



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

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
I. MISSION SÉCURITÉS	5
A. UNE SINCÉRITÉ IMPARFAITE EN DÉBUT D'EXERCICE 2017, CORRIGÉE AU SECOND SEMESTRE	5
1. Une exécution proche de l'autorisation en loi de finances initiale	5
2. Une dynamique pluriannuelle positive	6
B. PROGRAMME 176 <i>POLICE NATIONALE</i>	7
C. PROGRAMME 152 <i>GENDARMERIE NATIONALE</i>	8
D. PROGRAMME 207 <i>SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES</i>	9
II. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS	10
A. UN SOLDE EXCÉDENTAIRE	10
1. Des recettes en augmentation	10
2. Des dépenses contribuant principalement aux collectivités territoriales et au désendettement de l'État	10
3. Des volumes stables sur les six dernières années	11
B. QUATRE PROGRAMMES À LA MAQUETTE PERFECTIBLE	11
1. Programme 751 <i>Structures et dispositifs de sécurité routière</i>	12
2. Programme 753 <i>Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers</i>	12
3. Programme 754 <i>Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières</i>	13
4. Programme 755 <i>Désendettement de l'État</i>	13
III. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : QUALITÉ DE L'EMPLOI ET RESTRUCTURATIONS DES RESSOURCES HUMAINES	14
A. DES MESURES RÉPARATRICES URGENTES	14
1. Le recentrage des fonctionnaires sur leur cœur de métier	14
2. La remise à niveau de l'immobilier et des véhicules	16

B. UN INVESTISSEMENT À POURSUIVRE POUR UNE POLICE ET UNE GENDARMERIE NATIONALES PLUS PROCHES DES FRANÇAIS ET PLUS EFFICACES DANS LEURS MISSIONS	17
1. 10 000 emplois supplémentaires sur la législature	17
2. La police de sécurité du quotidien, un levier pour la cohésion sociale, l'équité territoriale et la confiance dans l'État	18
3. Des forces de sécurité intérieure à la pointe de la modernité	19
IV. LES CONTRAINTES PRÉOCCUPANTES IMPOSÉES À LA POLICE AUX FRONTIÈRES	20
A. DES DYSFONCTIONNEMENTS À SIGNALER	20
1. La supériorité de fait des injonctions d'ADP.....	20
2. La réaction efficace de la PAF.....	21
B. DES SOLUTIONS À DÉGAGER RAPIDEMENT.....	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU SOLLICITÉES PAR ÉCRIT ET DES DÉPLACEMENTS	25

I. MISSION SÉCURITÉS

Composée des quatre programmes 176 *Police nationale*, 152 *Gendarmerie nationale*, 207 *Sécurité et éducation routières* et 161 *Sécurité civile*, la mission est rattachée au ministère de l'intérieur.

Les rapporteurs spéciaux rappellent que l'exercice a été marqué par la sortie de l'état d'urgence, le 1^{er} novembre 2017.

A. UNE SINCÉRITÉ IMPARFAITE EN DÉBUT D'EXERCICE 2017, CORRIGÉE AU SECOND SEMESTRE

Avec 19,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 19,51 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) exécutés en 2017, la mission *Sécurités* est la **cinquième mission portant les crédits les plus importants**, après *Enseignement scolaire*, *Engagements financiers de l'État*, *Défense* et *Recherche et enseignement supérieur*. Elle est la **deuxième en termes d'effectifs** (249 052 ETPT).

La présente analyse ne porte pas sur le programme 161 *Sécurité civile*, dont l'exécution est détaillée dans le rapport spécial de notre collègue Patrick Mignola.

1. Une exécution proche de l'autorisation en loi de finances initiale

Si l'exécution atteint un niveau facial proche de celui de l'autorisation initiale, d'importants mouvements ont affecté la mission en cours de gestion :

– à la hausse, des reports (60 millions d'euros en CP), un abondement par fonds de concours et attribution de produits (18 millions d'euros en CP), des transferts par décret (10 millions d'euros en CP), et la loi de finances rectificative (LFR) pour 2017 (2 millions d'euros en CP) ;

– à la baisse, des annulations au titre du décret d'avance du 20 juillet 2017 (– 23 millions d'euros en CP).

EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉS

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
P 176 <i>Police nationale</i>	10 493,7	10 397,9	99 %	10 359,6	10 311,2	> 99 %
P 152 <i>Gendarmerie nationale</i>	8 814,6	8 844,2	> 100 %	8 608,8	8 653,6	101 %
P 207 <i>Sécurité et éducation routières</i>	38,8	35,2	91 %	38,8	35,3	91 %
P 161 <i>Sécurité civile</i>	469,7	483	103 %	507,7	507,7	100 %
Totaux	19 816,9	19 760,3	99 %	19 514,9	19 507,8	< 100 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

Afin de ne pas compromettre la réalisation des engagements gouvernementaux en matière de créations d'emplois dans les forces de sécurité intérieure, le ministre de l'action et des comptes publics a expressément autorisé, le 20 juillet 2017, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à viser l'ensemble des mesures de recrutement qui lui étaient soumises.

