



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

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 2020** (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 39

SÉCURITÉS

POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE

CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT
ROUTIERS

Rapporteur spécial : M. ROMAIN GRAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
1. L'exécution pour 2020	7
2. Thème d'évaluation : la politique d'achat mutualisée des forces de sécurité intérieure	7
RECOMMANDATION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
1. Recommandations portant sur l'exécution.....	9
2. Recommandations portant sur le thème d'évaluation.....	9
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	11
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	13
I. L'EXÉCUTION POUR 2020 DE LA MISSION SÉCURITÉS REFLÈTE LES CONSÉQUENCES DIRECTES ET INDIRECTES DE LA CRISE SANITAIRE AINSI QUE DES DÉCISIONS FORTES DE SOUTIEN AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	14
A. LE PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE FAIT L'OBJET D'UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION	18
1. Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées en raison du contexte sanitaire et du report de mesures catégorielles, permettant le financement de la prime Covid.....	19
a. Si le schéma d'emploi en ETP a été respecté, des décalages dans les incorporations expliquent la sous-exécution du plafond d'emploi.....	19
b. La baisse de l'activité opérationnelle a également entraîné des économies sur les dépenses de personnel.....	22
c. Le report de mesures catégorielles a également concouru à la sous-exécution des dépenses de personnel.....	22
d. La prime Covid a pu être financée sans ouverture de crédits supplémentaires grâce aux moindres dépenses enregistrées sur le titre 2.....	23
2. Les économies dégagées sur les dépenses de personnel, mais également des décisions attendues, ont permis de renforcer les équipements de la police nationale et de réaliser des dépenses supplémentaires pour l'immobilier	25
3. Les opérateurs du programme.....	28

a. L'école nationale supérieure de la police (ENSP).....	28
b. L'institut national de police scientifique (INPS).....	28
B. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE FAIT L'OBJET D'UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION, MALGRÉ LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE	29
1. Les dépenses de personnel restent dynamiques malgré une sous-exécution par rapport à la prévision.....	30
2. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent en 2020, traduisant le déploiement de mesures de soutien à la gendarmerie nationale.....	34
C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET ÉDUCATION ROUTIÈRES TRADUIT LES ALÉAS CAUSÉS PAR LA CRISE SANITAIRE	36
1. La crise a empêché l'exécution de certaines dépenses	37
2. D'autres postes de dépense ont toutefois dû être augmentés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire	39
3. Les bons résultats de la sécurité routière en 2020 devront être confirmés en 2021, lorsque le trafic aura retrouvé son niveau habituel	39
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS RESTE CARACTÉRISÉ PAR UNE ARCHITECTURE COMPLEXE ET PEU LISIBLE	40
A. LA STRUCTURE DU COMPTE RESTE COMPLEXE ET PEU COHÉRENTE	41
B. LE SOLDE ANNUEL DU CAS POUR 2020 EST FORTEMENT NÉGATIF ...	42
C. LA SECTION 1 ET LE PROGRAMME 751 STRUCTURES ET DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	44
1. Les recettes de la section sont moins importantes que prévu	44
2. Les dépenses ont par conséquent été plus faibles qu'anticipé	45
D. LES RECETTES ET DÉPENSES DE LA SECTION 2	46
1. Les recettes de la section 2.....	46
2. Le programme 753 <i>Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers</i>	46
3. Le 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>	47
E. LE PROGRAMME 755 <i>DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT</i>	48
SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ACHAT MUTUALISÉE POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : QUELLE EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN TERMES STRATÉGIQUES, OPÉRATIONNELS ET ÉCONOMIQUES ?.....	49

I. DU SAELSI AU SAILMI : UNE ÉVOLUTION DE PÉRIMÈTRE ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA RATIONALISATION DES ACHATS ET DE LEUR MUTUALISATION	50
A. LE SAELSI A CONSTITUÉ LA PREMIÈRE ÉTAPE DE LA MUTUALISATION DES ACHATS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, MAIS SON FONCTIONNEMENT PRÉSENTAIT DES LIMITES	50
B. LA CRÉATION DU SAILMI EST VENUE PARACHEVER LA LOGIQUE DE MUTUALISATION ET DE PROFESSIONNALISATION DES ACHATS ET DE LA LOGISTIQUE	54
1. Le SAILMI a succédé au SAELSI en 2019, sur la base d'un périmètre élargi	54
2. Des améliorations importantes et un approfondissement de la logique de mutualisation ont été mises en œuvre	56
II. LES ÉCONOMIES ANTICIPÉES ET PERMISES PAR LA CRÉATION DU SAILMI	56
A. LES OBJECTIFS D'ÉCONOMIE À L'ÉCHELLE DU MINISTÈRE	57
B. LES OBJECTIFS D'ÉCONOMIE POUR LES PROGRAMMES 176, 152 ET POUR LE CAS <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i>	60
III. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ET DE L'EFFICIENCE DE LA RÉFORME DE LA FONCTION ACHATS DU MINISTÈRE	61
A. LA COMMANDE DES MATÉRIELS ET LA CHAÎNE LOGISTIQUE	62
1. Les commandes d'équipements	62
2. Les commandes de tenues et uniformes.....	63
3. L'amélioration de la chaîne logistique : les délais de livraison et la mise en place d'un outil numérique	63
B. LA CORRESPONDANCE ENTRE LES BESOINS ET LES ÉQUIPEMENTS REÇUS.....	65
C. L'ARTICULATION AVEC LES ÉCHELONS DÉCONCENTRÉS	67
1. La répartition des compétences.....	67
2. Les cartes d'achat.....	68
D. SUSCITER L'INNOVATION ET ALIMENTER UN TISSU INDUSTRIEL NATIONAL.....	70
1. Attention à l'innovation et veille technologique.....	70
2. Les retombées économiques pour le tissu industriel de la sécurité intérieure	72
EXAMEN EN COMMISSION	75
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	77
SOURCES UTILISÉES	79

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

1. L'exécution pour 2020

● L'exécution de la mission *Sécurités* (hors programme 161 *Sécurité civile*) atteint en 2020 20,45 milliards d'euros en AE et 20,06 milliards d'euros en CP, **en hausse de 0,7 % par rapport à 2019, mais inférieure de 0,39 % à la prévision pour 2020** (– 79,1 millions d'euros) en CP.

● **L'exécution pour 2020 se démarque des années précédentes** : la sous-exécution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales, engendrée par la crise sanitaire et le décalage de l'entrée en vigueur de mesures catégorielles, a permis **d'allouer des moyens supplémentaires à l'équipement** et de financer la « **prime Covid** » (14,1 millions d'euros pour la police et 10,7 millions d'euros pour la gendarmerie). Si le rapporteur spécial partage la philosophie de cette prime, il se fait l'écho de certaines critiques des services portant sur les modalités de sa mise en œuvre.

● Les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont bénéficié de mesures saluées par les policiers et les gendarmes : par le dégel de la réserve de précaution, **le plan « poignées de porte »** a permis de réaliser environ 5 000 opérations de petite maintenance dans les commissariats et groupements de gendarmerie. En outre, les crédits votés dans les lois de finances rectificatives, dédiés à l'équipement et au renouvellement du parc roulant, ont concouru à stopper pour 2020 l'effet d'éviction des dépenses de personnel sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, observé les années passées.

● L'exécution des crédits dédiés à la sécurité routière (programme 207 et CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*), reflète les aléas de la crise sanitaire. **Les recettes du CAS** (1,14 milliard d'euros) **et ses dépenses** (1,33 milliard d'euros), **s'avèrent inférieures à la prévision**, sans que cela ne porte préjudice aux objectifs de la politique de sécurité routière. Le solde du CAS est négatif en 2020, à hauteur de 182,25 millions d'euros.

2. Thème d'évaluation : la politique d'achat mutualisée des forces de sécurité intérieure

● Environ un an après la mise en place du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), le service d'achat mutualisé à l'ensemble du ministère de l'intérieur succédant au service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), le rapporteur spécial dresse **un bilan encourageant de cette politique publique**. Il souligne toutefois l'importance de suivre dans le temps les résultats et la performance du SAILMI, en termes qualitatifs et budgétaires. En effet, les spécificités de l'année

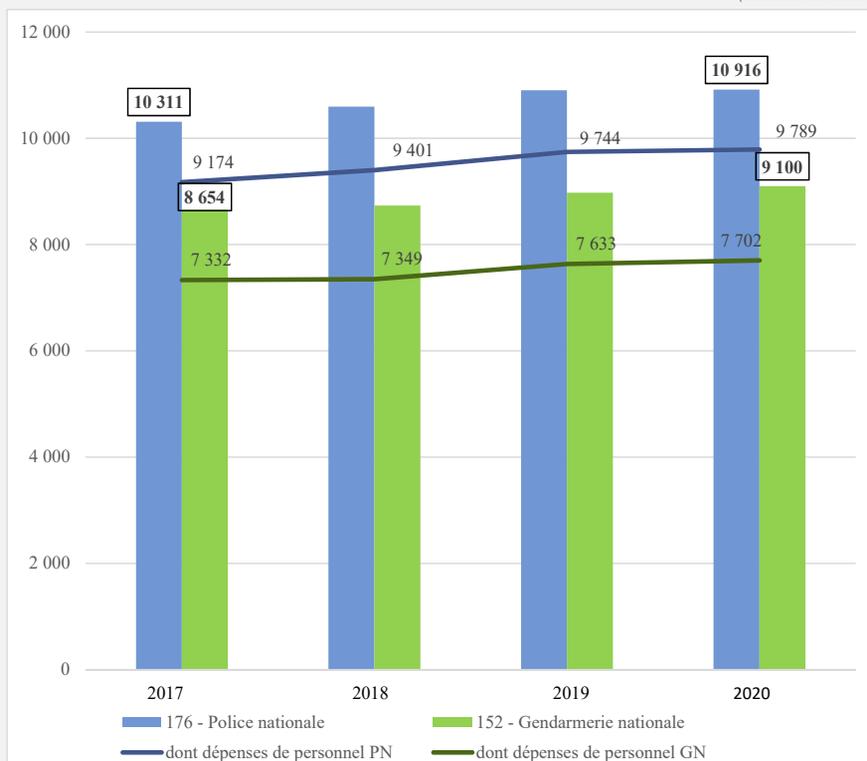
2020 rendent l'évaluation relativement incertaine pour la première année du dispositif.

• **D'un point de vue qualitatif, le SAILMI semble répondre aux objectifs fixés** : la mutualisation a été élargie, la fonction achat a été professionnalisée, la performance est pleinement intégrée dans le dispositif, et les personnels sont globalement satisfaits de la chaîne logistique et de leur association au processus d'achat. Le rapporteur spécial salue également **l'attention portée par le SAILMI à l'innovation.**

• **D'un point de vue budgétaire, les résultats s'avèrent moins probants** : en amont du vote de l'autorisation budgétaire, les économies anticipées ne sont que très peu présentées au sein de la documentation budgétaire, alors même que les programmes 152 et 176 ont été « désoclés » des montants correspondants. En aval, il semble que les objectifs d'économie n'aient pas été pleinement réalisés. **Ce constat reste toutefois incertain**, au regard de la faible évaluation des économies réellement réalisées et du caractère exceptionnel de l'exercice 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS, EN CP, POUR LES PROGRAMMES 176 POLICE NATIONALE ET 152 GENDARMERIE NATIONALE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

RECOMMANDATION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Recommandations portant sur l'exécution

- Revoir l'architecture du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* pour en simplifier le fonctionnement et le recentrer sur les dépenses liées à la politique de sécurité routière.

- Poursuivre l'indemnisation des heures supplémentaires, et utiliser à cette fin les économies dégagées en gestion.

- Utiliser les véhicules électriques (Renault Zoé) comme des véhicules de liaison uniquement et non d'intervention.

2. Recommandations portant sur le thème d'évaluation

- Enrichir la documentation budgétaire quant aux économies prévisionnelles permises par les mutualisations au stade de la programmation budgétaire.

- Poursuivre l'évaluation des économies budgétaires et d'achats issus de la création du SAILMI ainsi que des améliorations qualitatives.

- Créer un indicateur de performance concernant la réalisation des économies d'achats et budgétaires.

- Diffuser plus largement, par exemple par le biais d'une lettre d'information aux personnels de police et de gendarmerie, les actualités et innovations concernant l'équipement.

- La qualité du dialogue entre le SAILMI et les directions métiers permet le déploiement d'une politique d'achats performante et qui prend en compte les besoins des personnels : poursuivre et approfondir le dialogue entre le service achats et les directions opérationnelles.

- Achever le déploiement de LOGMI, la plateforme de commande du SAILMI, dans les meilleurs délais et en proposer une évaluation à moyen-terme.

- De manière générale, évaluer au cas par cas le niveau pertinent pour les dépenses d'équipements et d'immobilier. À ce titre, généraliser et systématiser l'usage des cartes achats quand c'est possible.

- Mener dans les mois à venir une analyse approfondie du tissu industriel français de la sécurité intérieure et de la manière dont l'argent public, notamment celui du plan de relance, contribue à dynamiser ce tissu industriel.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le rapporteur spécial a formulé dans ses précédents rapports plusieurs recommandations, dont la mise en œuvre reste toutefois incomplète à ce stade :

 Le rapporteur spécial recommande depuis plusieurs années maintenant de revoir en profondeur l'organisation du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*. Très complexe dans ses circuits d'affectation des ressources, le CAS comporte en outre une part importante de dépenses qui ne sont pas liées à la politique de sécurité routière. *A contrario*, il exclut une partie des recettes et dépenses liées à cette politique. Par conséquent, l'architecture du CAS limite la lisibilité de la politique de sécurité routière et de l'usage des recettes issues des radars, alors qu'il s'agissait de l'objectif même de sa création. **Cette recommandation n'a pas été appliquée.**

 Le rapporteur spécial a recommandé dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 2019 la création d'un indicateur de performance permettant le suivi des heures supplémentaires indemnisées et restant à indemniser ou à rattraper dans la police nationale. **Cette recommandation n'a pas été appliquée.**

 Le rapporteur spécial salue la diminution progressive de la part des tâches périphériques dans l'activité des forces de sécurité intérieure, même si des progrès doivent encore être réalisés. Le taux de missions périphériques dans l'activité totale atteint 7 % dans la police nationale, contre 9 % en 2019, et 2,6 % dans la gendarmerie nationale, contre 3 % en 2019. **Cette recommandation a été appliquée.**

 Le rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises la nécessité de conserver une proportionnalité entre la croissance des effectifs et les dépenses de fonctionnement et d'investissement, nécessaires au maintien de bonnes conditions de travail des forces de sécurité intérieure. L'exécution pour 2020 permet une croissance importante des dépenses de fonctionnement et d'équipement, traduisant des choix budgétaires et politiques avisés et attendus des personnels. **Cette recommandation a été appliquée.**

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

La mission *Sécurités* retrace les crédits dédiés aux forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales), à la sécurité routière et à la sécurité civile. Les crédits de la mission atteignent 20,93 milliards d'euros en AE et 20,61 milliards d'euros en CP, respectivement inférieur de 2,9 % et de 0,2 % à la prévision.

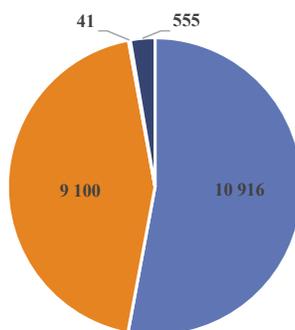
Le présent rapport porte sur trois des quatre programmes de la mission *Sécurités* :

- le programme 176 qui porte les crédits dédiés à la police nationale ;
- le programme 152 qui porte les crédits de la gendarmerie nationale ;
- le programme 207 qui porte les crédits de la sécurité et de l'éducation routières.

Le programme 161 *Sécurité civile* fait l'objet d'un rapport spécifique.

CRÉDITS DE PAIEMENT EXÉCUTÉS EN 2020 POUR LA MISSION *SÉCURITÉS*

(en millions d'euros)



■ 176 Police ■ 152 Gendarmerie ■ 207 Sécurité et éducation routières ■ 161 Sécurité civile

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

En outre, le présent rapport retrace les recettes et les dépenses du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, qui concourt à la politique de sécurité routière.

I. L'EXÉCUTION POUR 2020 DE LA MISSION SÉCURITÉS REFLÈTE LES CONSÉQUENCES DIRECTES ET INDIRECTES DE LA CRISE SANITAIRE AINSI QUE DES DÉCISIONS FORTES DE SOUTIEN AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

L'exécution pour 2020 se caractérise par une légère sous-exécution, plus importante en AE qu'en CP.

PRÉVISION ET EXÉCUTION POUR 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits votés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue		Écart en pourcentage	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
176 - Police nationale	11 092,9	10 990,9	10 895,2	10 915,9	-197,7	-75,0	-1,78 %	-0,68 %
<i>dont T2</i>	9 954,4	9 954,4	9 789,3	9 789,3	-165,1	-165,1	-1,66 %	-1,66 %
152 - Gendarmerie nationale	9 907,5	9 103,2	9 517,5	9 100,3	-390,1	-2,8	-3,94 %	-0,03 %
<i>dont T2</i>	7 778,1	7 778,1	7 701,6	7 701,6	-76,5	-76,5	-0,98 %	-0,98 %
207 - Sécurité et éducation routières	43,0	42,7	41,8	41,4	-1,2	-1,3	-2,70 %	-2,95 %
TOTAL	21 043,4	20 136,7	20 454,5	20 057,6	-588,9	-79,1	-2,80 %	-0,39 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Cette sous-exécution enregistrée en 2020 ne remet toutefois pas en cause la dynamique ascendante des crédits exécutés au titre des programmes 176, 152, et 207.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS ENTRE 2017 ET 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits exécutés en 2017		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Évolution entre 2019 et 2020		Évolution entre 2017 et 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
176 - Police nationale	10 397,9	10 311,2	10 808,8	10 595,7	11 073,8	10 903,0	10 895,2	10 915,9	-1,6 %	0,1 %	4,8 %	5,9 %
152 - Gendarmerie nationale	8 844,2	8 653,6	8 916,2	8 735,0	9 618,3	8 977,4	9 517,5	9 100,3	-1,0 %	1,4 %	7,6 %	5,2 %
207 - Sécurité et éducation routières	35,1	35,3	38,3	38,6	40,9	40,5	41,8	41,4	2,2 %	2,2 %	19,1 %	17,2 %
TOTAL	19 277,3	19 000,2	19 763,3	19 369,4	20 733,0	19 920,8	20 454,5	20 057,6	-1,3 %	0,7 %	6,1 %	5,6 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Ainsi, et conformément aux engagements du Président de la République, les crédits de la mission *Sécurités* ont fortement augmenté depuis le début du quinquennat : les CP exécutés au titre du programme 17 *Police nationale* ont augmenté de 5,9 % entre 2017 et 2020, et ceux exécutés au titre du programme 152 *Gendarmerie nationale* ont augmenté de 5,2 % depuis 2017.

• L'exécution pour 2020 se révèle atypique par rapport aux années précédentes, notamment par rapport à la sur-exécution observée en 2019 (+ 1,5 % pour la police et la gendarmerie). Elle ne doit toutefois pas occulter la pression qu'exercent les dépenses de personnel sur la soutenabilité budgétaire de la mission

Les dépenses de personnel représentent toujours une part majeure des dépenses de la mission (85,7 %). Elles enregistrent une croissance particulièrement forte depuis 2017, en hausse de 6,7 % pour la police (+ 615 millions d'euros) et de 5 % pour la gendarmerie (+ 370 millions d'euros).

