



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 39

SÉCURITÉS :

POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE

**CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT
ROUTIERS**

Rapporteurs spéciaux : MME NADIA HAI ET M. ROMAIN GRAU

Députés

SOMMAIRE

	Pages
DONNÉES CLEFS	5
INTRODUCTION : LA PROGRAMMATION POUR 2019 CONFIRME ET AMPLIFIE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS	7
I. DES MOYENS HUMAINS, BUDGÉTAIRES ET OPÉRATIONNELS RENFORCÉS POUR LES POLICIERS ET LES GENDARMES	8
A. UN BUDGET VERTUEUX ET AMBITIEUX POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	8
1. Une programmation maîtrisée et sincère	8
2. La police et la gendarmerie restent confrontées à des défis d'ampleur	9
a. Le déploiement du plan quinquennal de recrutement	9
b. L'élimination des tâches indues et une réforme de la procédure pénale pour une simplification du travail des forces de l'ordre	10
c. Le numérique dans l'optimisation de l'activité de la police et de la gendarmerie ..	11
d. La rénovation des parcs automobile et immobilier	12
e. Les travaux du Parlement et de la Cour des comptes	13
B. PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE	14
1. La lutte contre la délinquance et la coopération avec l'autorité judiciaire : plus de la moitié des crédits	15
a. Une priorité affichée	15
b. L'indispensable effort en faveur de la filière de l'investigation	16
2. Le maintien de l'ordre, la police administrative de la route et le contrôle des frontières : des enveloppes maintenues	17
3. Les fonctions de soutien gagnent en efficience	18
4. La dotation des opérateurs progresse	19

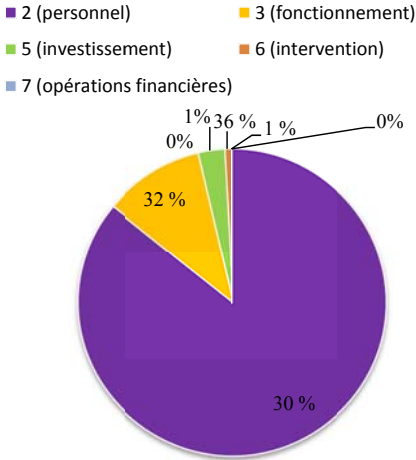
C. PROGRAMME 252 GENDARMERIE NATIONALE.....	20
1. Une ventilation des dépenses qui témoigne des priorités et des prérogatives spécifiques de la gendarmerie	20
2. La valorisation des innovations et la réalisation d'économies d'échelle.....	21
3. Le moral des troupes : une priorité	22
II. DES CHOIX POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES COURAGEUX CONTRE L'ACCIDENTOLOGIE ET LA MORTALITÉ ROUTIÈRES.....	23
A. PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES.....	24
B. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS.....	25
1. Une architecture complexe	26
2. Programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière.....	27
3. Programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers.....	28
4. Programme 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières.....	29
5. Programme 755 Désendettement de l'État	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
Liste des personnes auditionnées	39

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2018.

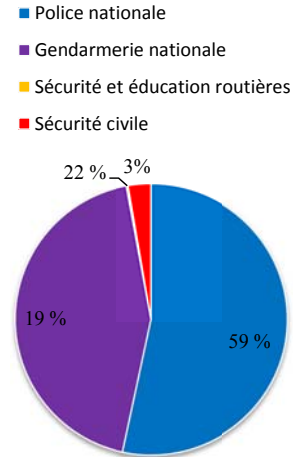
À cette date, 93 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux des trois programmes et du compte d'affectation spéciale étudiés ci-après.

DONNÉES CLEFS

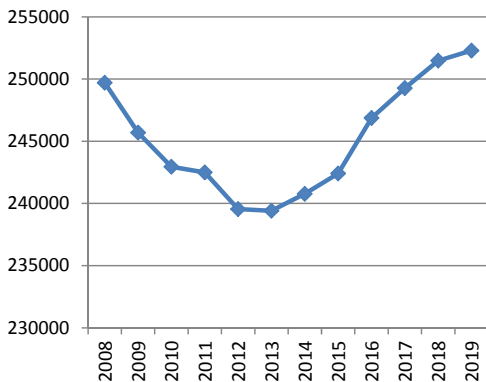
Répartition des CP par nature
(hors FDC et ADP)



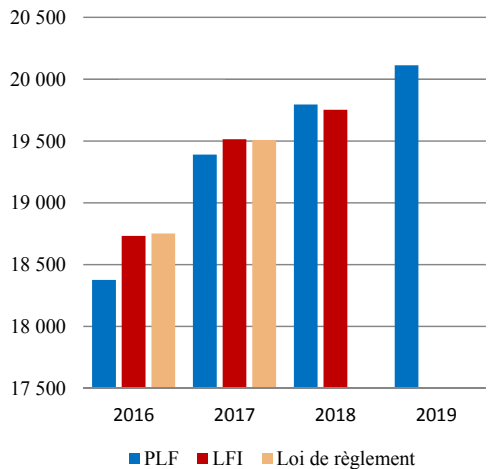
Répartition des CP par destination
(hors FDC et ADP)



Nombre de policiers et de gendarmes nationaux
(exprimé en ETPT sous plafond)



Exécution depuis N-3
(CP hors ADP et FDC ;
en millions d'euros)



INTRODUCTION : LA PROGRAMMATION POUR 2019 CONFIRME ET AMPLIFIE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

Ce rapport spécial porte sur les programmes 176 *Police nationale*, 152 *Gendarmerie nationale*, 207 *Sécurité et éducation routières* de la mission *Sécurité* ⁽¹⁾, portée par le ministère de l'intérieur, et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

Au titre de la mission, le Gouvernement demande pour 2019 l'ouverture de 21 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 1,9 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, et de **20,17 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP), soit une **hausse de 2,1 %**.

Pour le CAS, la demande d'autorisation s'élève à **1,30 milliard d'euros** en AE et en CP, soit une **diminution de 3 %** par rapport à l'exercice 2018.

Cette trajectoire positive marque la détermination absolue et constante du Gouvernement pour la protection des Français, sur un spectre couvrant aussi bien la sécurité du quotidien, que la lutte contre le terrorisme et les accidents routiers.

Pour des raisons de lisibilité, les rapporteurs analyseront les crédits de la politique de sécurité routière comme un ensemble regroupant le programme 207 précité et le CAS.

Dans le double contexte de la maintien de la **menace terroriste à un niveau élevé** – en réponse à laquelle le Gouvernement met en place un nouveau schéma national d'intervention, qui autorise l'unité de police ou de gendarmerie la plus proche à intervenir immédiatement en cas d'attaque – et de la déclinaison de la **police de sécurité du quotidien** (PSQ), les rapporteurs spéciaux s'intéressent à quatre défis principaux pour les forces de sécurité intérieure :

– les **ressources humaines**, avec le plan présidentiel de recrutement de nouveaux policiers et gendarmes nationaux, mais aussi leur formation initiale et continue, leur temps de travail, leur rémunération et leurs perspectives de carrière ;

– l'accélération de l'élimination des missions que les forces de l'ordre effectuent à titre périphérique (« **tâches indues** ») et la simplification de la procédure pénale ;

– les progrès en matière de **numérique**, de la relation aux citoyens à la lutte contre la cyberdélinquance et la cybercriminalité, en passant par la modernisation des outils élémentaires des agents du ministère de l'intérieur ;

– la remise en état de la **flotte automobile** et du **parc immobilier** des commissariats et casernes, y compris par le recours à des méthodes innovantes.

(1) Le programme 161 Sécurité civile fait l'objet d'un rapport spécial distinct par Mme Sarah El Haïry (n° 40).

I. DES MOYENS HUMAINS, BUDGÉTAIRES ET OPÉRATIONNELS RENFORCÉS POUR LES POLICIERS ET LES GENDARMES

Le PLF pour 2019 présente de manière sincère un budget en hausse pour la police et la gendarmerie nationales.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
P 176 Police nationale	10 841,92 10 868,52*	10 942,45	0,9 % 0,7*	10 555,80 10 582,40*	10 727,50	1,4 % 1,6 %*
P 152 Gendarmerie nationale	8 880,66 9 011,74*	9 495,66 9 530,44*	6,9 % 5,8 %*	8 625,01 8 756,08*	8 805,45 8 840,22*	2,1 % 1,0 %*
P 207 Sécurité et éducation routières	39,83 39,88*	42,46 52,51*	6,6 % 31,7 %*	39,83 39,88*	41,37 51,42*	3,9 % 28,9 %*
P 161 Sécurité civile	853,76 866,80*	459,43 473,85*	- 46,2 % - 45,3 %*	532,27 545,31*	538,78 553,20*	1,2 % 1,4 %*
Totaux (hors FDC et ADP)	20 616,17	20 940,00	1,6 %	19 752,90	20 113,09	1,8 %
Totaux (y. c. FDC et ADP*)	20 786,94	20 999,25	1,9 %	19 923,67	20 172,34	2,1 %

Source : Projet annuel de performance pour 2017

A. UN BUDGET VERTUEUX ET AMBITIEUX POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Il s'agit de la **cinquième mission en termes budgétaires** et de la **deuxième en termes d'effectifs**. Sa croissance de 2,1 % en CP par rapport à la LFI pour 2018 prolonge une trajectoire haussière cumulée de 14,9 % depuis 2012.

La progression des crédits et des effectifs se fait exclusivement au bénéfice d'activités opérationnelles, mais d'importants enjeux doivent encore trouver des solutions au cours des mois et des années à venir.

1. Une programmation maîtrisée et sincère

Au regard de l'ampleur des recrutements et des investissements matériels prévus au profit de la police et de la gendarmerie nationales, la hausse des crédits dont le Gouvernement sollicite l'ouverture apparaît modérée. Ainsi, d'importantes **économies structurelles** ont été et seront encore réalisées grâce à la rationalisation des fonctions support et à la mutualisation de certaines activités.

Par ailleurs, **l'information du Parlement et des citoyens** sur le budget et les objectifs du ministère de l'intérieur, ainsi que leur suivi par les gestionnaires et les corps de contrôle, **fait l'objet d'une amélioration sensible**, dont les rapporteurs spéciaux se félicitent. En effet, la maquette a été consolidée : chacune des actions du projet annuel de performances (PAP) a été divisée en deux à huit sous-actions, permettant une lecture *a priori* et une analyse *a posteriori* plus fines.