Cette démarche exceptionnelle s'explique par l'insuffisance des dépenses de rémunération prévues (16,64 milliards d'euros en LFI contre 16,70 milliards d'euros nécessaires).

Les crédits de titre 2 des programmes 176 et 152 ont aussi bénéficié de la réserve de précaution, son dégel étant anticipé dès le début de l'exercice.

2. Une dynamique pluriannuelle positive

Depuis le début de la législature précédente, les crédits de la mission ont progressé de 11 % en CP. Si la progression s'est inscrite dans ces proportions et a suivi une pente régulière pour les trois programmes 176, 152 et 161, les crédits de la sécurité et de l'éducation routières ont connu d'importantes fluctuations, avec un pic en 2014 et un creux en 2016.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement						Évolution 2012-17
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	LR 2017	
P 176 <i>Police nationale</i>	9 127,7	9 554,3	9 430,1	9 709	9 927,1	10 397,9	14 %
P 152 <i>Gendarmerie nationale</i>	7 881,9	7 984,6	8 013,5	8 162,4	8 490,4	8 844,2	12 %
P 207 <i>Sécurité et éducation routières</i>	50	122,1	124,5	41	31,6	35,2	- 30 %
M puis P 161 <i>Sécurité civile</i>	407,4	417,4	409,4	641,4	418,8	483	19 %
Total des programmes	17 473	18 078,3	17 977,5	18 553,8	18 807,9	19 760,3	13 %

	Crédits de paiement						Évolution 2012-17
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	LR 2017	
P 176 <i>Police nationale</i>	9 205,3	9 935,5	9 467,3	9 702,6	9 957,8	10 311,2	12 %
P 152 <i>Gendarmerie nationale</i>	7 849,3	8 050	8 076,5	8 147,3	8 308,3	8 653,6	10 %
P 207 <i>Sécurité et éducation routières</i>	50,2	123,5	125,6	39,6	31,9	35,3	- 30 %
M puis P 161 <i>Sécurité civile</i>	444,5	432,5	427,1	423,6	454,2	507,7	14 %
Total des programmes	17 549,3	17 951,5	18 096,5	18 313,1	18 752,2	19 507,8	11 %

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2017.

B. PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE

L'exercice 2017 poursuit la mise en conformité des moyens humains et budgétaires de la police nationale avec les évolutions de son contexte missionnel : si leur sollicitation reste forte en matière de lutte contre le terrorisme, les forces de police conduisent un effort de modernisation de leurs outils et de rapprochement avec la population. Ce paradigme est amplifié en 2018 avec le plan présidentiel de recrutements et l'expérimentation de la police de sécurité du quotidien (PSQ).

La priorité donnée au déploiement en 2017 du plan d'octobre 2016 pour la sécurité publique est confirmée par le poids de l'action correspondante. Avec les activités menées par la police nationale en soutien à l'autorité judiciaire, ces deux lignes représentent plus de la moitié des crédits du programme (5,8 milliards d'euros en CP).

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Ordre public et protection de la souveraineté	1 330,4	1 208,1	91 %	1 330,4	1 208,1	91 %
Sécurité et paix publiques	2 986,2	3 009	101 %	2 986,2	3 009	101 %
Sécurité routière	452,7	452,3	< 100 %	452,7	452,3	< 100 %
Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	887,6	825,4	93 %	887,6	825,4	93 %
Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 602,2	2 790	107 %	2 602,2	2 790	107 %
Commandement, ressources humaines et logistique	2 261,3	2 113,1	93 %	2 127,1	2 026,3	95 %
Totaux	10 493,7	10 397,9	99 %	10 359,6	10 311,2	> 99 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

Par ailleurs, le programme 176 bénéficie de déversements internes depuis le programme 216 *Conduite et soutien des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à hauteur de 357 millions d'euros.

Une dépense fiscale est rattachée au programme : l'exonération des droits de mutation des successions des policiers, des gendarmes et des agents des douanes décédés dans l'accomplissement de leur mission. Elle correspond à moins de 0,5 million d'euros.

Les rapporteurs spéciaux estiment qu'il est justifié de la maintenir par égards aux proches de ces fonctionnaires morts en service commandé.

C. PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

Le budget de la gendarmerie nationale doit concilier les exigences d'un large spectre opérationnel, allant du traitement de la crise migratoire à la modernisation de ses processus internes et de la présence de proximité à la projection de forces à longue distance (ouragan Irma, opérations extérieures, etc.).

Le programme comporte cinq actions. Elles sont d'un poids inégal puisque la plus importante, à savoir *Ordre et sécurités publics*, compte pour 39 % des AE et des CP, tandis que celle dont le volume est le plus faible, *Exercice des missions militaires*, se voit attribuer moins de 2 % des AE et des CP.

