proposé de prix particulièrement attractif à la Gendarmerie nationale, au-delà du premier véhicule qui était en réalité un prototype qui n'aurait pas vu le jour sans les apports du GIGN. Alors que quinze de ces véhicules ont depuis lors été vendus dans le monde, le GIGN a dû différer ses propres acquisitions.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué au Rapporteur spécial avoir mobilisé une cellule de gestion des projets chargée d'effectuer les éventuels dépôts de marques auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) afin de sécuriser les droits de la Gendarmerie nationale et de l'inventeur, lors de la conclusion des prochains partenariats.

Les deux unités installées en région parisienne disposent d'un réseau sur le territoire. Par exemple, le RAID, unité d'intervention centrale de la police nationale exerce le commandement de la Force d'Intervention de la Police nationale (FIPN), créée en 2009 afin de rassembler le RAID et les sept Groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) métropolitains, implantés à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Rennes et Strasbourg.

Fin 2014, la FIPN est devenue permanente et les GIPN sont devenus, en 2015, des antennes du RAID. Ce maillage permet le pré-positionnement des moyens humains et matériels sur l'ensemble du territoire et place chaque unité à moins de deux heures du point le plus éloigné de chacune de ses antennes. S'y adjoignent, en tant que de besoin, les trois GIPN ultramarins ainsi que la Brigade de recherche et d'intervention (BRI)-Brigade anti-commando (BAC) de la préfecture de police de Paris : en janvier 2015, le chef du RAID a ainsi commandé les forces du RAID et celles de la BRI intervenues conjointement lors de la prise d'otage de la Porte de Vincennes.

Bien que le GIGN et le RAID interviennent sur des secteurs de compétence spécifiques et se sont vus attribuer la compétence de gestion de crise sur des sites sensibles ou des ouvrages d'art particuliers, ils envisagent de façon croissante des interventions simultanées et un renfort mutuel, en tout point du territoire. Les unités s'efforcent donc de parvenir à l'interopérabilité radioélectrique, de partager une même sémantique opérationnelle et de définir les modalités de gestion communes en cas de crises sur des lieux permettant une intervention conjointe : des exercices de terrain communs sont programmés, à l'image de l'exercice PIRATAIR 2014 qui avait permis de simuler une intervention simultanée du RAID dans une aérogare et du GIGN sur un avion. De même le RAID a pris le commandement d'une équipe mixte de protection de la délégation française, lors des Jeux Olympiques d'hiver de Sochi.

2. Ne pas détourner les personnels des tâches qui produisent de la sécurité

Si l'effectivité des crédits supplémentaires pour la lutte contre le terrorisme ne fait pas de doute, le Rapporteur spécial souligne que la hausse globale des moyens et des effectifs des forces de sécurité conforte leur efficacité opérationnelle croissante dans la lutte contre la délinquance.

Au préalable, le Rapporteur spécial souhaite adresser un message de soutien aux personnels de police et de gendarmerie confrontés, dans l'exercice de leurs fonctions, à des agressions de plus en plus nombreuses : plus de 7 600 gendarmes et policiers ont été blessés en opérations en 2014. La lutte contre ce phénomène, auquel contribue le déploiement de « caméras piétons », est nécessaire pour conforter l'orientation de plus en plus opérationnelle de la hausse des effectifs.

Les créations d'emplois ne sont en effet pas la seule manière d'obtenir que plus de personnels exercent des fonctions qui « produisent de la sécurité », sur la voie publique ou dans les services qui luttent contre les différentes formes de délinquance. À emploi constant, la qualité de l'intervention des forces de sécurité peut être renforcée, par exemple en rationalisant les fonctions d'administration centrale non opérationnelles et en mutualisant les services de support.

C'est également l'objet du plan de « substitution » qui prévoit, sur le triennal 2015-2017, que 750 emplois occupés aujourd'hui par des policiers ou des gendarmes mais portant sur des missions non opérationnelles seront attribués à des personnels administratifs et techniques. L'objectif est toujours que la plus grande part des effectifs actifs se trouve là où elle sera la plus utile pour garantir la sécurité de nos concitoyens.

La poursuite des évolutions engagées depuis 2012 et qui visent à améliorer le déploiement et l'efficacité opérationnelle des policiers et des gendarmes constitue donc la meilleure garantie du bon emploi des crédits supplémentaires inscrits dans le projet de loi de finances.

- *Adapter les moyens pour mieux cibler la délinquance*

L'efficacité des forces de sécurité permet de lutter contre les sentiments d'injustice, de relégation et d'abandon par la République que nourrissent les inégalités sociales et territoriales face à la délinquance. Aussi, l'engagement des forces de sécurité a été constant, depuis le début de la législature, dans la lutte contre la délinquance. Initiées en 2012, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) sont le principal outil pour adapter la réponse des services de sécurité à la réalité du besoin : elles permettent d'agir là où la délinquance s'est enkystée.

A minima, les ZSP promeuvent une méthode de ciblage des zones identifiées comme particulièrement sensibles, mais sans nécessairement être accompagnées d'une augmentation massive en moyens humains. Elles visent alors à faire mieux travailler en commun l'ensemble des intervenants du secteur : policiers de la circonscription concernée, gendarmes des unités territoriales ; renforts d'unités de sécurisation départementales (compagnies départementales ou d'intervention...) ou de forces mobiles (compagnies républicaines de sécurité ou escadrons de gendarmerie mobile) ; effectifs de la réserve opérationnelle ; groupes d'enquête spécialisés de la police judiciaire ; groupes chargés du renseignement territorial ainsi que les autres intervenants des services publics locaux...

A maxima, les ZSP permettent une mobilisation substantielle des différentes forces dans le cadre de « *l'approche globale* » mise en œuvre dans certains quartiers de Marseille, de Lille et de Roubaix. Dans un premier temps, un apport massif des forces, notamment issues des unités de forces mobiles, affiche une présence dissuasive qui témoigne de la volonté de la République de rétablir le respect de la loi dans des zones où prévalait un sentiment d'impunité. Dans un deuxième temps, le développement du renseignement territorial, la coopération avec les différents acteurs de la sécurité publique et l'utilisation massive des moyens de la police technique et scientifique permettent de démanteler les trafics.

80 ZSP sont aujourd'hui en place : 53 relèvent de la compétence de la direction générale de la police nationale, 9 de la préfecture de police de Paris, 11 de la direction générale de la gendarmerie nationale, et 7 sont de compétence mixte police-gendarmerie. Leur développement a fait l'objet d'un suivi attentif

depuis 2012 : par exemple, en 2014, les 243 emplois supplémentaires inscrits par la loi de finances sur le programme *Police nationale* ont été utilisés au profit d'une part de la direction générale de la sécurité intérieure et d'autre part des ZSP et du renforcement des territoires sensibles comme Marseille ou la Corse. Des financements dédiés proviennent, chaque année, du fonds interministériel de lutte contre la délinquance.

Le Rapporteur spécial constate que les résultats sont là : en zone police, le taux d'élucidation dans les ZSP augmente en moyenne de cinq points ; sur le premier semestre 2015, dans les ZSP relevant de la gendarmerie, les cambriolages ont chuté de 12,4 % et les infractions à la législation sur les stupéfiants de 17,5 %. Le ciblage constitue donc une réponse aux enjeux de la délinquance fortement territorialisée et permet de mobiliser les effectifs des forces de sécurité.

Un outil statistique stabilisé à visée opérationnelle

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) a été créé par le décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014⁽¹⁾. Composé de gendarmes et de policiers, épaulés de statisticiens détachés de l'Insee, il assure la centralisation, le contrôle, le traitement et la diffusion des données relatives à la criminalité et à la délinquance enregistrées par la police et la gendarmerie. Suite à son audition par l'Autorité de la statistique publique, le service a été officiellement reconnu comme membre du système statistique national, au sens de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951, par un arrêté du 9 décembre 2014.

Le SSMSI a également pour mission de stabiliser et de pérenniser les méthodes de recueil de données des services de police et de gendarmerie, qui ont trop souvent fait l'objet de polémiques. Il ne s'agit plus désormais de permettre les « effets d'annonces » sur la hausse ou la baisse conjoncturelle des délits enregistrés mais de disposer d'un outil solide pour analyser finement l'ensemble des statistiques de sécurité, en lien avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. Les effets de l'action opérationnelle des forces de police et de gendarmerie seront ainsi rendus plus lisibles.

Le SSMSI doit produire et diffuser des indicateurs statistiques mensuels sur les infractions constatées, qui constitueront une statistique publique conjoncturelle et localisée. Les premiers résultats ont été rendus publics en octobre 2015 en pleine transparence sur les méthodes de comptabilisation, les modes de collecte et les indicateurs statistiques utilisés.

Le SSMSI exploite le registre des crimes et délits relevés par les deux forces de sécurité depuis 1996 à partir de la base de données « *état 4001* », qui retient les infractions suffisamment constituées juridiquement pour pouvoir être poursuivies par un tribunal. Les travaux rendus publics détaillent par exemple, par département, l'évolution des homicides, des vols et des vols avec violence, des vols de véhicules ou des délits constatés impliquant des stupéfiants. Des analyses permettent d'en dégager les déterminants sociaux, démographiques et économiques. Enfin une publication trimestrielle rend publique l'évolution de nombre de faits constatés les trois derniers mois, pour chaque catégorie.

(1) Placé sous l'autorité fonctionnelle conjointe des DGPN et DGGN, il est rattaché organiquement à la direction centrale de la police judiciaire de la DGPN.

- *La nécessaire simplification de la procédure pénale*

Augmenter l'activité opérationnelle des services de sécurité nécessite d'apporter une réponse au constat aujourd'hui largement partagé de la lourdeur excessive de la procédure pénale.

L'exemple a été présenté au Rapporteur spécial d'une procédure d'infraction simple à la législation sur les stupéfiants, dans laquelle les deux personnes placées en garde à vue n'ont souhaité ni un avis à la famille, ni la présence d'un avocat, ni l'examen par un médecin : cette procédure a néanmoins nécessité l'établissement de 60 procès-verbaux. Sur ce total, seuls 21 procès-verbaux concernent le fond de l'affaire. De façon générale, des allègements paraissent possibles, pour 65 % des procès-verbaux alors que les charges actuelles obligent les services à déléguer un enquêteur uniquement dédié à leur rédaction.

Une étude conduite 2012 et en 2015 par la direction centrale de la sécurité publique a mis en évidence l'impact de la réforme de la garde à vue sur les services enquêteurs : l'investissement horaire moyen pour un fait élucidé a augmenté de 5,4 % (de 21h40 à 22h50) alors même que le nombre de garde à vue baissait de 24,8 % et que les procédures sans garde à vue, donc plus légères, prenaient une part plus importante. Pour les procédures avec garde-à-voir, l'évolution des charges de procédure est estimée à plus de 30 %, laissant d'autant moins de place à l'investigation sur le terrain. Au final, entre 2010 et 2015, la charge par procédure a augmenté de 24,1 %.

Les enquêteurs, à la technicité éprouvée, de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), rencontrés par le Rapporteur spécial, lui ont exposé les difficultés qu'ils rencontrent, dans leur travail quotidien, en raison de la lourdeur de la procédure pénale, qui fait par surcroît peser des risques d'annulation de procédure pour erreur de forme.

Lors des visites du Rapporteur spécial auprès des équipes d'une direction départementale de la sécurité publique, il a été fait état de la nécessité de « revaloriser la filière judiciaire » des emplois de la police : les postes de la « PJ » attirent de moins en moins de vocations en raison des contraintes de la procédure pénale. La charge supplémentaire que les forces de sécurité ont dû assumer ces dernières années pèse essentiellement sur les enquêteurs et explique en partie une désaffectation des personnels pour ce type de mission.

Le Rapporteur spécial souhaite rappeler qu'il ne faut pas opposer simplification du droit et droit de la défense : à niveau identique de respect des droits de la défense, l'évolution de la procédure pénale doit permettre aux forces de sécurité de limiter les tâches sans valeur ajoutée et de dégager du temps pour les missions d'investigation et de présence sur la voie publique.

Aussi, le Rapporteur spécial se félicite des déclarations du Premier ministre qui a indiqué que le formalisme procédural de l'enquête de police judiciaire sera revu et allégé, proportionnellement au degré de gravité des affaires. La règle du code de procédure pénale « *un acte de procédure, un procès-verbal* » sera supprimée. Les modifications législatives nécessaires figureront dans le projet de loi relatif à la procédure pénale qui devrait être délibéré en Conseil des ministres au tout début de l'année 2016.

• *La diminution des missions périphériques*

Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances comporte l'objectif n° 2 « *renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance* » dont un des indicateurs de performance apprécie le « *recentrage des forces sur le cœur de métier* ». La performance est mesurée par la baisse du volume des missions périphériques et de leur taux sur l'activité opérationnelle totale. Les missions périphériques prises en compte sont par exemple la garde des bâtiments publics, le concours au ministère de la justice, l'établissement de procurations électorales, les contrôles techniques de véhicules légers ou la participation aux commissions administratives de sécurité et d'accessibilité.

Or les données fournies pour 2013 et 2014 ne font pas état d'une baisse des sollicitations à ce titre. Pour la police, le volume des missions périphériques atteint 7,1 millions d'heures en 2014, en hausse de 300 000 heures, et représente 8,2 % de l'activité opérationnelle. Pour la gendarmerie, 4,7 millions d'heures ont mobilisé 4,8 % de l'activité opérationnelle en 2014, en hausse de 130 000 heures.

L'attention du Rapporteur spécial a été attirée sur les tâches de gestion des procurations, qui relèvent largement des forces de police et de gendarmerie nationales : en 2012 par exemple, les policiers ont dû établir 2,9 millions de procurations et les gendarmes 1,8 million, ce qui a occupé 457 emplois équivalents temps plein travaillé pour la police et 280 pour la gendarmerie ⁽¹⁾. De même la révision des modalités de participation des forces de sécurité aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité devrait être étudiée.

Des progrès peuvent être constatés néanmoins. L'allègement des charges de la police nationale en matière de notification pour l'application de la réglementation des armes, a permis d'économiser 12 emplois en 2013, et la réduction des gardes statiques des préfectures a économisé 52 emplois en 2013 et 2014. L'article 15 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a réduit les charges des forces de sécurité dans le cadre des opérations mortuaires : l'économie s'élève à 90 emplois temps plein pour les deux forces ⁽²⁾

(1) Sur la base d'une durée de traitement individuelle de quinze minutes par procuration et d'une durée annuelle de travail de 1 600 heures.

(2) La présence d'un fonctionnaire de police est maintenue pour les opérations de fermeture et de scellement du cercueil préalables à la crémation. Elle est supprimée pour la surveillance des exhumations demandées par

De même, le transfert à l'administration pénitentiaire de l'ensemble de la mission d'extraction et de transfèrement s'échelonne jusqu'en 2019. Les forces de sécurité se voient progressivement déchargées des missions de gardes des tribunaux et de police des audiences, hors audiences sensibles, au profit de réservistes payés par le Ministère de la justice. 18 emplois ont été économisés sur ces missions en 2013. Les protocoles locaux en la matière sont très nombreux.

Des pistes mériteraient d'être étudiées également en matière de gestion des scellés, d'utilisation de la visioconférence pour les renouvellements de garde à vue, de garde des détenus hospitalisés ou d'établissement des procurations au sein des établissements pénitentiaires.

- *L'amélioration de la couverture territoriale*

L'effectivité des deux forces de sécurité est étroitement liée à la capacité d'adapter leur déploiement, en fonction des besoins de sécurité des territoires. Au-delà des ZSP et de l'appoint temporaire des forces mobiles, l'implantation territoriale doit s'adapter à la démographie et à l'évolution des zones urbaines et périurbaines.