La croissance des dépenses de personnel se poursuit entre 2019 et 2020 : elles ont progressé de 0,5 % (+ 45 millions d'euros) pour la police nationale et 0,9 % pour la gendarmerie nationale (+ 68 millions d'euros), malgré une sous-exécution par rapport à la prévision. En effet, en opposition avec la tendance de croissance des dépenses de personnel au détriment de celles d'équipement et de fonctionnement, les crédits ouverts en titre 2 ont fait l'objet d'une sous-exécution en 2020, permettant de financer des mesures attendues et nécessaires sur les équipements, notamment par la mise en œuvre des possibilités de fongibilité asymétrique. La prime Covid a également pu être financée sans ouvrir de crédits supplémentaires (cf. *infra*).

Deux raisons principales expliquent le dynamisme de long terme des dépenses de personnel :

– Le **déploiement du plan quinquennal de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes** (7 500 policiers et 2 500 gendarmes) sur le quinquennat poursuit sa montée en charge. L'exécution des schémas d'emploi depuis 2018 montre que le plan de recrutement est exécuté selon les prévisions, les schémas d'emploi étant systématiquement respectés.

EXÉCUTION DES SCHÉMAS D'EMPLOI DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

(en ETP)

	2018	2019	2020	TOTAL réalisé entre 2018 et 2020	2021 (prévision)	Projection à la fin de l'année 2021
Effectifs opérationnels de police nationale	1 404	1 707	1 398	4 509	1 145	5 654
Effectifs opérationnels de gendarmerie nationale	463	645	516	1 624	317	1 941
Total	1 867	2 352	1 914	6 133	1 462	7 595

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

En outre, il convient d'ajouter des créations de postes dans le renseignement territorial de la gendarmerie nationale, à hauteur de 54 emplois en 2019 et 27 emplois en 2020, portant à **1 705 le nombre d'emplois créés dans la gendarmerie**.

Pour 2020, le schéma d'emploi de la police nationale explique 40,57 millions d'euros (hors CAS *Pensions*) de la croissance de 250 millions de la masse salariale. Pour la gendarmerie nationale, le schéma d'emploi explique 8,36 millions d'euros des 122,08 millions d'euros d'augmentation de la masse salariale (hors CAS *Pensions*) par rapport à 2019.

– **De nombreuses mesures de revalorisation des carrières et de rémunérations** ont été successivement décidées. Tout d'abord, les protocoles d'avril 2016 permettent aux policiers et aux gendarmes de bénéficier de nombreuses mesures indiciaires, indemnitaires et de progression de carrière. Ils comprennent également un repyramidage des corps, et notamment la promotion au grade de brigadiers pour un grand nombre de gardiens de la paix et celle au grade de maréchal des logis-chef et au grade d'adjudant de nombreux gendarmes titulaires de la qualité d'agent de police judiciaire. Pour 2020, les protocoles de 2016 devraient représenter un coût de 133,4 millions d'euros pour les deux corps (79,9 millions d'euros pour la police nationale et 54,9 millions d'euros pour la gendarmerie nationale). Il est moins important qu'anticipé pour la police en raison du décalage de l'entrée en vigueur de certaines mesures (cf. *infra*). **Ces dépenses ne sont toutefois que décalées, et les programmations budgétaires à venir devront en tenir compte** (13 millions d'euros en 2021).

Par la suite, le protocole de 2018, adopté à la suite du mouvement des « Gilets jaunes », prévoit plusieurs mesures dont la revalorisation de l'allocation de maîtrise et l'augmentation de l'indemnité de sujétion spéciale police. Son coût pour 2020 atteint 97,7 millions d'euros (60,7 millions d'euros pour la police et 37 millions d'euros pour la gendarmerie).

Ainsi, en 2020, le coût cumulé des différents protocoles représente 140,6 millions d'euros pour la police et 91,9 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

Le poids des dépenses de personnel reste un sujet critique pour la soutenabilité budgétaire de la mission. Le cumul des effets du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes et de mesures catégorielles massives produit des effets budgétaires durables, et nécessitera des programmations budgétaires très importantes pour les années à venir.

● L'exécution pour 2020 traduit également **des mesures de transfert massives en loi de finances initiale**.

La mission *Sécurités* a fait l'objet d'importantes mesures de transfert en LFI pour 2020, à la fois sur les crédits de titre 2 et sur les crédits hors titre 2. Au total, 419,8 millions d'euros en AE et 405 millions d'euros en CP ont été transférés vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Ces transferts se justifient par plusieurs mutualisations : les principales sont la création de la direction numérique (DNUM) et du service de l'achat de l'innovation, de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI). En outre, le rattachement des secrétariats généraux hors Île-de-France au programme 216 concourt également à la contraction du périmètre de la mission.

- Le programme 176 *Police nationale* est le plus concerné par les mesures de transferts : il concentre 82 % des transferts sortants de la mission, en CP.

Ainsi, 220 millions de crédits de titre 2 (153,5 millions d'euros hors CAS *Pensions*) sont transférés au programme 216, au titre du transfert du financement des SGAMI hors Île-de-France sur ce programme. En hors titre 2, 113,20 millions d'euros sont transférés, principalement vers le programme 216. Au total, 337 millions d'euros en AE et 333 millions d'euros en CP sont transférés à l'échelle du programme, majoritairement vers le programme 216.

Le transfert du financement des SGAMI au programme 216 (imparfait, car les SGAMI d'Île-de-France restent rattachés à la mission *Sécurités* sans qu'une raison explicite ne le justifie) devra donner lieu à une évaluation rapide pour justifier de son efficacité.

En outre, le rapporteur spécial soulève avec la Cour des comptes ⁽¹⁾ que le rattachement des crédits informatiques au sein du programme 216 n'est que cosmétique, car la responsabilité des projets reste confiée aux services d'origine.

- La gendarmerie nationale concentre 14 % des mesures de transfert, avec 66 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP transférés, dont une majorité au titre de crédits hors titre 2 (51,6 millions d'euros d'AE et 40,3 millions d'euros de CP hors titre 2).

Le rapporteur spécial rappelle que la mutualisation doit être encouragée lorsqu'elle est source d'efficacité et d'économie, mais ne doit pas être la cause d'une distance croissante entre les besoins du terrain et les décisions de l'administration.

Le SAILMI fait l'objet d'une évaluation par le rapporteur spécial dans la seconde partie de ce rapport. Toutefois, il insiste d'ores et déjà sur la nécessité de documenter et de justifier les économies réalisées au titre de la mise en place du SAILMI et des autres services mutualisés : les programmes 176 et 152 ayant été « désoclés » des crédits correspondant aux économies anticipées avant même la mise en place du SAILMI, une justification sera attendue.

(1) Note d'exécution budgétaire pour 2020 de la Cour des comptes sur la mission budgétaire *Sécurités*.

A. LE PROGRAMME 176 *POLICE NATIONALE* FAIT L'OBJET D'UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION

L'exécution du programme 176 est légèrement inférieure aux crédits votés en LFI, de 1,8 % en AE et de 0,7 % en CP, atteignant respectivement 10,89 milliards d'euros et 10,91 milliards d'euros.

Les dépenses de personnel justifient cette sous-exécution, les autres dépenses ayant quant à elles dépassé la prévision de 90,10 millions d'euros. Cette exécution contrastée témoigne du renversement en 2020 de l'effet d'éviction des dépenses de personnel sur les dépenses de fonctionnement, dont les risques ont été soulignés par le rapporteur spécial lors de ses précédents rapports.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176 *POLICE NATIONALE* POUR 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits votés en LFI		Crédits exécutés		Écart entre la prévision en LFI et l'exécution		Écart entre la prévision en LFI et l'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 403,05	1 403,05	1 451,30	1 451,29	48,25	48,24	3,4 %	3,4 %
02 - Sécurité et paix publiques	3 222,23	3 222,23	3 138,91	3 138,91	- 83,32	- 83,32	- 2,6 %	- 2,6 %
03 - Sécurité routière	449,71	449,71	441,00	441,00	- 8,71	- 8,71	- 1,9 %	- 1,9 %
04 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	1 014,78	1 014,78	942,09	942,09	- 72,69	- 72,69	- 7,2 %	- 7,2 %
05 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	3 054,62	3 054,62	3 101,62	3 101,62	47,00	47,00	1,5 %	1,5 %
06 - Commandement, ressources humaines et logistiques	1 948,46	1 846,51	1 820,27	1 840,98	- 128,20	- 5,53	- 6,6 %	- 0,3 %
TOTAL	11 092,86	10 990,91	10 895,18	10 915,89	- 197,68	- 75,02	- 1,8 %	- 0,7 %

En outre, les crédits alloués à la police nationale ont poursuivi leur croissance en CP par rapport à 2019 (+ 0,1 %), mais ont légèrement décliné en AE (- 1,6 %).

1. Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées en raison du contexte sanitaire et du report de mesures catégorielles, permettant le financement de la prime Covid

Si les dépenses de personnel restent dynamiques (+ 0,5 %), et permettent notamment le financement du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes ainsi que le financement de mesures catégorielles, elles s'avèrent moins importantes qu'en prévision. Elles atteignent ainsi 9 789,27 millions d'euros en 2020, soit 1,66 % de moins que les crédits ouverts en LFI 2020 (165,1 millions d'euros y compris CAS Pensions, 96,5 millions d'euros hors CAS *Pensions*). Plusieurs effets liés à la crise sanitaire expliquent cet écart.

a. Si le schéma d'emploi en ETP a été respecté, des décalages dans les incorporations expliquent la sous-exécution du plafond d'emploi

- Le plafond d'emploi réalisé atteint 145 969,41 ETPT (dont 19 ETPT transférés en gestion principalement pour le transfert des délégués du préfet). Ce résultat est inférieur de 1 447,59 ETPT à la prévision pour 2020.

Cette différence s'explique en grande partie par **les conséquences de la crise sanitaire** : les incorporations des adjoints de sécurité ont été reportées en raison du contexte perturbé et des capacités d'accueil des écoles de formation. En outre, la crise sanitaire a généré un ralentissement des travaux durant le premier confinement, contribuant à retarder les recrutements et mobilités. Cet impact est particulièrement visible pour les membres du corps d'encadrement et d'application (CEA), dont le plafond d'emploi exécuté s'élève à 106 663,81 ETPT, soit 1 160,19 ETPT de moins que le plafond voté en LFI.

Ces aléas en gestion ne sont pas de nature à remettre en question l'augmentation du nombre de gardiens de la paix en poste, centrale dans le déploiement d'une stratégie de sécurité fondée sur la présence de policiers en nombre suffisant sur le terrain. Ainsi le plafond d'emploi réalisé du CEA a augmenté de 1 003,65 ETPT entre 2019 et 2020.

Au total, le décalage des incorporations et la diminution de la capacité d'accueil des écoles représentent une moindre dépense de 6,9 millions d'euros. 11,1 millions d'économies indirectes ont également été enregistrées à ce titre (primes de fidélisation, d'installation, et prestations sociales).

En outre, des mesures de transfert importantes expliquent la diminution entre le plafond d'emploi exécuté pour 2019 et celui programmé pour 2020 (- 1 443,28 ETPT) : 4 059 ETPT, sont en effet transférés du programme 176 vers d'autres programmes, et en premier lieu le programme 216. La principale mesure de transfert porte sur le transfert de 4 031 ETPT au programme 216 au titre du transfert des SGAMI hors Île-de-France.

ÉVOLUTION ET EXÉCUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI ET DU SCHEMA D'EMPLOI
POUR 2020

(en ETPT)

	Plafond d'emploi réalisé en 2019	Mesures de transfert en LFI	Plafond d'emploi pour 2020 (LFI + LFR)	Transfert en gestion	Réalisation 2020	Écart entre la prévision et la réalisation	Impact des schémas d'emploi pour 2020	dont impact du schéma d'emploi 2020 sur 2020
Personnels administratifs catégorie A	1 493,26	- 215	823	11	1 501,16	667,16	214,9	85,71
Personnels administratifs catégorie B	2 570,82	- 448	2 279,00	10	2 124,52	- 164,48	- 8,30	- 2,12
Personnels administratifs catégorie C	10 320,66	- 1 242,00	8 667,00	0	9 252,77	585,77	174,11	- 27,14
Personnels techniques	5 820,62	- 1 804,00	4 608,00	- 2	4 073,25	- 532,75	58,63	13,4
Ouvriers d'État	396,53	- 240	108	0	130	22,00	- 26,53	- 8,37
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement	9 449,73	- 24	8 948,00	0	9 173,20	225,20	- 243,53	- 70,38
CEA	105 660,16	- 76	107 824	0	106 663,81	- 1 160,19	1 084,65	141,89
Personnels scientifiques	2 627,87	0	2 902,00	0	2 762,29	- 139,71	134,42	0,7
Adjoints de sécurité	10 501,63	0	11 239,00	0	10 288,41	- 950,59	- 213,22	5,87
Total	148 841,28	- 4 049	147 398	19	145 969,41	- 1 447,59	1 175,13	139,56

Le schéma d'emploi désigne la création ou la destruction d'ETPT pour 2020, en neutralisant les mesures de transfert et les mesures de périmètre.

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Le schéma d'emploi en ETPT est positif, à hauteur de 1 175,13 ETPT dont 139,56 au titre de 2020 et 1 035,57 ETPT au titre de l'extension en 2020 du schéma d'emploi pour 2019.

- Le schéma d'emploi de ETP à périmètre constant (hors transferts et mouvements internes) atteint + 1 389 ETP (dont 1 473 au titre du plan présidentiel de 10 000 créations d'emplois), conformément à la prévision. Les prévisions du PAP n'ont toutefois pas été suivies pour toutes les catégories :

- une sur-exécution importante est observée pour les personnels administratifs de catégorie C, notamment en raison de recrutement de contractuels au titre du Brexit, non prévus lors de l'établissement du PLF. Pour un schéma

d'emploi de 44 ETP, 302 ETP ont été créés. Ces recrutements concourent à accélérer la substitution des postes occupés par des personnels d'active vers des personnels administratifs : en 2020, 600 substitutions ont été opérées, contre 368 en 2019.

– en revanche, une sous-exécution est observée pour certaines catégories, notamment pour le CEA, malgré 3 583 primo recrutement, en raison de départs en retraite plus importants que prévu (1 511 observés contre 1 345 prévus). Le schéma d'emploi des CEA a donc été sous-exécuté, atteignant 1 369 emplois pour 1 903 prévus en LFI. Enfin, une réduction moins importante que prévu du nombre d'ADS est observée, car les sorties liées aux ruptures ou fins de contrat ont été moins nombreuses prévues. L'une des explications de ce décalage est la situation du marché du travail, plus délicate dans un contexte de crise sanitaire.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en ETP)

	Schéma d'emploi réalisé en 2019	Schéma d'emploi prévu	Schéma d'emploi réalisé	Différence entre l'exécution et la prévision
Personnels administratifs catégorie A	430	247	235	- 12
Personnels administratifs catégorie B		100	96	- 4
Personnels administratifs catégorie C		44	302	258
Personnels techniques	208	141	87	- 54
Ouvriers d'État	- 37	- 23	- 14	9
Hauts fonctionnaires corps de conception et de direction et corps de commandement	- 272	- 239	- 236	3
CEA	1 791	1 903,00	1 369,00	- 534
Personnels scientifiques	148	161	123	- 38
Adjoints de sécurité	- 560	- 936	- 564	372
Total	1 708	1 398	1 398	0

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

De manière générale, les sorties plus importantes que prévu, causées notamment par des départs en retraite n'ayant pas tous été anticipés, ont été compensées par des entrées également plus importantes.

b. La baisse de l'activité opérationnelle a également entraîné des économies sur les dépenses de personnel

La crise sanitaire s'est tout d'abord traduite par des conséquences opérationnelles : la délinquance de voie publique ou les comportements contribuant à l'insécurité routière ont décliné lors des différents confinements. Les indicateurs de performance retraçant le nombre de victimes de violences crapuleuses (- 16 % entre 2019 et 2020) ou encore le nombre de cambriolages de résidence (- 46 % sur la même période) le montrent. Les rassemblements et manifestations ayant également été moins nombreux, le taux d'engagement des forces mobiles en maintien de l'ordre a décliné.

La baisse de l'activité opérationnelle des forces mobiles a permis de diminuer de 9,3 millions d'euros les dépenses prévues à cet égard. En outre, la faible mobilisation de la réserve civile a entraîné une moindre dépense de 5 millions d'euros ⁽¹⁾. Au total, les moindres dépenses liées à l'activité opérationnelles atteignent 14,3 millions d'euros hors CAS *Pensions*.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que les forces de l'ordre ont été pleinement mobilisées pour contrôler la bonne application des mesures nécessaires (les services de police ont dressé 356 000 verbalisations pour non-respect des restrictions) et prendre en charge des effets indirects du confinement, dont la hausse des violences intrafamiliales.

c. Le report de mesures catégorielles a également concouru à la sous-exécution des dépenses de personnel

22 millions d'euros votés en LFI pour 2020 au titre des dépenses de personnel n'ont pas été dépensés en raison du report de l'entrée en vigueur de mesures catégorielles du protocole de 2016 ainsi que du report d'une année de mesures permettant de réaliser la réforme du CEA en 2021. D'après la DGPN, leur report a été décidé dans le but d'améliorer les dispositifs :

- 10,82 millions d'euros pour le report de la mesure d'avancement semi-automatique dès 25 ans d'ancienneté ;
- 2,2 millions d'euros pour le report de la mise en œuvre de la revalorisation de la prime OPJ ;
- 1,96 million d'euros pour le report de la mise en œuvre des reclassements au sein de la PTS.

Le rapporteur spécial souligne que l'immense majorité de ces dépenses ne sont en réalité que reportées sur 2021, voire sur les années ultérieures. Il sera vigilant à ce que la programmation budgétaire à venir comporte des dépenses de personnel suffisantes, afin de rattraper les dépenses non effectuées, tout en poursuivant les recrutements tels qu'annoncés.

(1) Hors CAS *Pensions*.

Enfin, l'enveloppe dédiée à l'indemnisation des jours de CET a été sous-exécutée à hauteur de 16,6 millions d'euros, notamment en raison de la possibilité pour les agents de bénéficier d'une indemnisation défiscalisée dans le cadre des campagnes d'indemnisation des heures supplémentaires (cf. *infra*).

Les mesures catégorielles contribuent toutefois fortement à la croissance de la masse salariale hors CAS *Pensions* (170,90 millions d'euros sur une croissance totale de 249,91 millions d'euros).

d. La prime Covid a pu être financée sans ouverture de crédits supplémentaires grâce aux moindres dépenses enregistrées sur le titre 2

La sous-consommation des crédits de titre 2 a permis de financer **14,1 millions d'euros (hors CAS *Pensions*) de « prime Covid », pour 22 075 agents, soit 15 % des effectifs.**

L'article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 instaure cette prime exceptionnelle qui a vocation à être versée qu'aux personnels pour lesquels l'exercice des fonctions a, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services, conduit à un surcroît significatif de travail.

Le rapporteur spécial se fait ici le relais des retours des personnels dont il a pu bénéficier. Les constats sont partagés par les personnels de police et par les gendarmes à cet égard : si l'intention de la prime Covid était louable, ses modalités de mise en œuvre ont semblé inappropriées à certains policiers et gendarmes. Elles ont en effet conduit l'encadrement à choisir 15 % d'effectifs bénéficiaires, alors qu'une part souvent bien plus importante d'agents et de militaires s'est retrouvée en première ligne, ou à obliger les agents à partager les primes entre eux, rendant leur montant dérisoire.