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Ordre et sécurité publics	3 347,4	3 409,9	102 %	3 347,4	3 409,9	102 %
Sécurité routière	744,8	738,3	99 %	744,8	738,3	99 %
Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 023,8	2 041,9	101 %	2 023,8	2 041,9	101 %
Commandement, ressources humaines et logistique	2 680,6	2 509,6	94 %	2 474,7	2 319,1	94 %
Exercice des missions militaires	135,1	144,4	107 %	135,1	144,4	107 %
Totaux	8 814,6	8 844,2	> 100 %	8 608,8	8 653,6	101 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

Le programme 152 bénéficie en outre de déversements internes depuis le programme 216 *Conduite et soutien des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, ainsi que de déversements externes depuis les programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense*. Ces mouvements correspondent à un total de 235 millions d'euros.

Le programme porte trois dépenses fiscales :

- les deux premières poursuivent le même objectif de soutien de la Nation que celle présentée au titre du programme 173, avec un public plus large puisqu'en bénéficient aussi l'ensemble des militaires et des sapeurs-pompiers ;

- la troisième soutient les réservistes et les personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat.

D. PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

L'exercice 2017 poursuit la déclinaison du plan gouvernemental de janvier 2015, notamment en matière de lutte contre l'alcoolémie ou de promotion des usagers vulnérables, comme les cyclistes.

Trois actions composent le programme, dont la dernière, relative à la prévention, compte pour plus de la moitié des crédits. Les orientations des politiques publiques correspondantes sont tracées par le comité interministériel de la sécurité routière (CISR).

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 207

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	2,9	1,8	62 %	2,9	1,7	59 %
Démarches interministérielles et communication	15,2	18,5	122 %	15,2	18,8	124 %
Éducation routière	20,8	17,8	86 %	20,8	14,9	72 %
Totaux	38,8	35,2	91 %	38,8	35,3	91 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

82 millions d'euros soutiennent le programme par des déversements de crédits de soutien des ministères de l'intérieur et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (devenu ministère de la transition écologique et solidaire).

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 207.

L'exercice 2018 sera l'occasion d'une première évaluation des effets de la décentralisation de la politique publique du stationnement, opérée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM ».

II. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS*

Le budget de la sécurité routière est porté à la fois par le programme 207 de la mission *Sécurités* et par un compte d'affectation spéciale créé en 2006.

A. UN SOLDE EXCÉDENTAIRE

Le compte est composé des quatre programmes 751, 753, 734, 755, dont le dernier contribue au désendettement de l'État. En 2017, il affiche un **excédent de 165 millions d'euros**, grâce à la hausse de ses recettes.

1. Des recettes en augmentation

Les recettes du compte sont passées de 1,4 milliard d'euros en 2016 à 1,5 milliard d'euros en 2017, soit une augmentation de 7,5 %. Cela s'explique par la croissance du contraventionnement, grâce à une plus grande automatisation des contrôles.

Ses recettes sont ventilées en deux sections : d'une part, les amendes issues de la verbalisation par radar (249 millions d'euros), et, d'autre part, une fraction du produit des amendes forfaitaires relatives à la circulation et au stationnement routiers, ainsi que leur éventuelle majoration (1,3 milliard d'euros).

2. Des dépenses contribuant principalement aux collectivités territoriales et au désendettement de l'État

L'exécution est sensiblement conforme à l'autorisation initiale.

EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU CAS

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
P 751 Structures et dispositifs de sécurité routière	249	251,4	101 %	249	227,8	91 %
P 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	26,2	26,2	100 %	26,2	26,2	100 %
P 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	664,8	670,3	101 %	664	669,6	101 %
P 755 Désendettement de l'État	438,8	438,8	100 %	438,8	438,8	100 %
Totaux	1 378,8	1 386,7	101 %	1 378,8	1 362,3	99 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

3. Des volumes stables sur les six dernières années

Le volume des quatre programmes justifie une analyse rétrospective commune. Avec une évolution à la hausse de 1 % en AE et à la baisse de 1 % en CP, les crédits du CAS se caractérisent par une grande stabilité depuis le début de la législature précédente.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement						
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	LR 2017	Évolution 2012-17
Total des programmes	1 373	1 306	1 343,4	1 308,2	1 335,6	1 386,7	1 %

	Crédits de paiement						
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	LR 2017	Évolution 2012-17
Total des programmes	1 375,4	1 315,1	1 332,9	1 285,6	1 342	1 362,3	- 1 %

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2017.

B. QUATRE PROGRAMMES À LA MAQUETTE PERFECTIBLE

En 2017, l'ancien programme 752, qui portait la gestion du permis de conduire, a été fusionné avec le programme 751, piloté par le délégué à la sécurité routière (DSR).

L'architecture du CAS reste néanmoins imparfaite et complexe. D'abord, le produit total des amendes de circulation et de stationnement atteint 1,98 milliard d'euros et dépasse donc les recettes du CAS. Ensuite, le document de politique transversale (DPT) correspondant évalue les dépenses de l'État en faveur de la sécurité routière à 3,6 milliards d'euros, soit un volume double à celui du CAS.