L'amélioration de la couverture territoriale peut ainsi nécessiter de transférer de responsabilité entre les zones relevant de la police ou de la gendarmerie afin de confier la sécurité sur un territoire à la force dont l'organisation est la plus adaptée à ses caractéristiques. En second lieu, des redéploiements réguliers d'effectifs voire d'implantations sont nécessaires, dans chaque zone de compétence.

Des informations communiquées au Rapporteur spécial concernant les redéploiements opérés entre 2013 et 2014 par la direction générale de la police nationale montrent qu'ils ont permis d'accroître les effectifs de personnels de police présents sur la voie publique à hauteur de 547 postes en deux ans, soit une proportion équivalente à celle des créations de postes votées par les lois de finances pour ces deux mêmes années. L'effet démultiplicateur en matière de sécurité en est accru.

Pour la gendarmerie nationale, le schéma des implantations territoriales prévoit la fermeture de nombreuses petites brigades territoriales dont l'effectif est trop réduit pour qu'elles soient réellement en capacité d'agir. Il s'agit par exemple de brigades de moins de cinq militaires. Le Rapporteur spécial relève qu'aucun seuil d'effectif ne saurait être appliqué de façon automatique : il dépend des configurations propres à chaque territoire, en particulier dans les zones les moins peuplées. Les brigades territoriales de la gendarmerie sont en effet, par définition, polyvalentes.

les familles. Lorsque le corps d'un défunt est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. En l'absence de membre de la famille, la présence d'un fonctionnaire de police est maintenue, comme en matière de crémation.

Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, près de 90 brigades sont en passe d'être fermées en 2015, en concertation avec les personnels et les élus des communes concernées. Les effectifs libérés sont rassemblés dans des zones où ils sont en mesure d'accroître les capacités d'enquête et de présence sur le terrain.

Dans le même temps, le régime de la police d'État a été supprimé, depuis 2012, pour des circonscriptions de police isolées dans la continuité spatiale et opérationnelle des zones de la gendarmerie nationale. Des enclaves de police en zone gendarmerie peuvent en effet occasionner des ruptures territoriales et fragiliser les manœuvres d'ensemble de la gendarmerie.

Ce mouvement de rationalisation gagnerait à être approfondi. Par exemple, certaines communes de moins de 20 000 habitants pourraient relever d'une brigade de gendarmerie dont l'effectif moyen pourrait, dans ce cas, s'établir à 20 militaires, conformément au ratio de un gendarme pour mille habitants habituellement constaté. Or un commissariat de police en zone urbaine requiert un seuil incompressible d'une cinquantaine de policiers. De telles modifications des zones de compétence permettent, donc, à effectif constant pour les deux forces, de déployer des effectifs supplémentaires de policiers dans les zones urbaines.

Le Rapporteur spécial a pu constater que des échanges permanents se sont établis, entre les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, pour déterminer les zones susceptibles de faire l'objet de transferts de compétence, au bénéfice de l'exercice, par chaque force, de ses missions de sécurité publique.

*

* *

II. LE PROGRAMME 176 *POLICE NATIONALE*

Le projet de budget pour 2016 inscrit, pour la police nationale, 9 769,2 millions d'euros en autorisations d'engagements et 9 772,2 en crédits de paiement.

Ces chiffres s'inscrivent, pour les autorisations d'engagement, en hausse de 112,6 millions d'euros (+1,17 %), après une hausse de 70,5 (+ 0,7 %) en 2015, et pour les crédits de paiement, en hausse de 82,1 millions d'euros (+ 0,85 %), après une augmentation de 50 (+ 0,5 %) en 2015.

Un amendement du Gouvernement visant à mettre en œuvre le plan de lutte contre l'immigration clandestine devrait ajouter 22,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

La déclinaison par actions des crédits du programme « Police nationale »

Les cinq premières actions comportent exclusivement des dépenses de titre 2, correspondant à la répartition des emplois mobilisés par les différentes missions.

L'action n° 1 *Ordre public et protection de la souveraineté* retrace les activités qui concourent à la maîtrise des troubles à l'ordre public et à la réduction des menaces : le maintien de l'ordre, la protection, temporaire ou permanente, des autorités, de personnalités, de bâtiments officiels et de lieux sensibles, le renseignement.

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

L'action n° 3 *Sécurité routière* retrace les moyens de la police administrative de la route et des missions de police judiciaire liées à la répression des infractions et au traitement des accidents routiers, ainsi que les actions de communication et d'information par les policiers à destination des usagers de la route et des futurs conducteurs.

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

L'action n° 5 *Missions de police judiciaire et concours à la justice* rassemble l'ensemble des activités de police judiciaire, ainsi que les missions réalisées au profit de la justice ou de l'administration pénitentiaire : recherche et constatation des infractions pénales, rassemblement des preuves, recherche des auteurs et de leurs complices en vue de leur arrestation et de leur déferrement aux autorités judiciaires compétentes.

Les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du programme relèvent de l'action n° 6 *Commandement, ressources humaines et logistique* comprend l'ensemble des fonctions de soutien du programme.

1. Le renforcement continu des effectifs

La police nationale a perdu 6 936 effectifs entre 2007 et 2012. Depuis lors, la priorité gouvernementale donnée à la sécurité a permis de remplacer l'ensemble des départs en retraite et d'initier un mouvement ininterrompu de hausse des effectifs qui a permis de créer 1 174 postes depuis 2013, dont 944 postes du corps d'encadrement et d'application (CEA), de catégorie B, échelonné des grades de gardien de la paix à major de police.

- *Une hausse ininterrompue et qui s'accélère*

Au total 288 postes supplémentaires ont été créés en 2013, 339 en 2014⁽¹⁾, et enfin 547 en 2015 dont 147 agents du corps d'encadrement et d'application prévus dans le triennal et 400 postes liés au plan de lutte anti-terroriste, presque tous de ce même corps.

Les flux de recrutement sont bien plus élevés que le solde net de créations d'emplois. 6 344 agents ont ainsi été recrutés en 2013, dont 2 056 gardiens de police, 7 243 l'ont été en 2014, dont 2 628 gardiens de police et 7 152 le seront en 2015, dont 2 917 gardiens de police.

De même, 21 905 recrutements sont prévus au triennal 2015-2017, dont 159 commissaires, 286 officiers, 9 532 gardiens, 6 293 adjoints de sécurité, 2 700 cadets de la République et 2 935 personnels administratifs, techniques et scientifiques. Le Rapporteur spécial souligne qu'en 2011 et 2012, seuls 500 gardiens de police avaient été recrutés chaque année.

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

Catégorie d'emploi	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Commissaires, officiers	14 075	13 302	12 673	12 265	11 962	11 730	11 405	11 125	10 813	10 500
Personnels administratifs	12 564	12 604	12 996	12 800	12 750	12 638	12 704	12 805	12 899	12 947
Personnels techniques	3 671	3 761	3 853	3 826	3 962	3 921	3 920	4 084	4 797	5 358
Gardiens de la paix, gradés	105 514	105 709	104 880	104 147	102 887	101 166	100 862	100 862	101 007	101 790
Personnels scientifiques	1 195	1 262	1 453	1 518	1 611	1 720	1 830	2 109	2 257	2 372
Adjoints de sécurité	12 007	10 212	9 074	8 947	11 205	12 039	11 161	12 043	12 904	12 425
Ouvriers d'État	939	800	741	715	684	658	618	578	520	471
Total	149 965	147 650	145 670	144 218	145 061	143 872	142 317	143 606	145 197	145 863

Source : ministère de l'intérieur.

(1) Le niveau constaté en 2014 a représenté un dépassement de 96 équivalents temps plein du plafond de 243 emplois fixé en loi de finances, mais a été compensé en 2015.

Ainsi que le montre le tableau ci-avant, l'augmentation globale des effectifs se combine avec une évolution de la structure d'emploi qui permet une déflation des corps de conception et de direction (les commissaires de police) ainsi que de commandement (officiers de police) au profit des gardiens et des personnels techniques.

Le schéma d'emploi pour 2016 prévoit une hausse globale de 666 emplois, qui inclue une hausse de 456 postes du corps d'encadrement et d'application et une diminution de 313 postes parmi les hauts fonctionnaires, le corps de conception et de direction et le corps de commandement. Le plafond de 145 863 ETPT est en hausse de 2,5 % par rapport à 2013.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué au Rapporteur spécial que le recrutement de 7 477 agents est prévu en 2016 dont 55 commissaires de police, 70 officiers, 3 519 gardiens, 1 998 adjoints de sécurité, 900 cadets de la République et 935 personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Les 3 519 recrutements de gardiens incluent 530 recrutements au titre du plan de lutte contre l'immigration clandestine, annoncés par le Gouvernement mais qui ne figurent pas dans le plafond d'emploi inscrit au projet de loi de finances. Une modification par voie d'amendement est donc nécessaire, d'autant que la direction générale de la police nationale a pris toutes les mesures pour assurer l'arrivée de ces renforts au plus tôt pendant l'année 2016 : l'incorporation de nouveaux effectifs prévue le 4 janvier 2016 sera accrue de 360 emplois et 170 incorporations supplémentaires prévues en 2016 seront fléchées vers ces postes. Elles seront compensées par une nouvelle promotion qui entrera en école en juin 2016.

- *Les garanties de bon emploi des recrutements*

Des transferts de postes dans la catégorie des personnels administratifs traduisent également le recentrage des agents des corps « actifs » vers les tâches plus étroitement liées à leurs missions premières. La part des personnels administratifs, techniques et scientifiques dans les recrutements a doublé depuis 2012 afin d'intensifier le mouvement de substitution des tâches et d'accroître la disponibilité opérationnelle des gardiens de police. Le triennal 2015-2017 prévoit ainsi la substitution de 750 emplois correspondant à des tâches de support depuis les corps actifs vers les corps administratifs et techniques

Par ailleurs, les mesures de transferts entre programmes présenteront, pour la mission, un solde négatif de 38 emplois, en particulier en raison du transfert de 67 emplois vers l'administration pénitentiaire qui reprend progressivement l'ensemble des missions d'extractions judiciaires.

Parallèlement, la police nationale contribue au redressement des finances publiques en supprimant 143 emplois dans les services d'administration centrale non opérationnels. Comme le montre le tableau ci-après, les hausses du plafond d'emploi sont principalement réparties entre les services directement opérationnels.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOI PAR SERVICE

Service	Loi de finances initiale pour 2015 (en ETPT)	Projet de loi de finances pour 2016 (en ETPT)	Variation	%
Administration centrale	5 847	5 689	- 158	-2,70
Services régionaux	19 246	19 418	172	0,89
Services départementaux	100 294	100 397	103	0,10
Opérateurs	731	791	60	8,21
Services à l'étranger	317	308	- 9	-2,84
Autres (dont CRS, Raid...)	18 762	19 260	498	2,65
Total	145 197	145 863	666	0,46

Source : projet annuel de performance, hors effectifs supplémentaires au titre du plan de lutte contre l'immigration clandestine

Le suivi de l'efficacité des cycles de travail fait en outre partie des priorités du ministère.

Une mission *Temps de travail* a été créée en juillet 2013 au sein de la direction des ressources et des compétences de la police nationale, dans le but d'améliorer le suivi du temps de travail et d'assurer des actions de formation des encadrants. La mission peut exploiter les bases GEOPOL, un infocentre qui mesure, au plan national, la durée moyenne réelle de travail des policiers.

Les durées de travail peuvent ainsi être analysées selon le régime horaire, la catégorie des services d'affectation et les catégories d'absences dont bénéficient les agents. La durée effective moyenne hebdomadaire de travail des personnels actifs peut ainsi être établie. La généralisation de GEOPOL à l'ensemble des directions de la police nationale est prévue courant 2016.

Un groupe de travail a par ailleurs été institué en 2014, animé par la même direction des ressources et des compétences, afin de présenter des pistes d'amélioration de la qualité de vie au travail des policiers. Des modifications de l'organisation du temps de travail en régime hebdomadaire ou cyclique ont été proposées afin de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et d'accroître, dans le temps professionnel, l'efficacité opérationnelle.

Une refonte générale des cycles de travail dans la police nationale nécessiterait de rénover l'instruction générale de l'organisation du travail. Au préalable, le ministère a prévu une expérimentation de nouveaux cycles qui figure par ailleurs parmi les 22 mesures retenues dans le plan de prévention pour lutter contre les suicides dans la police.

Une expérimentation testant quatre nouveaux cycles de travail a débuté le 1^{er} octobre 2015 dans 16 sites pilotes, et durera six mois. Le bilan quantitatif se fondera sur des indicateurs statistiques de l'activité des services et du temps de travail des agents. Le bilan qualitatif proviendra des retours des participants par réponse à un questionnaire établi et analysé par des socio-démographes, ainsi qu'au cours de consultations avec des médecins de prévention.

Les perspectives de résorption du stock d'heures supplémentaires

L'amélioration des rythmes de travail devrait contribuer à éviter que ne se maintienne durablement un important stock d'heures supplémentaires non indemnisées, rançon d'années de mauvaise gestion des effectifs.

Au 31 décembre 2014, tous corps confondus, le stock d'heures supplémentaires s'élève à 17,19 millions d'heures. Il est en baisse de 4,54 % par rapport au stock de 18 millions d'heures constaté le 31 décembre 2013. La moyenne d'heures supplémentaires par agent se situe, au niveau national, tous corps confondus, à 133 contre 139 pour 2013.

Statutairement, seul le corps d'encadrement et d'application peut bénéficier du décompte des heures supplémentaires. Les autres agents bénéficient de l'application du principe de récupération.

Les agents des compagnies républicaines de sécurité bénéficient cependant de l'indemnisation des heures supplémentaires réalisées au cours de déplacements effectués en unité constituées pour une durée supérieure à 8 heures, pour un coût de 23 millions d'euros par an, qui est effectivement pris en compte dans les crédits de titre 2 du programme.

Pour les agents du corps d'encadrement et d'application, la tendance est également à la baisse avec une diminution de 5,1 % du stock qui s'établit à 15,53 millions d'heures supplémentaires. Ces agents disposent en moyenne d'un stock de 154 heures supplémentaires.

La diminution globale, continue depuis 2013, est la conséquence bienvenue de la hausse des effectifs.

Sur la base d'un taux horaire de 12,33 euros, le coût du stock d'heures supplémentaires des agents du corps d'encadrement et d'application s'élèverait à 191,5 millions d'euros.

Dans le cadre de la certification des comptes de l'État, en juillet 2013, la Cour des comptes avait recommandé un provisionnement de ce coût, qui n'a pas été mis en œuvre.

À défaut d'indemnisation, des ajustements des dates de départs en retraite sont possibles, ce qui peut poser des difficultés pour pourvoir l'ensemble des effectifs dans les différents services.

Le Rapporteur spécial considère qu'une indemnisation de la totalité du stock d'heures supplémentaire, au regard de son coût ne serait pas soutenable, dans un contexte de hausse des effectifs, d'amélioration de leur emploi opérationnel et d'expérimentation de nouveaux rythmes de travail qui devraient permettre de limiter les nouveaux flux d'heures supplémentaires.

Le précédent de l'indemnisation de 672 865 heures, fin 2011 et début 2012, pour un montant de 16 millions d'euros n'avait été que la piètre compensation, à quelques mois des échéances électorales, d'années ininterrompues de diminution des effectifs et de très forte tension sur les personnels de la police nationale.

Le Rapporteur spécial considère que doivent prévaloir les approches globales d'amélioration des conditions d'emplois des personnels de police nationale.

2. La progression contenue des rémunérations

Les dépenses de personnel représentent 89,9 % des crédits de paiement du programme. Les dépenses de titre 2 inscrites pour 2016 s'élèvent à 8 785,5 millions d'euros, en augmentation de 67,1 millions d'euros par rapport 2015, soit + 0,77 %.