En sus du paiement de la prime Covid, l'économie réalisée en dépenses de personnel a également entraîné l'annulation de la réserve de précaution sur le titre 2 et a également permis de dégager 62,77 millions d'euros, au profit de dépenses d'équipements notamment (cf. *infra*).

Si le rapporteur spécial salue ces décisions, preuves de l'adaptabilité des gestionnaires en temps de crise, il déplore qu'une part supplémentaire des marges budgétaires dégagées n'ait pas servi à accélérer l'indemnisation des heures supplémentaires, dont les résultats sont encourageants mais restent à consolider au regard de l'ampleur du stock constitué. La campagne d'indemnisation de 2019 a permis de diminuer le stock d'heures de 9,5 %.

Deux campagnes d'indemnisation ont eu lieu en 2020 :

– une campagne de régularisation du flux a été menée, sur la base du volontariat. 16 287 agents ont bénéficié de l'indemnisation de 585 650 heures nouvellement effectuées, pour un coût total de 10,7 millions d'euros ;

– une campagne d'apurement du stock s'est également déroulée, avec un volet obligatoire permettant d'indemniser automatiquement les agents présentant un stock d'heures égal ou supérieur à 500 heures au 1^{er} septembre 2020 (dans la limite des heures imposées et des plafonds d'exonération de l'impôt sur le revenu). 16 117 agents ont été indemnisés, pour plus de 1,3 million d'heures, et pour un coût total de 16,4 millions d'euros.

Ainsi, 27,1 millions d'euros ont été consacrés en 2020 à la campagne d'indemnisation des heures supplémentaires, pour 26,5 millions d'euros ouverts en LFI. Cette sur-exécution a été possible sans ouverture de crédits supplémentaires du fait de la baisse des besoins en dépenses de personnel. Le stock restant à la fin de l'année 2020 n'est pas encore connu.

Les heures supplémentaires sont actuellement indemnisées au taux horaire de 12,47 euros par heure. Lors de la campagne 2021, le taux horaire atteindra 13,25 euros de l'heure, afin de rendre l'indemnisation plus attractive. Le rapporteur spécial note qu'au regard des marges de manœuvre disponibles sur les crédits de titre 2, il aurait pu être pertinent d'appliquer cette revalorisation dès 2020.

La sécurité et les conditions de vie des forces de sécurité intérieure : deux aspects fondamentaux de la politique de sécurité intérieure

Après les attaques récentes de policiers, à Rambouillet et à Avignon, il convient de réaffirmer l'importance majeure de la sécurité des effectifs et de leur garantir des conditions de vie d'une qualité suffisante.

Des mesures ont d'ores et déjà été prises : la plateforme Policiers victimes, créée en 2020, propose une écoute et un accompagnement des policiers en difficulté à la suite d'agressions ou d'attaques, physiques ou verbales.

Si des mesures concrètes de sécurisation des emprises sont évidemment nécessaires, le rapporteur spécial salue la stabilisation des crédits dédiés à l'action sociale, qui ont fait l'objet d'une légère sur-exécution par rapport à 2019, pour atteindre 24,09 millions d'euros. Ces crédits sont particulièrement nécessaires pour améliorer les conditions matérielles d'existence des policiers. La politique ministérielle en faveur du logement est particulièrement nécessaire, *a fortiori* dans les zones tendues, qui sont également souvent des zones de première affectation : elle a permis en 2020 à 1 239 agents de bénéficier du parc de logement ministériel. 391 nouveaux logements ont par ailleurs été réservés pour un montant de 15 millions d'euros en CP et 201 logements ont été livrés en Île-de-France.

La légère diminution des dépenses d'action sociale est due à une baisse des actions financées au titre de l'insertion des personnes handicapées : 116 actions ont été financées, contre 132 en 2019.

Concernant la gendarmerie nationale, le rapporteur spécial déplore le décès de 7 gendarmes dans l'exercice de leurs fonctions, et une hausse des agressions à leur encontre.

2. Les économies dégagées sur les dépenses de personnel, mais également des décisions attendues, ont permis de renforcer les équipements de la police nationale et de réaliser des dépenses supplémentaires pour l'immobilier

Les dépenses de fonctionnement du programme 176 ont augmenté de 6 % à périmètre constant et dépassent la prévision de 69,48 millions d'euros. Les dépenses d'investissement enregistrent également une sur-exécution en CP, atteignant 218,04 millions d'euros, contre une prévision de 204,64 millions d'euros. Elles sont toutefois sous-exécutées en AE, atteignant 187,61 millions d'euros contre une prévision de 878,96 millions d'euros.

Plus largement, les dépenses autres que celles de titre 2 ont dépassé de 90,10 millions la prévision.

Plusieurs sources de financement ont permis de financer des dépenses variées et utiles.

- Tout d'abord, les économies réalisées sur les dépenses de personnel ont permis, grâce à **la fongibilité asymétrique**, de financer des dépenses d'équipements supplémentaires. Ainsi **62,8 millions d'euros ont été transférés vers le hors titre 2**, dont 9,68 millions d'euros reportés sur la gestion 2021.

Cette somme a été utilisée de plusieurs manières :

– 3 000 pistolets à impulsion électriques ont été acquis (5,5 millions d’euros), l’équipement de salles de commandements a été réalisé par l’acquisition de murs d’images, et des systèmes radio, à la fois individuels et véhicules, ont été acquis, pour un total de 20,5 millions d’euros ;

– L’équipement informatique des services d’administration centrale, de la sécurité publique, de la police judiciaire et des CRS, ainsi que le plan de renouvellement informatique de la préfecture de police, ont été accélérés, pour un coût de 8,2 millions d’euros. Ces dépenses expliquent l’importante sur-exécution des dépenses d’investissement informatique.

– enfin, la dotation des services immobiliers a crû de 26 millions d’euros.

● **La réserve de précaution (4 % des crédits votés en LFI) portant sur les dépenses hors titres 2 a fait l’objet d’un dégel partiel** (39,19 millions d’euros en CP), permettant tout d’abord le financement du plan « **poignées de porte** » pour 11 millions d’euros. Les personnes rencontrées par le rapporteur spécial soulignent la pertinence et l’efficacité de ce plan, qui a permis de réaliser 1 840 opérations d’améliorations de locaux. En outre, 28,18 millions d’euros en CP ont permis d’acquérir des équipements programmés en début de gestion, limitant ainsi l’effet d’éviction qu’aurait pu créer l’achat en urgence de matériels de protection liés à la crise sanitaire. La réserve ministérielle (0,25 % des crédits votés en LFI) a également fait l’objet d’un dégel intégral, permettant l’acquisition de véhicules et d’équipements.

● Enfin, **des crédits ont été ouverts dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020**, permettant d’allouer 37,65 millions en AE et 30,10 millions en CP à la police nationale pour l’acquisition de véhicules. À ce titre, 627 Renault Zoé, 657 Peugeot 5008 et 750 vélos électriques ont été acquis.

Les personnels sont très satisfaits des nouveaux véhicules acquis, en particulier les 5008, qui leur permettent de disposer de davantage de places pour leurs équipements.

Le rapporteur spécial insiste néanmoins sur **la nécessité de s’en tenir à la doctrine d’emploi initiale des Renault Zoé**. Il s’agit de faire des Zoé des véhicules de liaison et non des véhicules d’intervention : de petite taille et présentant une autonomie limitée par nature, elles sont bien moins adaptées à cet usage. En outre, elles ne peuvent être équipées de radio pour des raisons techniques, et pourraient par conséquent mettre en difficulté les personnels de police et de gendarmerie.

Ces achats de véhicules sont venus compléter le plan de renouvellement automobile classique, dont le coût s’élève à 41,43 millions d’euros pour 2 002 véhicules. Au total, 3 286 véhicules ont été acquis par la police en 2020, ainsi que 750 vélos électriques. Depuis 2018, 9 467 véhicules ont été acquis par la police nationale.

Ces résultats sont pleinement satisfaisants au regard de l'objectif de renouvellement annuel de 3 000 véhicules environ pour maintenir l'âge moyen du parc automobile.

• Enfin, des surcoûts ont été entraînés par la crise. La DGPN estime que les surconsommations entraînées par la crise sanitaire atteignent environ 55 millions d'euros, partiellement compensées par des moindres dépenses de l'ordre de 20 millions d'euros. Ainsi, les dépenses de fonctionnement ont augmenté en raison de l'achat d'équipements de protection individuelle contre le Covid-19 pour 29,13 millions d'euros en CP, dont 21 millions d'euros environ pour l'achat des masques de protection. En outre, les dépenses de déplacement et de changement de résidence ont dépassé de 12,12 millions d'euros la prévision, afin de tenir compte des consignes sanitaires en période de pandémie (suppression des sanitaires collectifs et hébergement et chambres individuelles).

Le rapporteur spécial souligne que la programmation pour 2020 a permis de réaliser d'importants investissements immobiliers : ils représentent 56 % des dépenses d'investissement. Le relogement du commissariat de police de Saint-Denis et des laboratoires parisiens du service national de police scientifique constituent les deux principales opérations du programme. Dix opérations de maintenance lourde ont également permis de réaliser des chantiers jugés prioritaires au regard de la sécurité des personnels.

Une nouvelle organisation territoriale de la police en cours d'expérimentation

Dans le cadre d'une expérimentation initiée en janvier 2020, trois directions territoriales de la police nationale (DTPN) ont été mises en place en Guyane, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte. L'objectif de cette expérimentation est de sortir de l'organisation « en tuyaux d'orgue » de la police nationale, dénoncée tant par ses personnels que par sa direction.

Dans le cadre de cette expérimentation, tous les services de police sont regroupés et placés sous la direction d'un directeur territorial, chargé du commandement non plus d'un seul service, mais des services de la sécurité publique, de la police aux frontières, de la police judiciaire et de la formation. Ce directeur est également chargé de la gestion des moyens.

Trois objectifs présidaient à cette expérimentation : tout d'abord, cette organisation revue avait pour objectif de renforcer l'efficacité de l'action de la police par le biais d'un commandement unifié et d'une stratégie cohérente, adaptée au territoire. En outre, cette organisation, proche de celle de la gendarmerie nationale, a pour but de renforcer la visibilité et la compréhension des actions de la police nationale par les autorités publiques locales et la population.

Au regard des premiers bilans positifs, notamment à Mayotte, le ministère de l'intérieur a décidé d'expérimenter ce nouveau mode de fonctionnement sous la forme de directions départementales de la police nationale (DDPN) dans trois départements métropolitains (le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales et la Savoie) à compter du 18 janvier 2021.

Le rapporteur spécial sera très attentif aux résultats de cette expérimentation, dont la généralisation serait décisive pour la police nationale.

3. Les opérateurs du programme

Le programme 176 comporte deux opérateurs, l'école nationale supérieure de la police (ENSP) et l'institut national de police scientifique (INPS)

a. L'école nationale supérieure de la police (ENSP)

L'ENSP assure la formation initiale et continue des fonctionnaires du corps de conception et de direction et du corps de commandement de la police nationale. En 2020, elle a formé 207 commissaires et 136 officiers. Le projet d'apprentissage inter-corps qui devait être initié en septembre 2020 n'a toutefois pas pu l'être en raison de la crise sanitaire.

La LFI pour 2020 prévoyait que 26,99 millions d'euros devaient être versés à l'ENSP, en AE et en CP, dont 25,96 millions d'euros de subventions pour charges de service public (+ 7 % par rapport à 2019, en raison de l'augmentation du plafond d'emploi) et 1,03 million d'euros de fonds propres. Cette dotation exceptionnelle, dont le montant a été augmenté en cours d'année pour atteindre 1,91 million d'euros, a pour objet le financement de diverses opérations de travaux sur le site de Cannes Écluse.

La subvention pour charges de service public à quant à elle fait l'objet d'une légère sous-exécution, qui correspond au montant de la mise en réserve.

Le plafond d'emploi de l'opérateur a fait l'objet d'une sous-exécution importante par rapport à la prévision, atteignant 265 ETPT contre un plafond de 281 ETPT voté en LFI. Des difficultés de recrutement, causées par la crise sanitaire, justifient cet écart. Par conséquent, les dépenses de personnel ont fait l'objet d'une sous-exécution de 2,5 millions d'euros environ.

L'exécution pour 2019 avait également révélé une sous-exécution importante du plafond d'emploi, en raison de vacances de postes sur le site de Cannes-Écluse. **Le rapporteur spécial attire l'attention des gestionnaires du programme sur la nécessité de rapprocher les plafonds d'emploi prévisionnels de leur exécution, sauf à se trouver face à des difficultés de gestion des personnels récurrentes.**

b. L'institut national de police scientifique (INPS)

L'INPS regroupe les cinq laboratoires de police scientifique du territoire, ainsi que le service central de Lyon. L'institut réalise les identifications par empreintes génétiques et il est à ce titre un expert agréé par la Cour de cassation. En 2020, l'INPS s'est engagé dans la préfiguration du service national de police scientifique : à compter du 1^{er} janvier 2021, l'INPS a en effet fusionné avec le SCPTS pour former un nouveau service à compétence nationale.

Malgré les périodes de confinement, les demandes d'analyse sont restées nombreuses, atteignant plus de 157 000 dossiers, soit un niveau comparable à celui de 2019. Les effets de la crise se sont toutefois fait sentir sur les délais de traitement, en hausse par rapport à 2019 (de 81 à 92 jours pour le traitement des dossiers criminels).

La LFI pour 2020 prévoyait que l'INPS bénéficierait d'une subvention pour charges de service public de 8,76 millions, légèrement sous-exécuté (8,5 millions d'euros) mais stable par rapport à 2019. En outre, une subvention exceptionnelle de 2,7 millions d'euros en AE et CP a été votée pour l'accompagnement du déménagement du laboratoire parisien à Saint-Denis. Le regroupement des trois laboratoires parisiens à Saint-Denis a toutefois été décalé à 2021 en raison des retards générés par la crise sanitaire. Cette dotation a permis l'acquisition de nouveaux matériels analytiques de pointe. Elle a toutefois été amputée de 2,5 millions d'euros en fin d'année, en raison de dépenses engagées par l'INPS mais non réglées avant la fin de l'année 2020.

B. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE FAIT L'OBJET D'UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION, MALGRÉ LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE

L'exécution du programme 152 est légèrement inférieure aux crédits votés en LFI, de 3,94 % en AE et de 0,03 % en CP, atteignant respectivement 9,52 milliards d'euros et 9,10 milliards d'euros.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE EN 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits votés en LFI		Crédits exécutés		Écart entre la prévision en LFI et l'exécution		Écart entre la prévision en LFI et l'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Ordre et sécurité publics	3 462,94	3 462,94	3 563,97	3 563,97	2,92 %	2,92 %	101,02	101,02
02 – Sécurité routière	749,10	749,10	790,24	790,12	5,49 %	5,48 %	41,14	41,02
03 – Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 240,39	2 240,39	2 177,14	2 177,14	-2,82 %	-2,82 %	-63,26	-63,26
04 – Commandement, ressources humaines et logistique	3 296,98	2 492,61	2 842,95	2 425,94	-13,77 %	-2,67 %	-454,04	-66,67
05 – Exercice des missions militaires	158,11	158,11	143,18	143,18	-9,44 %	-9,44 %	-14,93	-14,93
TOTAL	9 907,53	9 103,15	9 517,47	9 100,34	-3,94 %	-0,03 %	-390,06	-2,81

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

1. Les dépenses de personnel restent dynamiques malgré une sous-exécution par rapport à la prévision

● **Les dépenses de personnel de la gendarmerie sont plus importantes qu'en 2019 de 68,13 millions d'euros, mais sont inférieures de 3,8 millions d'euros à la prévision.** Elles atteignent ainsi 7,70 milliards d'euros (4,25 milliards d'euros hors CAS *Pensions*), contre une prévision 7,78 milliards d'euros.

De la même manière que pour les dépenses de personnel de la police, deux facteurs principaux expliquent le dynamisme pluriannuel des dépenses de personnel de la gendarmerie nationale :

– **la mise en œuvre du plan de recrutement de 2 500 gendarmes** se poursuit (cf. *supra*) ;

– de **nombreuses mesures catégorielles concourent à augmenter le poids des dépenses de personnel** (cf. *infra*). Les mesures catégorielles contribuent à hauteur de 92,74 millions d'euros à l'évolution de la masse salariale hors CAS *Pensions*.

● Le plafond d'emploi réalisé atteint 99 206,22 ETPT (dont 1 ETPT transféré). Ce résultat est inférieur de 1 222,78 ETPT à la prévision pour 2020, et traduit les décalages d'incorporations. Par conséquent, en raison du mois d'entrée moyen supérieur au mois de sortie moyen, l'impact du schéma d'emploi pour 2020, positif en ETP, s'avère négatif en ETPT (– 603,63 ETPT)

Les catégories d'emplois expliquant cette différence sont les sous-officiers et les officiers de gendarmerie en premier lieu. L'écart au plafond d'emploi pour ces catégories est respectivement de 558,60 ETPT et 426,84 ETPT.

Malgré cette sous-exécution, le plafond d'emploi en ETPT est en croissance de 120,22 ETPT par rapport à 2019, et ce malgré les transferts en LFI pour 2020, qui ont atteint – 220 ETPT, en premier lieu au titre de la création du SAILMI, qui a justifié le transfert de 219 ETPT vers le programme 216.

ÉVOLUTION ET EXÉCUTION DES PLAFONDS ET DU SCHÉMA D'EMPLOI POUR 2020

(en ETPT)

	Plafond d'emploi réalisé en 2019	Mesures de transfert en LFI	Plafond d'emploi pour 2020 (LFI + LFR)	Transfert en gestion	Réalisation 2020	Écart entre la prévision et la réalisation	Impact des schémas d'emploi pour 2020	dont impact du schéma d'emploi 2020 sur 2020
Hauts fonctionnaires	8	0	0	0	7,41	7,41	- 0,59	- 0,26
Personnels administratifs catégorie A	294,00	- 28	161	0	293,66	132,66	12,18	18,5
Personnels administratifs catégorie B	583,00	- 27	516,00	1	595,73	78,73	27,81	14,84
Personnels administratifs catégorie C	1 712,00	- 19,00	1 934,00	1	1 665,83	- 269,17	- 6,1	30,66
Personnels techniques	1 851,00	- 79,00	2 059,00	0	1 914,89	- 144,11	182,21	33,8
Ouvriers d'État	366	- 2	449	0	322,77	- 126,23	- 42,32	- 21
Officiers de gendarmerie	5 743,00	- 6	6 155,00	0	5 728,16	- 426,84	- 15,77	- 59,26
Officiers du corps technique et administratif	559	- 28	513	0	543,43	30,43	9,08	10,05
Sous-officiers	71 059,00	- 3	72 043,00	- 1	71 483,40	- 558,60	450,64	- 630,75
Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif	4 469,00	- 28	4 600,00	0	4 560,67	- 39,33	118,88	88,6
Volontaires	12 442,00	0,00	11 998,00		12 090,27	92,27	- 320,93	- 88,81
Total	99 086,00	- 220,00	100 428,00	1,00	99 206,22	- 1 222,78	415,09	- 603,63

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

● En ETP, le schéma d'emploi atteint 516,37 ETP, hors mesures de transfert, de périmètre et hors corrections techniques, pour une prévision de 490 ETP.