Par ailleurs, l'absence de lien du programme 755 *Désendettement de l'État* avec l'objet du CAS est contraire à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La **suppression des sections** et le **rapprochement des programmes** seraient utiles à la fois pour les gestionnaires et pour les institutions de contrôle.

1. Programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière

Le programme intègre une action relative au permis à points, qui constituait un programme distinct jusqu'en 2016. Ses deux autres objectifs sont la réduction des victimes d'accidents de la route et la gestion des contraventions confiées à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 751

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Dispositifs de contrôle	131,5	126,4	96 %	131,5	104	79 %
Centre national de traitement	82	82	100 %	82	82	100 %
Soutien au programme	7,5	16,1	215 %	7,5	14,8	197 %
Fichier national du permis de conduire	28	26,9	96 %	28	27	96 %
Totaux	249	251,4	101 %	249	227,8	91 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

Le programme ne porte aucune dépense fiscale.

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

Le programme finance le procès-verbal électronique (PVé), lequel permet de réduire les coûts de gestion. Il est désormais entièrement déployé dans les services de l'État (police en gendarmerie nationales), ainsi que dans plus de 9 villes sur 10.

Cette unique action, construite en AE = CP, est exécutée à 100 %.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 753

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Déploiement du procès-verbal électronique	26,2	26,2	100 %	26,2	26,2	100 %
Total	26,2	26,2	100 %	26,2	26,2	100 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

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

Le montant de l'unique action du programme est réparti entre les collectivités territoriales par le comité des finances locales.

Aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 754

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	664,8	670,3	101 %	664	669,6	101 %
Total	664,8	670,3	101 %	664	669,6	101 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

4. Programme 755 Désendettement de l'État

Le programme, piloté par la direction du budget (DB) est constitué d'une seule action, construite en AE = CP et exécutée à 100 %. Les recettes affectées au programme sont reversées au budget général de l'État afin d'en améliorer le solde.

Il ne porte aucune dépense fiscale.

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 755

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Désendettement de l'État	438,8	438,8	100 %	438,8	438,8	100 %
Total	438,8	438,8	100 %	438,8	438,8	100 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

III. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : QUALITÉ DE L'EMPLOI ET RESTRUCTURATIONS DES RESSOURCES HUMAINES

Au cours du premier semestre 2018, et comme ils continueront à le faire **toute l'année**, les rapporteurs spéciaux se sont attachés à comprendre les évolutions touchant les forces de police et de gendarmerie, tant au niveau de leur organisation que de leur sollicitation opérationnelle.

Ils ont notamment rencontré les **principales organisations syndicales** et se sont immergés une **journée auprès des équipes de la police aux frontières (PAF) à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle** (*lire infra en partie IV. du rapport*). Des déplacements supplémentaires sont prévus avant l'automne.

Depuis 2015, des efforts ont été engagés face à la menace terroriste et des avancées significatives ont eu lieu. Cependant, des difficultés importantes perdurent : le **plan présidentiel de renforcement des effectifs**, auquel s'intéressent les rapporteurs spéciaux dans le cadre du printemps de l'évaluation, vise à y apporter une réponse massive, globale et durable.

A. DES MESURES RÉPARATRICES URGENTES

L'effort de rattrapage des besoins de fonctionnement de la police et de la gendarmerie nationales ne date certes pas de 2017. Nécessaires, les mesures prises à la fin de la précédente législature ne sauraient toutefois suffire à améliorer les conditions de travail des forces intérieures et, partant, la sécurité des Français. Le président de la République et le Gouvernement se sont donc engagés à consolider cette ambition et à accélérer sa mise en œuvre.

1. Le recentrage des fonctionnaires sur leur cœur de métier

- Il est impératif de recentrer les missions des fonctionnaires sur leur cœur de métier, comme l'évoquent de nombreux policiers et gendarmes face à la démultiplication, depuis plusieurs années, de missions qu'ils remplissent, généralement à titre gratuit, sur sollicitation ou par carence d'autres services publics qui devraient pourtant les assurer au regard des textes.

Ces « **tâches indues** » éloignent les forces de sécurité intérieure des responsabilités qui représentent l'essence même de leurs missions et ont fondé la motivation de leurs agents à s'engager dans cette carrière.

Très consommatrices d'un temps et d'une énergie qui seraient mieux investis dans le soutien de la population en détresse, ces actions peuvent être d'ordre mobile, comme les transfèrements judiciaires, le transport des procès-verbaux de scrutins ou le convoiement de scellés illicites ou dangereux, tandis que d'autres sont d'ordre statique, comme la garde de certains locaux, dont des hôtels de préfecture, ou encore l'établissement de procurations électorales.

- Une fois les policiers et les gendarmes davantage disponibles sur leurs missions prioritaires, des réformes de fond devront améliorer leur **régime de temps de travail**, dans un équilibre entre des sujétions par nature incompatibles avec le droit de l'Union européenne ⁽¹⁾ et la préservation des forces quant à leur vie personnelle.