Enfin, la suppression de la facturation des « loyers budgétaires » engendre une économie et un débasage de 62 millions d'euros pour le programme 176 et de 26,2 millions d'euros pour le programme 252.

2. La police et la gendarmerie restent confrontées à des défis d'ampleur

Alors que le Gouvernement maintient la trajectoire des créations de postes de policier et de gendarmes, les difficultés relatives au périmètre des missions des forces du ministère de l'intérieur et aux conditions matérielles de travail de ses agents doivent trouver des réponses à court et moyen termes.

L'Assemblée nationale, le Sénat et la Cour des comptes s'emploient à fournir un diagnostic objectif et à formuler des préconisations réalistes.

a. Le déploiement du plan quinquennal de recrutement

Amplifiant la démarche entamée sous la précédente mandature, le plan présidentiel de recrutement de 10 000 fonctionnaires et militaires de la sécurité intérieure sous cinq ans a permis dès 2018 de retrouver le niveau d'effectifs de 2007 dans le cas de la police et de 2009 dans celui de la gendarmerie. En 2019, **2 260 emplois seront créés** : 1 735 policiers et 625 gendarmes.

Cet effort est complété par la poursuite du schéma annuel de **substitution de 800 personnels actifs et militaires par des personnels des corps administratifs et techniques** (500 dans la police et 300 dans la gendarmerie), qui permet à la fois un recentrage de chacun sur son métier propre et une économie de masse salariale, laquelle finance à son tour une part des nouveaux postes.

Les rapporteurs spéciaux jugent nécessaire de veiller à deux points. D'une part, il convient d'**améliorer le taux d'encadrement**, c'est-à-dire le nombre de membres des cadres supérieurs par rapport à celui des subordonnés. D'autre part, il importe de **piloter les affectations des recrues de manière plus fine**. En effet, d'une circonscription de sécurité publique (zones de police) ou d'un département (zones de gendarmerie) à l'autre, le nombre d'agents par rapport à celui des habitants varie de manière importante.

Ce problème est encore complexifié par les évolutions sociétales. Pour ne donner qu'un exemple cité en audition, les mobilités quotidiennes ou ponctuelles des Français font que **la carte de la délinquance et de la criminalité et la carte des dépôts de plainte ne se recouvrent pas**. Une batterie d'**indicateurs** existe pour suivre ces phénomènes, mais leur utilisation pourrait être accrue pour optimiser le placement des personnels sur leurs postes.

b. L'élimination des tâches indues et une réforme de la procédure pénale pour une simplification du travail des forces de l'ordre

- La police et la gendarmerie nationales exercent un certain nombre d'activités sur sollicitation ou par carence des autres services publics qui en sont normalement responsables.

Qualifiés communément de « **tâches indues** » ou de « **missions périphériques** », l'établissement de procurations électorales, le transport des procès-verbaux de scrutins, le convoiement de scellés illicites ou dangereux, l'attente aux urgences afin d'obtenir un certificat de non-admission pour un individu sous l'empire de l'alcool, ou encore la mobilisation de membres des compagnies républicaines de sécurité (CRS) en tant que surveillants de plage demandent à la police un temps, une énergie et des moyens qui manquent déjà au soutien de la population en détresse.

Sur ce point, le directeur général de la police nationale, auditionné par les rapporteurs spéciaux, estime que des progrès sont certes faits, mais note qu'ils « *ne sont pas révolutionnaires, car notre cadre juridique se prête peu à des audaces opérationnelles* » comme le recours à des sociétés privées. D'après lui, **d'importants freins demeurent avec le ministère des solidarités et de la santé**, tenant pour partie à la culture administrative de chacun.

Le directeur général de la gendarmerie nationale partage ce diagnostic : par exemple, aucune amélioration ne se fait sentir à son avis concernant les **transfèrements judiciaires** (plusieurs centaines par mois), alors que la reprise de cette mission par l'administration pénitentiaire devrait, en principe, être achevée en 2019.

Les rapporteurs spéciaux seront attentifs au déploiement du programme « **e-procuration** », qui doit être opérationnel d'ici aux élections départementales et régionales de 2021, ainsi qu'à l'évaluation de la faisabilité d'une externalisation des missions d'accueil des retenus et de surveillance du risque d'incendie dans les **centres de rétention administrative (CRA)**.

- Les forces de sécurité intérieure voient leur travail ralenti même dans des domaines relevant de leur champ propre, dont la **procédure pénale**.

Des simplifications sont possibles **à droit constant**. Certaines mesures ont déjà été retenues par un groupe de travail commun aux ministères de l'intérieur et de la justice, tendant à **réduire le formalisme de certains procès-verbaux en matière de gardes à vue, simplifier le traitement des infractions mineures, et augmenter le rôle des délégués et médiateurs des procureurs de la République** pour décharger ces derniers.

Il est également nécessaire de rappeler aux parquets les prérogatives de police judiciaire (PJ) dont bénéficient les inspections du travail et de l'environnement, l'Autorité de la concurrence, la direction générale de la

consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou encore la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), qui parfois saisissent inutilement la police ou la gendarmerie.

Les rapporteurs spéciaux partagent les propositions complémentaires de la DGPN et de la DGGN, visant à généraliser l'utilisation de la **visioconférence** en lieu et place de certaines présentations aux magistrats, faciliter l'accès direct aux bases de données d'autres administrations plutôt que de recourir à des réquisitions, et à **étendre les pouvoirs des agents de police judiciaire** (APJ) afin que les officiers de PJ (OPJ) se consacrent aux actes juridiques les plus sensibles.

D'autres améliorations nécessitent des modifications législatives. Le Gouvernement s'est engagé dans cette voie et a lancé, en octobre 2017, les « chantiers de la justice », travaux préalables à l'élaboration du **projet de loi de programmation pour la justice sur le quadriennal 2018-2022**, actuellement en cours de discussion au Sénat.

c. Le numérique dans l'optimisation de l'activité de la police et de la gendarmerie

Les personnes auditionnées par les rapporteurs spéciaux indiquent, quel que soit leur positionnement hiérarchique, que les programmes de nouveaux équipements opérationnels **NEOPOL et NEOGEND**, désormais largement déployés, apportent véritablement un **surcroît de confort dans le travail** des fonctionnaires, grâce à l'embarquement de nombreuses applications sur tablette ou smartphone, et engendrent un **gain de temps** perceptible dans les démarches de contact avec les usagers du service public. Il convient de s'en féliciter.

À titre d'exemple, la police nationale teste depuis le 2 juillet 2018 un **outil de rédaction des procédures plus performant, intitulé SCRIBE**, dont la généralisation mobilisera 0,25 million d'euros en 2019. Avec le module **CRIM'IN**, les informations collectées sur une scène de crime sont immédiatement agrégées et un rapport d'intervention est automatiquement généré, tandis que **THÉSÉE** facilite le traitement des escroqueries en ligne.

Dans le cadre de la deuxième vague de **modernisation des centres d'information et de commandement** (MCIC 2), la DGPN investira également 3,4 millions d'euros pour le remplacement de l'ancien protocole de gestion des **appels d'urgence** (« police secours ») **PÉGASE**.

La direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police a développé un logiciel de traitement des **situations exceptionnelles**, baptisé **CRISE 36**, et en a fait la démonstration aux rapporteurs spéciaux.

La gendarmerie nationale mène aussi d'intéressants chantiers, visant notamment à se rapprocher de la population. L'année 2019 verra l'extension territoriale de sa « **brigade numérique** », ainsi que l'augmentation des services proposés : accès aux informations les plus couramment demandées, messagerie

instantanée permettant une mise en relation vingt-quatre heures sur vingt-quatre avec un opérateur pour toute sollicitation ponctuelle ne relevant pas d'un appel téléphonique de détresse, prise de rendez-vous en ligne *via* une plateforme ajustant les disponibilités proposées à l'agenda des militaires, pré-déclaration d'un usage frauduleux de carte bancaire (*PERCEVAL*), etc.

Les tribunaux de grande instance de Blois et d'Amiens, en pleine coordination avec les policiers et gendarmes enquêteurs de leur ressort, expérimenteront en 2019 la **dématérialisation intégrale des actes de droit pénal**.

Enfin, les gestionnaires des **ressources humaines** pourront s'appuyer, à partir de la fin du premier semestre de 2019, sur des systèmes d'information mis à jour : *SIRH DIALOGUE 2* pour la police et *AGORH@* pour la gendarmerie. Ce dernier vise à fiabiliser le calcul et le versement des soldes.

L'ensemble des projets précités nécessite de former puis de fidéliser des fonctionnaires au haut degré de compétences, et leur réussite requiert des investissements d'ampleur, notamment dans les capacités de stockage et de traitement (mémoires dites morte et vive) de volumes massifs de données.

Le présent rapport spécial revient *infra* sur la création envisagée d'une direction du numérique commune à tous les services du ministère de l'intérieur.

d. La rénovation des parcs automobile et immobilier

Un effort tout particulier est réalisé pour améliorer les conditions matérielles de travail et de vie des femmes et des hommes qui nous protègent.

● 137 millions d'euros seront affectés à l'**acquisition de 5 800 véhicules neufs**, soit l'investissement le plus important depuis huit ans. Quatre éléments retiennent l'attention des rapporteurs spéciaux :

– la nécessité de trouver un usage aux véhicules achetés pour les **compagnies républicaines de sécurité** (CRS), mais inadaptés à leurs équipements, et donc de trouver les moyens de remplacer, à nouveau, cette flotte ;

– l'**expérimentation par la Garde républicaine de la location de 400 voitures avec option d'achat** (« *leasing* ») et la mise en balance de l'intérêt économique avec la préservation du contexte social de la gendarmerie, dont le corps de soutien technique et administratif gère de nombreux garages et ateliers ;

– la **reconversion de certains véhicules saisis** (de janvier à octobre 2018, 1 100 pièces pour la gendarmerie, 240 pour la police hors préfecture de police et 132 pour cette dernière) ;

– l'**augmentation du prix du carburant** au cours des derniers mois de l'année 2018 et amenée sans doute à se poursuivre, qui donne déjà lieu à la consommation « hypothéquée » de crédits de l'exercice 2019.

En outre, une disposition du projet de loi de finances pour 2018⁽¹⁾, adoptée à l'unanimité, visait à « **imposer à tous les concessionnaires autoroutiers la gratuité pour l'ensemble des déplacements des véhicules de secours (police, gendarmerie, pompiers et SAMU) sur l'intégralité du territoire français** ».

Alors que cette mesure relève du bon sens le plus évident et que la perte pour les entreprises concernées est évaluée à 30 millions d'euros – quand l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) elle-même revendique un chiffre d'affaires de 10,17 milliards d'euros en 2017 –, **les rapporteurs spéciaux déplorent vivement l'absence de publication du décret d'application**, à la date de remise du présent rapport spécial.

• Pour l'immobilier, les **commissariats de police** et les **casernes de gendarmerie** bénéficieront de la poursuite du plan triennal 2018-2022.

En 2019 sont prévus 357,52 millions d'euros pour la première (soit 215,53 millions d'euros pour l'entretien et 161,99 millions d'euros pour les constructions) et 749,9 millions d'euros pour la seconde (soit 641 millions d'euros pour la remise en état du parc actuel et 108,9 millions d'euros pour de nouveaux bâtiments).

Ces travaux permettent aussi de donner aux citoyens une **meilleure image de l'État**, dont ils fréquentent les services dans des situations de détresse.

e. Les travaux du Parlement et de la Cour des comptes

Les rapporteurs spéciaux ont pris connaissance avec grand intérêt de quatre publications récentes qui éclairent le débat public sur les voies d'amélioration des conditions d'exercice des policiers et gendarmes nationaux :

– les conclusions de la commission d'enquête sénatoriale relative au **malaise dans les forces de sécurité intérieure**⁽²⁾, présentées cet été par MM. Michel Boutant et François Grosdidier, dont ils partagent les propositions ;

– le travail de Mme Alice Thourot et de M. Jean-Michel Fauvergue⁽³⁾, députés, dans le cadre de leur récent rapport⁽⁴⁾ consacré à la **coopération entre la police et la gendarmerie nationales, la police municipale et les sociétés de sécurité privée**, dont ils tiennent à saluer la qualité ;

(1) *Article 171* de la loi de finances pour 2018, sur l'initiative de l'*amendement n° II-CL4* de M. Éric CIOTTI.

(2) Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine, *rapport n° 612* enregistré à la présidence du Sénat le 27 juin 2018.

(3) Jean-Michel Fauvergue est le rapporteur pour avis de la mission Sécurités à la commission des lois.

(4) D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, *rapport* remis au Premier ministre et au ministre d'État, ministre de l'intérieur le 11 septembre 2018.

– la communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur l'**équipement des forces de l'ordre** ⁽¹⁾, thème auquel ils s'intéressent également dans le présent rapport spécial ;

– le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les **fichiers mis à la disposition des forces de sécurité**, présidée par MM. Didier Paris et Pierre Morel-à-l'Huissier ⁽²⁾.

Les chantiers sur lesquels ces travaux mettent l'accent doivent donner lieu à un débat public objectif et à la prise de décisions concrètes et rapides.

D'autres problématiques continuent à se poser, parmi lesquelles les conditions d'emploi de la **réserve civile de la police** (5 000 membres) et des **réserves opérationnelles de premier et deuxième niveaux de la gendarmerie** (58 000 membres) dans la perspective de la « société de l'engagement » souhaitée par le président de la République : recrutement de profils plus diversifiés, formation et entraînement, doctrine d'intervention, articulation avec leur carrière professionnelle principale, reconnaissance par la communauté nationale, etc.

Ces questions centrales feront l'objet d'une **enquête de la Cour des comptes**, demandée au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et attendue pour avril 2019.

Les rapporteurs spéciaux et leur collègue Olivier Gaillard, rapporteur spécial sur la mission *Défense*, en suivront régulièrement l'avancée.

B. PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE

Doté de **10,73 milliards d'euros** en CP, le programme permettra à la police d'être à la fois plus proche de la population grâce à la police de sécurité du quotidien (PSQ) et à des gains de disponibilité reposant sur une numérisation accrue, plus transparente sur son action, plus efficace dans la lutte contre le terrorisme et la gestion des flux clandestins, plus vigilante sur la prévention des risques psycho-sociaux (RPS) de ses personnels et mieux organisée en outre-mer.

(1) L'équipement des forces de l'ordre : un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre, *annexe au rapport n° 717* de M. Philippe Dominati, enregistré à la présidence du Sénat le 19 septembre 2018.

(2) *Rapport n° 1335* enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2018.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 176 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 <i>Ordre public et protection de la souveraineté</i>	1 270,51	1 233,05	- 3,1 %	1 270,51	1 233,05	- 3,1 %
2 <i>Sécurité et paix publiques</i>	2 922,08	3 129,78	7,2 %	2 922,08	3 129,78	7,2 %
3 <i>Sécurité routière</i>	453,59	473,45	4,4 %	453,59	473,45	4,4 %
4 <i>Police des étrangers et sûreté des transports internationaux</i>	904,57	913,25	1,1 %	904,57	913,25	1,1 %
5 <i>Missions de police judiciaire et concours à la justice</i>	2 782,76	2 876,71	3,6 %	2 782,76	2 876,71	3,6 %
6 <i>Commandement, ressources humaines et logistiques</i>	2 508,42 2 259,02*	2 316,21	- 7,6 %	2 222,29 2 248,89*	2 101,26	- 5,4 %
Totaux pour le P 176 (hors FDC et ADP)	10 841,92	10 942,45	0,9 %	10 555,80	10 727,50	1,6 %
Totaux pour le P 176 (y.c. FDC et ADP* en 2018)	10 868,52		0,7 %	10 582,40		1,4 %

Source : *Projet annuel de performance pour 2017*

Il convient de noter que la hausse de 2,1 % des dépenses de personnel (titre 2) est facilitée par une réduction de 4,1 % des crédits hors titre 2, grâce à un effort structurel sur le fonctionnement courant. En conséquence, les ETPT passent de 150 708 à 151 332 (+ 0,4 %).

1. La lutte contre la délinquance et la coopération avec l'autorité judiciaire : plus de la moitié des crédits

Le volume financier affecté à la sécurité publique et aux concours à la justice ne doit pas masquer des difficultés opérationnelles récurrentes.

a. Une priorité affichée

En 2019, 6 milliards d'euros seront consacrés à cette double orientation, ce qui représente 55,5 % du programme.

● L'action 2 *Sécurité et paix publiques* sera dotée de 3,13 milliards d'euros, en hausse de 7,2 %.

Trois champs structurent l'intervention de la police : d'abord, la prévention et la répression des crimes et délits, ainsi que la sauvegarde des personnes et des biens, ensuite, la police administrative, hormis en matière de sécurité routière et de séjour des étrangers sur le territoire national, enfin, l'accueil des usagers, et en particulier des victimes. Les compagnies républicaines de sécurité (CRS) dépendent également de cette ligne.

49 085 ETPT relèvent de cette action.

• L'action 5 Missions de police judiciaire et concours à la justice porte 2,88 milliards d'euros, en progression de 3,6 %.

Conformément à l'article 14 du code de procédure pénale, la police est mobilisée sur quatre axes principaux : la recherche et la constatation des infractions pénales, le rassemblement des preuves, la recherche des auteurs et de leurs complices, leur arrestation puis leur déferrement au juge judiciaire.

Y concourent la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris, mais également les directions centrales de la sécurité publique (DCSP) et de la police aux frontières (DCPAF), ainsi que l'Institut national de la police scientifique (INPS), opérateur du programme.

45 2010 ETPT sont affectés à cette action.

b. L'indispensable effort en faveur de la filière de l'investigation

Les rapporteurs spéciaux se sont rendus à la DRPJ de Paris, installée depuis octobre 2017 au 36 rue du Bastion, à proximité du nouveau Palais de justice. Ils tiennent à souligner l'investissement et le professionnalisme de l'ensemble des services, ainsi qu'à remercier les équipes pour la qualité de leur accueil et la richesse des échanges.

Ils ont été particulièrement sensibles à la présentation de certains **équipements de pointe**, déjà utilisés comme une cabine d'identification des traces papillaires (unique en Europe), ou expérimentés à l'instar du logiciel susmentionné de partage des informations en cas de crise et de la salle de traitement des appels du public pour des situations exceptionnelles.

Toutefois, la DCPJ, la DRPJ et la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) sont aussi confrontées à des **difficultés significatives au fort impact sur la filière d'investigation**.

Au plan des ressources humaines, pour ne prendre que cet exemple, le problème est double.

D'une part, la sélectivité du recrutement et le niveau de la formation initiale et continue, notamment en matière de délinquance numérique, représentent des coûts. Or, le label « PJ » permet aux fonctionnaires qui en ont bénéficié d'être ensuite candidats dans des services parisiens moins dotés ou dans des unités en région, qui n'ont pas à assumer la charge financière d'entrée ;

D'autre part, la **déflation des effectifs d'officiers et de commissaires** et sa compensation imparfaite par l'augmentation de ceux des gardiens de la paix et gradés, ont des conséquences sur le traitement des affaires : ainsi, la contrôleuse générale des lieux de privations de liberté a dénoncé au printemps 2018 la durée

excessive des gardes à vues à Paris et en petite couronne, causée par une **sollicitation des agents considérablement supérieure à la moyenne nationale**.

Par conséquent, il importe de **trouver tous les leviers de fidélisation et de valorisation des fonctionnaires de police travaillant sur les enquêtes judiciaires**. Ces solutions ne sauraient exclure une dimension financière, compte tenu du volume horaire demandé aux policiers concernés et du coût de la vie dans les grandes agglomérations qui concentrent l'essentiel de leur activité.

2. Le maintien de l'ordre, la police administrative de la route et le contrôle des frontières : des enveloppes maintenues

2,62 milliards d'euros, soit 24,4 % des crédits du programme, sont affectés à ces prérogatives.

● L'action 1 *Ordre public et protection de la souveraineté* a une enveloppe de 1,23 milliard d'euros, soit 3,1 % de moins qu'en 2018.

La prévention des troubles à l'ordre public, la police des manifestations, rassemblements et attroupements, la protection des autorités et bâtiments officiels et le renseignement sont les principaux buts des policiers à ce titre.

Sont ici retracés les moyens du service de recherche, assistance, intervention et dissuasion (RAID), du service de la protection (SDLP, ancien service de protection des hautes personnalités) et de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Les rapporteurs spéciaux notent avec intérêt le fait que le premier trimestre 2019 verra la transformation des groupes d'intervention (GIPN) d'outre-mer en antennes du RAID.

19 166 ETPT contribuent à cette action.

Des crédits nouveaux dégagés pour le suivi des individus susceptibles de menacer la sécurité des Françaises et des Français

Conformément au **plan de prévention de la radicalisation**, présenté le 23 février 2018 par le Premier ministre, le service central du renseignement territorial (SCRT) et la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) pourront compter sur 34 emplois et 2,5 millions d'euros de plus.

Dans le cadre du **plan d'action contre le terrorisme** (PACT), présenté le 13 juillet 2018 par le Premier ministre, 270 emplois supplémentaires et des mesures nouvelles à hauteur de 20 millions d'euros permettront à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) de moderniser ses systèmes d'information (13,7 millions d'euros) et à l'UCLAT de mettre en place une cellule permanente de suivi des personnes sortant de détention.

• L'action 3 Sécurité routière contribue à cette politique publique transversale à hauteur de 473,5 millions d'euros, en hausse de 4,4 %.

Ces crédits viennent en appui du programme 207 et du CAS étudiés *infra*, au travers de la répression des infractions au code de la route, du traitement des accidents routiers et d'actions de sensibilisation des conducteurs actuels et futurs.

7 398 ETPT sont mobilisés pour cette action.

• L'action 4 Police des étrangers et sûreté des transports internationaux se voit attribuer 913,25 millions d'euros, soit une augmentation de 1,1 %.

Le contrôle des personnes à leur entrée sur le territoire national, la lutte contre l'immigration clandestine, le démantèlement des filières qui l'organisent, et la sûreté des ports, aéroports et gares dont les navires, aéronefs et trains transitent vers ou depuis l'étranger sont principalement de la compétence de la police aux frontières (PAF).

13 906 ETPT sont regroupés sur cette action.

Ainsi que les rapporteurs spéciaux l'indiquaient dans leur analyse du projet de loi de règlement pour 2017 ⁽¹⁾, **la société Aéroports de Paris (ADP), bientôt privatisée ⁽²⁾, impose des sujétions exorbitantes aux équipes de la PAF**, telles que la facturation d'opérations à la motivation pourtant purement commerciale ou la modification à très faible préavis des horaires d'activité à Roissy-Charles de Gaulle et au Bourget.

Il est donc impératif que les problèmes constatés sur les équipements soient soldés à un coût raisonnable pour les finances publiques, et soient évités à l'avenir. À cet effet, les rapporteurs spéciaux seront vigilants sur le rôle du commissaire du gouvernement qui sera désigné dans le cadre de cette privatisation, quant à la préservation des conditions optimales d'exercice, par la PAF, de sa mission régaliennne de sécurité.

3. Les fonctions de soutien gagnent en efficience

L'action 6 Commandement, ressources humaines et logistiques voit son enveloppe fixée à 2,10 milliards d'euros, soit une économie de 5,4 %.

Elle porte l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'équipement mutualisés pour le programme, en matière d'immobilier, d'informatique, de logistique nationale, de formation, de ressources humaines et d'action sociale. Ses crédits sont gérés par les secrétaires généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et les directions des ressources et des compétences

(1) [Annexe n° 39](#) au rapport de M. Joël GIRAUD sur le projet loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, enregistrée le 13 juin 2018 à la présidence de l'Assemblée nationale.

(2) Cette mesure est prévue par le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et transmis au Sénat au moment de la remise du présent rapport spécial.

(DRCPN) et du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN). Y sont également rattachées la direction de la coopération internationale (DCI), commune avec la gendarmerie, les inspections générales de la police nationale (IGPN) et des services (IGS), et enfin les écoles de police.

16 767 ETPT sont affectés à cette action.

Les rapporteurs spéciaux ont pris connaissance des contentieux qui opposent un nombre croissant de policiers à l'administration s'agissant de l'**allocation spécifique d'ancienneté** (ASA). Il est impératif, d'une part, de lever le flou juridique sur l'interprétation de la prescription quadriennale, et d'autre part d'assurer un traitement égal des agents sur l'ensemble du territoire national.

4. La dotation des opérateurs progresse

Le programme 176 allouera l'année prochaine 39,97 millions d'euros en AE et CP aux deux opérateurs dont il porte la tutelle, soit 31,8 % de hausse.

L'**École nationale supérieure de police** (ENSPolice) bénéficiera en 2019 d'une subvention pour charges de service public (SCSP) à hauteur de 24,61 millions d'euros. La progression de 4 % par rapport à 2018 vise à maintenir la trésorerie de l'établissement en conformité avec ses obligations prudentielles, et à mettre ses capacités en adéquation avec la hausse du nombre d'élèves. L'ENSPolice rémunérera 273 ETPT en 2019. Depuis 2017, elle coordonne les travaux de recherche de toutes les directions de la police nationale.

Les rapporteurs spéciaux soulignent la mise en place, prévue au cours des prochains mois, d'une chaire d'enseignement supérieur et de recherche sur la sécurité globale et l'anticipation, en partenariat avec l'université technologique de Troyes et l'université Lyon III. Ils accorderont aussi un suivi attentif aux travaux de rénovation des deux sites de Cannes-Écluse et de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, dont certains locaux sont dans un état proche de la vétusté, ce qui est inacceptable.

L'**Institut national de police scientifique** (INPS) regroupe cinq laboratoires et un service central. Sa sollicitation croissante par les juridictions, y compris la Cour de cassation, avec 1,7 million de prélèvements anticipés pour 2022, justifie une SCSP de 8,50 millions d'euros et une dotation en fonds propre de 5,86 millions d'euros destinée à la première phase d'un plan pluriannuel d'investissement. Au total, son financement progresse de 76,5 % depuis l'exercice précédent, pour un nombre d'ETPT en revanche stable, à 870.

Par ailleurs, le programme contribue à hauteur de 1 million d'euros au financement de la **Réunion des musées nationaux** (RMN).

C. PROGRAMME 252 GENDARMERIE NATIONALE

Avec 8,84 milliards d'euros de crédits de paiement, le programme progresse de 1,0 % par rapport à l'exercice antérieur, dont 34,8 millions d'euros attendus au titre de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 252 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 Ordre et sécurité publics	3 367,31	3 450,24	2,5 %	3 367,31	3 450,24	2,5 %
2 Sécurité routière	734,46	746,12	1,6 %	734,46	746,12	1,6 %
3 Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 031,04	2 081,41	2,5 %	2 031,04	2 081,41	2,5 %
4 Commandement, ressources humaines et logistique	2 614,63 2 745,71*	3 081,85 3 116,63*	17,9 % 13,5 %*	2 358,98 2 490,05*	2 391,63 2 426,41*	1,4 % -2,6 %*
5 Exercice des missions militaires	133,21	136,05	2,1 %	133,21	136,05	2,1 %
Totaux pour le P 252 (hors FDC et ADP)	8 880,66	9 495,66	6,9 %	8 625,01	8 805,45	2,1 %
Totaux pour le P 252 (y.c. FDC et ADP*)	9 011,74	9 530,44	5,8 %	8 756,08	8 840,23	1,0 %

Source : Projet annuel de performance pour 2017

Le programme ne finance aucun opérateur.

1. Une ventilation des dépenses qui témoigne des priorités et des prérogatives spécifiques de la gendarmerie

Comme en 2018, le projet annuel de performances (PAP) choisit de ne rattacher que des dépenses de personnel aux actions 1, 2, 3 et 5.

Toutefois, **la répartition des crédits confirme des orientations du Gouvernement comparables à celles de la police nationale**. Ainsi, l'enveloppe dédiée à l'ordre public, à la sécurité publique et à la police judiciaire représente 58,2 % du programme.

Leur **statut militaire** entraîne pour les gendarmes des interventions spéciales, qui devraient représenter 136,05 millions d'euros en 2019.

Au 30 juin 2018, 115 personnels étaient mobilisés dans des **opérations extérieures** (OPEX), principalement en Irak et dans la bande saharo-sahélienne (BSS). Ce volume humain est relativement stable depuis 2015, pour un budget de 7 millions d'euros.

(1) Il s'agit de la rémunération de prestations effectuées notamment au profit d'EDF ou de la Banque de France, du remboursement de certains services d'ordre et de relations publiques, et de la participation de partenaires publics et privés au financement d'actions de formation contre l'insécurité.

2. La valorisation des innovations et la réalisation d'économies d'échelle

Pour sa part, l'action 4 *Commandement, ressources humaines et logistique* détaille les mesures de fonctionnement en baisse grâce à des économies structurelles et des projets d'investissement et de formation en hausse. Elle est dotée de 3,08 milliards d'euros en AE et de 2,39 milliards d'euros en CP.

En coopération avec l'ensemble des services du ministère de l'intérieur, la gendarmerie s'engage dans la **création de deux directions unifiées, chargées du numérique et des achats**.

Cette dernière appelle trois observations des rapporteurs spéciaux :

– un service commun pour les achats permettra de massifier les commandes et donc à la fois de bénéficier des effets d'échelle indispensables et de renforcer l'interopérabilité des matériels entre les forces ;

– elle devra s'appuyer sur le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), créé en 2014 entre la DGGN, la DGPN et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), plutôt que d'en constituer le doublon, et maintenir des correspondants au sein de ces forces de sécurité intérieure, qui maîtrisent parfaitement la part incompressible de leurs besoins non mutualisables ;

– son action devra trouver la bonne articulation avec le mouvement, qui pourrait sinon sembler contradictoire, d'une déconcentration croissante des crédits dédiés au besoin quotidiens des services publics de sécurité intérieure, sous l'autorité des responsables zonaux ou locaux (« cartes-achat »), qui atteindront 47 millions d'euros en 2019.

Des pratiques innovantes au sein de la gendarmerie

La DGGN amplifiera en 2019 son recours au mécénat, qui devrait lui rapporter entre 7 et 10 millions d'euros en 2018, dont 1,7 million d'euros grâce au financement par des partenaires privés du manège de la Garde républicaine, et notamment de la société Hermès, en contrepartie d'une mise à disposition de ce lieu d'exception pour quelques journées par an. L'année prochaine, des tests d'explosifs seront conduits conjointement avec EDF, l'entreprise apportant 0,5 million d'euros à la gendarmerie.

Est aussi confirmée la volonté de déposer environ cinq brevets par an. L'exemple d'un protocole de traitement rapide de l'ADN a montré la possibilité de rétribuer personnellement les inventeurs et d'inverser la logique qui conduit souvent des sociétés privées à expérimenter gratuitement leurs matériels ou logiciels auprès de l'administration, avant de les lui vendre ou louer.

Enfin, la gendarmerie envisage à moyen terme de supprimer l'intégralité de ses ordinateurs de bureau et de regrouper ses 35 applications *NEOGEND* – 50 sont par ailleurs en développement – dans un catalogue en ligne unique (« store »).

3. Le moral des troupes : une priorité

Les auditions conduites par les rapporteurs spéciaux ont permis de relever trois axes prioritaires pour les pouvoirs publics.

En premier lieu, la gendarmerie a été endeuillée par **29 suicides** entre janvier et octobre 2018. S'il est difficile de faire le départ entre les raisons personnelles et professionnelles du passage à un tel acte, la hiérarchie a prévu, ces prochaines semaines et tout au long de l'année 2019, de renforcer la disponibilité de psychologues auprès des militaires et de revoir la formation du commandement sur ces questions douloureuses mais qui demandent une prise en charge sérieuse.

En deuxième lieu, les gendarmes seront très attentifs aux aménagements que prévoira la **réforme des retraites**, actuellement préparée sous l'autorité de M. Jean-Paul Delevoye, compte tenu des sujétions particulières de leur métier.

En dernier lieu, les attentes sont fortes en matière statutaire et indemnitaire.

La déclinaison du plan « **parcours professionnels, carrières et rémunérations** » (PPCR) en 2019, après son report d'un an, sera positive.

Par ailleurs, **la mise en œuvre des mesures du protocole social du 11 avril 2016 est presque complète, à la notable exception de l'assimilation des membres du corps de soutien technique et administratif (CSTAGN) à des agents publics de catégorie B**, très attendue.

La prise d'un décret est nécessaire à cette fin et semble, à l'heure de remise du présent rapport spécial, bloqué à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), en raison de la crainte que les personnels dépendant du ministère des armées et exerçant des fonctions similaires ne demandent un même effort reconventionnel.

Des alternatives peuvent être envisagées, lesquelles nécessiteront un arbitrage interministériel clair, dont la plus simple et la plus efficace serait, d'après la DGGN, la promotion d'un nombre plus important de gendarmes à l'échelon 4, dont l'indice de traitement est meilleur. Il est vrai que le CSTAGN compte actuellement 45 % de personnels à cet échelon, contre 65 % des corps comparables des armées de terre et de l'air et de la Marine nationale.

II. DES CHOIX POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES COURAGEUX CONTRE L'ACCIDENTOLOGIE ET LA MORTALITÉ ROUTIÈRES

En complément des actions correspondantes des programmes 176 et 252 de la mission *Sécurités* (étudiés *supra*), pour respectivement 473,45 millions d'euros et 746,12 millions d'euros, deux instruments budgétaires dédiés en portent la déclinaison : le programme 207 et un compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾.

Ces deux derniers, pilotés par la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR), seront dotés de 1,35 milliard d'euros en CP lors de l'année à venir, soit une baisse agrégée de 2 % par rapport à l'exercice précédent, essentiellement due aux conséquences de la **décentralisation du stationnement payant** depuis le 1^{er} janvier 2018.

Ainsi, malgré le concours évident de plusieurs acteurs à cette politique publique, l'éclatement des crédits correspondants au sein du budget général de l'État et entre celui-ci et le CAS entraîne une lecture particulièrement malaisée de la documentation, qu'il convient donc de simplifier.

Le PLF pour 2019 confirme les orientations définies par le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) lors de sa réunion du 9 janvier 2018, sous la présidence du Premier ministre.

Le bilan de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) au titre de l'année 2017 traduit des résultats positifs : 54 décès de moins qu'en 2016 (-1,4 %). Si les chiffres de 2018 doivent encore être compilés et analysés, il importe que l'année 2019 permette la poursuite de cette trajectoire.

(1) *L'article 21 de la LOLF dispose que : « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. [...] »*

A. PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

51,42 millions d'euros seront consacrés à deux axes : l'engagement de chaque citoyen et la protection de l'ensemble des usagers de la route. Les rapporteurs spéciaux partagent en effet l'appréciation du DISR, pour qui « *la politique de sécurité routière est une politique de santé publique* ».

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 207 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en milliers d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	2 874,99	3 224,99	12,5 %	2 874,99	3 224,99	12,5 %
2 Démarches interministérielles et communication	16 272,45 16 327,45*	16 290,53 26 340,53*	0,1 % 61,4*	16 272,45 16 327,45*	16 290,53 26 340,53*	0,1 % 61,4*
3 Éducation routière	20 681,80	22 947,05	11,0 %	20 681,80	21 851,45	5,7 %
Totaux pour le P 207 (hors FDC et ADP)	39 829,23	42 462,570	6,6 %	39 829,23	41 366,97	3,9 %
Totaux pour le P 207 (y.c. FDC et ADP*)	39 879,23	52 512,57	31,7 %	39 879,23	51 416,97	28,9 %

Source : *Projet annuel de performance pour 2017*

• L'action 1 Observation, prospective, réglementation et soutien au programme porte 3,23 millions d'euros, soit 12,5 % de plus qu'en 2018.

Elle porte les ressources humaines de la DISR, ainsi que ses études. Ces dernières concernent l'accidentologie, les publics les plus vulnérables (enfants et personnes âgées), les nouvelles technologies d'aide à la conduite (« véhicule intelligent »), la réglementation, les évolutions des mobilités et l'évaluation de l'impact socio-économique de l'insécurité routière.

Elles sont confiées à des structures publiques, comme le Centre national de la recherche scientifique (CNSRS), l'Institut national supérieur d'éducation routière et de recherche (INSERR), l'Institut français ses sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Doit particulièrement être notée la **création d'un fonds spécial pour l'innovation**, doté de 0,25 million d'euros par le programme 207 et de la même somme par le programme 751 du CAS (cf. *infra*).

● L'action 2 Démarches interministérielles et communication progresse de 61,4 % grâce à des FDC, pour atteindre 26,34 millions d'euros.

Son objectif est de faciliter l'acceptabilité sociale de la politique de lutte contre l'insécurité routière, grâce à des campagnes de prévention diffusées dans tous les types de médias (7,80 millions d'euros) et à des interventions pédagogiques partout dans le pays (8,49 millions d'euros)

Notons que l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFTIFT) effectuera un versement de 10 millions d'euros pour financer, au niveau local, le **remboursement par l'État de la modification de la signalisation routière** réalisée par les gestionnaires de voirie (départements en majorité mais également métropole et communes) dans le cadre de l'**abaissement de la vitesse à 80 km/h** sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central.

● L'action 3 Éducation routière connaît une hausse de 5,7 % et s'établit à 21,85 millions d'euros.

Trois dimensions structurent les interventions de la DISR :

– 11,71 millions d'euros en CP sont affectés à l'organisation des **examens du permis de conduire** ;

– 4,35 millions d'euros financent la **formation initiale et continue des inspecteurs** et des délégués du permis de conduire et de la sécurité routière ;

– 5,79 millions d'euros sont consacrés au « **permis à un euro par jour** », qui repose sur un prêt à taux zéro cautionné par l'État.

B. COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Le PLF pour 2019 porte des crédits à hauteur de **1,3 milliard d'euros** au titre du CAS, piloté par le délégué interministériel à la sécurité routière (DISR), soit une baisse de 3 % par rapport à l'exercice précédent.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU CAS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

<i>Programmes</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	<i>Évolution</i>	LFI 2018	PLF 2019	<i>Évolution</i>
P 751 Structures et dispositifs	307,83	339,95	10,4 %	307,83	339,95	10,4 %
P 753 Contrôle et modernisation	26,20	26,20	=	26,20	26,20	=
P 754 Équipement des collectivités territoriales	516,56	478,07	- 7,5 %	516,56	478,07	- 7,5 %
P 755 Désendettement de l'État	486,57	452,44	- 7,0 %	486,57	452,44	- 7,0 %
Totaux	1 337,16	1 296,65	- 3,0 %	1 337,16	1 296,65	- 3,0 %

Source : *Projet annuel de performance pour 2017*

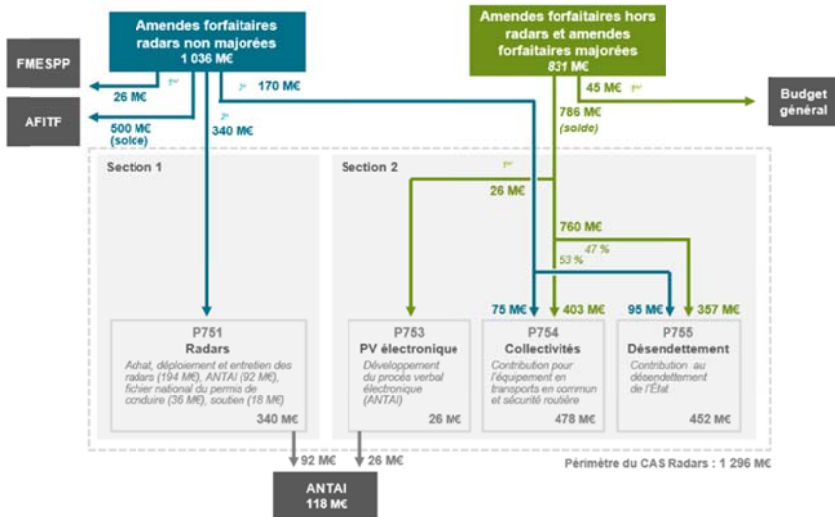
Cette réduction s'explique principalement par le transfert au programme 207 du remboursement aux collectivités territoriales des surcoûts liés aux changements de signalisation après le passage à une vitesse de 80 km/h sur certains axes routiers (cf. *supra*).

La DISR précise également que la baisse de recettes due à l'effet vertueux et « auto-performatif » de certaines évolutions normatives : ont notamment été citées la désignation obligatoire, sous peine d'amende, des conducteurs de véhicules d'entreprises prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, ou bien l'entrée en vigueur, au 19 septembre 2018 de sanctions plus fortes en cas de refus de priorité aux piétons, de la vidéo-verbalisation et de la pose d'éthylotests anti-démarrage suite à la détection d'une alcoolémie supérieure à 0,8 g/l.

1. Une architecture complexe

En 2017, l'ancien programme 752, qui portait la gestion du permis de conduire, a été fusionné avec le programme 751.

La structuration du CAS reste néanmoins imparfaite et complexe. Ainsi, le produit total des amendes de circulation et de stationnement dépasse les recettes du CAS, et même le document de politique transversale (DPT ou « orange ») correspondant – au demeurant non publié à la date de remise du présent rapport spécial – ne permet pas d'avoir une vision claire des sommes qui relèvent du CAS et de celles qui sont portées par d'autres instruments budgétaires.



Source : projet annuel de performances pour 2019.

Comme le résume le schéma *supra*, le CAS est alimenté par le produit des amendes forfaitaires (contrôles radars), d'autres amendes de la police de la route et du stationnement, et des majorations pour retards de paiement.

Néanmoins, une part des premières revient à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFIFT), et une part des deuxièmes et troisièmes, prélevée au profit du budget général, est fléchée vers le fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP).

En outre, les programmes 751 et 753 effectuent d'autres déversements vers l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Par ailleurs, l'absence de lien du programme 755 *Désendettement de l'État* avec l'objet du CAS, pour vertueux que soit cet apport au redressement des finances publiques, est contraire à l'article 21 de la LOLF.

Dès lors, **les rapporteurs spéciaux réitèrent leur recommandation de supprimer les deux sections et de rapprocher les programmes.**

2. Programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière

Le programme progresse de 10,4 % par rapport à l'exercice antérieur.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 751 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 Dispositifs de contrôle	178,15	194,32	9,1 %	178,15	194,32	9,1 %
2 Centre national de traitement	82,00	92,00	12,2 %	82,00	92,00	12,2 %
3 Soutien au programme	16,10	18,05	12,1 %	16,10	18,05	12,1 %
4 Fichier national du permis de conduire	31,558	35,58	12,7 %	31,558	35,58	12,7 %
Totaux pour le P 751	307,83	339,95	10,4 %	307,83	339,95	10,4 %

Source : *Projet annuel de performance pour 2017*

À la fin de l'année 2019, **4 700 équipements automatiques** devraient constituer le parc. L'objectif est de moderniser les fonctionnalités des radars, d'augmenter le nombre de « leurres » et de machines autonomes déplaçables et **d'optimiser l'utilisation des radars embarqués dans des véhicules banalisés en confiant leur conduite à des prestataires.** Permettant de faire circuler les voitures concernées jusqu'à six heures par jour, cette externalisation est déjà expérimentée en Normandie et concernera sept régions en 2019.

Le déploiement des nouveaux dispositifs représentera 78,29 millions d'euros, le maintien en condition opérationnelle des équipements existants (réparations en cas de vandalisme, mise à jour des logiciels, etc.) demandera

66,83 millions d'euros et la supervision (centre national de traitement à Rennes et gestion des stocks de pièces) nécessitera 49,20 millions d'euros.

Une subvention de 92 millions d'euros est attribuée à l'ANTAI.

Par ailleurs, le programme 751 complète les interventions du programme 207 en matière d'études (4,5 millions d'euros), d'abondement du fonds d'innovation pour les nouvelles technologies (0,25 million d'euros) et de communication (8 millions d'euros).

Enfin, le financement du **permis de conduire** est réparti entre 21,18 millions d'euros au titre du fichier national de suivi des lettres de notification de points et 14,40 millions d'euros pour le système d'information.

3. Programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers

Ses crédits sont exclusivement orientés vers une subvention à l'ANTAI, dont le financement total est donc de 118,20 millions d'euros. Il s'agit de financer la généralisation du procès-verbal électronique (PVé). La dématérialisation de la verbalisation a permis de la rendre plus simple et plus fiable.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 753 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en milliers d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	<i>Évolution</i>	LFI 2018	PLF 2019	<i>Évolution</i>
<i>1 Déploiement du procès-verbal électronique</i>	26 200,00	26 200,00	=	26 200,00	26 200,00	=
Total pour le P 753	26 200,00	26 200,00	=	26 200,00	26 200,00	=

Source : *Projet annuel de performance pour 2017*

Désormais, l'ensemble des services de l'État en sont dotés, grâce aux programmes NEOPOL et NEOGEND étudiés dans la première partie du présent rapport spécial.

Son déploiement auprès des collectivités doit continuer à progresser en 2019, la cible prioritaire de la DISR et de l'ANTAI étant les communes de moins de 10 000 habitants, dont à peine 10 % sont déjà passées au PVé.

À l'occasion du printemps de l'évaluation 2019, consacré à l'examen du projet de loi de règlement pour 2018, les rapporteurs spéciaux s'intéresseront de manière approfondie à la mise en place de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant, ainsi qu'à la création des forfaits post-stationnement (FPS), prévues par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») et effective depuis le 1^{er} janvier 2018.

4. Programme 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières

Piloté par la direction générale des collectivités locales (DGCL), ce programme concerne le reversement aux collectives des recettes encaissées par l'État au titre des amendes de police relatives à la sécurité routière.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 754 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en milliers d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales	516 557,68	478 065,82	- 7,0 %	516 557,68	478 065,82	- 7,0 %
Total pour le P 754	516 557,68	478 065,82	- 7,0 %	516 557,68	478 065,82	- 7,0 %

Source : Projet annuel de performance pour 2017

La répartition du produit des amendes est assurée par le comité des finances locales, soit en 2019 :

- 403,07 millions d'euros pour le financement d'opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation, égale à 53 % du produit des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées après prélèvement au profit du budget général (45 millions d'euros) et des dépenses relatives au PVé ;

- une fraction de 75 millions d'euros du produit des amendes issues du contrôle automatisé, dont 11 millions d'euros pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et 64 millions d'euros pour les départements, la collectivité unique de Corse, la métropole de Lyon, les régions d'outre-mer et les métropoles afin de sécuriser leur réseau routier.

5. Programme 755 Désendettement de l'État

Il s'agit des 47 % restants et précités du produit des amendes forfaitaires (hors contrôle automatisé) et des amendes forfaitaires majorées de police de la circulation et du stationnement.

Le programme est géré par la direction du budget, placée sous la tutelle des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 755 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en milliers d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 Désendettement de l'État	486 570,01	452 435,73	- 7,5 %	486 570,01	452 435,73	- 7,5 %
Total pour le P 755	486 570,01	452 435,73	- 7,5 %	486 570,01	452 435,73	- 7,5 %

Source : Projet annuel de performance pour 2017

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du vendredi 26 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Sécurités et du compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers.

M. Romain Grau, rapporteur spécial (Police, gendarmerie, sécurité routière et Contrôle de la circulation et du stationnement routiers). La mission *Sécurités* est la cinquième de ce projet de loi de finances en termes de crédits alloués et de la deuxième sur le plan des effectifs. Fonds de concours et attributions de produits compris, elle sera dotée en 2019 de 21 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 20,17 milliards en crédits de paiement, ce qui représente une hausse de 2,1 % par rapport à l'année précédente.

Nous saluons cette augmentation des crédits qui traduit la détermination absolue du Gouvernement d'œuvrer pour la protection des Français dans un spectre d'actions très large, allant de la sécurité du quotidien à la lutte contre le terrorisme en passant par les accidents de la route.

Afin de permettre la réalisation d'un effort en matière de recrutement et d'investissement dans les matériels, d'importantes économies structurelles ont été faites et elles continueront à l'être, essentiellement grâce à la rationalisation et à la mutualisation de certaines activités.

Conformément au plan annoncé l'an dernier par le Président de la République, 2 260 emplois seront créés, à savoir 1 735 policiers et 625 gendarmes. Cet effort est complété par la poursuite du schéma annuel de substitution de 800 personnels des corps actifs et militaires par des personnels appartenant à des corps administratifs et techniques – 500 dans la police et 300 dans la gendarmerie – afin de permettre un recentrage de chacun sur son métier propre et de réaliser une économie de masse salariale qui finance, à son tour, la création de nouveaux postes.

Je salue également les efforts qui sont programmés en ce qui concerne l'immobilier et les véhicules – Nadia Hai reviendra plus en détail sur ces sujets. Il s'agit d'un effort sans précédent qui permettra d'améliorer l'image et le quotidien des policiers dans leur travail.

Enfin, on ne peut que se féliciter de l'amélioration sensible de l'information du Parlement sur les crédits du ministère de l'intérieur et sur les objectifs visés. Chacune des actions a, par exemple, été divisée en sous-actions – entre 2 et 8 à chaque fois –, ce qui permet d'affiner la lecture du budget *a priori*, et sans doute aussi *a posteriori*.

Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale (Police, gendarmerie, sécurité routière et Contrôle de la circulation et du stationnement routiers). Je voudrais compléter cette analyse de la programmation budgétaire en insistant sur trois points d'attention. Ils concernent des orientations importantes qui font l'objet d'un engagement du Gouvernement, mais sur lesquelles nous devons porter une vigilance particulière en cours d'exécution.

Pour ce qui est des effectifs et de leur affectation, ce budget pour 2019 confirme la volonté de créer 10 000 postes supplémentaires sur 5 ans – 7 500 dans la police et 2 500 dans la gendarmerie. D'un territoire à l'autre, le ratio entre le nombre des agents et celui des

habitants varie néanmoins dans des proportions importantes, et ce problème est complexifié par certaines évolutions sociétales. Il convient donc de développer sans tarder une batterie d'indicateurs plus adéquats pour l'affectation des nouveaux agents.

Un deuxième chantier est relatif aux conditions matérielles. Nous avons constaté que le retard accumulé sur le plan de l'entretien des locaux et des matériels depuis de nombreuses années est énorme, et que les efforts pour accélérer l'amélioration des conditions de travail sont jugés perfectibles à l'heure actuelle. En ce qui concerne le parc automobile, il reste des véhicules légers à livrer. Le retard accumulé depuis des années, là aussi, ne permet pas d'assurer un renouvellement efficace et rapide du parc. Dans ces conditions, une expérimentation de *leasing* est menée par la gendarmerie au sein de la Garde républicaine. Une autre piste suivie pour réduire l'âge moyen du parc automobile est la saisie-attribution de véhicules, dont le nombre est en augmentation – 300 pour la préfecture de police et 1 100 du côté de la gendarmerie nationale.

S'agissant du moral des troupes, la quasi-totalité des mesures prévues par le protocole social du 11 avril 2016 sont mises en œuvre. Il ne reste à appliquer « que » celles relatives au corps de soutien technique et aux personnels administratifs, techniques et scientifiques. La réalisation de certains gestes dès les prochains mois serait perçue très positivement, et le ministre s'y est d'ailleurs engagé lors de son audition d'hier par la commission des lois. Par ailleurs, les forces de l'ordre sont dans l'expectative – et nous le sommes aussi – en ce qui concerne la prise en compte de leurs sujétions et de leur engagement dans le cadre de la réforme des retraites. Nous porterons une attention et une vigilance particulières à la question des effectifs exerçant dans l'outre-mer.

J'en arrive au programme relatif à la sécurité et à l'éducation routières. Avec Romain Grau, je me réjouis de la mission qui a été confiée à nos collègues Stanislas Guerini et Françoise Dumas sur le permis de conduire et l'éducation routière. Nous serons très attentifs aux recommandations qui seront formulées dans leur rapport. Nous nous réjouissons également que soit tenue la promesse faite par le Premier ministre à propos des recettes des contrôles radar qui sont liées à la baisse de la vitesse autorisée à 80 kilomètres/heure : ces recettes iront en partie aux collectivités territoriales, pour l'entretien et la modernisation de la politique de circulation routière, et en partie aux personnes blessées lors des accidents de la route.

Je voudrais également souligner la complexité du compte d'affectation spéciale (CAS). Sa structuration reste perfectible, mais nous avons aussi constaté la difficulté de la revoir en vue d'assurer une meilleure lisibilité du dispositif.

Au total, même si beaucoup de sujets seront à regarder de près, le constat que nous faisons sur l'année qui vient de s'écouler et l'analyse des crédits demandés sont très encourageants.

M. Romain Grau, rapporteur spécial. Je voudrais revenir sur la question du moral des troupes dans la police et la gendarmerie. C'est un sujet qui nous préoccupe tous, en particulier au vu de l'augmentation des suicides au cours des deux dernières années. Avec la mise en application du protocole du 11 avril 2016, on peut tabler sur une amélioration notable des conditions de travail, notamment du temps de travail des policiers et des gendarmes. Bien que de nombreux indicateurs restent à établir et que certains sujets soient encore à traiter, comme celui des heures supplémentaires, dont le total s'élève à 24 millions dans la police, il faut relever que ce budget pour 2019 permettra une amélioration certaine dans le domaine des ressources humaines.

M. le président Éric Woerth. Le montant du CAS baissera un peu – de 3 %. En ce qui concerne la limitation de vitesse à 80 kilomètres/heure, y a-t-il un premier bilan et des prévisions en termes d’amendes prononcées ?

Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale. La baisse des recettes est liée à celle des contraventions. Cela signifie qu’il y a une conduite beaucoup plus vertueuse sur les routes, ce dont on ne peut que se réjouir. Le budget alloué à la sécurité routière est en hausse de 2 %. Quant au passage à 80 kilomètres/heure, il serait un peu prématuré d’établir un bilan, mais nous le ferons volontiers dans le cadre du printemps de l’évaluation.

M. Romain Grau, rapporteur spécial. Je rappelle aussi qu’une période d’expérimentation de deux ans est prévue afin que l’on puisse avoir du recul. On a d’abord constaté une hausse des contraventions, mais elle a été suivie d’un tassement. De nos échanges avec la délégation à la sécurité routière, je retiens qu’on est plutôt dans un continuum.

M. le président Éric Woerth. Nous verrons donc ce qu’il en est lors du printemps de l’évaluation.

Mme Cendra Motin. Je voudrais vous interroger sur la traduction dans ce budget de la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) : pouvez-vous nous dire ce que cela représente sur le plan des crédits ?

M. Romain Grau, rapporteur spécial. Il y a plusieurs éléments à prendre en compte.

Il faut souligner, tout d’abord, que la PSQ ne se limite pas aux « quartiers de reconquête républicaine ». C’est d’abord un changement de philosophie qui repose sur une plus grande présence des policiers et des gendarmes sur la voie publique et sur le terrain en général.

Une des premières conditions est de renforcer les effectifs : d’où le plan de recrutement de 10 000 personnes, 7 500 policiers et 2 500 gendarmes, d’ici à la fin du quinquennat, et des recrutements suffisamment massifs dès cette année.

Il s’agit aussi de permettre à davantage de policiers d’être sur le terrain grâce à une réorganisation qui vise à réduire les tâches indues, même si nous sommes conscients que c’est un vieux serpent de mer. Nous proposerons d’ailleurs une analyse de la continuité du chiffrage des tâches indues, de leur détermination et du suivi de l’action menée dans ce domaine. La substitution de personnels actifs par des personnels administratifs va indéniablement permettre de gagner des effectifs sur le terrain.

Il y a également la capacité des policiers et des gendarmes à être plus réactifs en évitant une paperasse qui est régulièrement dénoncée. Sur ce point, les dispositifs NEOPOL et NEOGEND constituent des outils essentiels. Il faut noter que NEOGEND a été généralisé dans l’ensemble de la gendarmerie nationale au 31 décembre dernier et que NEOPOL le sera dans la police au cours de l’année prochaine. Parmi les crédits que nous examinons, 61 millions d’euros sont prévus pour l’amélioration continue de NEOGEND, des applications supplémentaires étant ajoutées au fur et à mesure de son utilisation, et pour la généralisation de NEOPOL.

S’agissant des quartiers de reconquête républicaine, la première phase est en train de se dérouler comme prévu, mais Mme Hai reviendra peut-être sur ce sujet. Le changement

de philosophie consiste à mettre davantage de policiers sur la voie publique et sur le terrain, je l'ai dit.

Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale. L'augmentation des effectifs de police va permettre de renforcer les services de renseignement intérieur, mais elle concernera aussi les quartiers de reconquête républicaine, où les effectifs arrivent. Le premier plan de déploiement concerne quinze quartiers cette année et quinze l'année prochaine, avec des effectifs compris entre dix et trente personnes selon les territoires. Dans une ville de ma circonscription, nous attendons ainsi quinze effectifs supplémentaires : cinq iront renforcer la brigade chargée de lutte contre le trafic de stupéfiants et dix autres seront consacrés à la sûreté et à la prévention, afin de rétablir le lien entre la police et la population qui est mis en avant dans le cadre de la PSQ. Dans d'autres territoires, en particulier ceux où la gendarmerie est compétente, il y aura des brigades de contact : la libération des tâches indues permettra de mettre davantage d'effectifs sur les missions opérationnelles. Ce sont des questions auxquelles nous portons évidemment une attention toute particulière.

M. Romain Grau, rapporteur spécial. On est la fin d'une première phase qui s'est étalée de 2015 à l'année dernière et où l'on a paré au plus pressé. On a à peine rattrapé, l'an dernier, les effectifs qui étaient ceux de 2007. Avec le choc causé par les attentats, l'accent a essentiellement été mis sur le renseignement du côté des recrutements et il y a également eu des transferts d'effectifs des services enquêteurs vers le renseignement – on peut d'ailleurs se poser la question, aujourd'hui, de la revalorisation du métier d'enquêteur. On peut espérer que la PSQ constituera désormais le véritable objectif : l'augmentation des effectifs doit avant tout permettre à davantage de policiers d'aller vers le terrain. C'est un marqueur politique fondamental : les policiers doivent être au plus près de la population, grâce aux brigades de contact et plus généralement grâce à la police du quotidien dans les zones urbaines.

M. Benjamin Dirx. M. Grau a évoqué 24 millions d'heures supplémentaires dans la police. Quelle est la règle en la matière ? Ces heures supplémentaires doivent-elles être payées, et a-t-on dans ce cas les crédits nécessaires ? Ou bien sont-elles récupérées, et de quelle manière ? Les directions départementales de la sécurité publique, ou les commissaires, choisissent-ils à quels moments des récupérations peuvent avoir lieu, ou bien va-t-il falloir compenser avec des effectifs supplémentaires au moment des départs en retraite ?

M. le président Éric Woerth. Autre question, ces heures supplémentaires sont-elles défiscalisées ?

M. Romain Grau, rapporteur spécial. La pratique, héritée du début des années 2000, est de laisser courir la situation jusqu'au moment du départ à la retraite : la cessation d'activité est alors avancée pour prendre en compte les heures supplémentaires.

À force de mettre le sujet sous le tapis, on est passé de 8 millions d'heures supplémentaires en 2007 à 24 millions aujourd'hui, avec un pic très important depuis 2015, car on a énormément demandé aux services. Depuis le début de la législature, on est passé de 23 à 24 millions d'heures supplémentaires.

On anticipe les départs à la retraite, je l'ai dit, et les heures supplémentaires ne sont donc pas monétisées.

Les partenaires sociaux que nous avons reçus ont souligné la nécessité de « soigner » un peu le dispositif. La hiérarchie policière est encline à un équilibre, un cocktail ou un « mix » entre la monétisation et des repos supplémentaires. Je crois que le ministère

est en train de réfléchir à cette question, et que l'on va laisser passer les élections professionnelles, qui se déroulent jusqu'au 6 décembre prochain.

La prise en compte des heures supplémentaires sera un des sujets essentiels en 2019 et pour le budget 2020. Si l'on continue de la même façon qu'aujourd'hui, les efforts de recrutement seront quasiment vains, car ils seront compensés par des cessations d'activité précoces.

Mme Sarah El Haïry, rapporteure spéciale (*Sécurité civile*). Le programme 161 complète ceux qui viennent d'être présentés par Nadia Hai et Romain Grau.

Il faut d'abord souligner que l'État n'est qu'un acteur subsidiaire de la sécurité civile : la majeure partie des 5 milliards d'euros de financements provient des collectivités territoriales. Ce sont elles qui financent l'élément de base des secours dans les territoires que sont les casernes de sapeurs-pompiers. L'ensemble des crédits est retracé dans un document de politique transversale, mais celui-ci n'a toujours pas été publié. Je le regrette, car c'est maintenant que nous en avons besoin.

Les crédits demandés en 2019 s'élèvent à 459 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 538 millions en crédits de paiement (CP). L'essentiel du programme concernant des dépenses engagées et consommées pendant une même année, la différence entre les AE et les CP est principalement liée à la couverture progressive du marché de renouvellement de la flotte d'avions de la sécurité civile, qui a été engagé l'année dernière.

Ces crédits servent pour l'essentiel à financer la structure nationale de la sécurité civile, qui est entretenue par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). La grande majorité des moyens budgétaires demandés concerne la flotte d'avions et d'hélicoptères de la sécurité civile, qui est basée sur l'aéroport de Nîmes-Garons. Elle comprend 26 avions, dont 12 Canadair qui servent principalement à lutter contre les feux de forêts, et 35 hélicoptères assurant plutôt des missions de secours d'urgence à la personne.

Les moyens nationaux comprennent, par ailleurs, 1 400 militaires de l'armée de terre qui relèvent de l'autorité opérationnelle de la DGSCGC, ainsi que des équipes de déminage.

À côté de ces moyens nationaux, l'État a un rôle de soutien aux autres acteurs de la sécurité civile.

Je voudrais maintenant vous faire part de plusieurs points d'alerte sur des enjeux essentiels.

Notre modèle de sécurité civile est principalement fondé sur le volontariat, ce qui est très atypique en Europe. Les sapeurs-pompiers volontaires représentent 80 % des effectifs de sapeurs-pompiers civils. Or le recrutement se heurte à de plus en plus de difficultés.

Tout d'abord, le droit européen fait peser une menace de requalification de nos volontaires en travailleurs, ce qui met réellement en danger le modèle français de sécurité civile, qui est plutôt fondé sur la « société de l'engagement » et la mobilisation citoyenne. C'est une vraie question qui se pose, au moment même où l'Europe s'interroge sur une nouvelle forme d'engagement. Je tiens, pour ma part, à notre modèle car je pense qu'il nous ressemble et qu'il fait honneur à notre Nation. Si l'on professionnalisait vraiment le modèle de la sécurité civile, cela aurait par ailleurs un coût de 2,5 milliards d'euros – j'espère

toutefois que ce ne sera pas le seul argument déterminant. Il me semble qu'il est essentiel de défendre notre modèle qui repose sur le volontariat et l'engagement, dans les territoires comme au niveau national. J'ajoute que les exemples étrangers n'incitent pas du tout à aller vers une professionnalisation : elle présente des limites et manque presque d'âme par rapport à notre modèle.

Par ailleurs, nous sommes confrontés à un déficit d'attractivité. Deux facteurs jouent. D'une part, la société est de plus en plus violente. L'ensemble des corps sont concernés, et notamment les gendarmes et les policiers. J'ai pu alerter le ministre de l'intérieur, lors de son audition par la commission des lois, sur la nécessité d'alourdir les peines encourues lorsque ceux qui nous protègent – gendarmes, policiers ou pompiers – sont victimes d'une recrudescence des agressions. D'autre part, se pose la question de l'articulation entre l'activité professionnelle, la vie personnelle et le volontariat. Les échanges avec les organisations patronales méritent à cet égard d'être poursuivis.

Un mot enfin de la réforme du mécanisme européen de sécurité civile. L'idée est de constituer une réserve spéciale de ressources opérationnelles pour réagir plus vite et plus fort en situation de crise ou lorsque les capacités nationales sont saturées. C'est une initiative extrêmement pertinente, dont je suivrai les développements avec intérêt, mais dont il ne faudrait pas qu'elle entre en contradiction avec notre modèle français. J'espère plutôt que c'est ce dernier qui essaiera en Europe.

Ces précisions faites, je vous propose, chers collègues, de voter les crédits du programme 161.

M. le président Éric Woerth. La sécurité civile fonctionne plutôt bien.

M. Romain Grau, rapporteur spécial. Je ferai trois remarques.

Selon l'arrêt Matzak rendu le 21 février dernier, la Cour de justice de l'Union européenne prend en considération dans le temps de travail un temps qui, selon nos critères, relève du volontariat et non du temps de travail. Cet arrêt heurte donc de plein fouet notre modèle de volontariat et de sapeur-pompier volontaire. Des contentieux qui concernent la France ont-ils été engagés depuis le 21 février dernier ? Et quelle position la France défendra-t-elle ? Avez-vous des retours du ministère à ce propos ?

Quant à la coordination entre les forces de sécurité civile et les forces de sécurité intérieure, gendarmes et police, on voit bien que les enjeux sont parfois similaires, parfois très proches, parfois communs. Certaines expériences ont eu lieu. Ainsi, la maintenance d'une partie des hélicoptères de la gendarmerie nationale est-elle désormais assurée à Nîmes Garons, dans le centre de la sécurité civile. D'autres expériences pourraient-elles être envisagées, notamment en matière de centres d'appels ?

En vertu de la loi du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique, l'expérimentation du port de caméras-piétons, est permise pour les sapeurs-pompiers. En avez-vous de premiers retours ? Comme pour les forces de sécurité intérieure, nous pouvons en attendre des relations plus apaisées avec nos concitoyens.

M. Benjamin Dirx. Les pompiers de ma circonscription m'expliquaient rencontrer un problème de *turnover* élevé parmi les volontaires. S'il faut un an pour les former et qu'ils ne restent que deux ou trois ans, le coût en temps et en argent est élevé. Avons-nous une idée du montant des crédits de formation ? Augmentent-ils ?

Et quelle est votre vision des centres de première intervention, madame la rapporteure spéciale ? Pensez-vous qu'il en faille de plus nombreux ou faut-il les reconcentrer un peu plus ?

M. le président Éric Woerth. Nous avons à la fois une coordination nationale et un budget national mais une grande partie du budget relève des départements au travers des services départementaux d'incendie et de secours.

Mme Sarah El Haïry, rapporteure spéciale. C'est exactement cela, monsieur le président. Aujourd'hui, nous parlons de 459 millions d'euros, alors que le budget global est en réalité de 5 milliards d'euros et que le premier acteur de la sécurité civile ce sont les collectivités. La sécurité civile, c'est à la fois le droit communautaire qui, aujourd'hui, nous met en difficulté, les collectivités qui en sont les premiers acteurs, et l'État, presque un acteur subsidiaire – c'est la particularité de notre modèle.

Un arrêt a été rendu dans une affaire concernant un travailleur belge. La Cour a estimé que la somme du temps de volontariat en tant que sapeur-pompier et du temps de travail ne devait pas dépasser 48 heures hebdomadaires et qu'il fallait 11 heures de repos consécutives. Il est impossible de répondre à ces exigences dans notre modèle. Aucun contentieux ne concerne pour l'heure la France mais nous devrions anticiper. Le secrétaire d'État Laurent Nunez a annoncé hier au Sénat une initiative française. Je m'en félicite mais j'attends d'en connaître la teneur et le calendrier.

Le recours à la mutualisation est très variable. Pour les hélicoptères, cela fonctionne très bien. En revanche, ce n'est pas le cas pour les avions. Nous pourrions cependant l'envisager, il faut une volonté. Aujourd'hui, la maintenance des avions est totalement externalisée : il serait judicieux de nous orienter vers le modèle actuellement pratiqué pour l'entretien des hélicoptères.

Quant à une coordination plus opérationnelle, le modèle de Paris donne satisfaction. Tout le monde est sous l'égide de la préfecture, et les brigades de sapeurs-pompiers sont dotées du même outil que les services de sécurité. La coordination est donc beaucoup plus active, beaucoup plus intégrée, et n'oublions pas non plus la concrétisation du projet NexSIS. Il y a en tout cas des choses à améliorer du point de vue de la fluidité de l'information.

Le sujet des caméras est assez délicat. Les pompiers eux-mêmes ne se voient pas comme les forces de police : ils viennent aider, secourir. Du coup, leur réaction est assez mitigée, et ils estiment ne pas devoir justifier leur comportement pour se protéger. Une grande action de sensibilisation de la population sur les violences qu'ils subissent est néanmoins en cours, avec le hashtag « Touche pas à mon pompier ». Il faut en parler : aujourd'hui, tout ce qui représente l'État, la Nation, la France, notre drapeau tricolore est cible de violences. Peut-être est-ce donc une action plus générale qui doit être entreprise.

Quant à la formation et au *turnover*, nous ne disposons pas d'éléments chiffrés. En revanche, nous savons que le problème principal tient à l'équilibre entre vie professionnelle et engagement volontaire. La réouverture de l'échange avec les organisations patronales pourra permettre de trouver une meilleure articulation. Nous avons bien su le faire pour la garde nationale ; ce à quoi nous sommes parvenus pourrait être élargi aux volontaires et aux sapeurs-pompiers – mais il n'y a pas que les sapeurs-pompiers dans la protection civile, il y a aussi des associations, comme l'Ordre de Malte, les associations départementales de protection civile, la Croix Blanche, la Croix-Rouge française...

Article 39 et état B

La commission adopte les crédits de la mission Sécurité, non modifiés.

Article 41 et état F

La commission adopte les crédits du compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, non modifiés.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Direction générale de la gendarmerie nationale : MM. le général d'armée Richard LIZUREY, directeur général, le lieutenant-colonel Sébastien THOMAS, chef du bureau de la synthèse budgétaire, et le lieutenant-colonel Alexandre VIGNAU, adjoint

Direction générale de la police nationale : M. Éric MORVAN, préfet, directeur général, Mme Christine TORRES, cheffe du pôle budgétaire au cabinet du directeur général, et MM. le contrôleur général Julien DEFER, cheffe du pôle des affaires sociales et des ressources humaines au cabinet du directeur général, et Sébastien DAZIANO, sous-directeur des finances et du pilotage

Délégation interministérielle à la sécurité routière : MM. Alexandre ROCHATTE, adjoint au délégué, et Julien PICARD, chef du bureau de l'exécution financière et de la commande publique

Préfecture de police de Paris : MM. Michel DELPUECH, préfet de police, préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris, et Thibaut SARTRE, préfet, secrétaire général pour l'administration de police, Mme Françoise BILANCINI, directrice du renseignement, et MM. Philippe CASTANET, directeur des finances et de la commande publique, Christian SAINTE, directeur régional de la police judiciaire, Frédéric DUPUCH, directeur de la sécurité de proximité et Alain GIBELIN, directeur de l'ordre public et de la circulation

Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie : MM. le colonel Louis-Mathieu GASPARI, secrétaire général, le chef d'escadron Frédéric COLARD, le capitaine Fabien LACOMBE, adjoint au secrétaire général, et le capitaine POTIER FRANCK ; le major Emmanuel FRANCHET, le major Bruno TROMEUR, l'adjutant-chef Samia BAKLI, l'adjutant-chef Hélène L'HÔTELIER, l'adjutant-chef Erick VERFAILLIE, l'adjutant Raoul BURDET, le maréchal des logis-chef Gérard DHORDAIN, le maréchal des logis-chef Patrick BECCEGATO et le gendarme Grégory RIVIÈRE

Unité SGP police : M. Franck FIÉVEZ, secrétaire national

Direction régionale de la police judiciaire de Paris : MM. Laurent RIQUART, commandant de police, directeur de cabinet, Philippe BUGAUD, chef des brigades centrales, Éric GUILLET, commissaire général, sous-directeur des services territoriaux, Marc THORAVAL, commissaire général, sous-directeur des affaires financières, Denis COLLAS, commissaire général, sous-directeur du soutien à l'investigation, Michel FAURY, commissaire divisionnaire, chef de la brigade criminelle, Xavier ESPINASSE, commissaire divisionnaire, chef du service de l'identité judiciaire, Éric FRANCELET, commissaire divisionnaire, chef de la brigade sur les fraudes aux technologies de l'information, et Wilfried FRÉMOND, commissaire divisionnaire, adjoint au chef d'état-major