Le schéma d'emploi pour 2020 a donc été pleinement exécuté malgré un nombre de sorties plus important que prévu. Y ont en outre été ajoutés 13 ETP supplémentaires, résultant de deux mouvements entrants intervenus en fin de gestion 2020 et de la création de 11 postes dans le cadre de FRONTTEX, ainsi que du recrutement de 13 effectifs supplémentaires autorisés en gestion au titre de la lutte contre le cyber-djihadisme.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en ETP)

	Schéma d'emploi réalisé en 2019	Schéma d'emploi prévu	Schéma d'emploi réalisé	Différence entre l'exécution et la prévision
Hauts fonctionnaires	0	0	1	1
Personnels administratifs catégorie A	- 29	3	31,2	28,2
Personnels administratifs catégorie B		117	49,3	- 67,7
Personnels administratifs catégorie C		- 24	20	44
Personnels techniques	225	98	102,67	4,67
Ouvriers d'État	- 42	- 23	- 38,8	- 15,8
Officiers de gendarmerie	16	- 258,00	- 24,00	234
Officiers du corps technique et administratif		5	29	24
Sous-officiers	460	404	225	- 179
Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif		169	165	- 4
Volontaires	15	- 1	- 44	- 43
Total	645	490	516,37	26,37

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Les créations d'effectifs bénéficient quasi exclusivement au renforcement des unités de terrain. Ainsi, depuis 2018, ces dernières ont été renforcées de 1 480 ETP sur les 1 706 ETP créés dans le cadre du plan président (soit 87 % du total).

Une diminution bienvenue des tâches périphériques

Le taux de missions périphériques sur l'activité opérationnelle totale enregistre une diminution importante entre 2019 et 2020, passant de 3 % à 2,6 %. En termes horaires, les concours aux autres administrations et aux organismes privés représentent 2,81 millions d'heures en 2020, contre 3,24 millions d'heures en 2019, soit une diminution de 13,4 %.

Cette amélioration traduit une volonté active de la gendarmerie de faire diminuer le taux de missions périphériques, afin de recentrer les personnels sur leurs missions de sécurité.

Les transfèremments judiciaires, réalisés au profit du ministère de la justice, représentent 44 % des missions périphériques, avec un total de 1,23 million d'heures en 2020. À la faveur d'une reprise progressive par le ministère de la justice, le nombre d'heures réalisées a diminué par rapport à 2019, année où elles ont atteint 1,45 million.

Les élections municipales de 2020 ont également donné lieu à la sollicitation des gendarmes pour l'établissement des procurations, sans toutefois porter préjudice à l'amélioration de l'indicateur.

Une dynamique positive similaire s'observe concernant la police nationale : le taux de missions périphériques décroît (de 9 à 7 %, et ce malgré l'augmentation de 157,5 % des heures fonctionnaires consacrées aux procurations pour les élections municipales). Toutefois, le taux d'engagement des personnels sur le terrain est moins important que prévu : il atteint 36,88 %, pour un objectif de 41 %. Si cette dégradation peut s'expliquer en partie par les contraintes engendrées par la crise sanitaire, le temps de traitement des procédures reste un enjeu majeur.

● L'autorisation parlementaire portant sur les dépenses de personnel a été globalement respectée, bien que des aléas en gestion aient modifié la composante de la dépense :

– les incorporations ont dû être décalées en raison de la mise en œuvre de mesures de protection et de distanciation dans les écoles, entraînant une moindre dépense de 15,6 millions d'euros ;

– l'activité opérationnelle a également ralenti durant les différents confinements, entraînant divers reports de charges sur 2021, dont 21,2 millions d'euros pour la réserve opérationnelle, et 6,8 millions d'euros pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT).

Enfin, les crédits exécutés au titre de la réserve opérationnelle ont été moins importants qu'en 2019 (– 25,88 millions d'euros). Ils atteignent en 2020 63,43 millions d'euros, en retrait de 7,27 millions d'euros par rapport à la prévision. Afin de limiter la propagation du virus, la réserve a en effet été très peu sollicitée lors du premier confinement.

Cette diminution conjoncturelle de l'activité opérationnelle se traduit par la baisse du nombre de victimes de violences physiques crapuleuses par rapport à 2019, ainsi que du nombre de cambriolage en zone gendarmerie (78 159 contre 101 374 en 2019).

L'évolution de la mobilisation de la gendarmerie mobile, chargée du maintien de l'ordre, traduit également les conséquences de la crise sanitaire : alors que la part d'engagement des forces mobiles en prévention de proximité a augmenté de 7 points de pourcentage environ, traduisant leur sollicitation pour le contrôle du respect des mesures sanitaires, la part d'engagement des forces mobiles en maintien de l'ordre public a diminué d'environ 8 points de pourcentage par rapport à 2019, en raison de la moindre fréquence des manifestations.

Toutefois, les périodes de confinement n'ont pas été sans effet sur l'activité de la gendarmerie : les interventions, faisant suite à une sollicitation ont augmenté de 1,13 %. Leur nature est également liée aux conséquences de la crise sanitaire, avec une hausse de 57 % des interventions pour tapage et une hausse de 16 % des interventions pour violences intrafamiliales.

L'opération #Répondreprésent et le renforcement des dispositifs en matière de lutte contre les violences intrafamiliales

La réponse de la gendarmerie nationale à la crise sanitaire et à ses conséquences pour la population a pris la forme, entre autres, de l'opération #Répondreprésent. Cette opération avait pour objectif, en s'appuyant sur la logique du dernier kilomètre, de rassurer les populations et d'entretenir le lien de confiance avec les élus locaux par des actions de solidarité, notamment. L'opération #Répondreprésent a obtenu une Marianne d'Or.

Par la suite, les dispositifs de lutte contre les violences intrafamiliales ont été renforcés. La gendarmerie nationale a notamment adapté les protocoles conclus avec les plateformes nationales d'écoute, a renforcé la doctrine en matière de prise en charge, d'accueil et d'accompagnement des femmes victimes. 6 392 militaires ont été formés à ce titre. De manière générale, les actions de communication et de sensibilisation sur le sujet ont été renforcées.

Enfin, des maisons de confiance et de protection des familles ont été créées au sein de chaque groupement de gendarmerie départementale.

De la même manière que pour la police nationale, **les économies réalisées ont permis de financer la « prime Covid » pour 16 661 agents, pour un montant total de 10,7 millions d'euros.** Le rapporteur spécial réitère ses réserves non pas quant aux objectifs du dispositif mais quant à ses modalités de mise en œuvre (cf. *infra*). Enfin, la réserve de précaution sur le titre 2 n'a pas été dégelée.

2. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent en 2020, traduisant le déploiement de mesures de soutien à la gendarmerie nationale

L'année 2020 se caractérise par une **croissance importante des dépenses de fonctionnement portant sur l'immobilier et l'équipement** (les dépenses de fonctionnement du programme 152 ont progressé de 6,5 % à périmètre constant). L'exécution pour 2020 des dépenses de fonctionnement dépasse par ailleurs la prévision de 6 %, et a été financée par le biais du dégel de la réserve de précaution.

Les dépenses d'équipement expliquent une part importante de ces résultats : elles **dépassent de 34 millions d'euros la réalisation de 2019, et de 56,9 millions d'euros la prévision.**

Les dépenses d'investissement ont également dépassé la prévision, de 25,4 millions d'euros, grâce aux investissements réalisés sur les moyens mobiles et les moyens lourds de projection et d'intervention en application du plan de relance. La sous-exécution des dépenses d'investissement portant sur l'immobilier résulte des perturbations et retards pris sur les chantiers, en raison de la crise sanitaire.

Les dépenses portant sur l'équipement, l'immobilier et les moyens mobiles de la gendarmerie nationale ont bénéficié de plusieurs afflux de crédits :

- La réserve de précaution portant sur les crédits hors titre 2 a été intégralement dégelée en CP (51 millions d'euros) et a fait l'objet d'un dégel partiel en AE (51 millions d'euros sur 83,1 millions d'euros gelés), permettant de financer **le plan « poignée de portes » pour 15 millions d'euros**. 3 152 opérations ont pu être mises en œuvre au niveau local, expliquant la majeure partie du dépassement des dépenses de gestion du parc immobilier prévues dans le PAP pour 2020.

En outre, **36 millions d'euros issus du dégel de la réserve ont été nécessaires pour couvrir les surcoûts liés à la crise**. À ce titre, le poste de dépense « achat, location, et entretien de matériel » a progressé de 136 % par rapport à 2019. En premier lieu, l'achat de matériels de protection permettant le respect des règles sanitaires a représenté un coût important. La mobilisation des gendarmes sur le terrain au titre de la crise sanitaire, notamment du contrôle du respect des consignes sanitaires, a entraîné un surcroît de dépenses pour l'entretien et la réparation du parc mobile

Le reste des crédits (32 millions d'euros) ont été annulés dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020.

- La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a donné lieu à d'importantes ouvertures de crédits : **200 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP ont été votés au titre du plan de relance pour l'achat d'hélicoptères H160.**

En outre, **37,7 millions d'euros en AE et 30,1 millions d'euros en CP ont été ouverts pour l'acquisition de véhicules et de bornes électriques**, et 20,6 millions d'euros ouverts ont permis de financer des équipements du quotidien et le reliquat de voitures commandées par le passé.

Au total, 3 453 véhicules ont été commandés au cours de l'année 2020 (dont 636 véhicules électriques), soit 40 % de plus que l'année passée. De la même manière que pour la police nationale, l'importance des renouvellements effectués en 2020 permet satisfaire à l'objectif de 3 000 véhicules par an, nécessaire pour maintenir la flotte en état fonctionnel et sans dégrader son âge moyen. Depuis 2018, 8 853 véhicules ont été acquis par la gendarmerie nationale.

Toutefois, le déploiement des Zoé nécessite l'installation de bornes de recharge électriques. Ceci peut soulever des difficultés dans le parc locatif de la gendarmerie : le bailleur étant amené à supporter le coût de l'installation, il existe un risque non négligeable que les loyers augmentent par la suite.

En outre, l'attention portée aux véhicules blindés à roues de la gendarmerie se confirme : en 2020, 400 000 euros ont été consacrés à l'entretien du parc. Les 340 opérations ainsi réalisées ont permis de porter leur taux de disponibilité à 91 % et à 47 % pour les véhicules de l'avant-blindé (VAB) ; soit le plus fort taux de disponibilité des trois dernières années.

C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET ÉDUCATION ROUTIÈRES TRADUIT LES ALÉAS CAUSÉS PAR LA CRISE SANITAIRE

Le programme 207 porte le financement des mesures de la politique de sécurité routière, conjointement avec le programme 751 du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* (cf. *infra*).

En 2020, le programme 207 *Sécurité et éducation routières* fait l'objet d'une sous-exécution par rapport aux crédits votés en LFI pour 2020, tant en AE (- 2,7 %) qu'en CP (- 3 %). Ce phénomène traduit les effets de la crise sanitaire sur l'exécution des crédits, en particulier sur les dépenses relatives à l'éducation routière (examen du permis de conduire en premier lieu).

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 207

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits votés en LFI		Crédits exécutés		Écart entre la prévision en LFI et l'exécution		Écart entre la prévision en LFI et l'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Observation, prospective, réclamation et soutien au programme	3,47	3,47	3,50	3,30	0,6 %	- 4,9 %	0,02	- 0,17
02 - Démarches interministérielles et communication	16,35	16,35	20,33	19,68	24,3 %	20,4 %	3,98	3,33
03- Éducation routière	23,17	22,83	18,01	18,41	- 22,3 %	- 19,4 %	- 5,16	- 4,42
TOTAL	43,00	42,65	41,83	41,39	- 2,7 %	- 3,0 %	- 1,16	- 1,26

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La crise sanitaire a empêché la réalisation de certaines dépenses, qui n'ont été que partiellement compensées par des dépenses supplémentaires.

1. La crise a empêché l'exécution de certaines dépenses

● **Le dispositif du permis à un euro par jour a fortement pâti de la crise sanitaire** : le nombre de bénéficiaires est inférieur de plus d'un quart par rapport aux exercices antérieurs, atteignant 63 665 personnes en 2020, contre 84 061 personnes en 2019. Ce dispositif repose sur la prise en charge par la DISR des remboursements d'intérêts des candidats qui réalisent un emprunt auprès d'un établissement bancaire conventionné pour passer leur permis de conduire. Par conséquent, l'évolution des taux influe sur l'exécution de la dépense. Or, les taux prévisionnels se sont révélés inférieurs de 0,51 % à la prévision déterminée en LFI, engendrant des économies sur le dispositif du permis à un euro par jour.

Par conséquent, 1,25 million d'euros de CP n'a pas été consommé à ce titre, ce qui se traduit sur l'action 3 *Éducation routière*, inférieure de 4,42 millions d'euros à la prévision. Cette sous-exécution s'explique également par la suspension des examens du permis de conduire durant le premier confinement, et par l'arrêt ou le retard enregistré sur les chantiers portant sur des centres de permis, qui a entraîné une sous-consommation de 0,28 million d'euros de CP. En outre 2,32 millions d'euros d'AE affectées à des opérations immobilières de constructions de centres d'examen n'ont pas été engagés.

L'échange des permis étrangers : un point d'attention du rapporteur spécial qu'il conviendra de suivre dans les mois à venir

Les titulaires d'un permis de conduire délivré par un État n'appartenant ni à l'Union européenne (UE) ni à l'accord sur l'espace économique européen (EEE) sont tenus de l'échanger s'ils ont fixé leur résidence normale en France. Cet échange ne peut être opéré que si la France pratique cet échange sur la base de la réciprocité avec le pays concerné. 113 États sont concernés à ce jour.

Des difficultés ont été rapportées au rapporteur spécial à cet égard, les délais d'échange de permis s'allongeant significativement. Plusieurs éléments peuvent expliquer ces tensions :

– le plan Préfecture nouvelle génération a conduit à centraliser cette démarche sur les centres d'Expertise et de Ressources des Titres (CERT) de Nantes en premier lieu, et de Paris dans une moindre mesure. Or, le CERT de Nantes a été sous-dimensionné lors de sa création, entraînant la création d'un stock important. Ce stock est en outre favorisé par l'absence initiale de dématérialisation de la procédure.

Afin de remédier à cette difficulté, le ministère de l'intérieur a dépêché des vacataires et a instauré une téléprocédure dans le courant de l'année 2020. Si des éléments restent à améliorer pour fluidifier encore davantage la procédure, des progrès certains ont été d'ores et déjà réalisés.

– À cet élément structurel vient s'ajouter un élément conjoncturel, causé par le Brexit. Jusqu'au 31 décembre 2020, les permis de conduire britanniques bénéficiaient du principe de reconnaissance mutuelle des permis de conduire au sein de l'Union européenne. Depuis le 1^{er} janvier 2021, ce principe n'est toutefois plus applicable : le permis obtenu au Royaume-Uni doit être reconnu pendant le délai d'un an qui suit l'acquisition de résidence en France du titulaire, et s'il prévoit de rester en France plus d'un an, le permis doit être échangé. Cette évolution a provoqué un afflux de demandes des résidents britanniques sur le sol français, s'ajoutant aux difficultés du CERT.

Cet échange ne peut toutefois être réalisé que si une convention a été conclue entre les deux pays concernés. Cette convention n'a pas encore été conclue, mais les autorités britanniques et françaises partagent une approche conciliatrice du sujet, nécessaire pour les 200 000 britanniques résidant sur le sol français.

● En outre, les plans départementaux d'actions de sécurité routière (PDASR) ⁽¹⁾, financés au titre de l'action 2 *Démarches interministérielles et communication*, ont fait l'objet d'une exécution légèrement inférieure à la prévision, atteignant 7,39 millions en CP, en prenant en compte les actions menées par les services de l'État et celle menées en partenariat avec des associations et collectivités territoriales. Les différents confinements et règles sanitaires ont en effet contraint la mise en œuvre des actions prévues et portées par les services de l'État ou conduit à leur adaptation.

(1) En matière de sécurité routière, l'action locale est portée dans chaque département par le préfet et prend la forme du PDASR.

En raison des différentes économies réalisées, la réserve de précaution n'a pas été dégelée, et des crédits ont été annulés en fin de gestion (1,72 million d'euros en AE et 1,70 million d'euros en CP).

2. D'autres postes de dépense ont toutefois dû être augmentés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire

Les moindres dépenses réalisées sur l'action 3 ont permis de redéployer des crédits vers l'action 2, afin de financer des actions de communication. L'action 2 *Démarches interministérielles et communication* fait par conséquent l'objet d'une sur-exécution de 3,4 millions d'euros environ, en CP. Plusieurs campagnes d'envergure ont eu lieu en 2020, dont une campagne lancée en septembre à l'attention des cyclistes. En outre, à l'issue du premier confinement, la DISR a mené campagne pour inciter les Français à prolonger sur la route les comportements de prudence et de solidarité.

Si de nombreuses manifestations d'envergure ont été annulées ou reportées, celles qui ont pu se tenir ont donné lieu à des surcoûts, en raison notamment de la nécessité de prévoir des équipements de protection. De nouvelles méthodes ont été développées, avec un recours plus important au numérique, à l'utilisation d'ambassadeurs et de nouvelles méthodes d'intermédiation.

Peuvent être citées à ce titre les journées de la sécurité routière au travail, qui ont pris la forme de modules à distance et de webinaires.

Enfin, les dépenses prévues au titre du partenariat avec les associations ont fait l'objet d'une sur-exécution, atteignant 0,75 million d'euros en AE et 0,62 million d'euros en CP contre 0,54 million d'euros prévues. Un soutien exceptionnel a en effet été accordé aux associations en raison de la crise sanitaire, en application de la circulaire du Premier ministre du 6 mai 2020, afin d'éviter que les structures associatives spécialisées sur les questions de sécurité routière ne perdent leur vitalité.

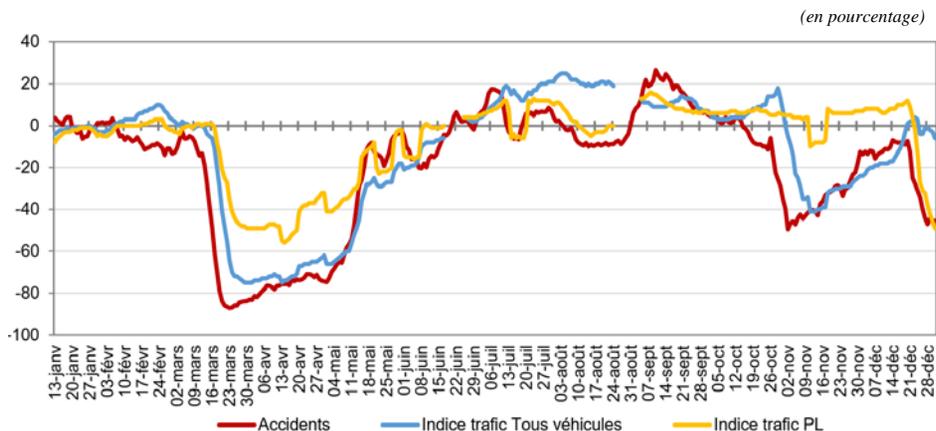
3. Les bons résultats de la sécurité routière en 2020 devront être confirmés en 2021, lorsque le trafic aura retrouvé son niveau habituel

Selon les résultats provisoires de l'ONISR, **2 782 personnes seraient décédées en 2020 sur les routes, un chiffre historiquement bas et inférieur de 20 % à celui de 2019.**

Ce chiffre est toutefois corrélé aux confinements et couvre-feu instaurés dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 et qui ont eu pour effet de réduire fortement le trafic. Les études réalisées par la DISR révèlent que l'évolution hebdomadaire des accidents corporels depuis le début de l'année 2020 est très proche de l'évolution de l'indicateur du trafic sur le réseau routier national.