À l'occasion de l'examen du PLF pour 2018, il avait été indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'un arrêté était en cours de rédaction afin de préciser les modalités d'application du décret n° 2017-109 du 30 janvier 2017 modifiant le décret n° 2002-1279 du 23 octobre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables aux personnels de la police nationale, et qu'une évaluation des cycles dits du « 4/2 à bascule », du « 4/2 compressé » et de la « vacation forte » serait menée. Ils attendent donc la publication de cet arrêté et la communication des résultats de cette étude.

- Les rapporteurs spéciaux sont attentifs au pilotage des affectations, dans le contexte d'une **substitution de personnels administratifs et techniques à des personnels actifs** (500 dans la police) **et de civils à des militaires** (300 dans la gendarmerie). Il en va d'une juste répartition des fonctions de soutien.

Parallèlement, il convient de veiller aux effets du « **repyramidage** » **des corps** en cours. Il s'agit, notamment, dans la police, de la promotion massive de gardiens au grade de brigadier, ou, dans la gendarmerie, de la nomination de nombreux officiers généraux sur des postes d'officiers supérieurs.

En effet, cette dynamique peut contribuer au repositionnement des agents sur leur cœur de métier mais, hors mesures d'économies prises par ailleurs, elle se cumule aussi avec la **hausse des dépenses de titre 2 due à l'application des deux protocoles de 2016 sur les rémunérations et les carrières**. L'impact de ces dernières mesures est évalué à 920 millions d'euros entre 2016 et 2022.

- Il est souhaitable que les **mutualisations** annoncées entre les deux forces quant à la formation cynophile, la conduite des deux-roues, la police technique et scientifique ou le logiciel de rédaction des procédures (LRP), soient accélérées, à l'instar de la rationalisation de leurs zones de compétence respective.

La Cour des comptes a indiqué aux rapporteurs spéciaux que des axes de progression résident dans une **meilleure corrélation du maillage territorial à la carte de la délinquance** ou dans la **réduction des doublons au sein de la police judiciaire** (PJ), sur l'exemple de la préfecture de police de Paris.

Les magistrats ont également insisté sur l'importance d'une évaluation *ex ante* et *ex post* de ces restructurations, prenant pour exemple l'absence de mesure des économies réalisées grâce à l'externalisation de certaines gardes statiques.

(1) Directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

2. La remise à niveau de l'immobilier et des véhicules

L'optimisation de la doctrine d'emploi des policiers et gendarmes ne saurait réussir sans être accompagnée d'une amélioration de leurs outils de travail.

● Le parc immobilier de la police et de la gendarmerie nationales connaît un impérieux besoin de maintenance, voire de construction lourde. D'importants moyens ont été engagés, comme le résume le tableau ci-dessous.

DÉPENSES IMMOBILIÈRES DES PROGRAMMES 176 ET 152

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits de paiement	
	LR 2017	LFI 2018
P 176 Police nationale	192,3	176
P 152 Gendarmerie nationale	106,7	132,5
Total	299	308,5

Source : rapport annuel de performances pour 2017 et projet de loi de finances pour 2018.

Un plan quinquennal 2015-2020 est consacré aux casernes de gendarmerie.

S'agissant de la police, sont en particulier concernés les sites de l'Institut national de police scientifique (INPS) à Saint-Denis et les commissariats de Fort-de-France, Annemasse, Carcassonne, Tourcoing, Béziers, Pau, Lyon, Cayenne, Bourgoin-Jallieu et Saint-André (La Réunion).

Trois points d'alerte qui demeurent

À l'occasion de l'examen de la LFI pour 2018, les rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur trois difficultés auxquelles il convient toujours d'apporter une réponse :

– le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) estime que l'investissement nécessaire à la rénovation de l'ensemble du domaine foncier nécessiterait **400 millions d'euros supplémentaires** ;

– la prorogation jusqu'en 2020, par la LFI pour 2018, **de la faculté ouverte aux collectivités territoriales de financer la construction, l'acquisition ou l'entretien de bâtiments mis à disposition de la justice ou de la sécurité intérieure en contrepartie d'un loyer de l'État** ⁽¹⁾ doit être remplacée dès 2019 par un dispositif pérenne, garantissant les 230 projets en cours et facilitant les suivants ;

– la **vétusté (absence d'eau chaude, infiltrations, etc.) des locaux de l'École nationale supérieure de police (ENSP) sur le site de Cannes-Écluse**, qui forme les officiers, invite d'autant plus à son rapatriement à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, où sont accueillis les élèves-commissaires, que ce rapprochement permettrait des économies d'échelle et une meilleure articulation de l'instruction des deux corps de cadres. Les rapporteurs spéciaux ont pris note qu'1 million d'euros serait dégagé pour des travaux sur trois ans.