Cette hausse est contenue, inférieure de 0,1 point au taux d'augmentation de l'ensemble des crédits de paiement du programme, malgré le niveau important des recrutements. L'évolution de la structure des emplois et la baisse de la part relative des cadres contribuent à cette modération. Elle s'accommode d'un solde du glissement vieillesse technicité (GVT) présentant une hausse de 18,2 millions d'euros de la masse salariale à effectifs constants : en effet le GVT positif, lié à la progression de carrière des agents, s'élève à 1,4 %, soit 63,54 millions d'euros, et est atténué par un GVT négatif, lié au remplacement d'agents partis en retraite par des recrues en début de carrière, de 45,52 millions d'euros.

Mais la hausse présentée au projet de loi de finances n'inclut pas les crédits de masse salariale nécessaires pour recruter les 530 effectifs supplémentaires annoncés par le Premier Ministre dans le cadre du plan de lutte contre l'immigration clandestine. L'amendement présenté par le Gouvernement ajoute donc 15,9 millions d'euros aux crédits de titre 2, afin de tenir compte des effets en 2016 : ceci porte l'augmentation des dépenses de rémunérations de personnels à + 0,95 %.

• *Le financement des mesures catégorielles*

L'enveloppe des mesures catégorielles sera stabilisée en 2016 : elle est portée à 19,54 millions d'euros contre 20,9 en 2015 où elle avait subi une forte baisse par rapport aux 28,9 millions d'euros de crédits inscrits en 2014.

Parmi les mesures catégorielles financées par cette enveloppe, le Rapporteur spécial salue la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) versée aux forces mobiles. Cette indemnité spécifique de déplacement concerne les membres des compagnies républicaines de sécurité ainsi que les personnels de la gendarmerie mobile. Son montant de 30 euros par mois n'avait pas été revalorisé depuis 2002. La revalorisation est effectuée par paliers successifs. En 2016, 1,54 million d'euros permettront l'extension en année pleine d'une première revalorisation de 3 euros effective depuis le 1^{er} juillet 2015. Une seconde revalorisation de 2 euros dès le 1^{er} janvier 2016 représentera un coût supplémentaire de 2,06 millions d'euros en 2016. Enfin, l'indemnité sera portée à 39 euros au 1^{er} janvier 2017.

Le corps d'encadrement et d'application se verra appliquer la nouvelle grille de la catégorie B, à compter du 1^{er} décembre 2015 : ceci représentera une dépense de 12,19 millions d'euros en 2016. Cette mesure sera complétée par la revalorisation du bas de grille entraînant une dépense supplémentaire de 2,05 millions d'euros en 2016.

Par ailleurs, le repyramidage du corps d'encadrement et d'application se poursuit avec la création d'emplois fonctionnels de responsables d'unité locale de police, au rythme, engagé en 2012, de 80 emplois par an pendant 5 ans. Cette mesure se poursuivra jusqu'en 2017 pour atteindre un effectif de 1 000 emplois. Le coût s'élèvera en 2016 à 550 000 euros.

L'apport de 600 000 euros pour créer un grade à accès fonctionnel (GRAF) au sein du corps de conception et de direction vise à remédier à l'engorgement du haut de pyramide de ce corps technique supérieur à vocation interministérielle. Il s'agit d'une véritable avancée pour rendre de la fluidité et redonner des perspectives de carrières aux commissaires. L'absence d'un grade de débouché est en effet facteur de sclérose. Ces nouvelles perspectives vont permettre d'encourager les mobilités et constituent une garantie de continuité d'activité de personnels dont l'expérience et la technicité doivent être pleinement employées.

Enfin, les personnels administratifs techniques et scientifiques bénéficieront de la mise en œuvre du corps interministériel à gestion ministérielle pour un coût de 120 000 euros en 2016, et de la titularisation de personnels contractuels pour un coût de 130 000 euros.

Par ailleurs, parmi les dépenses de fonctionnement de titre 3, une enveloppe de 27 millions d'euros, inchangée par rapport à 2015, concerne les dépenses d'action sociale, dont des aides au logement et des dépenses en faveur des familles.

• *Une urgence : la clarification du régime de l'avantage spécifique d'ancienneté*

L'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique ⁽¹⁾ prévoit que « *les fonctionnaires de l'État et les militaires de la gendarmerie affectés pendant une durée fixée par décret en Conseil d'État dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, ont droit, pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon, à un avantage spécifique d'ancienneté dans des conditions fixées par ce même décret* ».

Cet avantage spécifique d'ancienneté (ASA) bénéficie aux fonctionnaires de police exerçant dans des circonscriptions ou subdivisions désignées par arrêté en vertu de l'article 1^{er} du décret n° 95-313 du 21 mars 1995.

Or l'arrêté interministériel du 17 janvier 2001 a désigné comme seuls bénéficiaires de cet avantage les fonctionnaires de police exerçant leurs fonctions dans les circonscriptions de Paris et de Versailles. Il est manifeste que l'ASA a ainsi été détourné de sa vocation et utilisé comme outil de fidélisation en région

(1) Dans sa rédaction issue de l'article 17 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

parisienne, sans répondre aux critères fixés par la loi. Certains secteurs concernés ne posent en effet aucun problème social ou de sécurité graves et les policiers qui exercent leurs fonctions dans un service administratif bénéficient également de cet avantage d'ancienneté. À l'inverse, les fonctionnaires affectés, hors de la région parisienne, dans une circonscription où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles n'en bénéficient pas.

Par une décision rendue le 16 mars 2011⁽¹⁾ dans le cadre d'un pourvoi formé par une fonctionnaire de police affectée à Dreux en Eure-et-Loir, le Conseil d'État a estimé qu'en écartant par principe du bénéfice de l'ASA les fonctionnaires affectés en dehors des zones franciliennes, sans égard à la situation concrète des circonscriptions de police ou de leurs subdivisions au regard du critère géographique du « *quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles* », les ministres, auteurs de l'arrêté du 17 janvier 2001 précité, ont commis une erreur de droit.

De très nombreuses décisions similaires ont été rendues depuis lors : toutes n'ont d'effet juridique qu'à l'égard du requérant et condamnent l'État au réexamen de sa situation personnelle en fonction du lieu d'affectation et à la reconstitution de sa carrière. Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, 11 000 recours auraient été engagés donnant d'ores et déjà lieu à 3 000 décisions de la juridiction administrative défavorables au ministère. Une « mission ASA », unité de la direction des ressources et des compétences de la direction générale de la police nationale, est spécifiquement chargée de reconstituer les carrières des agents ayant obtenu gain de cause au contentieux. Le traitement de ces dossiers représente un coût estimé à 10 millions d'euros en 2015, qui n'intègre pas l'impact financier des reconstitutions de carrière.

L'assainissement de la situation devient donc urgent. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que le Ministre s'est pleinement engagé dans la refonte des critères de l'ASA.

Une demande d'avis sur un projet d'arrêté a été adressée au Conseil d'État. L'avis rendu le 21 juillet 2015 a validé les critères proposés pour retenir les circonscriptions dans lesquelles l'affectation donnera droit au bénéfice de l'ASA. Cependant, le Conseil d'État n'a pas validé l'extension du dispositif aux fonctionnaires qui, bien que non affectés dans un quartier urbain difficile, interviennent dans ces quartiers, ce qui concernerait les agents des sûretés départementales des directions de la préfecture de police de Paris. Une piste alternative de compensation pourrait être explorée dans ce cas.

Le Rapporteur spécial appelle donc à clarifier sans plus tarder le régime de l'ASA afin d'enrayer le contentieux et d'attribuer cet avantage sur la base de critères conformes aux exigences définies par le législateur.

(1) Conseil d'État, 5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies, N° 327428, Mme Leducq.

● *La diminution des crédits d'intervention*

Les subventions et les contributions aux opérateurs du programme diminuent, passant de 72,75 millions d'euros à 69,74 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en baisse de 3,1 millions d'euros, soit - 4,1 %.

Une modification de périmètre rend compte de cette baisse à hauteur de 700 000 euros : la subvention accordée à la fondation Louis Lépine, qui offre des prestations d'action sociale aux agents de la préfecture de police, est en effet transférée au programme 216 *Conduite et pilotage des politiques du ministère de l'intérieur*. Ce transfert permettra de parachever la centralisation sur ce programme support, des différentes subventions aux associations d'action sociale du ministère de l'intérieur. Ceci devrait permettre d'homogénéiser le pilotage et l'évaluation des crédits.

La participation de l'État au budget spécial de la préfecture de police de Paris (BSPP) s'élèvera à 28,74 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Elle couvre, à titre principal, le remboursement des dépenses de personnels des agents de la Ville de Paris effectuant des missions au profit des services de police mais également le remboursement des charges liées aux immeubles mis la disposition par la Ville de Paris. La dotation est en baisse de 1,96 million d'euros, - 6,4 %.

Le montant des transferts versés aux organisations syndicales est maintenu à 1,5 million d'euros. La fédération sportive de la police nationale percevra une dotation de 3,7 millions d'euros, en hausse de 100 000 euros, dont 70 % permettent le remboursement de la mise à disposition de personnels de la police nationale. Le montant de la contribution versée à INTERPOL est ramené à 3,2 millions d'euros, en baisse de 100 000 euros, soit - 3 %.

L'École nationale supérieure de police (ENSP) reçoit une subvention pour charges de services publique au titre du volet *formation* de l'action 5 « *Commandement, ressources humaines et logistique* ». La dotation de 22,05 millions d'euros inscrite pour 2016 est en diminution de 376 000 euros par rapport à 2015, soit - 1,7 % Une partie de cette baisse est compensée par la hausse des ressources propres de l'école qui s'est engagée dans une stratégie de développement des activités de formation, principalement sur le site de Cannes-Écluse : le produit attendu passerait de 1,52 million d'euros en 2015 à 1,63 million d'euros en 2016. De nouvelles économies supplémentaires de fonctionnement sont attendues par ailleurs en 2016 grâce à la montée en charge du rattachement des achats de fournitures et de prestations, hors formation, à la centrale d'achat public UGAP.

L'Institut national de la police scientifique (INPS) recouvre sept laboratoires à compétence nationale et un service central localisé à Lyon. La dotation de 8,27 millions d'euros en 2015 est ramenée à 8,13 millions d'euros, en

baisse de 1,7 % afin de tenir compte des économies procurées par l'amélioration de la fonction achat. Un contrat d'objectifs et de performances est en cours d'élaboration, conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs contrôlés par l'État. Elle devrait fixer l'objectif de poursuivre l'harmonisation des méthodes d'analyse afin de généraliser les meilleures pratiques.

3. Fonctionnement et investissement : une vigilance nécessaire

Les dépenses hors titre 2 ne représentent que 10,1 % des autorisations d'engagement soit 984,2 millions d'euros, et cette même proportion des crédits paiements, soit 986,7 millions d'euros. Ces dépenses avaient baissé de 17,8 % entre 2007 et 2013 : elles augmenteront de 1 % en crédits de paiement en 2016 après une augmentation de 1,5 % cette année.

• *Des budgets de fonctionnement sous tension*

La grande majorité des dépenses hors titre 2 relèvent des dépenses de fonctionnement, pour 738,8 millions d'euros en autorisation d'engagement et 688,1 en crédits de paiement en 2016.

Lors de ses déplacements auprès des forces de police, comme lors de ses entretiens avec des représentants des organisations syndicales, le Rapporteur spécial a pu mesurer les tensions qui s'exercent sur les budgets de fonctionnement courant et de maintenance des équipements. La difficulté à faire face aux besoins est d'autant plus grande que le parc immobilier et le parc de véhicules ont énormément vieilli. Les véhicules étant remplacés moins souvent, l'entretien est rendu plus coûteux par l'usure. Il en résulte un effet ciseaux : la ressource diminue et les coûts fixes augmentent.

Le résultat peut avoir un effet très défavorable sur le moral, au quotidien, de personnels devant travailler dans des locaux dégradés ou avec un matériel dont la disponibilité est aléatoire alors même qu'il est parfois sollicité en continu.

Pour 2016, le projet de budget présente, en crédits de paiement, une diminution des dépenses de fonctionnement de 6,5 millions d'euros par rapport à 2015, soit - 0,94 %. L'optimisation de la dépense par l'amélioration de la fonction achat ou par des mutualisations occasionne sans aucun doute des économies, mais celles-ci ne sauraient rendre entièrement compte de la baisse des crédits au regard de l'étendue des besoins.

Les dépenses de fonctionnement comprennent des crédits de titre 3 liés aux systèmes d'information et de communication, pour 121,26 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, ainsi que les dépenses immobilières pour 216,5 millions d'euros en crédits de paiement, incluant les loyers budgétaires, les loyers de droit commun et les dépenses fluides et d'entretien. Ces montants sont globalement stables et largement contraints.

Les dépenses de fonctionnement courant passent, elles, de 150,1 millions d'euros en crédits de paiement en 2015 à 141,6 en 2016.

Sur cet ensemble, une baisse de 5,5 millions d'euros sur les dépenses de fournitures, de communication et de téléphonie, qui atteignent 49,7 millions d'euros, proviendrait principalement du déploiement du nouveau marché de téléphonie. On relève également une diminution de près de 1 million d'euros des crédits consacrés aux dépenses d'alimentation, dont 80 % concernent les personnels des compagnies républicaines de sécurité. Le Rapporteur spécial constate par ailleurs que les dépenses de formation passent de 9,8 millions en 2015 à 11,2 en 2016 : cet effort est pleinement cohérent avec le programme de recrutement et permettra de former 2 989 élèves gardiens de police contre 2 545 en 2015. Il permettra également de renforcer la formation continue et d'assurer les transferts de compétence nécessités par le déploiement de nouveaux équipements.

Les dépenses d'équipement individuel des personnels de police sont en hausse de plus de 6 % pour atteindre 59,3 millions d'euros en crédits de paiement. Cet ensemble recouvre l'habillement, les matériels de protection, les armements et les munitions. La prévision d'achat de munitions passe de 5,6 millions d'euros à 7, en hausse de 25 %. L'équipement de la police technique et scientifique nécessite 2 millions d'euros supplémentaires.

Parmi les dépenses liées aux moyens mobiles, les dépenses de carburant passent de 56,4 millions d'euros en 2015 à 51,3 en 2016 : le Rapporteur spécial constate que l'économie occasionnée n'est pas entièrement redéployée vers les dépenses consacrées à l'entretien et aux réparations des véhicules. Le budget consacré à la maintenance du parc de 28 000 véhicules s'élevait à 34,3 millions d'euros en 2015 : il est porté à 34,95. La hausse est de 650 000 euros, soit + 1,9 % mais ne représente que 12 % de l'économie de 5,1 millions d'euros procurée à la police nationale par la baisse du prix de l'essence à la pompe.

● *Les choix d'investissements*

Ce tassement global de la dépense de fonctionnement doit être mis en regard de la hausse, en 2016, des dépenses d'investissement. La police nationale pourra investir, en 2016, à hauteur de 205,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et surtout pour 259 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 23 millions d'euros, soit + 10 %.

Cette hausse provient, pour 22,5 millions d'euros, de l'effort supplémentaire d'investissements informatiques : les crédits de paiement passent de 33,2 millions d'euros en 2015 à 55,7 en 2016, soit + 67 %. La hausse est facilitée par un abondement de 13 millions d'euros prévu par le plan de lutte contre le terrorisme. L'enveloppe permettra, outre la poursuite du développement des grands fichiers et applications informatiques de la police nationale, le développement des projets définis comme prioritaires par le groupe de travail sur les technologies de la sécurité intérieure. La direction générale de la sécurité intérieure bénéficiera également de moyens supplémentaires.

L'enveloppe des dépenses immobilières n'est pas modifiée. Les 162,3 millions d'euros en crédits de paiement inscrits pour 2016 découlent pour l'essentiel des opérations déjà engagées par le passé : ils permettent de couvrir les annuités, en 2016, du relogement des services de la police judiciaire parisienne au Batignolles (48,4 millions d'euros en 2016, pour un coût total de 160), l'hôtel de police de La Rochelle, pour 8 millions d'euros, la rénovation du cantonnement de CRS de Ponderly pour 22,3 et l'hôtel de police de Fort de France pour 10,6.

Ces choix d'investissements visent à améliorer la fonctionnalité des locaux mis à disposition des services actifs, au regard des missions exercées. Le Rapporteur spécial a en effet pu constater que les ratios m²/agent sont faibles dans les locaux anciens où l'on peut observer des surfaces utiles inférieures à 5 m² par agent. Les programmes neufs présentent un ratio généralement compris entre 10 et 12 m² par agent, soit entre 15 et 18 m² de surface hors d'œuvre nette par agent. Les nouveaux projets permettent également de rationaliser des implantations, en procédant à des regroupements de services opérationnels ou à la mutualisation d'équipements communs. Mais ces choix d'investissement sont rendus difficiles par l'ampleur des besoins, recensés dans un tableau d'expression des besoins qui montre que les services ont transmis des demandes équivalentes à plus de 850 millions d'euros.

Enfin, l'enveloppe d'acquisition de moyens mobiles est fixée à 39,97 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en baisse de 30 000 euros par rapport aux 40 millions d'euros inscrits en 2015.

Comme en 2015, ces montants devraient permettre de renouveler environ 2 000 véhicules, dont au moins 1 900 véhicules légers, principalement quatre roues mais également 225 véhicules deux roues, auxquels s'ajouteront quelques dizaines de véhicules lourds.

Les modalités de renouvellement des véhicules des brigades anti-criminalité ont été présentées au Rapporteur spécial. Les nouveaux véhicules seront plus adaptés, et plus rapides, mais le Rapporteur spécial souligne la nécessité d'accroître la variété des véhicules, afin de réduire de risque de leur identification : l'acquisition de véhicules d'occasion, pour 10 % de l'ensemble, y contribue. Elle n'occasionne pas, en elle-même, d'économie significative à l'achat mais permet d'accroître la variété du parc et facilite la rotation des véhicules entre équipes.

Le Rapporteur spécial rappelle cependant qu'au regard de leur durée moyenne d'utilisation, le renouvellement de 3 000 véhicules par an serait optimal. La dépense s'élevait à 55 millions d'euros, soit 15 millions d'euros de plus qu'aujourd'hui. Or, sur le poste global du maintien et du renouvellement des véhicules, on constate une diminution nette de 4,48 millions d'euros de la dépense

en 2016 : l'économie de 5,1 millions d'euros sur les charges de carburant, déjà évoquée par le Rapporteur spécial, n'est pas mise à profit, à due concurrence, pour obtenir des marges de manœuvres supplémentaires en matière d'équipement ou de maintenance.

- *Un besoin global d'amélioration du quotidien des services*

Le Rapporteur spécial considère qu'il ne faut pas diminuer les dépenses de fonctionnement au-delà des montants d'économies effectivement occasionnés par l'amélioration des fonctions support. Il invite au contraire à améliorer le quotidien de nombreux policiers en consacrant une part substantielle de ces économies à la prise en compte de besoins de fonctionnement encore mal satisfaits.

Le triennal 2015-2017 prévoit une baisse globale des crédits de titre 3 de 8,4 % en autorisation d'engagement et de 2,7 % en crédits de paiement. Au regard de la hausse parallèle des dépenses d'investissement, ceci conduit le Rapporteur spécial à constater une diminution du ratio entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, ainsi que le montre le tableau ci-après, pour 2016.

LES CRÉDITS DE PAIEMENT DES TITRES 3 ET 5 EN 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2015	Projet de loi de finances pour 2016	Variation	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	694,6	688,1	- 6,5	- 0,9 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	235,7	259	+ 23	+ 9,9 %
Ratio : dépenses de fonctionnement sur dépenses d'investissement	2,94	2,65	- 0,29	- 9,8 %

Source : calcul à partir des données du projet annuel de performance, hors plan de lutte contre l'immigration clandestine

Cela signifie que, pour un euro inscrit au projet de loi de finances pour 2016 en achat d'équipement ou en investissement immobilier, 2,65 euros sont inscrits pour faire face aux besoins du fonctionnement. En 2015, le même ratio indique que pour un euro d'investissement, le budget consacre 2,94 euros aux dépenses de fonctionnement.

Compte tenu de la hausse de près de 10 %, en crédits de paiement, des dépenses d'investissement, la baisse de - 0,9 % des dépenses de fonctionnement aboutit donc à une diminution du ratio de 0,29 point soit - 9,8 %.

Le bon ratio ne saurait être défini a priori : il dépend des caractéristiques particulières de chaque activité et des nécessités éventuelles de rattrapage de l'investissement. Mais les constats de terrain du Rapporteur spécial le conduisent à penser que les crédits de fonctionnement courant sont comptés au plus juste. En tout état de cause, une part substantielle des dépenses de titre 3 est sollicitée par l'utilisation des équipements acquis par des crédits de titre 5 : les évolutions des deux postes de dépenses ne sauraient donc être déconnectées.

En outre, la hausse des effectifs et de l'amélioration bienvenue du caractère opérationnel des nouvelles affectations accroît les besoins. La plus forte présence des personnels sur le terrain emporte, logiquement, une plus forte sollicitation des équipements et des locaux, et donc une augmentation des besoins d'entretien et de maintien en conditions opérationnelles. Le Rapporteur spécial se félicite au demeurant que le Gouvernement en tienne compte dans le plan de lutte contre l'immigration clandestine : la hausse des crédits de titre 2 envisagée par amendement sera en effet accompagnée d'une hausse de crédits hors titre 2, dont une augmentation de dépenses de fonctionnement.

Le remboursement intégral des titres de transport des personnels de la préfecture de police de Paris et des directions centrales du ministère.

Depuis 1949, la gratuité des transports en commun a été accordée aux fonctionnaires actifs de police affectés dans le ressort territorial des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Les agents relevant de la préfecture de police de Paris ou exerçant en administration centrale disposent à ce titre d'une carte de circulation financée par des crédits du programme police nationale, valable pour l'ensemble des transports en commun de la région Île-de-France relevant du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), de la SNCF, de la RATP (5 zones) et du réseau des bus franciliens OPTILE.

Une convention signée le 10 juin 2013 fixe un tarif annuel minoré (746,70 euros) valable jusqu'à l'échéance du 31 décembre 2015. La dépense est évaluée à 18,18 millions d'euros en 2015 pour 24 300 cartes distribuées au 30 septembre 2015.

La renégociation de la convention de 2013 a été mise à profit pour réformer le dispositif afin de replacer les modalités d'attribution dans le cadre du droit commun des remboursements de frais de déplacements professionnels, dont les règles sont définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

Désormais, la prise en charge intégrale est maintenue mais ne sera plus automatique : l'agent devra en faire la demande. Elle ne bénéficiera plus qu'aux agents exerçant des fonctions dites actives.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que le ministère ne devrait plus bénéficier d'un tarif préférentiel de la part du STIF : l'application du nouveau tarif unique du « pass navigo » de 70 euros pour les 5 zones nécessite de prévoir une annuité de 23 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2016, inscrite dans les dépenses de fonctionnement courant.

Mais cet effet-prix devrait être plus que compensé par une diminution du nombre de titres achetés en raison de la fin de l'automatisme d'attribution. L'économie réalisée sera connue à l'issue de l'année 2016.

III. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

Le projet de budget pour 2016 inscrit, pour la gendarmerie nationale, 8 269,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse 195,8 millions d'euros, soit + 2,42 % par rapport à 2015. Les crédits de paiement atteindront 8 122 millions d'euros, en hausse de 63,8 millions d'euros, soit + 0,8 %. Ces hausses font suite aux augmentations prévues par la précédente loi de finances, de + 1,6 % pour les autorisations d'engagement et de + 0,4 % pour les crédits de paiement.

Un amendement du Gouvernement visant à mettre en œuvre le plan de lutte contre l'immigration clandestine devrait ajouter 19,85 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Les crédits et emplois du programme *Gendarmerie nationale* sont répartis entre cinq actions : les quatre premières correspondent aux six actions du programme *Police nationale*, et la cinquième, *Exercice des missions militaires*, retrace des missions spécifiques de la gendarmerie nationale.

Le tableau suivant indique les parts respectives de ces actions dans l'activité totale de la gendarmerie nationale en ventilant le plafond d'emploi du programme.

LA RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOI PAR ACTIONS

Numéro et intitulé de l'action		Équivalents temps plein travaillé (PLF 2016)	Part en %
01	Ordre et sécurité publics	44 025	45
02	Sécurité routière	10 775	11
03	Missions de police judiciaire et concours à la justice	26 487	27,1
04	Commandement, ressources humaines et logistique	14 564	14,9
05	Exercice des missions militaires	1 806	1,85
Total		97 657	

Source : ministère de l'intérieur.

En 2016, le plafond d'emploi est porté à 97 657 emplois équivalents temps plein travaillé, soit une hausse nette des transferts de 284 postes, dont 100 au titre du décret d'avance du 9 avril 2015, après une hausse de 162 postes en 2015. Le plan de lutte contre l'immigration clandestine permettra d'ajouter 370 emplois équivalents temps plein travaillé supplémentaires, ce qui devrait se traduire par un ajustement, par amendement, du plafond d'emploi du programme.

1. Des marges de manœuvre étroites

Les dépenses de titre 2 pour rémunérations et charges sociales s'établiront à 6 896,2 millions d'euros, en hausse de 47,3 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit + 0,7 %. Ces dépenses représentent près de 85 % de l'ensemble des crédits de paiements inscrits pour 2016.

Les dépenses hors titre 2 représenteront 1 373,6 millions d’euros en autorisations d’engagement, en hausse de 148,2 millions d’euros, soit + 12,1 % mais 1 225,7 millions d’euros en crédits de paiement, en hausse de 16,4 millions d’euros, soit + 1,36 %.

L’écart important entre les autorisations d’engagements et les crédits de paiement résulte pour 118 millions d’euros de nouvelles modalités d’inscription pluriannuelle de dépenses de fonctionnement, de titre 3, liées à la conclusion de baux locatifs de droit commun : l’engagement sera enregistré pour la durée totale du bail, même si ce dernier comporte une clause de résiliation unilatérale. Corrigé de cet effet, l’écart est ramené à 30 millions d’euros, ce qui rend compte, de façon classique, d’une différence, en matière de dépenses d’investissement, de titre 5, entre les autorisations d’engagement (132,4 millions d’euros) et les crédits de paiement (103 millions d’euros).

Les dépenses de fonctionnement s’élèveront à 1 113,8 millions d’euros en crédits de paiement en 2016, en retrait de 0,16 % par rapport à 2015. Elles représenteront donc près de 91 % de l’ensemble des dépenses hors titre 2 en 2016.

Les dépenses d’investissement atteindront 103 millions d’euros en crédits de paiement en 2016, contre 84,5 en 2015. La hausse de 18,5 millions d’euros, soit près de 21,9 %, rend compte de la totalité de la hausse des dépenses hors titre 2, alors que les dépenses d’investissement ne représentent que 8,4 % des crédits de paiement hors titre 2 et 1,27 % des crédits de paiement du programme.

● *Un taux de mise en réserve particulièrement contraignant*

Le tableau ci-après indique la répartition des crédits de paiement du programme 152 *Gendarmerie nationale* par nature de dépenses en précisant la part des dépenses de titre 3 et de titre 5 dans l’ensemble des dépenses hors titre 2. Ces données sont comparées avec celle du programme 176 *Police nationale*.

LA RÉPARTITION PAR NATURE DE DÉPENSES DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 152 ET 176

(en millions d’euros)

Crédits de paiements	Programme 152	%	Programme 176	%
Ensemble du programme	8 122	100	9 772,2	100
Dépenses de titre 2	6 896,2	84,91	8 785,5	89,90
Dépenses hors titre 2	1 225,6	15,09	986,6	11,10
Sous-total hors titre 2	1 225,6	100	986,6	100
Dépenses de titre 3	1 113,8	90,88	688,1	69,74
Dépenses de titre 5	103	8,40	259	26,25

Source : projet annuel de performance.

Cette comparaison met en évidence l'importance des dépenses hors titre 2 dans le programme 152 et particulièrement des dépenses de fonctionnement : le montant dépensé par la gendarmerie nationale est 1,6 fois plus important, en valeur absolue, que pour la police nationale et son poids relatif dans l'ensemble des crédits du programme est près de deux fois supérieur.

Dans le programme 152, les dépenses hors titre 2 sont plus importantes, car elles répondent à des besoins spécifiques en matière de casernement et d'équipement ; elles sont aussi plus rigides.

À titre d'exemples, en 2016, en crédits de paiements, les loyers de droit commun représenteront 479,3 millions d'euros en crédits, les dépenses d'énergie et de fluides liées à l'occupation du parc immobilier atteindront 84,2 millions d'euros, l'entretien du casernement coûtera 35,4 millions d'euros, l'entretien des moyens lourds de projection et d'intervention (les hélicoptères) nécessitera 22 millions d'euros, les dépenses d'alimentation des forces mobiles mais aussi des corps de soutien dépasseront 62 millions d'euros (contre moins de 10 millions d'euros pour les forces mobiles de la police nationale). Auditionné par le Rapporteur spécial, le directeur général de la gendarmerie nationale, responsable du programme 152, a estimé la part non rigide de ces dépenses à environ 300 millions d'euros.

Il en résulte une différence de situation très marquée des deux principaux programmes de la mission *Sécurité* quant aux effets de la réserve de précaution de 8 % appliquée sur l'ensemble des dépenses hors titre 2 : l'application uniforme de ce taux aboutit au gel de 1,2 % de l'ensemble des crédits du programme 152 contre 0,8 % des crédits du programme 176. La mise en réserve s'élèvera à 98 millions d'euros pour le programme 152, soit presque l'équivalent du montant inscrit pour les dépenses d'investissements, alors que seuls 78,9 millions d'euros du programme 176 seront mis en réserve, moins d'un tiers du montant prévu pour l'investissement.

La gendarmerie nationale a donc été particulièrement affectée par la hausse du taux de la mise en réserve sur les dépenses hors titre 2 passé de 5 % en 2006 à 7 % en 2014, puis à 8 % en 2015. En début d'exercice, le responsable du programme 152 se trouve désormais privé du tiers du montant de la masse « manœuvrable » des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Aussi, le responsable du programme se voit contraint de faire porter la réserve de précaution sur des dépenses obligatoires qui rendent la levée de la mise en réserve inéluctable en fin d'exercice, par exemple les loyers de droit commun pour les casernes dont les bailleurs sont principalement des collectivités territoriales, pour un montant de 40 millions d'euros en 2015.

L'utilisation des crédits bénéficiant d'un « dégel » est donc cruciale. Fin 2014, le dégel de 60 millions d'euros de crédits a permis l'achat d'environ 1 400 véhicules pour un montant de 27 millions d'euros. Ce fut la seule commande de véhicules réalisée en 2014. 20 millions d'euros ont également permis de financer l'emploi de la gendarmerie mobile et 11 millions d'euros ont été consacrés à l'acquisition de moyens informatiques.

Si, pour l'exercice 2015, l'apport de 23 millions d'euros de crédits du plan de lutte contre le terrorisme a permis de desserrer la contrainte, la levée totale de la mise en réserve en fin d'exercice paraît encore indispensable. Le directeur général de la gendarmerie nationale a donc indiqué au Rapporteur spécial ne pas redouter d'impasse budgétaire sur les crédits hors titre 2 du programme, pour autant que la réserve de précaution soit intégralement levée en fin d'exercice, et hors sur-activité non-prévisible à ce stade.

● *La poursuite des créations de postes*

Malgré ce cadre contraint, la gendarmerie va voir à nouveau ses effectifs augmenter en 2016, comme ils ont augmenté sans discontinuer chaque année depuis 2013. Le plafond d'emplois s'établira à 97 657 emplois temps plein travaillé. L'augmentation de 442 emplois par rapport à 2015 (+ 0,45 %) résulte des mouvements suivants :

+ 155 emplois correspondant au plan de lutte anti-terroriste : 100 pour l'annuité 2015 et 55 pour l'annuité 2016 ;

+ 313 emplois au titre de la contribution de la gendarmerie au développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État ;

+ 129 emplois correspondant au schéma d'emplois défini sur le triennal, décomposé en 200 emplois supplémentaires, pour les unités de terrain, au titre de la priorité accordée à la mission *Sécurités*, mais diminué de 71 emplois au titre des économies de gestion de l'administration centrale ;

– 155 emplois au titre des transferts et d'un ajustement technique.

Le tableau ci-après présente les différentes composantes de l'évolution du plafond d'emplois du programme depuis la loi de finances initiale pour 2013.

L'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME DEPUIS 2013

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016
Schéma d'emploi	+ 193	+ 162	+ 162	+ 184
Effectifs PLAT 2015	–	–	–	+ 100
Dispositif des apprentis	–	–	–	+ 313
Transferts	- 3	- 88	- 117	- 154
Ajustements techniques *	+ 1 045	–	+ 3	– 1
Évolution du plafond d'emploi	+ 1 235	+ 74	+ 48	+ 442
Plafond d'emploi	97 093	97 167	97 215	97 657

* Mesures de périmètre visant à intégrer dans le plafond d'emplois les effectifs mis à disposition, contre remboursement, de divers organismes extérieurs (EDF, Banque de France...). Ces effectifs ne participent pas à la performance du programme.

Source : ministère de l'intérieur.

Le Rapporteur spécial rappelle que 6 790 postes de gendarmes avaient été supprimés pendant la durée de la précédente législature, dont quinze escadrons de gendarmerie mobile.

Le schéma d'emploi pour 2016 permettra par ailleurs de poursuivre les transformations d'emplois qui permettent d'augmenter la part des effectifs du corps des personnels civils chargés de missions de soutien, afin de décharger les personnels militaires des missions non opérationnelles.

Enfin, s'y ajouteront 370 emplois au titre du plan de lutte contre l'immigration clandestine (contre 530 pour le programme *Police nationale*).

- *L'évolution de la masse salariale*

Le montant des dépenses de titre 2 inscrit pour 2016, atteint 6 896,2 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, contre 6 848,9 en 2015 : c'est une hausse de 47,3 millions d'euros, soit + 0,7 %.

Le Rapporteur spécial souligne que, hors contribution du programme au compte d'affectation spéciale *Pensions*, l'évolution du coût moyen d'un emploi de gendarmerie s'est établie à seulement + 10,2 % entre 2006 et 2014, alors que l'inflation a atteint 11,4 % sur la période.

Cette hausse modérée provient du fait que les créations de postes ont principalement concerné les gendarmes ayant le grade de sous-officier et les personnels civils administratifs et techniques alors que sont supprimés des postes de gendarmes ayant le grade d'officier et des ouvriers d'État. La part des sous-officiers atteindrait ainsi, en 2016, 75,8 % du plafond d'emploi du programme.

Les dépenses de personnel ont cependant été alourdies, entre 2006 et 2014, par la hausse du taux de cotisation des militaires au titre des pensions, passé de 100 % à 126 % alors que le taux de cotisation des personnels civils est de 75 %. Les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* atteignaient 2,35 milliards d'euros en 2006, et elles s'élèveront à 3,17 milliards d'euros en 2016.

C'est la rançon du fait que les carrières sont plus courtes dans la gendarmerie et que les mesures qui permettent de rester en poste très au-delà de la limite d'âge ne sont pas appliquées. Les départs en retraite permettent en effet de contenir la progression de la masse salariale car ils contribuent à un glissement vieillesse technicité négatif élevé, qui représentera une économie estimée à 48,55 millions d'euros en 2016. L'effet du départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants contrebalance ainsi le glissement vieillesse technicité positif correspondant aux déroulements de carrières et qui occasionnera une dépense de 48,9 millions d'euros en 2016. Le solde représente un coût de 340 000 euros, ce qui est particulièrement modéré, au regard de l'ampleur des effectifs.

• *La sous-réalisation persistante du plafond d'emplois*

La gendarmerie nationale se trouve dans une position singulière au regard de la situation habituelle d'écart entre d'une part les effectifs que la masse salariale d'un programme peut rémunérer et d'autre part le plafond ministériel d'emplois, nécessairement plus élevé pour assurer une marge de sécurité.

En effet, le plafond d'emplois est calculé en fonction de l'évolution prévisionnelle des effectifs, mais aussi des dates d'entrée et de sortie qui peuvent donner lieu à des ajustements. Si des recrutements nécessitent un délai, ce dernier occasionne une vacance d'emplois frictionnelle sur l'exercice et, à l'inverse, si le nombre de départs à la retraite est moindre sur une période donnée, la consommation du plafond d'emplois peut être plus forte qu'anticipée.

Cependant, pour le programme 152, cet écart est très important et devenu structurel. Le « *trou à l'emploi* » qui résulte du décalage entre le niveau du plafond d'emplois et les ressources budgétaires correspond à un sous-effectif moyen de 2 % du plafond des emplois.

Comme le montre le tableau ci-dessous, demandé par le Rapporteur spécial, pour l'ensemble des effectifs, l'écart d'environ 1 800 emplois en 2013 s'était aggravé en 2014 mais a été diminué en 2015.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PRÉVUS ET RÉALISÉS PAR CORPS ET CATÉGORIES DEPUIS 2012

<i>en ETPT</i>		2012	2013	2014	2015	2016
Officiers	Plafond d'emplois	6 966	7 015	6 912	6 896	6 910*
	Réalisation	6 512	6 473	6 404	6 376*	6 372*
Sous-officiers	Plafond d'emplois	73 164	74 208	74 213	73 975	74 093*
	Réalisation	72 171	72 999	72 693	73 161*	73 058*
Volontaires	Plafond d'emplois	12 505	12 579	12 459	12 390	12 259*
	Réalisation	13 177	12 254	12 663	12 496*	12 238*
Civils	Plafond d'emplois	3 223	3 291	3 583	3 954	4 395*
	Réalisation	3 308	3 557	3 435	3 520*	4 030*
Total	Plafond d'emplois	95 858	97 093	97 167	97 215	97 657*
	Réalisation	95 168	95 283	95 195	95 553*	95 698*
	Écart	- 690	- 1 810	- 1 972	- 1 662	- 1 959

* *Chiffres prévisionnels. Source : ministère de l'intérieur.*

Pour 2016, les données sont très incertaines, tant il est difficile de prévoir les effets des comportements individuels lorsque près de 2 500 départs en retraite sont attendus dans l'année : ces départs en retraite ne seront en effet pas linéaires et pourront occasionner des vacances d'emplois pourvus.

La masse salariale par programme est déterminée en fonction du coût réel des emplois, à partir de l'exécution et en tenant compte des facteurs d'évolution des effectifs, des mesures catégorielles, du solde du glissement vieillesse technicité et des mesures générales éventuelles. La sous-réalisation persistante du plafond d'emploi provient donc d'un décalage qui s'est constitué de longue date entre le plafond de masse salariale fixé par programme et le plafond ministériel d'emplois qui permet d'établir la répartition des postes par services et unités.

Un pilotage fin des affectations par la gendarmerie nationale permet aujourd'hui de répartir ce stock de vacance dans l'ensemble des unités de façon à ce que le déficit d'emploi ne se pérennise pas sur les mêmes unités. Le niveau de vacance peut donc être adapté en fonction des évolutions de la délinquance et des besoins. L'amélioration du suivi des comportements des agents à l'approche d'une fin de fonction, dans les unités opérationnelles, permettrait en outre d'éviter d'accroître le niveau de vacance des postes.

Il reste qu'un tel écart ne saurait être maintenu durablement. La création immédiate des 2 000 effectifs supplémentaires nécessiterait l'apport, à plafond d'emploi constant, d'une dotation équivalente à la charge salariale, ce qui, en fonction de la composition de ce stock, représente un coût de 60 à 90 millions d'euros⁽¹⁾, auquel devrait être ajoutée une part supplémentaire de crédits de fonctionnement.

À défaut, une éventuelle diminution du plafond d'emplois pour le mettre en cohérence avec l'effectif réel aboutirait à figer le sous-effectif de nombreuses brigades, ce qui fragiliserait l'organisation et le maillage territorial de la gendarmerie.

Le Rapporteur spécial considère donc qu'il convient de donner à la gendarmerie nationale les moyens de recruter les personnels en proportion des besoins d'ores et déjà validés par la représentation nationale lors de l'adoption, au fil des lois de finances, des plafonds d'emploi successifs.

- *Les revalorisations catégorielles*

Une enveloppe de 22,8 millions d'euros (hors compte d'affectation spéciale *Pensions*) est prévue en 2016 pour des mesures catégorielles et indemnitaires, dont le coût en année pleine atteindra 37,7 millions d'euros.

– 4,12 millions d'euros permettront de financer une indemnité de fonction et de responsabilités élargie, initiée en 2010 pour les commandants de groupement mais qui sera étendue en décembre 2015 aux personnels exerçant d'autres fonctions, comme les commandants de compagnie, les commandants de communautés de brigades et les commandants de brigades territoriales autonomes.

(1) La fourchette proposée retient un coût plancher de 29 000 euros par emploi, cotisations et contributions sociales comprises, conforme au décret d'avance du 9 avril 2015. Le plafond proposé correspond à un facteur 1,5.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette mesure qui permettra de valoriser l'engagement et l'investissement des personnels qui exercent des fonctions de commandement à des postes difficiles et à forts enjeux de sécurité.

– 5,63 millions d'euros seront consacrés à la revalorisation de la grille indiciaire des sous-officiers afin de poursuivre l'alignement, engagé en 2012, sur la catégorie B de la fonction publique.

– 5,26 millions d'euros supplémentaires permettront, à partir de juillet 2016, d'aligner les bas de grilles indiciaires des sous-officiers de gendarmerie sur celles de la fonction publique de catégorie B et de prendre en compte la revalorisation annuelle du SMIC. Elle concerne seulement les quatre premiers échelons du grade de gendarme et les élèves-gendarme.

– Pour un coût de 50 000 euros en 2016 et de 100 000 euros en année pleine, un positionnement fonctionnel des colonels est institué afin de valoriser le parcours professionnel du corps des officiers.

– Entrée en vigueur depuis avril 2015, la prime de maintien en activité des gendarmes adjoints volontaires représentera en 2016, un coût en année pleine de 680 000 euros. Elle vise à encourager les renouvellements des contrats afin de fidéliser davantage cette catégorie de personnels.

– L'alignement des primes dont bénéficient les personnels civils de la gendarmerie sur celles de leurs homologues des autres programmes du ministère de l'intérieur représentera un coût de 460 000 euros en 2016.

Enfin, la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire, déjà présentée par le Rapporteur spécial, s'appliquera pour les 12 255 gendarmes mobiles. Pour le programme 152, la première revalorisation au 1^{er} juillet 2015 représente un coût en année pleine de 4,17 millions d'euros ; la seconde hausse au 1^{er} janvier 2016 représente une dépense de 2,8 millions d'euros. Le coût total de l'indemnité, revalorisations comprises, s'élèvera à 49 millions d'euros pour la gendarmerie nationale en 2016.

Le plan de prévention des risques psycho-sociaux

Le directeur général de la gendarmerie nationale a présenté au Rapporteur spécial les mesures qu'il a engagées afin d'identifier les risques psycho-sociaux auxquels les gendarmes peuvent être confrontés sur leur lieu de travail, d'agir sur leurs causes et d'améliorer la qualité de vie au travail.

Un sondage relatif à la qualité de vie au travail a été diffusé à 25 000 personnels représentatifs de l'institution. Le croisement des résultats de ce sondage et des entretiens réalisés auprès des personnels a permis la mise en place de plans d'action au sein de chaque formation afin de repérer et de réduire les situations professionnelles fragilisantes.

Un réseau de spécialistes a été structuré à deux niveaux : 5 psychologues de l'administration centrale constituent une instance centrale de coordination ; 24 psychologues conseillers techniques régionaux sont présents au plus près des gendarmes.

Plus de 350 personnels ont déjà été formés à ce jour. Des formations seront, à brève échéance, systématiquement dispensées aux cadres dans les écoles de Rochefort et de Melun.

2. L'effort pour desserrer la contrainte

Les crédits hors titre 2 augmenteront de 1,36 %. Le programme *Gendarmerie nationale* prend sa part de l'effort de redressement des finances publiques mais son caractère prioritaire est manifeste, au regard de la norme de progression de la dépense publique. Néanmoins, ces montants demeureront inférieurs aux niveaux de renouvellement optimal des moyens, tel qu'ils ont été présentés au Rapporteur spécial par le directeur général de la gendarmerie nationale.

Sur la dotation totale hors titre 2 de 1 225,7 millions d'euros, en crédits de paiement, en hausse de 16,4 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement s'élèveront à 1 113,8 millions d'euros en baisse de 1,73 million d'euros et les dépenses d'investissement atteindront 103 millions d'euros, en hausse de 18,5 millions. Les crédits d'intervention constitueront le solde de 8,8 millions d'euros.

L'enveloppe des dépenses de fonctionnement est préservée : la baisse totale de 1,73 million d'euros représente un montant très inférieur aux économies liées à la baisse des cours du pétrole tant sur les enveloppes dédiées au chauffage des bâtiments (en baisse de 5 millions d'euros) que pour le carburant (en baisse de 2,3 millions d'euros). Et une marge de manœuvre supplémentaire est fournie par une baisse de 5 millions d'euros des crédits destinés aux changements de résidence, qui s'établiront à moins de 40 millions d'euros en crédits de paiement : les mouvements de personnels seront en effet optimisés par la modulation de la durée des affectations.

La baisse globale de - 0,16 % des dépenses de titre 3 n'interdit donc pas des hausses sectorielles de dépenses de fonctionnement sur des postes prioritaires : hausse de 1,5 million d'euros des dépenses de formation qui atteindront 13,32 millions d'euros, augmentation de 2,7 millions d'euros des frais de déplacement portés à 48,4 millions d'euros dont 2,4 au titre du plan de lutte contre le terrorisme pour financer l'activité des réservistes et celles des effectifs supplémentaires... Les moyens de fonctionnement courant des services sont donc préservés.

La combinaison des dépenses de maintenance lourde ou de maintien en condition opérationnelle, avec les dépenses d'investissement sectorielles, permettent de mesurer l'effort dans les trois principaux secteurs : l'immobilier, les véhicules et les systèmes d'information et de communication.

- *Le lancement effectif du plan d'urgence immobilier*

En 2016, 89,90 millions d'euros en autorisations d'engagement seront consacrés aux dépenses immobilières, dont 70 permettront de financer la deuxième année du plan triennal d'urgence pour le traitement des logements les plus délabrés du parc domanial.

La gendarmerie nationale gère en effet 75 000 logements dont environ 33 000 sont propriété de l'État et relèvent de France Domaine ; le reste est généralement loué par les communes d'implantation.

Or durant plusieurs années « blanches », seuls des moyens dérisoires étaient disponibles pour faire face aux opérations d'urgence. Lancé en 2015 et couvrant, jusqu'à 2020, une période de six ans, le plan d'urgence pour l'immobilier domanial de la gendarmerie, prévoit d'employer 70 millions d'euros par an à la remise aux normes de casernes. Ce plan est prioritairement destiné à l'entretien et la réhabilitation de l'existant en vue de résorber les principaux « *points noirs* » et d'éviter qu'il ne s'en crée de nouveaux.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette mesure indispensable d'amélioration des conditions de travail et de vie des militaires et de leur famille.

Au 31 juillet 2015, 22 millions d'euros de la première annuité ont permis d'initier 62 opérations de réhabilitation-maintenance. Les dépenses du premier semestre 2015 ont majoritairement financé des études dont les résultats permettent, au second semestre 2015, d'engager 14 opérations de travaux lourds de réhabilitation. Les premières livraisons de chantiers devraient donc intervenir au cours de l'année 2016. La dotation de 2016 permettra de poursuivre les opérations initiées au cours de la première annuité, d'en finaliser certaines et d'entamer de nouveaux projets.

Parmi les dépenses immobilières il convient également d'isoler plus de 27 millions d'euros en crédits de paiement au titre des différents partenariats public-privé conclus avant 2012 dans le cadre d'autorisations d'occupation temporaires : ils permettent de couvrir chaque année, pendant toute la durée du partenariat, les frais de financement, de fonctionnement et de maintenance immobilière.

Enfin, le Rapporteur spécial relève que, parmi les dépenses d'intervention, de titre 6, les montants de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,88 en crédits de paiement sont alloués aux subventions d'investissement aux collectivités territoriales qui financent des opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie ⁽¹⁾. Cette aide en capital représente 20 % des coûts plafonds des opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'autres collectivités. Le programme est alors limité à 20 équivalents unité-logement. L'aide est de 18 % dans les autres cas, le programme ne pouvant alors excéder 40 équivalents unité-logement. L'année 2016 devrait voir la livraison de 27 opérations comportant 142 logements et 27 hébergements destinés aux gendarmes adjoints volontaires.

(1) Décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie.

• *Les moyens de mobilité*

La gendarmerie nationale dispose d'un parc d'environ 30 000 véhicules terrestres. Les véhicules légers du parc opérationnel ont un âge moyen de 7 ans et 4 mois pour un kilométrage moyen de 155 000 km. Les deux-roues ont un âge moyen de 6 ans et 4 mois et un kilométrage moyen de 77 000 km. Le kilométrage moyen des véhicules a baissé de 16 000 km entre 2015 et 2014 en raison de la réforme prioritaire des véhicules présentant un kilométrage supérieur à 240 000 km.

En 2016, le budget de maintenance des véhicules s'établit à 21,57 millions d'euros, en hausse de 270 000 euros par rapport à 2015. L'enveloppe d'acquisition de moyens mobiles comportera 40 millions d'euros en autorisations d'engagement, comme en 2015, mais 37,76 en crédits de paiement, contre 28 en 2015 : ces enveloppes devraient permettre l'acquisition de 2 000 véhicules par an sur les deux années.

NOMBRE DE VÉHICULES AUTOMOBILES PAR CATÉGORIES, ENTRE 2011 ET 2015

	Véhicules légers	Motos	Transport en commun	Blindés	Poids lourds	Véhicules spéciaux	Total	Évolution
2011	25 247	3 942	309	146	696	2 838	33 178	
2012	24 356	3 615	266	158	643	2 348	31 386	-1 792
2013	23 984	3 466	266	158	647	2 276	30 797	- 589
2014	23 323	3 468	266	166	619	2 313	30 155	- 642
2015	23 755	3 373	267	167	623	2 356	30 541	+ 386

Source : Ministère de l'intérieur. Ces chiffres comprennent les véhicules loués.

Entre 2011 et 2014, la diminution du nombre de véhicules découlait, non pas d'une réévaluation à la baisse des besoins des services, mais d'acquisitions insuffisantes au regard du nombre de véhicules devenus inutilisables. Une rétractation importante du parc pouvait donc être constatée en 2012 : elle est fortement atténuée en 2013 et 2014 et, depuis 2015, on constate un nouveau développement du parc de véhicules, particulièrement au profit des véhicules légers (+ 432) et des véhicules spéciaux (+ 43).

C'est l'aboutissement de la hausse des commandes de véhicules passées de 916 en 2012 à 1 357 en 2013, 1 444 en 2014 et 2 099 en 2015 selon la dernière estimation présentée au Rapporteur spécial par le directeur général de la gendarmerie nationale.

Il convient cependant de noter qu'il en résulte en réalité une stabilité et non une augmentation du parc automobile opérationnel : les véhicules récemment acquis sont mis le plus rapidement possible à disposition des unités, tandis que les dossiers de réforme, non prioritaires d'un point de vue opérationnel, sont traités de manière différée et que les véhicules inutilisés contribuent à accroître le stock.

Cependant, le taux de disponibilité du parc opérationnel s'améliore : 88,12 % en 2013, 88 % en 2014 et 90,8 % estimés pour le premier semestre 2015.

Le respect des critères de réforme, désormais fixés à 8 ans et 200 000 km, nécessiterait l'acquisition de 3 000 véhicules par an, hors véhicules spécifiques tels que les poids lourds. Ceci correspond à un besoin annuel d'environ 60 millions d'euros. Cette cible ne pouvant pas être atteinte, la durée de service des véhicules a dû être prolongée pour atteindre dix ans.

La gendarmerie nationale possède également un parc de 56 hélicoptères, stable depuis 2014. Il est composé de :

– 15 hélicoptères EC 145 biturbines, dont l'âge moyen est de 11 ans, qui opèrent essentiellement dans les unités de montagne de métropole et d'outre-mer ;

– 15 hélicoptères EC 135 biturbines, dont l'âge moyen est de 5 ans, équipés d'un système de vidéo surveillance et dédiés aux missions de sécurité publique générale à proximité des bassins de délinquance, au profit des deux forces de sécurité ;

– enfin 26 hélicoptères Écureuils, âgés en moyenne de 31 ans : ils équipent des unités de plaine et des unités littorales ainsi que des unités ultramarines.

Le budget de maintenance en condition opérationnelle de cette flotte est inchangé à 22 millions d'euros en autorisations d'engagement afin de préserver un potentiel aérien global de 18 900 heures de vol en 2015 et 2016. Les marchés de maintenance sont mutualisés au sein de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD). Aucune dépense d'acquisition n'est programmée, en l'absence de perspectives de poursuite du remplacement des Écureuils par des EC 135.

Enfin, la gendarmerie dispose, dans ses unités nautiques littorales ou fluviales, de 34 embarcations lourdes dont la moyenne d'âge est de 21 ans. Onze ont pu être renouvelées au cours des quatre dernières années mais aucune n'a été achetée en 2015. Le renouvellement des 23 embarcations les plus anciennes est nécessaire mais le coût unitaire est d'environ 500 000 euros. En outre le parc de plus fort tonnage, les « vedettes », est déficitaire. Des canots légers, rigides ou pneumatiques, des pirogues et des canoës complètent la capacité nautique de la gendarmerie. L'âge moyen des embarcations légères est de 14 ans.

● *L'investissement dans les systèmes et la mobilité numériques*

Les dépenses au titre de l'acquisition, du fonctionnement et de la maintenance des systèmes d'information et de communications représenteront 89,81 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 23,41 millions d'euros, soit + 35,2 % par rapport à 2015.

L'augmentation provient pour 5,7 millions d'euros en crédits de paiement, du financement de projets figurant dans le plan de modernisation des systèmes d'information qui a défini les axes de développement et d'acquisition prioritaires. De nombreux systèmes sont mutualisés avec la police nationale.

La gendarmerie équipera également des « bulles tactiques », pour 1,7 million d'euros, afin de former une zone de communication radio-centrée autour des véhicules de patrouille, ce qui permettra au gendarme, sorti du véhicule, de rester en contact avec les centres opérationnels.

L'acquisition et la maintenance de 15 000 tablettes sont prévues pour 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 1 800 tablettes acquises en 2015 pour 3 millions d'euros. 1 000 véhicules de gendarmerie devraient ainsi être équipés en tablettes collectives.

Les outils numériques mobiles présentent en effet un grand intérêt pour des gendarmes appelés à intervenir à des distances souvent importantes de leurs brigades. Des tablettes tactiles et de téléphones multimédia peuvent rendre les gendarmes plus mobiles et plus présents sur le terrain : ils auront ainsi accès aux applications informatiques métiers, aux services collaboratifs et à la documentation nécessaires sans être contraints à un retour au lieu d'implantation de la brigade.

Aussi la gendarmerie nationale met en œuvre le projet NEOGEND qui expérimente le déploiement d'outils numériques individuels, afin de généraliser les solutions les plus opérationnelles. L'expérimentation débute fin 2015 dans le département du Nord, en partenariat avec la police nationale. Elle sera poursuivie dans le département de la Nièvre ce qui permettra de comparer les gains d'efficacité au regard des contraintes de la topographie, et la disponibilité des équipements selon les niveaux de couverture par les réseaux numériques. Elle devrait s'étendre en 2016 à une région pilote.

Le coût de ce projet est évalué à 15,7 millions d'euros sur la période 2015-2016, dont 13 inscrits en 2016, puis à 20 millions d'euros par an entre 2017 et 2019 : il s'agit de dépenses d'acquisition des équipements numériques et de forfaits de connexion, ainsi que de maintien en condition opérationnelle.

Le Rapporteur spécial salue cette initiative qui doit permettre aux gendarmes de rester toujours aussi proche des populations tout en disposant de l'ensemble des informations qui permettent de mieux prévenir les infractions ou interpellier leurs auteurs. S'adapter à la transformation numérique permet de répondre non seulement aux attentes de nos concitoyens mais également aux modes d'action des délinquants.

Le Rapporteur spécial invite donc la direction générale de la gendarmerie nationale à un suivi particulièrement attentif de cette expérimentation fin de garantir, dans le respect d'une enveloppe financière contrainte, que les outils déployés seront adaptés aux besoins métiers des personnels, et que ces derniers pourront pleinement se les approprier.

3. L'emploi militaire des forces de gendarmerie

La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale rappelle, à l'article à l'article L. 3211-3 du code de la défense que « *la gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois* ».

Lors de ses déplacements auprès des forces de la gendarmerie nationale, le Rapporteur spécial a pu constater que cet « *ADN militaire* » a des conséquences opérationnelles multiples au bénéfice de la sécurité de nos concitoyens.

Outre les garanties de disponibilité des forces et l'appui de la réserve opérationnelle, la dimension militaire s'exprime dans la capacité à contrôler un territoire ou un point de passage. Le contrôle des axes de circulation est ainsi essentiel pour lutter contre l'insécurité routière ou pour appréhender des malfaiteurs en fuite (plan épervier). Il l'est également, de façon croissante, pour repérer les auteurs de cambriolages, dans les zones périurbaines et rurales, où ils sont pratiqués aujourd'hui souvent de façon sérielle et rapprochée dans le temps.

Mais la qualité de force armée emporte au premier chef l'exercice de missions proprement militaires, retracé dans l'action 6 du programme qui comporte, en 2016, 133,2 millions d'euros de crédits de paiement comme en autorisations d'engagement, soit 1,6 % des crédits de la mission. Ce montant est en recul de près de 15 % par rapport à 2015 où 156,6 millions d'euros sont inscrits.

La performance du programme 152 s'apprécie ainsi au regard d'un objectif numéro 6 « *Garantir l'exercice des missions militaires* », qui comporte un sous-indicateur : le taux d'engagement des unités dans les missions militaires, calculé à partir du volume horaire annuel d'activités consacrées à des missions militaires rapportées au volume horaire annuel total. L'objectif est de maintenir ce taux en dessous de 5 %. Il est de 3,8 % en 2013 et de 3 % en 2014.

Il peut s'agir, sur le territoire Français, de la protection des forces nucléaires stratégiques, des édifices militaires et des « points sensibles », du traitement des infractions militaires telles que la désertion ou de l'administration des réserves et de la préparation à la mobilisation.

• *Les effectifs déployés en opérations extérieures*

Une composante éminente de ces emplois militaires concerne, à l'étranger, la défense des personnels et enceintes diplomatiques ainsi que la participation aux opérations extérieures, 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.

En 2015, la gendarmerie nationale est engagée dans dix-sept opérations extérieures, dans des cadres civils et militaires, sur douze théâtres d'opérations. Elle concourt ainsi à l'action de la France à l'étranger pour la stabilisation de pays ou de régions en crise, le développement des capacités des pays hôtes, la sécurité de nos représentants et de nos ressortissants, et plus largement la préservation de l'influence et des intérêts nationaux.

Au 30 juin 2015, 103 officiers et sous-officiers interviennent sur douze théâtres d'opération. Ceci représente une baisse de 69 personnels par rapport à 2014, succédant à une baisse de 90 personnels en 2014 : depuis 2013, la sollicitation au titre des opérations extérieures a donc diminué de plus de 60 %.

Les théâtres d'opérations principaux se sont déplacés de l'Afghanistan et des Balkans vers l'Afrique francophone, et en particulier vers la bande sahélo-saharienne, comme l'indique le tableau ci-après.

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE DÉPLOYÉS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Opération	Effectifs
Haiti : ONU (MINUSTAH)	2
Irak : renforts pour la garde de l'ambassade	28
Kosovo : mission civile Eulex	7
Liban : ONU (FINUL)	4
Mali : EUCAP Sahel, ONU (MINUSMA) et Barkhane	22
Niger : EUCAP Sahel et opération Barkhane	7
Centrafrique : Sangaris et EUFOR MINUSMA	9
Côte d'Ivoire : Licorne et ONUCI	10
République Démocratique du Congo : ONU (MONUSCO)	5
Tchad : opération Barkhane	5
Jordanie : opération Chammal	3
Ukraine	1
TOTAL	103

Source : ministère de l'intérieur.

Les opérations extérieures occasionnent des surcoûts de masse salariale mais également de dépenses de fonctionnement et d'investissement sur l'action 4 du programme. Le montant total des surcoûts est de 10,1 millions d'euros de crédits de paiement en 2015, en recul depuis 2012 où il s'élevait à 25,7 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial souligne que les menaces auxquelles nos concitoyens sont confrontés s'établissent dans un continuum entre sécurité extérieure et intérieure : la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures établit donc un lien entre ces deux dimensions, pour un coût et des effectifs contenus. La gendarmerie en tire des enseignements opérationnels qui peuvent être déclinés dans de nombreux domaines : il s'agit d'un atout dans la lutte contre les grands trafics illicites de drogues, d'armes ou d'êtres humains, les filières d'immigration illégale, ainsi que le terrorisme et ses bases arrière.

● *La réserve opérationnelle*

La réserve opérationnelle manifeste de façon éminente, par son mode de recrutement et de formation, la dimension militaire de la gendarmerie et l'importance du lien armée-nation. Le niveau activité de la réserve opérationnelle est tributaire des crédits de rémunération qui lui sont consacrés. Ils ont longtemps été en baisse : de 49,8 millions d'euros dépensés en 2011 pour plus de 628 000 journées d'activité pour plus de 23 600 réservistes, intervenant plus de 26 jours par an, le budget alloué s'est établi à 39,5 millions d'euros en 2014, pour 468 000 journées d'activité soit 20 jours par réserviste par an.

Les montants inscrits pour 2016 sont à nouveau en hausse : 49,1 millions d'euros dont 9,1 au titre du plan de lutte contre le terrorisme.

Les réservistes de la gendarmerie sont en effet pleinement intégrés dans le dispositif de lutte contre le terrorisme. Sous forme de détachements autonomes de surveillance et d'intervention, ils renforcent les unités territoriales. Ils participent à la sécurité et à la surveillance des sites sensibles par une action visible sur le terrain. Ils renforcent également le dispositif de renseignement et d'information : ils sont autant de capteurs actifs, par la diversité de leurs lieux de résidence et des milieux socioprofessionnels auxquels ils appartiennent.

S'y ajoute la réserve citoyenne de la gendarmerie qui compte 1 304 membres au 30 juin 2015, complémentaire de la réserve opérationnelle, et composée de volontaires bénévoles agréés par l'autorité militaire qui apportent un concours dans des domaines de compétences très divers.

Si la gendarmerie emploie les réservistes pour plus de 80 % à des missions opérationnelles, il convient de souligner qu'elle est également sollicitée de façon importante et croissante pour leur formation.

Les « opérations intérieures »

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 2014, dernière donnée disponible s'élève à 19,35 millions d'euros de crédits de paiement pour des dépenses de titre 2 et 27,67 millions d'euros pour dépenses hors titre 2.

Les opérations intérieures, dites « OPINT » par opposition aux opérations extérieures, sont les opérations qui engagent 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 à des événements planifiés ou imprévisibles.

Il s'agit par exemple de l'opération « Harpie » engagée en Guyane depuis février 2008 et menée conjointement par les forces de gendarmerie et l'armée. 350 membres des forces armées et 200 gendarmes sont déployés en permanence, pour neutraliser les flux logistiques des orpailleurs sur les réseaux fluviaux et pour démanteler, en forêt, les sites d'exploitation d'or illégaux.

Le Rapporteur spécial relève que les dépenses de renforcement permanent, bien que pérennes et donc prévisibles, ne sont pas détaillées en loi de finances initiale, ce qui contrevient au principe de sincérité budgétaire.

IV. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

Ce programme retrace les moyens mis en œuvre par le ministère de l'intérieur en matière de sécurité routière afin d'analyser les causes de l'insécurité routière, de mener des actions locales et d'éducation routière ainsi que des campagnes de communication nationales.

Ces crédits constituent une part minime des moyens mobilisés par les pouvoirs publics pour conduire la politique de lutte contre l'insécurité routière. Les programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités* retracent par exemple la contribution de chacune des forces à la sécurité routière au moyen d'actions spécifiques comportant des dépenses de titre 2. Elles s'élèveront, en 2016, à 460,6 millions d'euros en crédits de paiements et en autorisations d'engagement pour le programme 176 et à 744,5 pour le programme 152.

À cet aune, les moyens mobilisés par le programme 207 sont modestes. Ils permettent particulièrement de conduire, à l'égard des jeunes de 18 à 24 ans, une politique de prévention et de formation. Les priorités opérationnelles identifiées concernent la lutte contre l'alcool et les stupéfiants et des actions de sensibilisation en faveur de la sécurité des deux-roues motorisés. Le programme vise également à poursuivre en 2016 la réorganisation en profondeur du service public de l'éducation routière et du permis de conduire débutée en 2014.

- *Le mouvement de diminution des crédits se ralentit*

Les crédits du programme s'élèveront en 2016 à 39,45 millions d'euros, identiques en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et en baisse de 2 millions d'euros, soit 4,8 %, par rapport à 2015.

Cette diminution poursuit un mouvement de repli entamé en 2013, mais qui est atténué par rapport à la baisse de 2,9 millions d'euros (– 6,1 %) prévue en 2015.

Le programme ne compte aucun emploi, tous ses agents relevant du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

L'action 1 *Observation, prospective, réglementation et soutien au programme* sera dotée, en 2016, de 2,95 millions d'euros, en baisse de 350 000 euros, soit 10,6 % : ces dépenses de fonctionnement et d'intervention permettent de mener des études et des expérimentations afin de mieux appréhender les risques liés à l'insécurité routière, de diffuser les informations et recommandations susceptibles d'améliorer la connaissance des risques par les conducteurs, et donc de modifier les comportements ; l'action vise enfin à évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre l'insécurité routière.

L'action 2 *Démarches interministérielles et communication* sera dotée de 14,97 millions d'euros, en baisse de 1,6 million d'euros soit 9,7 % : ces dépenses de fonctionnement et d'intervention couvrent en premier lieu les dépenses liées à la préparation et l'animation de la politique interministérielle de sécurité routière qui inclue le pilotage des évolutions de la réglementation routière en matière de signalisation, d'équipements de la route et de circulation.

L'action 2 retrace également les dépenses liées à la communication gouvernementale qui cherche à sensibiliser le public, notamment les jeunes, aux risques liés à la route. Ces dépenses de communication ont connu une forte décreue depuis trois ans. En 2013, la dotation votée en loi de finances initiale s'élevait à 12,05 millions d'euros et a été exécutée à hauteur de 11,31 millions d'euros, compte tenu de l'annulation de la réserve de précaution. En 2014, la dotation de 9,53 millions d'euros, en forte baisse, a été exécutée à hauteur de 134 %, 12,75 millions d'euros ayant été nécessaires pour engager les campagnes nationales de communication : ils ont été mobilisés par redéploiements au sein du programme.

Le Rapporteur spécial constate donc que l'écart se creuse entre le dernier montant connu en exécution, celui de 2014, et les dotations inscrites par la suite : 7,04 millions d'euros dans la loi de finances pour 2015 et 6,72 inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016. Or les marges de manœuvre qui existaient encore, au niveau du programme, en 2014, ont été effacées par la diminution des crédits du programme intervenue depuis lors.

Le Rapporteur spécial considère donc qu'il est nécessaire de maintenir des dotations conséquentes en matière de communication afin de continuer de toucher la population générale tout en visant plus finement des publics cibles.

Enfin, l'action 3 *Éducation routière* est dotée de 21,53 millions d'euros ; montants stabilisés par rapport à 2015 : ces dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, sont destinées à l'organisation des examens du permis de conduire et au fonctionnement du réseau d'éducation routière.

Plusieurs réformes engagées pour simplifier l'accès au permis de conduire vont contribuer à améliorer l'emploi des crédits de cette action.

Il s'agit tout d'abord de favoriser l'apprentissage anticipé de la conduite (AAC), la conduite dite accompagnée. Le décret n° 2014-1295 du 31 octobre 2014 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, a porté de 16 ans à 15 ans l'âge à partir duquel il est possible de débiter ce mode d'apprentissage. Les candidats pourront ainsi acquérir plus d'expérience en parcourant plus de kilomètres. De même, il permet de passer l'épreuve théorique générale - le code - dès l'âge de 15 ans et l'épreuve pratique du permis de conduire dès 17 ans et demi, contre 18 auparavant, sans incidence sur l'obligation de conduire accompagné jusqu'à 18 ans. La validité du code passe de trois à cinq ans afin d'allonger le délai laissé aux candidats pour passer l'épreuve pratique du permis de conduire.

Le Rapporteur spécial relève que, pour faire connaître ces nouvelles mesures, une vaste campagne de communication a été réalisée fin 2014 et début 2015, principalement composée de spots radio et d'informations diffusés sur internet, ce qui conforte son appel à préserver les crédits de communication du programme.

Le second objectif de l'action 3 est de réduire les délais d'attente pour passer l'examen du permis de conduire. Plusieurs mesures en ce sens figurent dans la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Des organismes agréés se verront confier le passage de l'épreuve théorique générale. Des catégories supplémentaires d'agents publics et de contractuels pourront faire passer l'épreuve pratique du permis de conduire de catégorie B dans les départements accusant un délai d'attente important entre la première et la deuxième présentation. Des organismes privés pourront se voir confier le passage des épreuves pratiques du groupe lourd lorsque ceci constitue une obligation professionnelle ou permet d'acquérir un diplôme. Les mesures réglementaires d'application sont attendues pour le tout début de l'année 2016.

● *La trajectoire d'amélioration de la sécurité routière est fragilisée*

L'évolution de la mortalité routière sur longue période manifeste l'efficacité de la politique de sécurité routière : le nombre annuel de morts sur la route est passé de 18 000 en 1970 à 8 000 en 1999 et a été inférieur à 3 300 en 2013.

Toutefois, les premières estimations de l'accidentalité routière en 2014 sont moins favorables : 3 557 personnes ont perdu la vie sur les routes de France (+ 3,8 %), dont 3 384 en métropole (+ 3,4 %) et 173 dans les départements d'outre-mer (+ 8,8 %). La mortalité s'est accrue de 130 décès par rapport à 2013 (116 en métropole, 14 outre-mer).

**L'AUGMENTATION DE L'ACCIDENTALITÉ EN FRANCE MÉTROPOLITAINE
ENTRE 2013 ET 2014**

	Accidents corporels	Tués à 30 jours	Blessés	<i>dont blessés hospitalisés</i>
2013	56 812	3 268	70 607	25 966
2014	58 191	3 384	73 048	26 635
Évolution	+ 1 379	+ 116	+ 2 441	+ 669
%	+ 2,4 %	+ 3,4 %	+ 3,3 %	+ 2,5 %

Source : Ministère de l'intérieur.

Ces résultats placent la France au quatorzième rang de l'Union européenne. Alors que la moyenne européenne s'établit à 51 décès par million d'habitants, en France, 54 personnes ont été tuées par million d'habitants, 53 en métropole et 83 dans les départements d'Outre-mer. En métropole, sur la période 2012-2014, seuls 30 départements sont en dessous de la moyenne nationale.

Les résultats définitifs pour 2014 paraissent éloigner de l'objectif, fixé par le ministre de l'intérieur dès 2012, de réduire le nombre de décès annuels sur la route à 2 000 d'ici 2020.

Si les baisses de la mortalité enregistrées en 2012 et 2013 ont compensé la quasi-stagnation intervenue entre 2010 et 2011, la hausse de 2014 par rapport à 2013 nécessitera un rattrapage dans les années à venir.

Aussi, le Gouvernement a souhaité donner sans attendre un nouvel élan à la lutte contre l'insécurité routière.

● *Les mesures mises en œuvre en 2015*

Dès le début de l'année 2015, le ministre de l'intérieur a présenté un plan de vingt-six mesures articulées autour de quatre axes : le Rapporteur spécial a pu constater que dix-neuf de ces mesures sont d'ores et déjà mises en œuvre.

Parmi les mesures relevant premier axe *Sensibiliser, prévenir, former*, la réforme du permis de conduire est effective. Elle constitue un élément fondamental pour améliorer la qualité de la conduite des jeunes conducteurs. De même un module de sensibilisation à la sécurité routière est organisé en classe de seconde dès la rentrée 2015. Le site de la délégation à la sécurité et à la circulation routières comporte désormais une rubrique « à l'épreuve des faits » qui fournit une information particulièrement bien conçue pour lutter contre les idées reçues et représentations erronées. Enfin les médecins agréés à la visite médicale du permis de conduire sont mieux formés au dépistage précoce des addictions à l'alcool et aux stupéfiants.

Le deuxième axe *protéger les plus vulnérables* a permis de mettre en œuvre des mesures relevant du plan d'action en faveur des mobilités actives (PAMA) initié par le ministère des transports : les maires peuvent abaisser la vitesse maximale autorisée sur des plus grandes parties d'une agglomération et peuvent renforcer les sanctions pour les conducteurs qui stationnent sur les passages piétons, les trottoirs ou les pistes cyclables. Depuis le 1^{er} juillet 2015, l'alcoolémie maximale autorisée chez les conducteurs novices disposant d'un permis probatoire est abaissée à 0,2 gramme par litre, contre 0,5 gramme par litre pour les autres conducteurs : un tel taux interdit la moindre consommation d'alcool avant de « prendre le volant ».

Le troisième axe *lutter contre les infractions graves* a permis la mise en œuvre d'une observation de l'impact de la diminution de la vitesse maximale sur certains tronçons de route à double sens identifiés comme particulièrement accidentogènes, dans les départements de la Haute-Saône, de la Drôme, de la Nièvre et de l'Aube. La lutte contre les dangers du téléphone au volant est renforcée par l'interdiction du port d'oreillettes et d'écouteurs par les conducteurs, y compris pour les vélos, depuis le 1^{er} juillet 2015.

Enfin le quatrième axe, *améliorer la sécurité des véhicules et des infrastructures* a conduit à installer sur les panneaux « sens interdit » un fond rétro-réfléchissant visant à alerter les conducteurs désorientés et de réduire les risques de contresens sur autoroute.

- *Les mesures supplémentaires présentées par le Premier ministre*

Une seconde série de mesures a été annoncée par le Premier ministre, le 2 octobre 2015, lors de la tenue d'un comité interministériel de la sécurité routière.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette nouvelle étape, majeure, pour la sécurité routière. Elle devrait permettre de réduire de façon décisive les comportements les plus accidentogènes. Elle tient compte du rôle des nouvelles technologies dans la sécurité des déplacements routiers. Le plan renouvelle également la stratégie de déploiement des radars.

Parmi les vingt-deux mesures figurant dans ce plan d'action interministériel, un premier volet conséquent permettra d'intensifier la lutte contre les comportements dangereux.

À cette fin, le nombre de zones sécurisées par des dispositifs de contrôle automatisé sera multiplié par quatre : elles pourront comporter des radars leurres. Des radars multifonctions permettront d'élargir la palette des infractions constatables. Le nombre de radars passera de 4 200 à 4 700, à échéance de trois ans. L'utilisation de drones au service de la sécurité routière sera expérimentée.

Afin d'augmenter le nombre de contrôles des conduites sous stupéfiant, la prise de sang en milieu médical sera remplacée par un test salivaire de confirmation, effectué au bord de la route : cette mesure accroîtra la disponibilité des forces de sécurité et rejoint les recommandations plus générales du Rapporteur spécial en la matière. Le recours à l'éthylotest antidémarrage sera renforcé. En cas de conduite avec un permis falsifié, un délit spécifique sera établi, permettant de confisquer le véhicule.

Ces mesures visent également à mieux protéger les personnes les plus vulnérables. Un contrôle technique pour la vente de deux-roues motorisés d'occasion sera instauré à échéance de deux ans. Afin de limiter les blessures graves, le port de gants homologués sera obligatoire pour les usagers de deux-roues motorisés. Les usagers de bicyclettes âgés de moins de douze ans devront porter un casque certifié.

Enfin, pour renforcer l'égalité de nos concitoyens devant la sanction, il sera institué une contravention de non-révélation de l'identité du conducteur par le représentant d'une personne morale propriétaire du véhicule en infraction. De même, un nouveau fichier des conducteurs non domiciliés en France mentionnant ceux qui n'ont pas payé leurs amendes forfaitaires majorées permettra de restaurer l'égalité de traitement entre les conducteurs français et étrangers, et d'améliorer le recouvrement des amendes.

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

L'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a institué le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* : ses recettes sont constituées par les amendes sanctionnant les infractions au code de la route, encaissées par l'État qui en assure le recouvrement.

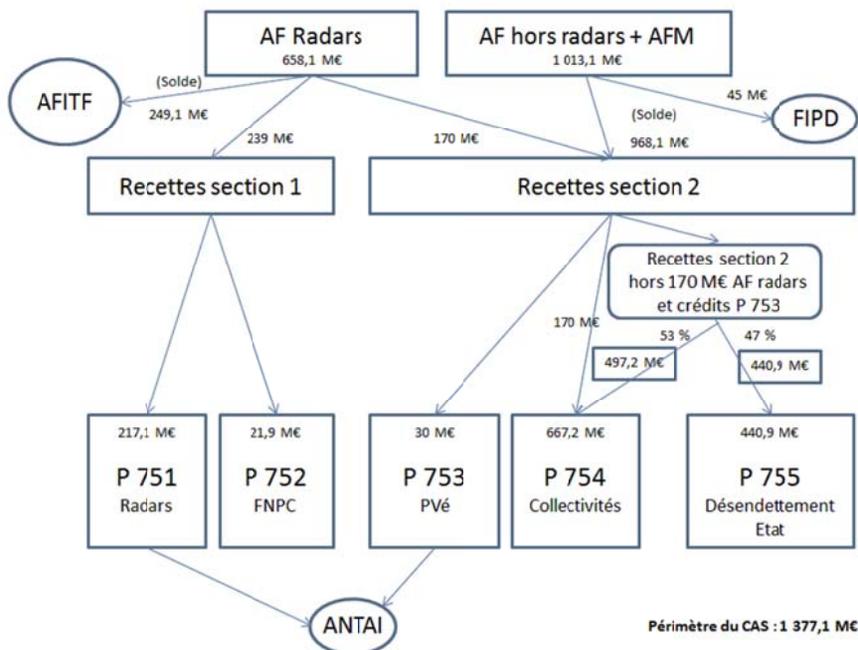
Conformément à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le CAS retrace des « *opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Le « CAS Radars » est alimenté par trois catégories de recettes :

- les amendes forfaitaires faisant suite aux infractions relevées par les « *dispositifs de contrôle automatisé* », les radars, dites « AF radars » ;
- les autres amendes de la police de la route et du stationnement forfaitaires, dites « AF hors radars » ;
- les amendes forfaitaires majorées pour retards de paiement, dites « AFM ».

Le schéma ci-après présente les modalités de partage de ces recettes en indiquant les montants de produits estimés en 2015.

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DU PRODUIT DES AMENDES EN 2015



Source : projet de loi de finances pour 2015.

● *L'attribution de recettes au compte d'affectation spéciale*

Le II de l'article 49 de la loi de finances pour 2006 définit l'affectation des recettes des amendes radars. Il prévoit expressément que 409 millions d'euros sont affectés au compte d'affectation spéciale et répartis successivement entre deux sections de ce compte : d'abord, à hauteur de 239 millions d'euros, à la première section dénommée *Contrôle automatisé*, et ensuite, à hauteur de 170 millions d'euros, à la deuxième section dénommée *Circulation et stationnement routiers*.

Ce même II prévoit que si la recette dépasse 409 millions d'euros, le solde n'est pas affecté à la première section du compte d'affectation spéciale mais à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le B du I de ce même article prévoit que la deuxième section du compte d'affectation spéciale perçoit une recette supplémentaire : le produit de l'ensemble des autres amendes forfaitaires de la police de la circulation ainsi que des amendes forfaitaires majorées.

Cependant il est expressément prévu que, préalablement au versement de cette seconde catégorie de recettes à la deuxième section du compte d'affectation spéciale, la somme de 45 millions d'euros est attribuée au fonds interministériel de prévention de la délinquance.

- *Les programmes financés par le compte d'affectation spéciale*

La part du produit de ces amendes affectée au compte d'affectation spéciale est répartie entre cinq programmes, les deux premiers financés par la première section du compte, les trois suivants financés par sa deuxième section.

Le programme 751 *Déploiement et maintenance des dispositifs de contrôle automatisé* couvre les coûts de développement et de maintien en condition opérationnelle des radars et une partie de la subvention à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), pour le fonctionnement et l'exploitation du Centre national du traitement situé à Rennes. Environ 4 200 dispositifs de contrôle sont déployés fin 2015, contre 4 021 comptabilisés fin 2012.

Le programme 752 *Fichier national du permis de conduire* comporte les dépenses liées à la gestion des droits à conduire (le permis à points) et à la modernisation du Fichier national du permis de conduire (FNPC).

Le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routier* complète la subvention attribuée à l'ANTAI au titre du déploiement et de la gestion du procès-verbal électronique (PVé) : 15 915 boîtiers de verbalisation électronique étaient en service en 2014.

Le programme 754 contribue à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation.

Enfin le programme 755 *Désendettement de l'État* consiste en réalité en un versement au budget général de l'État au titre des recettes non fiscales.

- *Le fléchage des recettes vers les programmes*

Les produits attribués à chacune des sections sont répartis entre les différents programmes selon des règles définies à l'article 49 de la loi de finances pour 2006 et dont les montants sont récapitulés à l'état D annexé à chaque loi de finance.

La répartition des recettes de la première section entre les programmes 751 et 752 est définie directement à l'état D, annexe de l'article 26 du présent projet de loi de finances.

Concernant l'attribution des recettes de la deuxième section :

- le montant attribué au programme 753 pour gérer le procès-verbal électronique est défini directement à l'état D ;

- le programme 754 qui finance les politiques conduites par les collectivités territoriales bénéficie en premier lieu des 170 millions d'euros issus des amendes radars, ainsi que le prévoit expressément l'article 49 de la loi de finances pour 2006. Ce programme perçoit en outre une part, fixée à 53 % par ce

même article, du solde des recettes de la deuxième section, c'est-à-dire de l'ensemble des recettes de la section issue des amendes hors radars ou majorées, minorées du montant préalablement attribué au programme 753.

— enfin le programme 755 qui contribue au désendettement de l'État perçoit le solde des recettes de la deuxième section du compte d'affectation spéciale, soit 47 % des recettes, partagées avec le programme 754, issues des amendes hors radars ou majorées.

● *Les recettes attendues en 2016*

Les montants des recettes du compte d'affectation spéciale pour l'année 2015 ne seront connus qu'en février de l'année prochaine. Dès lors le projet de loi de finances établit des prévisions pour l'exercice à venir à partir des tendances enregistrées de 2014 à début 2015.

Ces prévisions font état d'une hausse du produit des amendes radars qui passerait de 658,1 millions d'euros à 672,3 (+ 2,15 %) alors que le produit des autres amendes passerait de 1 013,1 millions d'euros à 1 008,6, en baisse de 0,4 %.

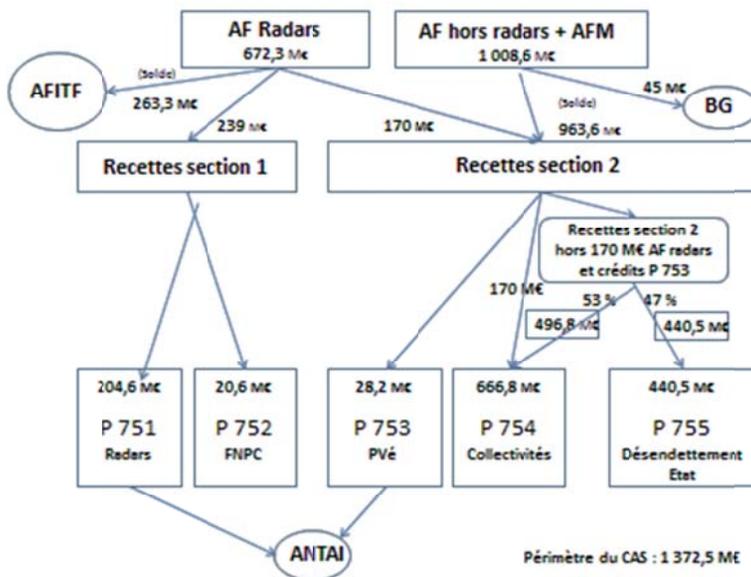
Mais le compte d'affectation spéciale ne bénéficie pas du dynamisme du produit des amendes radars puisque les montants attribués sont définis forfaitairement : l'augmentation bénéficie à l'AFITF, attributaire du solde qui passerait de 249,1 millions d'euros à 263,3, en hausse de 5,7 %.

La baisse de 4,6 millions d'euros du produit attendu au titre des autres amendes aboutit à une diminution d'un même montant des recettes de la deuxième section du compte d'affectation spéciale, attributaire d'un montant variable après versement du forfait de 45 millions d'euros destiné au FIPD⁽¹⁾.

Au total les recettes du compte d'affectation spéciale passeraient donc de 1 377,1 milliards d'euros en 2015 à 1 372,6 en 2016, en retrait de 4,5 millions d'euros, soit - 0,34 %. La répartition, en 2016, entre les différents programmes est détaillée dans le schéma ci-après.

(1) L'article 17 du projet de loi de finances pour 2016 supprime la mention du FIPD à l'article 49 de la loi de finances pour 2006, remplacée par un versement au budget général. Il s'agit de tirer la conséquence de la suppression de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui gérait ce fonds pour le compte de l'État. Les mêmes montants seront désormais attribués au FIPD au travers du programme 122 Concours spécifiques et administration de la mission Relation avec les collectivités locales.

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DU PRODUIT DES AMENDES EN 2016



Source : projet de loi de finances pour 2016.

Le programme 751 (*Radars*) devrait percevoir 204,6 millions d'euros, en baisse de 5,75 %.

Le programme 752 (*Fichier national du permis de conduire*) recevrait 20,6 millions d'euros, en baisse 5,9 %.

Les recettes de la première section qui financent ces deux programmes étant fixes à 239 millions d'euros, il en résulte un solde positif de 14 millions d'euros, maintenu dans le compte d'affectations spéciales, non réparti.

Les crédits du programme 753 (*Procès-verbal électronique*) s'élèveraient à 26,2 millions d'euros, contre 30 en 2015, en baisse de 12 %.

Le programme 754, destiné à l'équipement des collectivités territoriales serait crédité de près de 666,8 millions d'euros, montant quasi-stable par rapport aux 667,2 millions d'euros inscrits pour 2015.

Les montants attribués au programme 755 (*Désendettement de l'État*) seraient également stables à 440,5 millions d'euros contre 440,9 en 2015.

• *Les conséquences de la dépenalisation des amendes de stationnement*

Alors que les collectivités territoriales perçoivent directement le produit des redevances de stationnement payées sur leur territoire, les amendes de stationnement sont mutualisées au sein du compte d'affectation spéciale au même titre que les autres amendes.

Le produit des amendes de stationnement devrait s'élever à 202 millions d'euros en 2016, ce qui représente 20 % du produit de l'ensemble des amendes forfaitaires hors radar.

Ce produit est donc aujourd'hui affecté à la deuxième section du compte d'affectation spéciale, y compris aux fins de désendettement de l'État, selon la clé de répartition déjà mentionnée, définie à l'article 49 de la loi de finances pour 2006, de 53 % pour les collectivités territoriales (programme 754) et 47 % pour l'État (programme 755), déduction faite des montants finançant le procès-verbal électronique (programme 753).

Or l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles supprime la pénalisation du défaut de paiement des tarifs de stationnement sur voirie : il lui substitue la faculté pour les collectivités territoriales d'imposer le paiement d'un « forfait de post-stationnement » qui remplace l'amende actuelle.

En conséquence les amendes de stationnement payant ne viendront plus alimenter le compte d'affectation spéciale. Ceci diminuera d'autant les recettes de sa deuxième section et représenterait pour l'État une perte de recettes de l'ordre de 95 millions d'euros (47 % de 202 millions d'euros).

Le dispositif conduirait également à un redéploiement inégalitaire des nouvelles recettes entre collectivités territoriales en diminuant de 107 millions d'euros en 2016 (53 % de 202 millions d'euros) les montants du programme 754.

En effet celles-ci font aujourd'hui l'objet d'une répartition à effets péréquateurs entre catégories de collectivité. Cette répartition est effectuée par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, selon trois modalités différentes, définies par les articles L. 2334-24 et L. 2334-25 et les articles R. 2334-10 à R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales, et résumées dans l'encadré ci-après.

Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant des compétences de voirie, transports en commun et stationnement, dont la population dépasse 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 même compétence, dont la population est inférieure à 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 opérée par le conseil départemental 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), pour 50 % du produit, la région, pour 25 %, et enfin les communes et EPCI pour 25 %.

La perception directe par les collectivités territoriales des redevances établies sur leur territoire fera des collectivités qui n'ont pas instauré de redevances de stationnement et de post-stationnement des perdantes nettes de la réforme particulièrement en zone rurale. Pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, la perte de recettes estimée s'élèverait à 10 millions d'euros.

Aussi, le VI de l'article 63 de la loi du 27 janvier 2014 prévoit le principe de la compensation, dans la plus prochaine loi de finances, de la perte nette de recettes constatée à la fois pour l'État et pour les collectivités territoriales.

En conséquence, l'article 17 du projet de loi de finances pour 2016 modifie l'article 49 de la loi de finances pour 2006 afin de définir les modalités de cette compensation dans le compte d'affectation spéciale. L'entrée en vigueur de ces modifications est repoussée au 1^{er} janvier 2018, compte tenu du report à cette même date de la dépenalisation des amendes de stationnement.

La clé de répartition des recettes affectées à la deuxième section du compte d'affectation spéciale provenant des différentes amendes hors radars n'est pas modifiée. La compensation proviendra d'un prélèvement sur les 170 millions d'euros de recettes au titre des radars aujourd'hui affectées au programme 754 : ce montant sera diminué à due concurrence de la perte nette de recettes constatées pour l'État. Cette compensation se traduira donc par une diminution du montant des crédits inscrits au programme 754. La compensation à destination des collectivités territoriales proviendra d'une modification, par voie réglementaire, des modalités de répartition du produit des autres amendes de police entre collectivités territoriales, sans effet sur le montant des crédits inscrits au programme 754.

• *Les montants répartis entre collectivités territoriales*

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.

Les dernières données disponibles établissent la répartition en 2014 des contraventions dressées en 2013. Elle est indiquée dans le tableau ci-après, qui montre une diminution des montants versés, à des degrés variables, pour les différentes catégories de bénéficiaires.

LA RÉPARTITION DES GRANDES MASSES DU PROGRAMME 754

(en euros)

	Répartition 2013 des contraventions 2012	Répartition 2014 des contraventions 2013	Variation 2014/13
Communes de plus de 10 000 habitants et EPCI	356 935 866	331 420 163	- 7,15 %
Communes de moins de 10 000 habitants (attributions perçues par les conseils généraux)	64 215 608	56 316 520	- 12,3 %
Région Ile-de-France	62 489 047	60 609 258	- 3 %
Syndicat des transports d'Île de France	124 978 095	121 218 515	- 3 %

Source : ministère de l'intérieur.

Les projets éligibles

Les sommes allouées alimentent la section d'investissement du budget des collectivités territoriales. En application de l'article R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales elles doivent financer exclusivement les opérations suivantes :

En matière de 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.

En matière de 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 du produit des amendes par les collectivités territoriales qui en bénéficient.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2015 à 9 heures 30 ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Sécurités.

Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission adopte l'amendement II-228 du Gouvernement.

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

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

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– le **8 juillet 2015**, visite de l’office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) en présence de M. Frédéric Veaux, directeur central adjoint de la police judiciaire.

– le **16 septembre 2015**, visite, à Satory, du Groupement d’intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) en présence du Colonel Hubert Bonneau, commandant du GIGN.

– le **23 septembre 2015**, visite, à Bièvres, de l’unité Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion (RAID) en présence du contrôleur-général Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID.

– le **12 octobre 2015**, Général d’armée Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) et le colonel Jean-Pierre Aussenac, chef du bureau de la synthèse budgétaire.

– le **16 octobre 2015**, déplacement dans le département du Cher.

– à Saint-Amand-Montrond, visite de la communauté de brigades de gendarmerie en présence du commandant Olivier Croutte, chef d’escadron, et du capitaine Guy Ombret, commandant de la communauté de brigades.

– à Bourges :

- Visite du groupement de Gendarmerie départementale du Cher en présence du lieutenant-colonel Stéphane Paulin, commandant du groupement de gendarmerie du Cher et du lieutenant-colonel Christophe Gouyette, adjoint du commandant du groupement ;

- Visite du Commissariat de secteur Nord et de l’Hôtel de Police en présence de Mme Brigitte Siffert, commissaire divisionnaire, directrice départementale de la sécurité publique et de M. Édouard Malis, commissaire de Police, directeur départemental adjoint.

– le **20 octobre 2015**, M. Jean-Marc Falcone, préfet, directeur général de la police nationale (DGPN), M. Sébastien Daziano, sous-directeur des finances et du pilotage à la direction des ressources et des compétences de la police nationale et M. Emmanuel Dupuis, conseiller budgétaire du DGPN.