Il est donc très probable qu'une part importante, mais difficilement estimable, de la baisse de l'accidentalité soit liée à la diminution du trafic.

TENDANCE DU TRAFIC ROUTIER ET DES ACCIDENTS CORPORELS AU REGARD DE PÉRIODES HORS CRISE – ÉVOLUTION DE LA MOYENNE GLISSANTE À 7 JOURS DU 13 JANVIER AU 31 DÉCEMBRE 2020 PAR RAPPORT À LA MOYENNE JOURNALIÈRE ENTRE LE 13 JANVIER ET LE 2 FÉVRIER 2020



Source : document fourni par la DISR au rapporteur spécial, à partir des données de l'ONISR.

En outre, deux tendances inquiétantes soulevées lors de l'examen du PLF par la déléguée interministérielle à la sécurité routière semblent se confirmer :

- si la mortalité des cyclistes baisse légèrement en 2020, avec 174 cyclistes tués (– 7 % par rapport à 2019), le nombre de cyclistes blessés augmente hors agglomération, traduisant un développement de la pratique et la plus grande vulnérabilité des cyclistes sur routes en raison de la vitesse des voitures ;

- la mortalité routière en outre-mer a diminué par rapport en 2019 en raison de la crise sanitaire, mais l'impact de cette dernière sur les déplacements en outre-mer est moindre qu'en métropole : la mortalité routière reste dans la fourchette de ces dix dernières années, à un niveau élevé. Des enjeux spécifiques à l'outre-mer, dont le port de la ceinture de sécurité et le port du casque, contribuent à ces résultats inquiétants.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS RESTE CARACTÉRISÉ PAR UNE ARCHITECTURE COMPLEXE ET PEU LISIBLE

Le CAS a été créé en loi de finances pour 2006 dans le but de rendre plus lisible le montant et l'usage fait des recettes tirées des amendes de verbalisation par radars.

Il intègre également depuis la loi de finances pour 2011 une partie du produit des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la circulation et du stationnement routiers, quel que soit le mode de verbalisation (cette section inclut donc des amendes forfaitaires majorées issues du contrôle automatisé).

A. LA STRUCTURE DU COMPTE RESTE COMPLEXE ET PEU COHÉRENTE

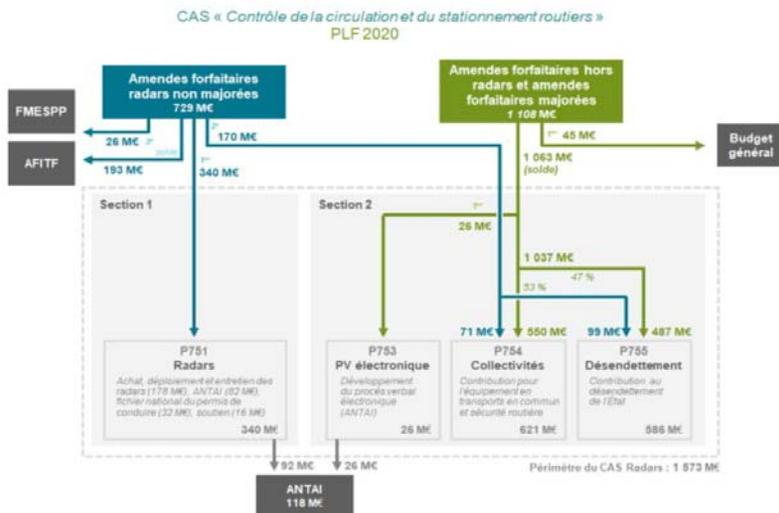
Les recettes issues des contrôles par radars composent la première section du CAS. L'intégralité de ces recettes n'est toutefois pas retracée dans cette section : une partie est attribuée, en dehors du CAS, au fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), à hauteur de 26 millions d'euros. Après le fléchage d'une partie des recettes vers le programme 751 et vers le programme 754, le solde est attribué à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La seconde section a un objet moins défini. Ses recettes sont principalement issues des amendes forfaitaires majorées et des amendes forfaitaires issues de la verbalisation par procès-verbal électronique (PVE). Toutefois, l'intégralité de ces recettes n'est pas attribuée au CAS : 45 millions d'euros sont affectés au budget de l'État en priorité. Le reste est partagé entre le programme 753 (sur une base forfaitaire de 26 millions d'euros), et les programmes 754 et 755, à 53 % et 47 % respectivement. Entre outre, les dépenses de cette section sont financées en partie par des recettes issues des amendes radars.

Enfin, il convient de noter que le périmètre du CAS n'intègre pas toutes les recettes issues de la verbalisation des infractions de circulation et de stationnement, en raison des différents transferts effectués : en LFI pour 2020, seules 72 % des dépenses des amendes étaient affectées au CAS. Par ailleurs, 38 % des dépenses du CAS sont en réalité sans rapport avec la politique de sécurité routière.

L'ARCHITECTURE DU CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS, AVEC LES MONTANTS PRÉVISIONNELS EN LFI POUR 2020

(en millions d'euros)



Source : PAP Contrôle de la circulation et du stationnement routiers annexé au PLF pour 2020.

La répartition des recettes du CAS a été encore complexifiée par l'entrée en vigueur de la réforme du stationnement, dont les effets pleins sur le programme 754 se sont fait sentir pour la première fois en 2020.

L'année 2020 a également donné lieu à des difficultés de gestion particulières : l'ensemble des amendes issues de la verbalisation par PVE est déversé dans le CAS, incluant des infractions sans lien avec la sécurité routière. La même logique a par conséquent été appliquée pour les amendes sanctionnant le non-respect des règles sanitaires, créées en 2020. Le produit de ces dernières amendes a d'abord été versé au CAS, avant d'en être retirées. Cette logique a également été appliquée aux amendes pour consommation de stupéfiants. Cependant, et alors que les PVE Covid ont représenté 14 % des infractions sanctionnées par PVE, le produit de ces amendes n'a été retiré du CAS qu'après la quatrième loi de finances rectificative.

Les modalités de répartition des recettes du CAS s'avèrent complexes, et portent préjudice à l'objectif premier de ce compte : celui de garantir la transparence et la lisibilité de la politique de sécurité routière pour les citoyens. En outre, le CAS ne satisfait pas à la condition de l'article 21 de la LOLF, qui prévoit que les CAS retracent des recettes particulières en relation directe avec les dépenses concernées.

La Cour des comptes partage ce constat, considérant qu'il s'agit d'un « CAS qui ne remplit pas sa mission » ⁽¹⁾. Tirant les conséquences de ce constat, le rapporteur spécial recommande une rénovation profonde de la présentation des recettes et dépenses afférentes à la sécurité routière, par leur présentation au sein d'un document budgétaire renouvelé, plus cohérent, et plus lisible.

Cette recommandation figurait dans les précédents rapports du rapporteur spécial, ainsi que dans les notes d'exécution budgétaires de la Cour des comptes et dans le rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances ⁽²⁾.

B. LE SOLDE ANNUEL DU CAS POUR 2020 EST FORTEMENT NÉGATIF

Le solde du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* s'avère négatif en 2020, traduisant des recettes beaucoup moins importantes que prévu. Le solde atteint donc – 182,25 millions d'euros, pour une prévision de 0,41 million d'euros. Les modalités de consommation du programme 754 (voir *infra*) expliquent ce résultat négatif.

(1) Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

(2) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances.

Le solde cumulé du CAS reste positif, atteignant 817,17 millions d’euros, et ce malgré trois années successives de soldes négatifs. Si à ce stade le solde consolidé reste confortable, il convient d’éviter que le CAS ne soit pénalisé par les modalités de calcul complexe d’un de ses programmes. **Cet élément plaide également pour une rénovation du dispositif.**

PRÉVISION ET EXÉCUTION POUR 2020

(en millions d’euros et en pourcentage)

		Recettes	Différence entre la prévision de recettes et la réalisation, en pourcentage	Dépenses en AE	Dépenses en CP	Différence en AE entre prévision et exécution	Différence en CP entre prévision et exécution	Solde
Section : Contrôle automatisé	Prévision	339,95	- 7,0 %					0,41
	Réalisation	316,00						14,43
751 – Structures et dispositifs de sécurité routière	Prévision			339,54	339,54	- 8,1 %	- 11,2 %	
	Réalisation			312,17	301,57			
Section : Circulation et stationnement routiers	Prévision	1 233,31	- 32,9 %					0,00
	Réalisation	828,04						- 196,68
753 – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation	Prévision			26,20	26,20	0,0 %	0,0 %	
	Réalisation			26,20	26,20			
754 – Contribution à l’équipement des collectivités territoriales	Prévision			620,67	620,67	5,8 %	5,7 %	
	Réalisation			656,82	655,82			
755 – Désendettement de l’État	Prévision			586,44	586,44	- 41,6 %	- 41,6 %	
	Réalisation			342,70	342,70			
Total	Prévision	1 573,26	- 27,3 %	1 572,85	1 572,85	- 14,9 %	- 15,7 %	0,41
	Réalisation	1 144,04		1 337,88	1 326,29			- 182,25
Solde cumulé du compte depuis sa création								817,17

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Les dépenses du CAS sont en décroissance depuis 2018, malgré une tendance haussière du programme 754. Cette décroissance reflète plusieurs phénomènes, dont les destructions de radars et les périodes de confinement de l’année 2020. En 2020, les dépenses du CAS ont diminué de 4,4 % en CP.

**EXÉCUTION, EN CP, DES DÉPENSES DU CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	Évolution 2017-2020	Évolution 2019-2020
Programme 751	227,76	263,75	294,14	301,6	32,4 %	2,5 %
Programme 753	26,2	26,2	26,2	26,2	0,0 %	0,0 %
Programme 754	669,55	689,87	571,4	655,8	- 2,1 %	14,8 %
Programme 755	438,78	486,57	495,34	342,7	- 21,9 %	- 30,8 %
Total	1 362,29	1 466,39	1 387,08	1 326,3	- 2,6 %	- 4,4 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Enfin, les indicateurs de performance du CAS ne sont que peu révélateurs pris individuellement, en dehors de l'indicateur portant sur le taux de disponibilité des radars, essentiel et pertinent au regard de l'objet du programme 751 : ils doivent être lus en cohérence avec les indicateurs du programme 207 de la mission *Sécurité*, qui retracent l'évolution de la mortalité sur les routes. Le rapporteur plaide donc, en cohérence avec la nécessité de modifier de manière structurelle l'organisation du CAS, pour une mise en commun de l'ensemble des indicateurs portant sur la sécurité routière sur un seul document annexé.

Ainsi, alors que la politique de contrôle automatisé est l'un des principaux axes de la politique de lutte contre la mortalité routière, l'évolution de cette dernière n'est pas retracée dans les indicateurs du programme.

C. LA SECTION 1 ET LE PROGRAMME 751 STRUCTURES ET DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les recettes et les dépenses liées au contrôle automatisé sont moins importantes qu'en prévision.

1. Les recettes de la section sont moins importantes que prévu

Les recettes issues du contrôle automatisé (amendes forfaitaires issues des radars, non majorées) et affectées au CAS étaient **estimées à 729 millions d'euros, pour une réalisation de 553 millions d'euros (- 24 %)**. Sur ce montant, les recettes directement affectées au programme 751 se sont élevées à 316 millions d'euros, contre 339,95 millions d'euros en loi de finances pour 2020, soit une différence de 23,95 millions d'euros.

Cet écart important s'explique principalement, par les conséquences de la crise sanitaire sur le trafic routier, sans que la DISR ne soit en mesure d'indiquer le manque à gagner en résultant directement.

Cet effet a pu être amplifié par le taux de disponibilité mensuel des radars, plus faible qu'en prévision. Ce dernier a régressé sur les mois d'avril et mai, conséquence directe du premier confinement. De janvier à décembre 2020, le taux

de disponibilité a tout de même augmenté de 7 points, indiquant d'une part que le deuxième confinement n'a pas entraîné de cessation de l'activité de maintenance et d'autre part que l'objectif de remise en état et de remplacement des radars détruits en marge du mouvement des Gilets jaunes a été globalement satisfait : tous les radars fixes détruits sur les routes départementales ont été remplacés au 31 décembre 2020 et 126 des 171 radars vandalisés sur autoroutes ont été remplacés.

Enfin, le décalage entre la date d'émission des avis de contravention et celle de son recouvrement explique une part de la sous-exécution des recettes, tandis que le taux de paiement s'élève à 72,6 %, en baisse de quatre points par rapport aux précédents exercices.

2. Les dépenses ont par conséquent été plus faibles qu'anticipé

L'objet principal du programme est la mise en œuvre de la politique de contrôle automatisé, par le déploiement et l'entretien des radars, mais également le traitement du fichier du permis de conduire.

Les dépenses du programme 751 alimenté par la section 1 ont par conséquent fait l'objet d'une sous-consommation, de 8 % en AE et de 11 % en CP, atteignant 301,57 millions d'euros en CP.

Les deux principales actions du programme portent la sous-exécution :

– L'action 1 *Dispositifs de contrôle* présente une sous-exécution de 17 millions d'euros en CP, qui s'explique par les dépenses de maintien en condition opérationnelle, diminuées par le premier confinement, et par des retards observés dans la passation de deux marchés.

La sur-exécution en AE quant au maintien en condition opérationnelle s'explique par l'anticipation des dépenses des premiers mois de 2021 dans la perspective de la fin du principal marché de maintenance, et a permis de prévenir une rupture d'activité en la matière.

Concernant le déploiement des nouveaux dispositifs, le plan de charge a suivi son cours, et 419 radars tourelles ont été déployés en 2020. Au total, en décembre 2020, 4 224 radars, de tous types, étaient déployés, soit 130 de plus qu'à la fin de l'année 2019. Les radars fixes ont tendance à diminuer, tandis que les radars tourelles et les radars discriminants augmentent.

– les dépenses de l'action 2 *Centre national de traitement* ont également été sous-exécutées, de 23,98 millions d'euros. Cette action porte une partie de la subvention versée à l'ANTAI (le programme 753 la finance également), moins importante que prévu pour tenir compte du moindre trafic routier et par conséquent du nombre d'infractions relevées. Ces CP ont été annulés dans la dernière loi de finances rectificative pour 2020.

D. LES RECETTES ET DÉPENSES DE LA SECTION 2

Les recettes et les dépenses de la section 2 ont été moins importantes qu'en prévision, et ce malgré la sur-exécution du programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*.

1. Les recettes de la section 2

Les recettes de la section 2 affectées au CAS (hors contribution de 45 millions d'euros au budget général de l'État), issues des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées, ont été également inférieures à la prévision, dans des proportions importantes, à hauteur de 405,26 millions d'euros.

Les conséquences des différents confinements et couvre-feu expliquent en partie ces résultats inférieurs aux prévisions, sans que des conclusions chiffrées précises ne soient disponibles quant aux raisons qui expliquent cette importante sous-exécution.

2. Le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*

Le programme 753 contribue au financement du dispositif du procès-verbal électronique, dont la mise en œuvre a été confiée à l'ANTAI. La mise en œuvre du dispositif en est à un stade avancé : en 2020, 4 210 communes utilisaient une solution de verbalisation électronique, dont la totalité des villes de plus de 50 000 habitants.

En outre, l'ANTAI accompagne les communes dans le cadre de la mise en place du forfait de post-stationnement, créé par l'application de l'article 63 de la loi MAPTAM. Au 31 décembre 2020, 582 collectivités avaient passé une convention avec l'ANTAI et 96 % des collectivités avaient choisi de recourir à la prestation de l'ANTAI pour l'édiction et l'envoi des avis de paiement de forfait de post-stationnement.

Si le rapporteur salue l'avancée des divers chantiers confiés à l'ANTAI, il renouvelle la remarque formulée dans chacun de ses rapports spéciaux : **les crédits alloués au programme 753 sont reconduits chaque année et intégralement exécutés, sans qu'une justification au premier euro fiable ne soit présentée.** À titre d'exemple, le nombre des amendes forfaitaires délictuelles envoyées par l'ANTAI en 2020 a progressé de 134 % par rapport à 2019, sans que cela n'ait aucune conséquence sur l'exécution budgétaire.

3. Le 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 programme 754 porte la contribution du CAS à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières. Le programme 754 ne fait pas l'objet d'une évaluation au premier euro : il s'agit d'un support budgétaire sur lequel sont versés des montants selon une clé de répartition prédéterminée. Les sommes allouées à partir des recettes du CAS sont utilisées pour financer des opérations d'aménagement et d'équipement de nature à améliorer la sécurité des usagers des transports en commun et de la voirie routière.

En raison d'un décalage entre le calendrier budgétaire et l'analyse de l'affectation par les collectivités territoriales des recettes issues du CAS, les affectations pour 2020 ne sont pas encore connues. En revanche, l'affectation pour 2019 du produit des amendes de police relevées au titre de 2018 a été réalisée : **pour les communes de moins de 10 000 habitants environ 5 500 opérations ont été réalisées en 2019**. L'aménagement de cheminements piétonniers et le développement de la signalisation sont les opérations les plus couramment financées.

La répartition des crédits du programme se fait en deux temps :

– Au premier semestre de l'année n, la part du produit des amendes revenant aux communes et groupements est distribuée aux collectivités, en prenant en compte le montant des recettes constatées en n-1 sur la base du nombre d'amendes constatées en n-2. Les recettes prises en compte pour la répartition en 2020 sont donc celles de 2019. En 2020, 592,38 millions d'euros, en CP, ont été dépensés à ce titre.

– En novembre ou en décembre, environ 64 millions d'euros (fixé à l'article 47 de la LFI pour 2013) reviennent aux départements. Cette part est versée sur la base des recettes de l'année en cours. En 2020, 63,21 millions d'euros ont été versés.

En termes budgétaires, des crédits prévisionnels sont inscrits en LFI de l'année n, à partir d'une estimation du produit des amendes, pouvant être ajusté en loi de finances rectificative. Le mode de fonctionnement du programme entraîne par ailleurs des reports massifs d'une année à l'autre, nécessaires pour verser les contributions aux collectivités au titre de l'année n-1 : en 2020, ils s'élèvent à 426,56 millions d'euros en CP.

En outre, en 2020, des dépenses au titre de la répartition pour 2018 ont été versées. Le total des dépenses du programme atteint 655,82 millions d'euros, soit 14,8 % de plus qu'en 2019. En 2020, les crédits du programme 754 ont dépassé la prévision de 35,16 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne deux points d'attention :

– le versement du programme 754 en 2021 sur la base des recettes 2020 sera en retrait par rapport à l'année passée, en raison de la baisse des recettes de la section 2 ;

– les contributions des amendes radars à la section 2 ont fortement diminué, afin de ne pas réduire de manière excessive les recettes versées à l'AFITF. Par conséquent, les collectivités n'ont pas reçu de contribution au titre des amendes radars (alors que 71 millions d'euros devaient leur être versés à ce titre), ce qui pourrait entraîner des difficultés pour les années à venir, si cette situation se renouvelait et se combinait à de moindres recettes sur les autres amendes forfaitaires.

E. LE PROGRAMME 755 DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT

De la même manière que pour le programme 754, le programme 755 ne fait pas l'objet d'une évaluation au premier euro mais repose sur la répartition des recettes en fonction d'une clé de répartition.

Les moindres recettes ont conduit à une forte diminution du montant versé au budget général par rapport au montant voté en LFI : seuls 342,70 millions d'euros ont contribué au désendettement de l'État, contre 586,44 millions d'euros votés en LFI. C'est également 31 % de moins qu'en 2019.

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ACHAT MUTUALISÉE POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : QUELLE EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN TERMES STRATÉGIQUES, OPÉRATIONNELS ET ÉCONOMIQUES ?

L'année 2020 a donné lieu à la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), le service chargé des achats du ministère de l'intérieur. Un peu plus d'un an après sa mise en place, le rapporteur spécial propose une première évaluation de cette politique publique mutualisée, dont le bon fonctionnement est impératif à au moins deux égards.

D'une part, l'équipement, l'habillement, les moyens roulants, ont des conséquences directes et quotidiennes sur les conditions de travail des forces de sécurité intérieure.

D'autre part, la croissance des moyens alloués aux dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le cadre des dernières lois de finances, et *a fortiori* celles de 2020 et 2021, nécessite de s'assurer de l'efficacité et de la performance de la dépense.

Quelques éléments généraux quant à la commande publique

La commande publique repose sur l'articulation de trois acteurs distincts :

- d'une part, le **prescripteur** traduit d'un point de vue technique et fonctionnel le besoin. C'est de lui qu'émane la décision d'achat.
- les informations dont il dispose lui proviennent de l'**utilisateur, ou bénéficiaire**, qui utilisera *in fine* le matériel acheté. Le bénéficiaire exprime un besoin, et dans le meilleur des cas participe à la définition des critères du produit recherché.
- l'**acheteur** est le service technique chargé de réaliser l'achat : il détient la connaissance du marché et des fournisseurs, et il met en œuvre juridiquement l'achat, dans le respect des règles de la commande publique.

Trois axes d'analyse ont guidé les travaux du rapporteur spécial :

– l'évaluation d'une réforme doit prendre en compte en tout premier lieu l'amélioration du service rendu aux bénéficiaires : ici, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure la réforme des achats du ministère de l'intérieur permet de répondre aux attentes des forces de sécurité intérieure quant aux équipements (adéquation avec les besoins, délais de livraison, prise en compte de retours utilisateurs, fluidité de la chaîne logistique...)

– la création du SAIMI avait pour objectif de rationaliser la fonction achats du ministère de l'intérieur, et par conséquent de réaliser des économies. La mutualisation des achats s'insère à cet égard dans les recommandations du programme *Action publique 2022* ⁽¹⁾ ;

– Enfin, l'évaluation de la réforme d'un service achat ne peut se faire sans considération de l'environnement économique du service chargé des achats. Sa capacité à stimuler l'innovation, à s'appuyer sur des prestataires dont l'impact pour le tissu économique national est positif, doit également être prise en compte.

Cette analyse présente les évolutions récentes concernant la fonction achats du ministère de l'intérieur, avant de proposer une évaluation en plusieurs points de l'efficacité de cette réforme, sur les plans qualitatifs et quantitatifs.

I. DU SAELSI AU SAILMI : UNE ÉVOLUTION DE PÉRIMÈTRE ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA RATIONALISATION DES ACHATS ET DE LEUR MUTUALISATION

La création du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) en 2014 a par la suite donné lieu à la création du SAILMI, dont le champ des compétences est plus large.

A. LE SAELSI A CONSTITUÉ LA PREMIÈRE ÉTAPE DE LA MUTUALISATION DES ACHATS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, MAIS SON FONCTIONNEMENT PRÉSENTAIT DES LIMITES

Le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), prédécesseur du SAILMI, a été créé en janvier 2014. Issu de la fusion des services logistiques de la police nationale, de la gendarmerie nationale, et de la sécurité civile, **il était rattaché aux trois directions générales** : la DPGN, la DGGN et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Une volonté de mutualisation avait donc inspiré sa création, en cohérence avec l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2009 ⁽²⁾.

Le SAELSI était chargé de recenser les besoins des directions opérationnelles et à ce titre de participer à leur définition, d'assurer la fonction achats (conception, passation et exécution des marchés) ainsi que la logistique nationale des matériels livrés.

Selon le site du ministère de l'intérieur, le service avait la charge de « *la standardisation et de la gestion des équipements fournis aux trois forces de*

(1) Proposition 21 du Rapport du Comité Action Publique 2022, juin 2018.

(2) Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

sécurité »⁽¹⁾. À cet égard, le service avait notamment créé une tenue d'intervention commune au GIGN et au RAID. Une recherche de rationalisation, par la standardisation des achats et la réalisation d'économies d'échelle, se lisait d'ores et déjà dans la création du SAELSI.

L'action du SAELSI s'articulait pleinement avec celle des SGAMI, issus de la transformation des secrétariats généraux pour l'administration (SGAP) et chargés de la gestion au niveau déconcentré des fonctions supports des deux forces.

Le fonctionnement des SGAMI

Les SGAMI ont été créés par le décret du 6 mars 2014, et sont devenus opérationnels au mois de mai de la même année. Ils sont issus des SGAP, dont ils se différencient pourtant, car ils intègrent la fonction support de la gendarmerie. L'objectif de cette structure est la mutualisation des services et fonctions supports de la sécurité intérieure, afin de « *faire de l'échelon zonal l'échelon déconcentré de droit commun pour la mise en œuvre de fonctions supports de la police et de la gendarmerie nationales* »⁽²⁾.

Il existe un SGAMI par zone de défense, placé sous l'autorité du préfet de zone, et chargé de manière générale de l'accompagnement administratif des services locaux du ministère. Plus spécifiquement, les SGAMI sont responsables de fonctions d'exécution et de contrôle budgétaires, des ressources humaines, de la paye, de l'immobilier, des systèmes d'information et de communication.

Le SAELSI était l'interlocuteur principal des SGAMI pour la fonction achat, dont la mise en œuvre effective était donc placée sous la responsabilité de deux entités.

D'un point de vue concret, les besoins des prescripteurs étaient collectés annuellement par le SAELSI, lors de l'élaboration du budget. Les SGAMI ont été progressivement relégués à une place subalterne dans ce processus : ils n'intervenaient pas dans l'expression des besoins de la gendarmerie nationale, et n'intervenaient que très peu dans celle de la police. Cette centralisation avait été alors mal perçue par les agents de terrain, qui considéraient que les SGAMI, plus proches, étaient plus à même de percevoir leurs besoins⁽³⁾.

La mise en place du SAELSI a permis de réaliser plusieurs progrès : des matériels dont les caractéristiques différaient entre les deux forces sans raison ont été uniformisés, le champ des tests de nouveaux matériels a été élargi, et une approche plus large que celle des structures territoriales a vu le jour.

Toutefois, selon la Cour des comptes, « en dépit des progrès de la mutualisation entre les forces et malgré des moyens budgétaires accrus, **la prise en**

(1) <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2014-Dossiers/Le-SAELSI-un-savoir-faire-logistique-au-profit-des-trois-forces>.

(2) Circulaire du 30 avril 2014.

(3) *L'équipement des forces de l'ordre, un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.*

compte des besoins ainsi que l'exercice des fonctions achat et logistique doivent être rendus plus efficaces »⁽¹⁾. En effet, le dispositif est resté « lourd, instable, et peu transparent »⁽²⁾, ne permettant pas une connaissance fine des besoins ni une capacité de projection à moyen terme. Plusieurs aspects du dispositif présentaient des insuffisances, relevées par la Cour des comptes dans une communication adressée en 2018 à la commission des finances du Sénat :

– la Cour des comptes soulignait que l'équilibre entre la recherche d'économies d'échelle et la prise en compte des spécificités (entre les forces, entre les différentes missions, entre la métropole et l'outre-mer...) restait difficile à trouver, en raison d'une définition des besoins fondée sur une logique de renouvellement plutôt que sur la prise en compte réelle des missions exercées. Dans le même temps, l'absence de d'orientation précise pour chacune des grandes catégories d'achats traduisait une absence de vision stratégique globale pour l'équipement des forces de sécurité intérieure.

Cette conjonction de facteurs a mené à des insatisfactions : le SAELSI a parfois dû faire primer la contrainte budgétaire, conduisant à modifier la réponse apportée à une partie des besoins sans en informer les services utilisateurs. Ces limites se traduisaient par plusieurs difficultés pour les services, allant de la non-concordance entre les besoins exprimés et le matériel acquis à l'absence de faisabilité industrielle.

À titre d'exemple, des véhicules trop petits ou trop légers ont été commandés pour les véhicules d'intervention, s'avérant peu adaptés aux besoins. Certains besoins non satisfaits, concernant en premier lieu le parc roulant et l'armement, se sont ainsi accumulés au fil des années.

– les magistrats de la Cour déploraient une trop faible attention portée à la performance du dispositif d'achat, ne permettant par exemple pas d'évaluer les économies d'échelle réalisées grâce au passage par des centrales d'achat. Elle soulignait également une démarche trop peu prospective, ne permettant pas de répondre à l'évolution rapide des besoins, *a fortiori* dans une période de menace terroriste accrue, ainsi qu'une veille technologique insuffisante ;

– des limites portant sur la logistique étaient soulevées : alors que les achats ont fait l'objet d'une mise en commun, la chaîne de distribution des équipements des deux forces n'était presque pas intégrée, le soutien logistique reposant en effet sur des circuits distincts selon les forces. Ces faiblesses de la chaîne logistique se doublaient de l'absence d'outils de gestion numérique, d'une faible appréhension de la performance et du suivi des commandes, ainsi que d'une professionnalisation des ressources humaines encore insuffisante. La gestion des stocks était également soulignée par la Cour des comptes comme étant un point négatif.

(1) *ibid.*

(2) *ibid.*

Ainsi, sur le plan opérationnel, le bilan dressé par la Cour des comptes était mitigé, même si elle soulignait qu'il était « difficile de mesurer l'apport exact des réorganisations intervenues depuis 2014 ».

– Sur le plan budgétaire, la cible pour 2016 des économies d'achat n'a été atteinte qu'à 51 %, dont 3,9 millions d'euros pour le SAELSI et 11,9 millions d'euros pour les SGAMI. En 2017, cette cible n'a été atteinte qu'à hauteur de 28 %, dont 3,2 millions d'euros pour le SAGMI.

Des discordances existaient cependant quant à l'atteinte des cibles d'économie, le SAELSI considérant que la méthode de calcul utilisée par la DAE reposait sur un périmètre trop restreint, excluant les achats réalisés par l'intermédiaire de l'UGAP notamment.

Au regard de ces limites, la Cour des comptes formulait plusieurs propositions, parmi lesquelles :

– définir les équipements des forces de sécurité intérieure à partir d'une véritable évaluation de leurs besoins opérationnels, en rupture avec la logique de renouvellement qui prévalait uniquement alors ;

– inscrire la politique d'achat dans une stratégie pluriannuelle et prospective ;

– revaloriser la chaîne logistique, notamment la gestion des stocks ;

– à cet égard, déployer un système d'information logistique performant, sécurisé et commun aux deux forces de sécurité intérieure ;

– mieux identifier le niveau pertinent d'achat en distinguant les achats déconcentrés de ceux pouvant être satisfaits par les marchés nationaux, tout en privilégiant l'achat mutualisé.

B. LA CRÉATION DU SAILMI EST VENUE PARACHEVER LA LOGIQUE DE MUTUALISATION ET DE PROFESSIONNALISATION DES ACHATS ET DE LA LOGISTIQUE

La transformation du service achat par la création du SAILMI repose sur un périmètre élargi et sur une volonté d'approfondir les mutualisations.

1. Le SAILMI a succédé au SAELSI en 2019, sur la base d'un périmètre élargi

À la fin de l'année 2019, cinq ans après la mise en place du SAELSI, le SAILMI a été créé, avec pour objectif l'extension de la mutualisation à l'ensemble des directions du ministère. Par conséquent, le périmètre du SAILMI est plus large que celui du SAELSI : il regroupe les directions générales, directions et services, les établissements publics et les opérateurs de tout le ministère.

En sus de cet objectif d'extension du champ de compétences, qui figure dans les orientations du rapport Action publique 2022, les dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes ont conduit à une volonté de remise à plat de la fonction achat, de clarification des rôles et des responsabilités.

Le SAILMI a été créé par l'arrêté du 6 septembre 2019 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur. Selon les termes de ce décret, le SAILMI met en œuvre la commande publique pour l'ensemble des services du ministère, et dans ce cadre :

– « Il assure la passation des marchés publics de l'administration centrale d'un montant supérieur au seuil de dispense de mise en concurrence.

– « Il définit la stratégie achat, recueille les besoins, procède à l'achat, à l'approvisionnement, à la gestion logistique et à la mise à disposition des équipements et moyens nécessaires à l'accomplissement des missions des services, en assurant la cohérence ministérielle de ces actions.

– « Il définit la politique de maintenance des équipements.

– « Il identifie, propose à ses instances de gouvernance puis met en œuvre les mesures de mutualisation et de rationalisation des moyens employés.

– « Il contribue à la politique de professionnalisation de la filière achat du ministère. »⁽¹⁾

Ainsi, le SAILMI est en charge des marchés publics et de leur exécution, de la prospective et de l'innovation, et de l'intégralité des aspects logistiques, pour l'ensemble du ministère de l'intérieur. D'après le ministère de l'intérieur, les objectifs de la mise en place de ce service sont la meilleure satisfaction des besoins des services pour l'accomplissement de leurs missions, dans le cadre d'une optimisation des ressources budgétaires.

(1) Arrêté du 6 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

Le service est composé de quatre sous-directions :

- la sous-direction de la stratégie et du pilotage de la performance achat (SDSPPA) ;
- la sous-direction de l'innovation et de la prescription (SDIP) ;
- la sous-direction de l'achat et du suivi de l'exécution des marchés (SDASEM) ;
- la sous-direction de la logistique et de l'approvisionnement (SDLA).

Le rattachement du SAILMI à la DEPAFI, et non plus aux directions métiers, conduit le rapporteur spécial à formuler trois remarques préalables :

– **ce rattachement administratif permet de simplifier l'organigramme et les chaînes de décision** ;

– il souligne en outre l'un des objectifs de la mise en place du SAILMI, celui de **fluidifier les achats, de centraliser la décision à un niveau stratégique, et de réaliser des économies** de gestion et d'échelle.

Ce rattachement ne doit toutefois ni donner l'impression ni donner lieu à un éloignement de la décision du terrain et de ses besoins. Il s'agit là d'une préoccupation importante des personnels de police et de gendarmerie nationales (cf. *infra*). Comme c'est actuellement le cas d'après les informations dont dispose le rapporteur spécial, un **dialogue fréquent de haute qualité doit donc être maintenu entre le SAILMI et les directions métiers pour la définition des besoins et la prise en compte des retours des personnels.**

Il convient toutefois de noter que **la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR)** occupe une place particulière dans le paysage des achats du ministère de l'intérieur : **elle est la seule administration à acquérir elle-même la majorité de ses équipements**, et en tout premier lieu les radars. Étant la seule administration française amenée à passer ce type de marchés, la mutualisation au sein du SAILMI n'aurait eu que peu de sens. La DISR a donc conservé la majeure partie de la compétence sur les achats, elle est seulement liée par un contrat de service au SAILMI. Ce dernier est informé de chacune des étapes des marchés, et les deux services coopèrent assez largement, notamment sur les questions d'innovation. La déléguée interministérielle à la sécurité routière a par exemple indiqué au rapporteur spécial qu'un dispositif visant à détecter la présence de stupéfiants dans l'organisme, équivalent à l'éthylotest, était en cours de développement par le SAILMI et la DISR.

2. Des améliorations importantes et un approfondissement de la logique de mutualisation ont été mises en œuvre

L'esprit de la mise en place du SAILMI quant à lui ne diffère pas de celui du SAELSI, qui avait permis de rapprocher les prescripteurs de l'acheteur, et l'acheteur des services. Toutefois, les dysfonctionnements observés quant à la chaîne logistique notamment ont conduit les préfigurateurs du SAILMI à porter une attention particulière à cet aspect. En outre, la mutualisation plus poussée conduit à regrouper les achats pour tous les nouveaux marchés nationaux, sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé par les autres services.

En effet, l'équipement et la logistique des forces de sécurité intérieure sont mutualisés de manière systématique, à l'exception des besoins spécifiques à l'une ou l'autre des forces.

Avant le lancement d'un nouveau marché, une étude est réalisée afin de déterminer si les produits concernés sont utilisés par les deux forces, et éventuellement par la sécurité civile. À l'issue de cette étude, la mutualisation peut être totale (avec des produits parfaitement identiques pour les deux forces) partiel avec des coloris et écussonnages, marquages propres à chaque force (mais une même matière et une même confection), ou seulement au niveau de la matière.

Les achats mutualisés d'habillement, de moyens mobiles, d'équipements de protection balistique et d'armements ont permis de réaliser des économies d'achats importantes. Au total, cinq marchés mutualisés, pour une trentaine de produits, sont recensés. Ils portent sur les casques et les tenues motos, les tenues de combat des unités d'intervention, les tenues de montagne, les matériels pare-coups...

Il existe également deux marchés externalisés, dont l'entreprise Paul Boyé Technologies est titulaire, qui portent sur l'habillement. 80 produits d'habillement sont ainsi totalement mutualisés, et une vingtaine est partiellement mutualisée.

Enfin, d'autres mutualisations sont mises en œuvre, notamment en ce qui concerne l'aménagement et la rénovation des véhicules de la police et de la gendarmerie nationales, qui sont réalisées par l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN), ou encore la gestion de certains stocks spécifiques, par exemple de gilets pare-balles, détenus pour les deux forces au centre national de soutien logistique de la gendarmerie (CNSL).

II. LES ÉCONOMIES ANTICIPÉES ET PERMISES PAR LA CRÉATION DU SAILMI

L'optimisation des moyens budgétaires alloués aux achats est l'un des objectifs majeurs de la mise en place du SAILMI. Dès lors, il convient d'évaluer l'atteinte de cet objectif.

En terme méthodologique, cet exercice est peu aisé et peut recouvrir plusieurs réalités :

– l’approche par économies d’achat est partagée par tous les services acheteurs de l’État : elle représente la valeur ajoutée de l’acheteur, notamment par l’activation de leviers économiques spécifiques, liés à l’ingénierie d’achat (définition fonctionnelle des besoins, architecture contractuelle permettant la négociation, allotissement...) ou à l’optimisation des achats (analyse en coût complet, optimisation des mécanismes de commandes) ;

– elle se distingue des économies budgétaires strictes, qui prennent en compte le coût total des achats sur une période donnée.

Le montant des économies peut s’avérer particulièrement difficile à évaluer, car le montant des économies dépend des besoins estimés devant être couverts, lesquels sont en partie dépendants de facteurs externes (évolution de l’activité opérationnelle anticipée, priorités politiques, besoins de renouvellement plus ou moins tardif...). Cette tâche est également rendue plus compliquée par le recours croissant à des supports interministériels, notamment la direction des achats de l’État (DAE), et à des centrales d’achats comme l’UGAP. Les achats réalisés par ce biais peuvent plus difficilement faire l’objet d’une évaluation en termes d’économie, alors qu’ils permettent de réaliser des économies d’échelle importantes. En effet, les économies d’achats les plus importantes sont permises par le levier de la mutualisation globale des achats. Cet aspect est toutefois pris en compte depuis 2018 par la DAE, qui exclut de ses évaluations d’économies d’achat les économies issues des marchés interministériels ou des achats réalisés par l’UGAP.

Les économies réalisées peuvent être évaluées à l’échelle du ministère et à l’échelle des programmes 176,152 et 207, qui forment le périmètre de compétence du rapporteur spécial.