(1) Article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

• Alors que le parc automobile était traditionnellement une variable d’ajustement des programmes 176 et 152, la programmation de la législature actuelle initie un effort permettant à la police d’acquérir 2 500 véhicules légers en 2018 (61,4 millions d’euros, alors que seuls 2 085 sur les 2 813 prévus ont été acquis en 2017) et, s’agissant de la gendarmerie, 2 900 et 3 000 voitures (54 et 60 millions d’euros).

Des véhicules lourds sont également en cours de livraison, dont 100 véhicules de reconnaissance au profit des compagnies républicaines de sécurité (CRS), pour un total de 13,7 millions d’euros.

• Sur ces deux points, les rapporteurs spéciaux notent que **des choix de gestion différents ont été retenus par la DGPN et la DGGN**. La première n’a consommé que 60 % des crédits d’investissement dont elle disposait (197,4 millions d’euros en CP contre une autorisation de 327,5 millions d’euros et 234,2 millions d’euros investis en 2016), tandis que la seconde a su porter son effort de 156,8 millions d’euros à 163,6 millions d’euros entre 2016 et 2017, tout en conduisant un **audit sur la dette relative aux loyers des casernes de gendarmerie**, dont les conclusions sont attendues prochainement.

B. UN INVESTISSEMENT À POURSUIVRE POUR UNE POLICE ET UNE GENDARMERIE NATIONALES PLUS PROCHES DES FRANÇAIS ET PLUS EFFICACES DANS LEURS MISSIONS

Le Gouvernement mène une action déterminée afin de consolider les effectifs des forces de sécurité intérieure, de renforcer la confiance que leur portent nos concitoyens et de tirer tout le profit des nouvelles technologies pour améliorer leurs outils de travail, et donc la réponse aux besoins du pays.

1. 10 000 emplois supplémentaires sur la législature

Amplifiant la démarche entamée sous le précédent quinquennat, le plan présidentiel permettra aux forces de police de retrouver, dès 2018, leur niveau de 2007, et à la gendarmerie celui de 2009.

PLAFONDS D’EMPLOIS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE DEPUIS 2007

(en ETPT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Police nationale</i>	149 965	148 563	146 180	144 790	145 434	143 689	142 317	143 606	145 197	147 076	149 079	150 708
<i>Gendarmerie nationale</i>	102 101	101 134	99 509	98 155	97 068	95 858	97 093	97 167	97 215	99 790	100 192	100 768
TOTAL	252 066	249 697	245 689	242 945	242 502	239 547	239 410	240 773	242 412	246 866	249 271	251 476
<i>Évolutions annuelles</i>		- 2 369	- 4 008	- 2 744	- 443	- 2 955	- 137	+ 1 363	+ 1 639	+ 4 454	+ 2 405	+ 2 205
		- 0,9 %	- 1,6 %	- 1,1 %	- 0,2 %	- 1,2 %	- 0,1 %	0,6 %	0,7 %	1,8 %	1 %	0,9 %

Source : rapports annuels de performances de 2007 à 2017 et projet de loi de finances pour 2018.

Les rapporteurs spéciaux seront très attentifs à ce que les nouveaux fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie recrutés soient préparés à la réalité du contexte missionnel dans lequel ils évolueront, et bénéficient dès leur affectation des améliorations en termes de régime de temps de travail et de recentrage de leur activité sur le cœur de métier des services auxquels ils appartiennent.

La qualité de la formation initiale et continue des agents de la sécurité intérieure est en effet le gage de celle de leurs interventions.

**Deux nouveautés au premier semestre 2018
pour les gardiens de la paix et les gendarmes des brigades territoriales**

Les modules « renouvelés » de la formation initiale des gardiens de la paix sous l'égide de la direction centrale du recrutement et de la formation (DCRFPN) et le regroupement de la formation continue des gendarmes des brigades territoriales sur la nouvelle école de Dijon contribueront à une meilleure préparation des forces à leurs responsabilités.

2. La police de sécurité du quotidien, un levier pour la cohésion sociale, l'équité territoriale et la confiance dans l'État

• Dans son discours du 18 octobre 2017, le président de la République a indiqué que la police de sécurité du quotidien (PSQ) vise à dépasser « l'opposition stérile entre police de proximité et police d'intervention ».

Un cycle de consultations a été lancé par le ministre d'État, ministre de l'intérieur, jusqu'à la fin de l'année 2017 : le questionnaire en ligne a recueilli 70 057 réponses ; 500 réunions ont été tenues partout en France ; 150 contributions ont enfin été adressées par des organisations syndicales, des universitaires, des entreprises ou encore des associations d'élus.

À partir du 8 février 2018, la PSQ a été mise en place sous la forme d'une **expérimentation dans, au titre de la gendarmerie, 20 départements, et, au titre de la police, 30 « quartiers de reconquête républicaine »** (15 premiers en 2018 et 15 supplémentaires en 2019), en métropole comme en outre-mer. Y ont été déployées 250 « unités de contact ».

• Les rapporteurs spéciaux ont recueilli l'avis des organisations représentatives, et en retiennent l'importance de la **coordination interministérielle**, la nécessité d'un jaugeage approprié entre la cohérence d'une feuille de route nationale et l'accroissement de l'**autonomie de gestion au niveau local**, l'exigence d'une collaboration avec la **police municipale**, les sociétés de transports ou encore les agents de sécurité privée, et enfin l'impératif de la reconstruction du lien de **confiance de la population** envers ses policiers et gendarmes (délégués à la cohésion, conseils de quartier, présence dans les médias locaux, etc.).

L'appréhension majeure qui ressort des auditions menées par les rapporteurs spéciaux est que la PSQ soit un label appliqué à des dispositifs aménagés à la marge, plutôt qu'une politique publique innovante.

Dans ce cadre, **l'articulation avec la réforme de la procédure pénale et le renforcement de l'accessibilité des services de police et de gendarmerie apparaissent comme des conditions nécessaires au succès de la PSQ.**

● **Les rapporteurs spéciaux se rendront auprès d'une unité de contact afin de dresser, sur le terrain, un premier bilan de la PSQ.**

3. Des forces de sécurité intérieure à la pointe de la modernité

● Depuis 2017, les **programmes NEOPOL et NEOGEND** permettent aux policiers et gendarmes de scanner la zone de lecture optique d'un titre sécurisé afin d'accéder, sur tablette ou smartphone, à plusieurs fichiers, relatifs par exemple aux personnes recherchées, au permis de conduire ou à l'immatriculation des véhicules, ainsi qu'à leur messagerie. Ces données peuvent également être obtenues par le simple renseignement de l'identité de l'individu contrôlé.

65 000 terminaux ont été déployés dans la gendarmerie et 28 400 dans la police, avec une cible de 50 000 en 2018 (6,2 millions d'euros en PLF pour 2018). Ils peuvent également être embarqués dans les véhicules.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent que 2017 ait été l'année d'un déploiement massif de ces applications et de leur système d'exploitation, Secdroïd ; ils espèrent que leur impact sera élevé.

● D'autres axes de modernisation ont concerné ces derniers mois :

– pour la police, les systèmes radio (INPT et ACROPOL), **l'expérimentation de 2 061 caméras-piéton** dans 31 zones de sécurité prioritaires (ZSP) – dont la fin a été annoncée le 3 juin 2018 –, l'outil de rédaction SCRIBE, le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED v. 2), le logiciel de signalisation GASPARD, ou encore le nouveau système national d'information Schengen (N-SIS II) ;

– pour la gendarmerie, les projets AGORH@ SOLDE et GENDFIX, ainsi que l'installation d'une brigade numérique à Rennes en février 2018.

● Les rapporteurs spéciaux espèrent également que la collaboration avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) continuera à nourrir le renforcement des capacités opérationnelles de forces police et de gendarmerie dans le domaine de la **cybersécurité**, s'agissant tant de la lutte contre la criminalité en ligne que de celle contre la promotion du terrorisme.

Le dernier rapport d'activité de la commission de contrôle des techniques de renseignement fait d'ailleurs état de la croissance des besoins en termes d'interceptions de sécurité et de géolocalisations en temps réel (*IMSI-catcher*).

IV. LES CONTRAINTES PRÉOCCUPANTES IMPOSÉES À LA POLICE AUX FRONTIÈRES

Le 20 mars 2018, les rapporteurs spéciaux se sont rendus à la direction aéroportuaire de la PAF de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget. Ils ont pu échanger avec des fonctionnaires de nombreuses unités spécialisées.

De ce déplacement, ressort la **relation complexe et toujours déséquilibrée entre la PAF et Aéroports de Paris (ADP), société anonyme sur les orientations de laquelle l'État, malgré ses 50,6 % du capital, semble ne pas peser réellement pour améliorer les modalités de travail de la PAF.**

A. DES DYSFONCTIONNEMENTS À SIGNALER

70 % du budget de la direction aéroportuaire est constitué de charges envers Aéroports de Paris. La PAF a su s'adapter à d'importantes difficultés.

1. La supériorité de fait des injonctions d'ADP

Sont notamment à relever les dysfonctionnements suivants :

– **ADP, propriétaire du bâtiment principal et de la majorité des emprises, facture à la PAF la location de ses locaux à hauteur de 700 000 euros**, y compris s'agissant des postes-frontière dont elle fait déplacer certaines aubettes (102 au total) au gré de ses choix d'organisation de l'espace ⁽¹⁾ ;

– **ni la continuité du service public, ni la santé des fonctionnaires ne sont assurées en raison de la vétusté du local électrique** (TGBT), qui date de 1974, présente un risque de coupure de courant à tout moment et est amianté ;

– de plus, l'entreprise a annoncé qu'elle refuserait bientôt de se charger de la maintenance des équipements immobiliers ;

– **la PAF doit réorganiser la disponibilité de ses effectifs sans préavis en fonction des changements de politique commerciale** et se vit « à la remorque » des nouvelles liaisons assurées par les conduites aériennes ;

– les policiers sont en première ligne face aux décisions de l'entreprise, par exemple lorsque la création d'une file prioritaire pour les titulaires d'un billet en classe affaires entraîne un encombrement des files ordinaires ;

(1) Par exemple, le simple ajout d'une prise électrique est facturé 500 euros.