A. LES OBJECTIFS D’ÉCONOMIE À L’ÉCHELLE DU MINISTÈRE

La création du SAILMI est intervenue en septembre 2019. Par conséquent, les objectifs d’économies portent sur les années 2020 à 2022, et ont pour périmètre l’ensemble du ministère. Cette trajectoire initiale d’économies budgétaires était fixée à 106 millions d’euros entre 2020 et 2021.

• À ce jour, 61,7 millions d’euros d’économies budgétaires, soit 59 % de l’objectif, ont pu être réalisées. Ces économies portent sur les fournitures et prestations générales et intellectuelles pour 26,5 millions d’euros, l’information et les moyens de télécommunications pour 20,9 millions d’euros, 5,4 millions d’euros dans le domaine immobilier, 3,4 millions d’euros pour les moyens mobiles et 4,8 millions d’euros concernant les achats liés au domaine de la sécurité.

Ces économies ont notamment été permises par la mutualisation des achats, systématique pour les marchés nationaux (sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé).

● L'objectif d'économie d'achat est fixé par la DAE sur une base annuelle. Il semblerait que l'objectif d'économie d'achat pour tout le ministère était fixé à 66 millions d'euros en 2020 ⁽¹⁾.

Le ministère a réalisé 39 millions d'euros d'économie d'achat, soit 59 % de l'objectif, répartis de la manière suivante : 11,4 millions d'euros pour l'immobilier, 18,4 millions d'euros pour l'informatique et les télécoms, 1,3 million d'euros pour les véhicules et services connexes, 8,2 millions d'euros pour les fournitures, prestations générales et intellectuelles. Toutefois, ces estimations n'ont pas encore fait l'objet d'une validation par la DAE.

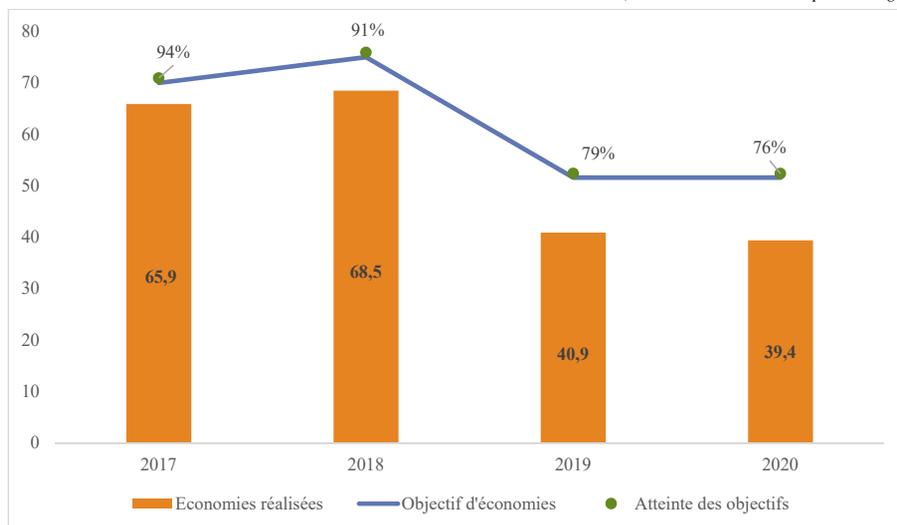
Ces résultats sont proches de ceux de 2019, année où les économies réalisées atteignaient 40,9 millions d'euros, pour un objectif de 51,6 millions d'euros. Les économies ont été moins importantes qu'anticipé en partie en raison des achats rendus indispensables par la crise sanitaire, sans que le rapporteur spécial soit en mesure d'indiquer quelle aurait été l'atteinte des objectifs en l'absence de crise.

Les économies réalisées sont toutefois moins importantes depuis l'entrée en fonctionnement du SAILMI qu'en 2017 et 2018.

(1) Des informations contradictoires ont toutefois été données au rapporteur spécial à ce sujet.

ATTEINTE DES OBJECTIFS D'ÉCONOMIES D'ACHATS AU NIVEAU MINISTÉRIEL

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances à partir des réponses communiquées par la DEPAFI au rapporteur spécial.

Deux raisons justifient cette baisse apparente des performances :

– la DAE a procédé à un changement de méthode en 2018. À partir de l'exercice 2019, seules les économies achats réalisées en propre par le ministère sont comptabilisées. Sont exclues les économies issues des marchés interministériels ou réalisées par le biais de l'UGAP. Cette évolution explique une partie de la baisse des résultats entre 2018 et 2019 ;

– des marchés importants en valeur ont été notifiés en 2017 et 2018, concernant l'habillement notamment. L'aspect cyclique de certaines commandes a des conséquences très directes sur le montant des économies réalisées.

Toutefois, les informations mises à disposition du rapporteur spécial n'ont pas permis de déterminer la part respective de ces deux éléments dans la baisse des économies réalisées, ce qui porte fortement préjudice à la possibilité d'évaluer les gains d'efficacité permis par la création du SAILMI. Il recommande que cette évaluation soit réalisée pour les exercices allant de 2019 à 2022, afin de neutraliser ces effets de changements de méthodologie.

B. LES OBJECTIFS D'ÉCONOMIE POUR LES PROGRAMMES 176, 152 ET POUR LE CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Les objectifs d'économies pour les forces de sécurité intérieure tirées de la mise en place du SAILMI ont deux sources principales, dont les effets semblent à ce stade moins importants qu'anticipés. Le manque de recul et les spécificités de l'année 2020 doivent cependant inciter à considérer ces estimations avec prudence, et plaident en faveur de la poursuite d'un travail d'évaluation au cours des années à venir.

- Pour la police nationale, la mise en place du SAILMI s'est traduite par des évolutions de périmètre. En 2020, la création du SAILMI a donné lieu au transfert de 650 000 euros hors titres 2, et de 170 654 de crédits de titre 2, ainsi qu'au transfert de 2 ETPT.

Des mesures d'économies ont également été prévues en LFI pour la police nationale au titre de la mise en place du SAILMI, à hauteur de 20,9 millions d'euros. Ces crédits ont été désoclés dès la programmation budgétaire.

Le SAILMI indique que les économies réalisées au titre du programme *Police* représentent 17,9 millions d'euros, soit 85,6 % de la cible initiale. Ces résultats sont plutôt encourageants, mais restent en deçà des prévisions. Cet écart est préjudiciable pour la police nationale, dans la mesure où ces crédits ont été retirés de la programmation dès le début d'année.

Il conviendra de poursuivre dans les années à venir les économies réalisées, afin de neutraliser l'effet potentiel de la crise sanitaire.

RÉPARTITION DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES DOCUMENTÉES EN 2020 POUR LE PROGRAMME 176

(en millions d'euros)

Automobile	2,002
Fournitures générales et prestations intellectuelles	6,955
Immobilier	3,068
Sécurité	2,383
Télécommunications et informatique	3,495
TOTAL	17,9

Source : chiffrage communiqué par la DGPn au rapporteur spécial.

En 2021, la programmation budgétaire intégrait des économies de 23,9 millions d'euros au titre de la mise en place du SAILMI. Une évaluation attentive devra être menée à cet égard.

- La création du SAILMI a également entraîné des évolutions de périmètre en 2020 pour la gendarmerie nationale : 514 000 euros de crédits hors titre 2 et 14,4 millions d'euros de crédits de titre 2 ont été transférés à ce titre au programme 216, traduisant le transfert de 219 ETPT.

En outre, le programme 152 a été désoclé lors du PLF pour 220 de 21,2 millions d'euros. Le responsable de programme a indiqué au rapporteur spécial que ces économies n'ont pu être documentées à ce stade. Cette donnée ne figure toutefois pas dans le PAP pour 2020, qui indique seulement que la création du SAILMI « devrait rendre possible la réalisation d'économies ».

- Aucune économie n'était attendue de la mise en place du SAILMI pour le programme 207 *Sécurité et éducation routières*, en raison de l'organisation spécifique retenue (cf. *supra*). Toutefois, une économie était attendue sur le programme 751 du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, à hauteur de 0,5 million d'euros en 2020 et de 3,5 millions d'euros en 2021.

La DISR souligne toutefois qu'en raison des particularités de l'exécution pour 2020, il est difficile d'estimer les économies budgétaires réalisées.

Le rapporteur spécial déplore le manque de précision – voire l'absence – de l'information budgétaire quant aux économies anticipées, leur nature (économies budgétaires ou d'achats), et leur suivi. Il recommande que des indicateurs de performance spécifiques soient renseignés, à partir de l'exercice 2020 et pour les années à venir. Dans cette optique, une attention particulière devra être portée aux économies d'achat, véritable reflet des gains d'efficacité permis par la mutualisation.

III. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ET DE L'EFFICIENCE DE LA RÉFORME DE LA FONCTION ACHATS DU MINISTÈRE

L'ensemble des parties prenantes auditionnées par le rapporteur spécial, tant au niveau des directions générales que des personnels, ont indiqué leur satisfaction globale vis-à-vis de l'action du SAILMI.

Plusieurs aspects positifs ont été soulignés par les acteurs :

- une meilleure coordination en matière de procédure de marchés publics ;
- la massification et la mutualisation des achats avec la gendarmerie dans le cadre de marchés centraux, dont l'habillement et l'armement ;
- la centralisation des dépenses et donc un meilleur suivi budgétaire ;
- l'amélioration de la logistique, avec notamment la mise en place de LOGMI, une meilleure gestion des stocks, et le raccourcissement des délais de livraison.

Il est toutefois trop tôt pour dresser un bilan définitif du dispositif : l'évaluation de la réforme des achats du ministère de l'intérieur devra être poursuivie sur le plan qualitatif, de la même manière que sur le plan budgétaire.

La création du SAILMI a entraîné des évolutions dans l'organisation des directions métiers :

– la DRCPN comprend désormais un pôle spécifique chargé de faire le lien entre le SAILMI et les services de police. Il centralise les besoins des services et traite les différentes problématiques en lien direct avec le SAILMI. La DGPN note toutefois que les directions de services actifs peuvent toujours contacter en propre le SAILMI. Afin d'éviter les doublons, il conviendrait, à terme, d'adopter une procédure unifiée pour la communication ;

– la DGGN a placé des chargés de mission à la direction des opérations et des emplois (DOE) et à la direction des soutiens et des finances (DSF), qui sont en communication permanente avec les services du SAILMI.

A. LA COMMANDE DES MATÉRIELS ET LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Les modalités de commande et l'efficacité de la chaîne logistique sont deux éléments structurants de l'efficacité des achats. Le SAILMI a porté une attention particulière à ces deux aspects.

1. Les commandes d'équipements

Les modalités de commande et de livraison varient pour les équipements et les habillements, ainsi que selon les forces de sécurité.

- Pour la gendarmerie nationale, les besoins des unités opérationnelles sont fixés dans un tableau de dotation des matériels (TDM). Pour définir les besoins pour l'année n+1, la DEPAFI établit pour chaque article une balance des déficits, qui sert de base au dialogue de gestion avec la DGGN. Cette dernière fixe les priorités dans le cadre de l'enveloppe budgétaire allouée. Pour les besoins spécifiques hors TDM, la DGGN et le SAILMI échangent hors de ce cadre.

- Pour la police nationale, les directeurs des services actifs, les services et SGAMI font remonter leurs besoins à la DRCPN par le biais de grilles d'expression des besoins comprenant les produits disponibles. La DRCPN recueille les besoins des fonctionnaires et les transmet par la suite au SAILMI.

Pour les équipements (armements, munitions, moyens de protection et d'intervention), les services expriment leurs besoins par le biais d'un plan d'équipement, décliné par zone de défense. Dans ce cas, le délai de livraison moyen enregistré par la police est de 42 jours, d'après la DGPN.

La DGPN et la DGGN n'ont pas formulé de remarques quant aux modalités de commande.

2. Les commandes de tenues et uniformes

Pour les habillements, les services et agents procèdent aux commandes via le portail VETIPOL du titulaire du marché habillement, via un compte à points, rattaché au service ou individuel.

L'application VETIPOL représente un progrès important aux yeux de plusieurs des acteurs rencontrés par le rapporteur spécial. La quasi-totalité des effectifs y ont accès via les ordinateurs de service et la prise en main de la plateforme est aisée. En outre, le fonctionnement par compte-à-points semble apprécié des personnels.

3. L'amélioration de la chaîne logistique : les délais de livraison et la mise en place d'un outil numérique

À la suite de la commande, la chaîne logistique se met en place. Dans sa communication à la commission des finances du Sénat de 2018, la Cour des comptes indiquait qu'il s'agissait de l'une des faiblesses du SAELSI, le prédécesseur du SAILMI (cf. *supra*). Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés pour apprécier l'efficacité de la chaîne logistique, dont les délais de livraison.

- Un *reporting* mensuel est réalisé par le SAILMI et vise à déterminer les délais moyens de livraison. Après des premiers résultats peu satisfaisants, les délais de livraison atteignent un niveau acceptable de 20,4 jours en moyenne, et 50 % des commandes sont livrées en moins d'un mois, d'après la DEPAFI.

Il a toutefois été signalé au rapporteur spécial que le manque d'anticipation entre deux marchés pouvait conduire à des ruptures de stock sur certains équipements.

En effet, dans un premier temps, les délais de livraison se sont avérés particulièrement longs concernant l'habillement, en raison des difficultés rencontrées par l'industriel dans la constitution d'un stock de roulement suffisant, dans le cadre d'une période de transition entre deux marchés.

Ces difficultés semblent désormais dépassées, des stocks de transition ayant été constitués. Si quelques retards sont encore parfois à signaler, Paul Boyé Technologies livre désormais 90 % en moins de 45 jours et 70 % des commandes en moins de 30 jours, d'après la société.

La crise du Covid : un baptême du feu plutôt réussi pour le SAILMI

La crise sanitaire liée au Covid 19 a obligé à une réactivité forte du SAILMI, en dehors des dispositifs normalement appliqués. Si des difficultés d’acheminement des masques ont été déplorées par les gendarmes et les policiers dans un premier temps, il semblerait que la chaîne logistique se soit rapidement adaptée et que les équipements de protection aient été livrés à temps.

● Le SAILMI déploie actuellement la plateforme LOGMI. Cette application numérique représente une évolution majeure pour le recueil des besoins, la commande et la logistique. Ce projet de modernisation et de mutualisation des chaînes logistiques des directions du ministère fonctionne sur le modèle des grandes plateformes d’achat en ligne du privé : les personnels pourront commander les matériels directement par cette plateforme.

L’application repose sur un triptyque : la logistique de terrain (via les entrepôts nationaux) est articulée avec une entreprise de transport (Géodis) et un système d’information.

Les principaux objectifs de LOGMI sont :

– améliorer le service rendu aux unités en facilitant la prise de commande, en réduisant les délais de livraison, avec un objectif de 7 jours au maximum, et limiter le recours aux unités opérationnelles pour le transport ;

– améliorer la gestion des équipements en optimisant la gestion des stocks et quantifier au plus juste les approvisionnements ;

– optimiser les flux et choisir les modes d’approvisionnement les mieux adaptés, par la meilleure connaissance des besoins, et notamment par l’analyse des informations collectées ;

– simplifier et fluidifier la chaîne de la dépense : LOGMI sera relié à Chorus, afin d’éviter la double saisie des informations. À terme, il est également prévu de créer une interface commune avec l’UGAP.

Si l’application est désormais accessible dans tous les services de police, elle ne recense pas tous les articles disponibles, car chacun nécessite l’instauration d’une chaîne logistique spécifique. Actuellement, 23 % des flux logistiques ont pris en charge sur l’application, avec un objectif de 55 % en juin 2021.

Les personnels et les directions générales des deux forces ont émis des appréciations très positives sur ce projet, structurant pour l’activité du SAILMI. Le rapporteur spécial recommande donc que soit déployée dans les meilleurs délais la plateforme dans toutes ses fonctionnalités.

B. LA CORRESPONDANCE ENTRE LES BESOINS ET LES ÉQUIPEMENTS REÇUS

L'une des conditions de la correspondance entre attentes et les équipements reçus est l'association des usagers à la définition des commandes.

• À cet égard, le rapporteur spécial souligne un aspect fondamental du processus de mutualisation des achats publics : si la mutualisation et la professionnalisation des achats représentent des progrès évidents pour les forces de sécurité intérieure, ainsi qu'une source d'économie budgétaire, les rôles du SAILMI et des directions générales doivent rester distincts. Ces dernières, relais des personnels de terrain, doivent rester chargées de l'expression des besoins. Cette dernière ne doit pas revenir au SAILMI, dont le rôle n'est pas en premier lieu d'assurer des échanges permanents avec le terrain, mais de rationaliser et d'optimiser les achats.

Le rapporteur spécial salue la volonté de dialogue du SAILMI et préconise que la distinction entre prescription et achats persiste dans le temps de manière claire, par un dialogue nourri entre directions métiers et direction achats.

Ainsi, l'opinion des utilisateurs est toujours recherchée dans le cadre des appels d'offres du SAILMI :

– en amont de la publication du marché afin de recueillir l'avis sur un équipement existant, ou par la participation à une expérimentation ;

– lors de l'écriture du cahier des charges, un échange collaboratif et une validation en particulier pour les équipements spécialisés ;

– au stade de l'analyse technique des offres.

D'après le SAILMI, l'association des utilisateurs est désormais systématique.

Dans le domaine automobile par exemple, les unités opérationnelles sont directement associées pour les projets spécifiques, avec le filtre du responsable de programme, permettant des échanges direction sur des produits spécifiques. Pour les moyens standardisés, le retour des utilisateurs se fait par les responsables de programme, de manière plus informelle. Le SAILMI indique toutefois qu'ils sont pris en compte. Les cahiers des charges sont régulièrement soumis aux personnels, qui contribuent également à l'évaluation technique des produits à l'étude ou aux tests destinés à préparer les marchés.

Dans le domaine de l'habillement, le développement de chaque nouveau produit donne lieu à l'association d'utilisateur des tenus par différents biais : questionnaires, réunions, groupes de travail. Ces différents retours permettent de recenser le besoin de fonctionnement pour le traduire en cahier des charges techniques. À l'issue du processus, les utilisateurs seront associés également à la phase d'essais de terrain.

Les évolutions à venir pour l'habillement

Le ministre de l'intérieur a souhaité initier des évolutions dans la tenue des policiers, afin de les rendre plus adaptées aux missions quotidiennes et au terrain. Cette évolution a pris la forme d'un appel à projet adressé aux établissements proposant des formations dédiées aux métiers de la mode et du vêtement. Les élèves de ces écoles devront proposer un nouveau haut, de type polo, et une nouvelle coiffe, de type calot. Les personnels ont été sollicités en amont du projet pour connaître les effets qu'ils souhaiteraient voir évoluer.

Ces évolutions sont bienvenues, les policiers se plaignant régulièrement du polo actuel, salissant et peu adaptés aux tâches quotidiennes.

Les personnels rencontrés par le rapporteur spécial, et notamment les organisations syndicales, ainsi que les directions générales, reconnaissent la volonté du SAILMI d'associer les utilisateurs au processus d'achats. L'attention portée par le SAILMI à l'utilisateur. Le rapporteur s'en félicite. Il considère toutefois que les organisations syndicales et le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) pourraient être associés plus directement et plus fréquemment aux tests et préparation des appels, en sus des groupes utilisateurs mobilisés par ailleurs. Si des rencontres entre le CFMG et les organisations syndicales sont organisées ⁽¹⁾, ces échanges pourraient être systématisés.

- Un autre moyen d'apprécier la correspondance entre les besoins et le matériel reçu peut être la prise en compte des retours par les services. À ce titre, le marché d'habillement des forces de sécurité intérieure comporte un SAV, que les policiers et gendarmes peuvent joindre par téléphone, mail ou tchat pour signaler un défaut et demander un changement. Les saisines sont minimales au regard du nombre d'articles reçus chaque année.

ARTICLES RETOURNÉS DANS LE CADRE DU MARCHÉ PORTANT SUR L'HABILLEMENT

Lot	Année	Type d'article	Nombre d'articles livrés	Motif	Nombre d'articles retournés	Ratio
GN	2019	Global	1 512 637	Défaut de fabrication	2 514	0,17 %
GN	2020	Global	1 272 384	Défaut de fabrication	2 113	0,17 %
GN	2019	Articles à taille	972 598	Taille ne convient pas	16 798	1,73 %
GN	2020	Articles à taille	844 760	Taille ne convient pas	14 370	1,70 %

Source : réponse de la DEPAFI au rapporteur spécial.

(1) Audition de M. Jean Bouverot, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure, et de M. Olivier Brun, adjoint au chef de service, du 7 mai 2019, par la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale.

C. L'ARTICULATION AVEC LES ÉCHELONS DÉCONCENTRÉS

La répartition des compétences et le développement de marges de manœuvre budgétaires au niveau global permettent de répondre à un impératif de la politique d'achats : allouer les moyens budgétaires et l'autonomie d'acquisition à l'échelon le plus pertinent.

1. La répartition des compétences

• Plusieurs échelons et organes contribuent à la politique d'achat et de maintenance de la police et de la gendarmerie. L'échelon zonal, qui correspond au périmètre des SGAMI, conserve des moyens importants. À ce titre, 56 % des dépenses hors titre 2 du programme 152 sont réalisées par l'échelon déconcentré.

Les SGAMI concentrent les dépenses immobilières récurrentes, peu pilotables à l'échelon local (loyers, fluides), la maintenance des équipements, et certains achats qui doivent être mutualisés pour atteindre un volume de commande minimal (ex. plateaux de garde à vue). Ils travaillent de concert avec la DEPAFI pour le pilotage de l'investissement immobilier.

La maintenance automobile est réalisée dans le réseau des ateliers des SGAMI et des centres de soutien automobiles de la gendarmerie (CSAG). Les opérations de maintenance sont de manière générale sous la responsabilité des SGAMI. S'agissant de la maintenance zonale des véhicules, les SGAMI assurent au profit de la police et de la gendarmerie des actions d'animation, de coordination et de contrôle des ateliers du réseau de maintenance. Toutefois, il existe une différence entre les deux forces : alors que les ateliers de la police sont intégrés organiquement aux SGAMI, ces derniers ne disposent que d'une autorité fonctionnelle sur les CSAG qui sont rattachés aux régions de la gendarmerie.

Le DEPAFI a indiqué au rapporteur spécial que la montée en puissance des normes techniques en matière de réduction de la pollution et les améliorations des véhicules rendent plus complexe l'entretien des véhicules, et le suivi de la maintenance, et obligent les professionnels à se former régulièrement et à être équipés de nouveaux outils régulièrement. Le DEPAFI note que pour la gendarmerie nationale, la dotation allouée à la maintenance automobile est souvent insuffisante, que l'accès aux formations des techniciens est parfois incertain, et que les budgets dédiés à l'acquisition de nouveaux outillages sont souvent insuffisants. Ce domaine est donc source de tensions.

Des enveloppes spécifiques sont laissées à la gestion des unités infrazonales (par le biais d'UO régionales), mais également des unités intra-régionales :

– pour la police, les services, notamment déconcentrés, disposent de crédits liés à leur activité opérationnelle, ou pour lesquels le niveau de décision local est le plus pertinent. En outre, les services conservent l'initiative des dépenses dans le cadre des plus petits travaux d'aménagement ou d'équipement (TATE) ;

– dans la gendarmerie nationale, au niveau départemental, chaque groupement de gendarmerie bénéficie d’une délégation de fonctionnement courant, et chaque unité d’une délégation de fonctionnement des unités élémentaires, pour un coût de 9 millions d’euros. Cette dernière dotation a été abondée dans le cadre de la crise du Covid pour permettre aux unités de réaliser les achats de protection sanitaire en urgence.

En outre, il convient de noter que pour la gendarmerie nationale, le budget opérationnel de programme (BOP) Outre-mer est particulier car il fait l’acquisition de ses véhicules sur des crédits qui lui sont propres.

Le rapporteur spécial considère que le maintien de marges de manœuvre budgétaires locales, au niveau opérationnel, est essentiel pour optimiser la dépense. La recherche du niveau pertinent d’intervention est essentielle pour améliorer l’efficacité de la dépense et prendre les décisions les plus appropriées aux circonstances particulières. De manière générale, ce travail est réalisé de manière satisfaisante. Le rapporteur spécial salue par exemple le fait que pour la gendarmerie nationale, près d’un quart du budget d’investissement immobilier soit confié aux échelons locaux (dont 15 millions d’euros au titre des opérations de sécurisation et 10 millions d’euros au titre de la programmation d’opérations de maintenance non spécialisée).

Toutefois, certains recoupements ou doublons persistent, notamment concernant l’entretien des véhicules, qui peut par exemple être pris en charge par les SGAMI ou les services. Sans nécessairement devoir dégager une règle générale (la prise en compte des spécificités des territoires devant rester une priorité), les personnels doivent pouvoir déterminer simplement quel sera le service chargé de la maintenance de leurs véhicules.

De manière générale, le rapporteur spécial recommande d’évaluer au cas par cas le niveau pertinent pour les dépenses d’équipements et d’immobilier. Une marge de manœuvre suffisante est nécessaire aux échelons déconcentrés. La possibilité, par exemple d’acquérir, quelques véhicules adaptés aux spécificités des territoires, dans le respect de la règle de référencement des fournisseurs, pourrait être utile.

2. Les cartes d’achat

Les cartes d’achat sont des moyens de commande et de paiement mis à disposition des commissariats et des groupements de gendarmerie. Elles constituent un maillon essentiel de la rationalisation de la dépense, en permettant de relocaliser les dépenses qui doivent l’être, et ainsi diminuer le flux des dépenses de petite taille passant par Chorus.

Lors de la création des cartes d’achat, la gestion du programme était centralisée au niveau de la DEPAFI, traduisant sa volonté de centralisation et de sécurisation de la gestion de ce programme. Depuis 2018, chaque responsable de programme budgétaire peut gérer librement son programme de cartes d’achat, sur son périmètre.

Les responsables de programme de cartes d'achat de chaque direction sont à l'initiative de la création de leur propre organisation, par centre financier ou centre de facturation. Ils sont mandatés par leurs responsables de programme budgétaire pour solliciter les émissions des cartes à la BNP Paribas, le prestataire du dispositif.

Les responsables de programme de cartes d'achat délèguent donc l'acte d'achat dans la limite du plafond de 2 000 euros par transaction et dans le respect des procédures de la commande publique.

Ainsi, peuvent être réalisés par carte d'achat, toutes les dépenses prévues par le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat, ainsi que les dépenses relatives aux frais de représentation ⁽¹⁾. En pratique, et en dehors de frais de représentation, les services peuvent utiliser la carte achat pour :

- les achats de fournitures auprès de l'UGAP ;
- les fournitures de bureau auprès de la société Lyreco ;
- les dépenses non couvertes par des marchés formalisés jusqu'à 2 000 euros par transaction.

Il existe deux niveaux de cartes :

– la carte d'achat de niveau 1 pour les achats de proximité, de faible de montant, et non couverts par un marché public. Il est impossible de payer des dépenses sur marché avec cette carte de niveau 1. En outre, les fournisseurs concernés doivent être référencés ;

– les cartes d'achat de niveau 3 permettent les achats sur marché, dès lors que ce mode de paiement est prévu dans les clauses d'exception du marché

Les cartes d'achat sont largement déployées au sein du ministère de l'intérieur, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés. En 2020, environ une centaine de programmes de cartes d'achat sont recensés par le ministère, regroupant environ 6 000 cartes de paiement. Les dépenses réglées par ce biais représentent environ 70 millions d'euros en 2019.

Concernant la police nationale, les dépenses exécutées par carte d'achat en 2020 représentent pour la sécurité publique métropolitaine hors Île-de-France 4,3 millions d'euros, soit 6 % du total des crédits directement pilotés par les DDSF. La majorité des dépenses porte sur des fournitures de bureau et des petits équipements.

(1) instruction interministérielle relative au déploiement et à l'utilisation de la carte affaires et de la carte d'achat NOR CPAZ1733974J du 11 décembre 2017.

Concernant la gendarmerie nationale, environ 600 cartes d'achat sont à la disposition des groupements de gendarmerie, soit entre quatre et huit cartes chacun. En 2020, les dépenses en cartes achats représentent 12 % du montant total des dépenses des UE, soit 18 millions d'euros.

Le rapporteur spécial considère que cet outil est très pertinent au regard de l'objectif d'adaptation de la dépense au niveau le plus pertinent. Il est plébiscité par les policiers et gendarmes. Par conséquent, le rapporteur spécial recommande de généraliser l'usage des cartes d'achat quand c'est possible : elles sont encore peu employées, beaucoup d'achats à l'UGAP restent par exemple effectués par Chorus.

Les cartes d'achat dans le cadre de la crise sanitaire : un outil souple et proche du terrain

La crise sanitaire liée au Covid-19 a forcé l'ensemble des administrations publiques à faire preuve d'adaptabilité et de pragmatisme. La DGFIP a proposé dans ce cadre un assouplissement des règles régissant l'utilisation des cartes d'achat, permettant :

- une dérogation ponctuelle, de portée générale, pour augmenter le plafond maximum d'une transaction à 6 000 euros au lieu de 2 000 euros. Environ 500 transactions de plus de 2 000 euros ont été recensées, principalement par des services opérationnels de la police et de la gendarmerie nationale ;
- la levée de l'obligation du référencement des fournisseurs.

Cet usage des cartes d'achat dans un contexte d'urgence démontre que la souplesse et la proximité sont des atouts nécessaires de la mutualisation.

Les cartes d'achat feront l'objet d'évolutions prochaines dans le cadre des projets du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), des évolutions visant à fluidifier et automatiser la chaîne d'exécution des dépenses payées par carte d'achat sont à l'étude. Ces évolutions devraient être opérationnelles dans le courant de l'année 2021. En outre, un niveau 1 bis de la carte, permettant une justification plus simple des dépenses et une automatisation des données comptables est à l'étude.

D. SUSCITER L'INNOVATION ET ALIMENTER UN TISSU INDUSTRIEL NATIONAL

L'attention des services achats du secteur public à la technologie et à la vivacité du tissu économique national sont deux aspects de la politique d'achats qui ne doivent pas être oubliés. L'effort de relance notamment doit encore davantage irriguer l'industrie française de la sécurité intérieure.

1. Attention à l'innovation et veille technologique

La sous-direction de la prescription et de l'innovation (SDIP) du SAILMI est en charge de la veille et des procédures innovantes. Plusieurs avancées importantes ont été réalisées récemment :

- le déploiement des nouvelles Peugeot 5008 ;
- la création des gilets « 4-en-1 » pour les CRS ;
- la création de la housse tactique modulaire ;
- le développement de nouvelles tenues des CRS autoroutières ;
- l’achat des gilets pare-balles féminins qui sera effectué en 2021 de manière mutualisée ;
- un marché sur les drones quasiment finalisé, la notification des différents lots est en cours. Des formations spécifiques sont à cet égard mises en œuvre par la DCRFPN.

Enfin, doit être signalé le renouvellement de marché des caméras piétons : après des déconvenues importantes sur le premier modèle, un nouveau modèle de caméra piétons sera déployé au 1^{er} juillet 2021, conformément aux annonces du Président de la République.

Ce nouveau modèle a été testé sur les terrains et est plébiscité par les agents. Son autonomie est renforcée, la qualité de l’image est meilleure, et elle est simple d’utilisation. Environ 30 000 unités, soit une par brigade de police et de gendarmerie seront déployées, avant un équipement individuel d’ici 2022. Les attentes des personnels sont fortes à cet égard : **le rapporteur spécial souhaite qu’un équipement individuel soit effectif au plus vite.**

Certains travaux sont également engagés avec une approche plus prospective, contribuant à répondre à certains défis cités dans le Livre blanc de la sécurité intérieure du ministère. Peuvent être signalés à cet égard :

- le projet « textiles intelligents », en lien avec l’école d’ingénieurs JUNIA de Lille et le laboratoire DECRDIC du Cnam. Le projet est actuellement en phase de démarrage et d’étude de l’existant. Le rapporteur spécial souligne l’importance de cette thématique pour les années à venir, par exemple pour le suivi médical des forces en intervention, mais également au regard d’impératifs de souveraineté ;

- les protections oculaires contre les attaques aux lasers : une cotation a été demandée à une société pour une proposition de solution et la réalisation de prototypes de films apposés sur les visières des casques ;

- le suivi des essais d’utilisation des exosquelettes, par le GIGN et l’AID. La fin de la première phase du projet est prévue pour la fin de l’année.

- le suivi des projets d’arrêt de véhicules en mouvement.

Le SAILMI a initié des rapprochements avec le milieu universitaire, l’agence innovation défense (AID), et la DGA, qui donneront prochainement lieu à des coopérations sur certains thèmes identifiés en commun, dont la protection balistique.

Les fournisseurs du SAILMI interrogés par le rapporteur spécial saluent le rôle d'entraînement et de stimulation de l'innovation endossé par le SAILMI. Les personnels sont également plutôt satisfaits de l'attention portée par le SAILMI aux innovations dans le domaine de la sécurité intérieure. Une organisation syndicale représentative auditionnée par le rapporteur spécial considère toutefois que les efforts et les recherches entreprises pourraient faire l'objet d'une plus grande diffusion parmi les personnels, afin de diffuser une culture de l'innovation à tous les niveaux des forces de sécurité intérieure et pour permettre aux policiers et gendarmes de se projeter dans les équipements du futur. Le rapporteur spécial reprend à son compte la recommandation selon laquelle une lettre d'information présentant les actualités et recherches concernant les équipements pourrait être diffusée dans les services.

2. Les retombées économiques pour le tissu industriel de la sécurité intérieure

La DEPAFI s'appuie sur 400 fournisseurs, dont plus de 80 % sont français. Toutefois, la plupart des fournisseurs du secteur de la sécurité intérieure sont des PME de distribution et non de fabrication. Elles importent donc des équipements de protection individuels, de l'armement et des munitions fabriqués aux États-Unis (TASER), en Allemagne, en Autriche, ou en Irlande (pour les gilets pare-balles par exemple).

Si le rapporteur spécial se réjouit du choix de véhicules français lors des derniers renouvellements (Renault et Peugeot), ou encore de l'importance des fournisseurs français dans la confection des tenues (en valeur d'achat, 72 % des fournisseurs de Paul Boyé Technologies sont français) il convient de noter que les marges de manœuvre du SAILMI quant au choix de ses fournisseurs sont limitées, pour des raisons juridiques.

Il existe en effet de fortes contraintes légales pour les services quant à la possibilité de se tourner vers des fournisseurs français. Les principes fondamentaux de la commande publique interdisent toute discrimination géographique concernant l'attribution des contrats de la commande publique, en application des traités européens et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ⁽¹⁾, mais aussi du Conseil d'État.

Ces conditions sont adoucies pour les marchés de défenses et de sécurité : ils permettent plus facilement d'exclure des candidats issus de pays hors Union européenne sur certains critères, mais restent soumis aux principes fondamentaux de la commande publique. Il est donc interdit d'opérer une quelconque discrimination entre opérateurs économiques dont le siège social est établi dans un État membre de l'Union européenne.

(1) CJUE, 11 juillet 1991, *Laboratori Bruneau Srl contre Unita sanitaria local*, aff. C-351/88).

Sans remettre en question le bien-fondé des règles encadrant le respect de la concurrence, le rapporteur spécial souligne le fait que l'autonomie limitée de la France quant aux équipements de sécurité intérieure conduit à ce que les crédits nationaux alimentent des producteurs étrangers. Ceci est également le cas dans le cadre du plan de relance, dont l'objectif est pourtant, comme son nom l'indique, de relancer l'économie nationale.

*

* *

En conclusion, le rapporteur spécial salue les améliorations réalisées par le SAILMI depuis sa mise en œuvre et des résultats satisfaisants à ce stade. Il recommande toutefois qu'une évaluation de long terme soit menée, en gardant notamment à l'esprit la nécessité de garantir que les directions métiers resteront en charge de la définition des besoins, en s'appuyant sur les personnels.

Le bilan concernant les économies réalisées est plus fragile, en raison d'un manque de données principalement. Les objectifs d'économies et leur réalisation ne sont que très peu documentés dans les documents budgétaires, et les services eux-mêmes sont dans l'incapacité de chiffrer précisément les économies réalisées au titre de la réforme des achats. Les spécificités de l'année 2020 et le manque de recul temporel doivent toutefois inciter à considérer ces résultats avec prudence, et à mener des évaluations à ce sujet au cours des prochains exercices budgétaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures 15, le mardi 25 mai 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Romain Grau, rapporteur spécial des crédits de la mission Sécurité, Police, Gendarmerie, Sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'intérieur

Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) : M. Vincent Roberti, directeur

– **Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique (SAILMI) :**
M. Jean Bouverot, directeur

– **Délégation interministérielle à la sécurité routière :** Mme Marie Gautier-Melleray, déléguée

– **Direction générale de la police nationale (DGPN) :** M. Jérôme Leonnet, directeur général adjoint

– **Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) :** M. François Desmadryl, directeur des soutiens et des finances

Fédération Interco CFDT

– **SMI-CFDT :** Mme Louise-Marie Siadous, secrétaire général, M. Ait-Tayeb Samir, secrétaire général adjoint

– **Alternative Police CFDT :** Mme Edwige Sylvestre, M. Guillaume Ruet, secrétaire national

– **SCSI-CFDT :** M. Rouget Christophe, secrétaire général, M. Moreau Léo, secrétaire national

– **FEAE-CFDT, CFDT Gendarmerie :** M. Christophe Badolle, secrétaire national, Mme Karine Wolck, secrétaire nationale

– **Fédération Interco CFDT :** M. Morcrette Julien, chargé de mission fédéral

– **SCPN – FASMI :** M. Christophe Gradel, secrétaire national, M. Laurent Massoneau, secrétaire général adjoint de l'Union des officiers et, M. Pierrick Agostini.

– **Alliance Police Nationale :** M. Stanislas Gaudon, délégué général et, M. Pascal Disant, délégué national Analyse, Prospective et Communication

– **Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) :** Général Louis-Mathieu Gaspari, secrétaire général, et les membres du CFMG

– **Paul Boyé Technologies :** M. Jacques Boyé, président.

SOURCES UTILISÉES

– Notes d'exécution budgétaire pour 2020 de la Cour des comptes sur la mission *Sécurités* et le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ;

– Rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020 de la mission *Sécurités* et du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ;

– Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances ;

– L'équipement des forces de l'ordre, un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre, communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, mai 2018 ;

– Référé sur les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales de la Cour des comptes, mars 2018 ;

– Rapport du Comité Action Publique 2022, juin 2018 ;

– Compte rendu de l'audition de M. Jean Bouverot, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure, et de M. Olivier Brun, adjoint au chef de service, du 7 mai 2019, par la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale ;

– Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer ;

– Arrêté du 6 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur ;

– Instruction interministérielle relative au déploiement et à l'utilisation de la carte affaires et de la carte d'achat NOR CPAZ1733974J du 11 décembre 2017.