– un profond désaccord divise la PAF et ADP sur les critères de mesure du temps d’attente des voyageurs, rendant difficile la satisfaction du délai de 30 à 45 minutes demandé par le ministère de l’intérieur.

2. La réaction efficace de la PAF

Si elle en désapprouve le caractère non concerté, la direction aéroportuaire de la PAF réussit dans la majorité des cas à s’adapter aux nouvelles sollicitations opérationnelles que certaines mesures d’ADP lui imposent.

Mieux, elle a réussi à mettre en place un régime de temps de travail original et performant, qui permet à la fois de répondre aux fortes sujétions et de dégager de la disponibilité pour la vie privée des agents.

Ainsi, en conservant l’exemple des fonctionnaires affectés aux aubettes de contrôle du franchissement de la frontière, le cycle décrit ci-dessous permet de libérer un week-end complet (samedi et dimanche consécutivement) sur deux, contre un sur six dans la plupart des services de la police nationale.

CYCLE DE TRAVAIL POUR LES POLICIERS AFFECTÉS AUX LIGNES-FRONTIÈRE

(en ETPT)

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi	Dimanche
Semaine 1	X	X			X	X	X
Semaine 2			X	X			

Les cases cochées indiquent les jours ouvrés ; les cases grisées indiquent les jours de congés.

En dépit du fait que, les jours ouvrés, ces policiers travaillent pendant 11 heures de suite, et que le nombre total de congés annuels et de jours de réduction du temps de travail (RTT) a diminué, **le taux d’absence réglementaire est passé de 35 % à 20 %, marquant l’adhésion au nouveau schéma.**

B. DES SOLUTIONS À DÉGAGER RAPIDEMENT

L’implication des agents de la PAF face à la situation actuelle et la réussite de son organisation du temps de travail ne peuvent rester viables sans un soutien renouvelé des pouvoirs publics, surtout si la **privatisation d’ADP** était actée.

En contrepartie de ces sujétions exorbitantes exigées par la société, pourtant publique, aux forces de sécurité intérieure, et compte tenu de leur mission régaliennne tenant à la sécurité des personnes, à la répression de la fraude et au maintien de l’intégrité du territoire, **les rapporteurs spéciaux estiment indispensable :**

– **que les difficultés sur les équipements soient soldées à un coût raisonnable pour les finances publiques, et soient évitées à l’avenir ;**

– que le ministère de l’intérieur soit représenté, par son secrétaire général, au collège des orientations stratégiques d’ADP (où siège déjà un délégué de la direction générale de l’aviation civile), et pas seulement au conseil d’administration, et y dispose d’un nombre de voix adéquat pour que la PAF ne soit pas exclusivement et soudainement tributaire de choix commerciaux.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 5 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU SOLLICITÉES PAR ÉCRIT ET DES DÉPLACEMENTS

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure CFDT (SCSI) :
MM. Guillaume RYCKEWAERT, délégué national des commissaires de police, et
Christophe ROUGET, chargé de mission au bureau national

Unité SGP police Force ouvrière : MM. Franck FIÉVEZ, secrétaire
national chargé de la communication, et Paul LE GUENIC, secrétaire national
chargé des affaires juridiques

Synergie officiers (CFE-CGC) : MM. Benjamin ISELI et David
ALBERTO, conseillers techniques

UNSA police : MM. Thierry CLAIR, secrétaire national, et Thomas
TOUSSAINT, délégué national chargé des compagnies républicaines de sécurité

Alliance police nationale (CFE-CGC) : MM. Stanislas GAUDON,
secrétaire administratif général adjoint, et Pascal DISANT, chargé de mission

**Direction aéroportuaire de la police aux frontières (PAF) de Roissy-
Charles de Gaulle et du Bourget :** M. le contrôleur général Serge GARCIA,
directeur ; visite des unités spécialisées suivantes : centre d'information et de
commandement (CIC), brigade mobile d'immigration (BMI), brigade d'appui
polyvalente (BAP), fichier des passagers aériens (PNRR), lignes frontières, zone
d'attente pour personnes en instance (ZAPI)

Syndicat indépendant des commissaires de police CFE-CGC (SICP) :
MM. le commissaire divisionnaire Mickaël TREHEN et le commissaire Jean-Paul
MÉGRET, secrétaires nationaux

Syndicat des commissaires de la police nationale UNSA (SCPN) : M. le
commissaire divisionnaire Didier LE BARS, secrétaire général

Cour des comptes : MM. Christian MARTIN, président de section à la 4^e
chambre, et Bertrand SAINT-ÉTIENNE, auditeur, rapporteurs de la note
d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB)