

Projet de loi de finances pour 2025 (n° 324)

Mission « Sécurités »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Éric Pauget

21 octobre 2024

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre rapporteur se félicite de la décision de la commission des lois de regrouper en un unique avis budgétaire l'analyse de l'ensemble des crédits de la mission « sécurités », qui faisaient jusqu'à l'année dernière l'objet de deux rapports distincts – l'un consacré à la sécurité intérieure et routière et l'autre à la sécurité civile. **Les quatre programmes de la mission « sécurités », placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, forment en effet un ensemble cohérent, illustrant le *continuum* de sécurité.** Il paraît donc particulièrement pertinent d'en proposer une analyse globale.

Dans le contexte budgétaire contraint qui est actuellement celui de la France, votre rapporteur tient à souligner que **les crédits consacrés à la sécurité ne peuvent en aucun cas être sacrifiés.** Il se satisfait donc du projet de loi de finances (PLF) pour 2025 qui entérine une hausse des crédits de la mission « sécurités » à hauteur de 587 millions d'euros (M€) et qui apparaît conforme aux objectifs fixés dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) ⁽¹⁾.

Cette appréciation globalement positive ne doit pas masquer **certaines faiblesses** sur lesquelles votre rapporteur souhaite appeler l'attention de ses collègues. Il regrette, d'abord, que la réflexion sur **la modernisation de l'assiette et des critères de répartition du montant de la fraction de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) versée aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, qu'il avait appelé de ses vœux dans le cadre d'un précédent rapport, n'ait été qu'ébauchée. Il déplore, par ailleurs, que **l'exonération de l'accise sur les carburants des véhicules des SDIS** voulue par le législateur ne soit toujours pas effective en l'absence de la publication d'une circulaire d'application.

Concernant le PLF pour 2025, il souhaite alerter ses collègues sur la **réduction des crédits de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale** qui pourrait mettre à mal la dynamique de montée en puissance de celle-ci, pourtant voulue par la LOPMI.

(1) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

De manière plus générale, **votre rapporteur craint que les crédits prévus en investissement ne permettent pas aux différents programmes de procéder à des dépenses dont la nécessité est pourtant criante**, qu'il s'agisse de l'immobilier de la gendarmerie et de la police nationales, du renouvellement de leur parc automobile ou de celui des moyens aériens et terrestres de lutte contre les incendies de la sécurité civile, en particulier les Canadair dont la disponibilité a été mise à mal cet été en raison de leur vétusté. À l'heure où la France – et notamment le département des Alpes-Maritimes dont il est issu – est exposée à de fortes précipitations, **votre rapporteur souhaite insister plus particulièrement sur les moyens de pompage de grande ampleur qui sont aujourd'hui insuffisants et nécessiteraient des investissements importants**. Il lui paraît essentiel **d'engager une réflexion stratégique de long terme sur les modèles qui doivent être développés tant en matière d'immobilier que d'équipements lourds, notamment de moyens aériens de lutte contre les incendies et de pompage pour la sécurité civile**. Faut-il consentir une augmentation forte des investissements pour développer le parc domanial de gendarmerie, ainsi que la flotte de Canadair de la sécurité civile et ses moyens de pompage d'ampleur ? Faut-il aller vers un modèle différent, offrant davantage de souplesse, qui est celui d'une plus grande place accordée à la location ? **Ces questions sont, aux yeux de votre rapporteur, absolument cruciales** et doivent faire l'objet d'un débat impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

La **thématique retenue par votre rapporteur pour la seconde partie de son étude est d'ailleurs en lien direct avec ces enjeux d'investissement puisqu'il s'agit du développement et du déploiement des nouvelles technologies au service de la sécurité intérieure et civile**.

Convaincu que ces nouvelles technologies (intelligence artificielle, drones, vidéosurveillance, etc.) sont appelées à révolutionner les pratiques des forces de sécurité dans les prochaines années, votre rapporteur appelle à un débat de société sur certaines d'entre elles afin de lever les freins budgétaires, organisationnels et juridiques qui en entravent le plein développement.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ POUR 2025

Votre rapporteur, chargé d'examiner les crédits du programme 161 « sécurité civile » de la mission « sécurités » dans le cadre de la discussion des PLF pour 2023 et 2024, se **réjouit de pouvoir procéder cette année, au sein d'un même avis, à l'analyse de l'ensemble des quatre programmes** composant la mission « sécurités » (« *police nationale* », « *gendarmerie nationale* », « *sécurité et éducation routières* » et « *sécurité civile* »)

Ces quatre programmes, placés sous responsabilité du ministère de l'Intérieur, forment un **ensemble cohérent**, illustrant le *continuum* de sécurité. Il paraît donc particulièrement pertinent d'en proposer une analyse globale.

Dans le cadre du projet de loi pour 2025, les crédits prévus pour la mission « sécurités » (hors compte d'affectation spéciale pensions) s'élèvent à 17,3 milliards d'euros (Mds €) en crédits de paiement (CP), ce qui représente une augmentation de 3,6 % au regard des 16,7 Mds € prévus en loi de finances initiale (LFI) pour 2024 ⁽¹⁾.

L'analyse de l'évolution des crédits de la mission « sécurités » ne peut cependant être effectuée à l'aune du seul PLF précédent : la trajectoire du budget du ministère de l'intérieur a été fixée par la LOPMI pour la période 2023-2027. L'année 2025 constitue ainsi le troisième exercice de mise en œuvre de cette loi de programmation. **La progression des crédits de la mission « sécurités » doit donc être également analysée au regard des engagements pris dans ce cadre.**

L'article 2 de la LOPMI fixe comme suit la programmation des crédits du ministère de l'intérieur pour la période 2023-2027 :

CRÉDITS DE PAIEMENT ET PLAFONDS DES TAXES AFFECTÉES HORS COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

(en millions d'euros)

	2022 (pour mémoire)	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère de l'intérieur (hors programme 232)	20 784	22 094	22 974	24 074	24 724	25 354

Figure 1 : article 2 de la LOPMI

(1) En intégrant le CAS pensions, le montant des crédits prévus par le PLF pour 2025 est de 26,1 milliards d'euros en AE et 25,2 milliards d'euros en CP, soit des augmentations par respectivement de 2,56 % et 3,70 % par rapport à la LFI pour 2024

À un niveau plus fin, le rapport annexé à la LOPMI prévoit une répartition à titre indicatif des crédits entre différentes missions. Les crédits de la mission « sécurités » (hors compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions ») sont ainsi fixés à 17,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 16,8 milliards d'euros en CP pour l'année 2025 (voir tableau ci-dessous).

**PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE POUR LA MISSION « SÉCURITÉS » HORS CAS
« PENSIONS »**

(en millions d'euros)

AE en 2025	CP en 2025	CP en 2026	CP en 2027
17 837	16 827	17 254	17 589

Figure 2 : rapport annexé de la LOPMI

Les crédits prévus dans le cadre du PLF pour 2025 apparaissent donc conformes à la programmation budgétaire définie dans le cadre de la LOPMI. En revanche, le schéma d'emploi n'est pas respecté, la police et la gendarmerie nationales ayant décidé de s'en tenir en 2025 à un schéma d'emploi nul (voir infra).

Pour 2025, les crédits de la mission se répartissent ainsi entre les programmes : 55 % des crédits sont affectés à la police nationale, 40,1 % à la gendarmerie nationale, 4,4 % à la sécurité civile et 0,5 % à la sécurité et l'éducation routières (voir diagramme ci-dessous).

RÉPARTITION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « SÉCURITÉS » ENTRE LES PROGRAMMES

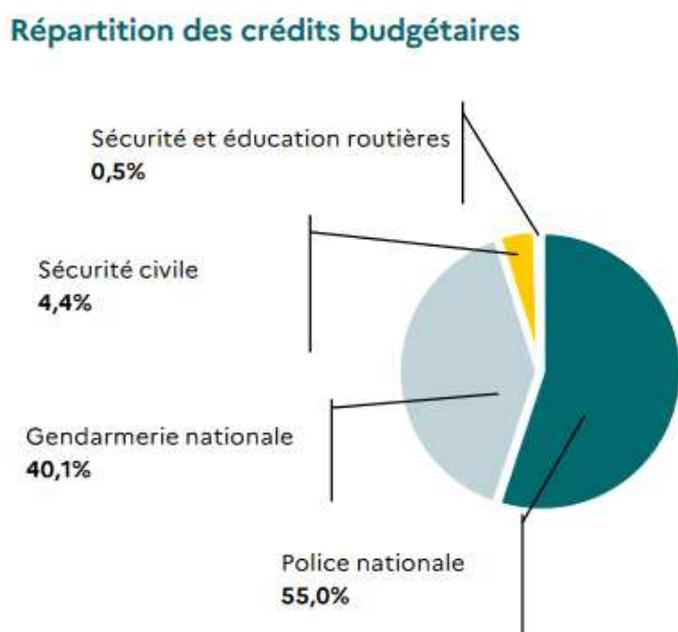


Figure 2 : Source : projet de loi de finances pour 2025

Lors des auditions qu’il a menées, votre rapporteur s’est montré, par ailleurs, **très attentif à l’exécution budgétaire pour 2024**. Le contexte était, en effet, très particulier pour les forces de l’ordre, du fait notamment de la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) – saluée unanimement comme un succès – et de l’engagement des forces de l’ordre en Nouvelle-Calédonie. Ces engagements ont pu avoir des conséquences mal anticipées sur les budgets de la police nationale et de la gendarmerie nationale, qui se sont notamment traduites par la décision de report du paiement des loyers de la gendarmerie prise par le ministre de l’intérieur (*voir infra*).

Il convient également de noter, en matière d’exécution budgétaire, que **l’ensemble des programmes de la mission « sécurités » a été concerné par les annulations de crédits** déterminées dans le cadre du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 ⁽¹⁾ pour les montants suivants (en AE et en CP) :

- programme 152 « gendarmerie nationale » : 20 000 000 € de crédits annulés ;
- programme 161 « sécurité civile » : 52 766 476 € de crédits annulés ;
- programme 176 « police nationale » : 134 354 889 € de crédits annulés ;
- programme 207 « sécurité et éducation routières » : 25 000 000 € de crédits annulés.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE

Les crédits du programme « Police nationale » pour 2025 s’élèvent à environ **13,75 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 13,37 milliards d’euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 13,36 et 12,93 milliards d’euros en AE et en CP en LFI pour 2024. Cela représente **une hausse de 2,87 % pour les AE et de 3,38 % pour les CP**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 176 POLICE NATIONALE

(en euros)

Programme et actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025
176 Police nationale	13 362 033 907	13 745 268 791	+ 2,87 %	12 932 725 125	13 370 101 484	+ 3,38 %
01 – Ordre public et protection de la souveraineté	1 587 797 645	1 814 588 762	+ 14,28 %	1 587 797 645	1 814 588 762	+ 14,28 %

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049180270>

02 – Sécurité et paix publiques	3 723 536 751	4 030 016 345	+ 8,23 %	3 723 536 751	4 030 016 345	+ 8,23 %
03 – Sécurité routière	459 419 220	433 276 684	- 5,69 %	459 419 220	433 276 684	- 5,69 %
04 – Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	1 146 306 980	1 214 649 372	+ 5,96 %	1 146 306 980	1 214 649 372	+ 5,96 %
05 – Police judiciaire	3 446 764 685	3 167 568 585	- 8,10 %	3 446 764 685	3 167 568 585	- 8,10 %
06 – Commandement, ressources humaines et logistique	2 998 208 626	3 085 169 043	+ 2,90 %	2 568 899 844	2 710 001 736	+ 5,49 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2025.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits de titre 2 s’élèvent à 11,6 milliards d’euros en PLF pour 2025 en AE et en CP, soit une hausse de 3,6 % par rapport à la LFI votée pour 2024.

Les mesures prises depuis 2022 en faveur de la rémunération des agents de la police nationale continuent de produire leurs effets : les crédits de masse salariale ouverts en 2025 intègrent ainsi les conséquences de ces évolutions indemnitaires et statutaires. Ainsi, concernant les mesures catégorielles, leur coût s’élève à 73,42 M€ (hors CAS pensions) pour 2025, dont 61,96 M€ au titre du protocole pour la modernisation des ressources humaines de la police nationale signé le 2 mars 2022, avec notamment la poursuite de la mise en œuvre de la prime voie publique (surcoût de 26,74 M€ hors CAS), de l’indemnité de sujétion spécifique liée à l’exercice des fonctions dans un service de la police nationale (surcoût de 14,44 M€ HCAS), et de la réforme statutaire du CEA (surcoût de 7,82 M€ hors CAS) ⁽¹⁾.

Le plafond d’emplois du programme est fixé à 152 690 équivalents temps plein travaillé (ETPT), répartis dans neuf catégories d’emplois, par métiers ou par statut. **En 2025, dans un contexte de recherche d’économies budgétaires, la police nationale a révisé à la baisse son schéma d’emplois, passant d’une trajectoire validée en LOPMI prévoyant une hausse de 356 ETP à un schéma d’emplois nul.**

Catégorie d’emplois	Sorties prévues	Entrées prévues	Schéma d’emploi
Personnels administratifs de catégorie A	407	407	0
Personnels administratifs de catégorie B	481	481	0

(1) Source : programme annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2025

Personnels administratifs de catégorie C	1 105	1 105	0
Personnels techniques	344	344	0
Ouvriers de l'État	12	2	- 10
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement	668	380	- 288
Corps d'encadrement et d'application	3 773	4 403	+ 630
Personnels scientifiques	122	122	0
Policiers adjoints	3 182	2 850	- 332
Total	10 094	10 094	0

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2025.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les crédits prévus pour les dépenses de fonctionnement du titre 3 connaissent une **variation annuelle de +16,02 % en AE**, passant de 1,35 Md€ en LFI pour 2024 à 1,56 Md€ dans le PLF pour 2025. **La hausse est de 2,11 % en CP** avec 1,24 Md€ en LFI pour 2024 contre 1,26 Md€ en PLF pour 2025.

Cette augmentation des crédits s'inscrit dans la continuité d'une augmentation de 20,18 % de ces mêmes crédits l'an dernier, entre la LFI pour 2023 et le PLF pour 2024, qui s'expliquait par le renouvellement du marché d'habillement pour la période 2024-2027, l'acquisition de matériels de protection et d'intervention, l'augmentation des crédits affectés aux dépenses numériques, informatiques et technologiques ainsi que par la hausse des prix du carburant.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'investissement connaissent, en revanche, une **baisse annuelle importante en AE dans le cadre du PLF pour 2025 de 30,45 % par rapport à la LFI pour 2024**. Les crédits, qui s'élevaient à 776,40 M€ en AE en LFI pour 2024 sont fixés à 540 M€ en AE dans le PLF pour 2025. **Les crédits augmentent néanmoins en CP, s'élevant à 462 M€ contre 454,80 M€ en 2024, soit une hausse de 1,59 %.**

Interrogés par votre rapporteur, les représentants de la direction générale de la police nationale (DGPN) ont indiqué que ces investissements concerneraient les véhicules et les équipements mais que ces crédits ne permettraient pas le lancement de nouveaux projets immobiliers.

Votre rapporteur s'inquiète que les efforts budgétaires soient consentis aux dépens des investissements, pourtant nécessaires à la police nationale. La tension est particulièrement nette en matière d'immobilier ou de parc automobile. Concernant ce dernier, 2024 semble avoir constitué une « année blanche » pour

l'acquisition de véhicules. La police nationale devrait pouvoir acquérir en 2025 environ 1 625 véhicules, contre 3 000 dans le cadre d'une année considérée comme « normale ». Il est donc important de ne pas laisser le retard s'accumuler, dégradant l'état général du parc, et de s'assurer que les conditions soient réunies dans le cadre des prochains exercices budgétaires pour permettre à la police nationale de consentir les investissements qui lui sont nécessaires sur le long terme.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

Les crédits demandés pour 2025 au titre du programme « gendarmerie nationale » atteignent 11,37 milliards d'euros en AE et 10,93 milliards d'euros en CP, contre 11,03 milliards d'euros en AE et 10,39 milliards d'euros en CP ouverts en loi de finances initiale pour 2024, soit une hausse de 3,03 % pour les AE et 5,18 % pour les CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 152 GENDARMERIE NATIONALE

(en euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025
152 – Gendarmerie nationale	11 031 544 631	11 366 321 344	+ 3,03 %	10 392 977 945	10 930 839 118	+ 5,18 %
01 – Ordre et sécurité publics	4 169 681 650	4 213 351 143	+ 1,05 %	4 169 681 650	4 213 351 143	+ 1,05 %
02 – Sécurité routière	815 062 202	810 433 750	- 0,57 %	815 062 202	810 433 750	- 0,57 %
03 – Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 588 654 725	2 602 930 530	+ 0,55 %	2 588 654 725	2 602 930 530	+ 0,55 %
04 – Commandement, ressources humaines et logistique	3 284 499 836	3 565 841 648	+ 8,57 %	2 645 933 150	3 130 359 422	+18,31 %
05 – Exercice des missions militaires	173 557 077	173 764 273	+ 0,07 %	173 557 077	173 764 273	+ 0,07 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2025.

Votre rapporteur note que de **fortes tensions budgétaires notamment sur les crédits hors titre 2 ont mis en difficulté la gendarmerie nationale au cours de l'année 2024**. L'institution a dû faire face à des dépenses exceptionnelles mal évaluées – résultant de la sécurisation des JOP et de la projection massive de forces en Nouvelle-Calédonie – ainsi qu'à l'inflation et à l'augmentation du point d'indice, qui l'ont placée dans une situation très délicate entraînant notamment la décision de reporter le paiement des loyers du dernier trimestre 2024 (*voir encadré infra*). Le général de corps d'armée André Petillot, major général de la gendarmerie nationale, qui représentait la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), a indiqué à votre rapporteur que les crédits prévus dans le cadre du PLF pour 2025 venaient combler ces insuffisances.

Il demeure néanmoins plusieurs points d'alerte sur lesquels votre rapporteur reviendra dans les développements qui suivent. **La question des moyens de la réserve opérationnelle lui paraît, en outre, particulièrement sensible** : alors que celle-ci est essentielle pour le travail mené par la gendarmerie et le lien « Armées-Nation », que les effectifs atteignent aujourd'hui 35 400 militaires avec un objectif fixé à 50 000 en 2027, **les crédits qui lui sont consacrés connaissent une baisse susceptible d'infléchir sa montée en puissance** (*voir encadré ci-dessous*).

Point d'alerte : des crédits de la réserve opérationnelle en baisse

La réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, régie par les dispositions communes relatives à la réserve militaire, assume des missions de renfort de l'action des unités d'active et contribue au renforcement des liens entre les Armées et la Nation.

La LOPMI fixe un objectif de 50 000 réservistes de la gendarmerie en 2027. Les effectifs atteignent aujourd'hui environ 35 400 réservistes.

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une baisse des crédits consacrés à la réserve opérationnelle : aux 23 M€ prévus dans le cadre de la sécurisation des JOP 2024 qui ne sont logiquement pas renouvelés, **s'ajoute une mesure d'économie de 15 M€ sur laquelle votre rapporteur souhaite alerter ses collègues**. Une telle mesure d'économie est non seulement susceptible de freiner la dynamique de montée en puissance qui est aujourd'hui celle de la réserve opérationnelle mais aussi d'entraîner une véritable régression. Elle risque ainsi de réduire le rythme de recrutement mais aussi d'avoir un effet démobilisateur sur les personnels d'ores et déjà recrutés et formés qui seront moins employés du fait de cette baisse de crédits.

Recommandation n° 1 : garantir les crédits de la réserve opérationnelle de la police et de la gendarmerie nationales sur le long terme

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits pour les dépenses de personnel du titre 2 demandés pour 2025 apparaissent en hausse de 1,12 % dans le PLF pour 2025 par rapport à la LFI pour 2024. **Ils atteignent 9 milliards d'euros en AE et en CP.**

Le plafond d'emplois du programme augmente de 454 ETPT entre 2024 et le PLF pour 2025, atteignant 103 077 ETPT. **Dans les faits, néanmoins, le schéma d'emplois annoncé est nul : les prévisions d'entrées couvrent les prévisions de sorties à hauteur de 12 972 ETPT.** Concernant les entrées, 10 701 primo-recrutements sont annoncés. Les créations de postes bénéficieront pour l'essentiel aux sous-officiers de gendarmerie (+759 ETPT) et aux sous-officiers du corps de soutien technique et administratif (CSTAGN) (+98). Par ailleurs, environ 78 ETPT doivent être supprimés chez les officiers de gendarmerie, en suivant la même dynamique que les années précédentes.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

La dotation de titre 3 (dépenses de fonctionnement) s'élève pour 2025 à **1,9 milliards d'euros en AE et 1,6 milliards d'euros en CP**, ce qui représente **une hausse par rapport aux crédits votés en LFI pour 2024 de 0,43 % en AE et de 22,79 % en CP**.

Cette hausse apparaît absolument nécessaire pour permettre à la gendarmerie de faire face à ses dépenses notamment en matière de loyers (*voir encadré*), d'énergie et de matériel.

Loyers impayés de la gendarmerie (octobre 2024)

En octobre 2024, la gendarmerie nationale s'est trouvée dans l'incapacité de régler les loyers de certaines gendarmeries, reportant au mois de décembre le paiement des loyers d'octobre et novembre. Le ministère de l'intérieur a indiqué, le 9 octobre 2024, que ces reports du paiement des loyers, représentant un total de 200 M€, avaient été rendus nécessaires par une « *insuffisance initiale de crédits* », des « *dépenses engagées en raison des événements en Nouvelle-Calédonie qui n'avaient pas été anticipées* » et le « *paiement des dépenses liées à la sécurisation* » des Jeux olympiques qui « *n'avaient pas été évaluées à leur juste niveau* ». Le Ministère a indiqué que ces loyers seraient réglés à la fin de l'année 2024, ce qui a été confirmé à votre rapporteur par le major général de la gendarmerie nationale lors de son audition.

Ce report, qui met en évidence une faiblesse dans l'anticipation budgétaire des besoins de la gendarmerie nationale, place les communes – qui sont des bailleurs essentiels pour la gendarmerie – dans une situation que votre rapporteur tient à dénoncer.

Les leçons de cette défaillance doivent être tirées dans le cadre du PLF pour 2025, afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

Cela paraît d'autant plus important aux yeux de votre rapporteur que les difficultés plus structurelles en matière d'investissements dans l'immobilier de la gendarmerie nationale, ont fait l'objet, au cours des dernières années, d'alertes régulières. Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2023 soulignait ainsi que « *les locaux de la gendarmerie nationale représentent 10,96 millions de mètres carrés, pour 3 millions de mètres carrés dans la police nationale. Pour prendre en charge l'état parfois dégradé de ce bâti et faire face aux nouveaux besoins (construction des locaux et logements des nouvelles brigades de gendarmerie, par exemple), les crédits de petit et gros entretien apparaissent insuffisants, en particulier pour la gendarmerie nationale* »⁽¹⁾. Le sénateur Bruno Belin avait également souligné la situation dégradée de l'immobilier de la gendarmerie nationale dans le cadre d'un rapport de juillet 2024⁽²⁾.

Deux problématiques, relevant du fonctionnement et de l'investissement, sont indissolublement liées : comme l'ont rappelé les représentants de la DGGN lors de

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, mission « sécurités », avril 2024. Consultable en ligne : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-04/NEB-2023-Securites.pdf>

(2) M. le sénateur Bruno Belin, rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'immobilier de la gendarmerie nationale, n° 728, consultable en ligne : https://www.senat.fr/fileadmin/Commissions/Finances/2023-2024/Controles/Rapport_Immobilier_gendarmerie_nationale.pdf

leur audition, le parc domanial exigerait, pour être maintenu en bon état, un investissement de 80 € par mètre carré (actuellement, en moyenne, il s'élève à 20 €) tandis que les loyers s'élèvent en moyenne à 100 € par mètre carré, voire 180 € si l'on tient compte du flux des loyers. Le sous-investissement dans le parc domanial entraîne donc mécaniquement une augmentation des locations, soumettant les crédits de la gendarmerie à une forte tension du fait de la dynamique des loyers.

Votre rapporteur invite donc à la plus grande vigilance sur ces enjeux lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2025.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les crédits consacrés aux dépenses d'investissement augmentent fortement (+ **112,88 % en AE** et + **76,75 % en CP**) entre la LFI pour 2024 et le PLF pour 2025. Ils atteignent ainsi respectivement 410,3 (AE) et 319,10 M€ (CP) en PLF pour 2025 contre 192,7 (AE) et 180,6 (CP) M€ en LFI 2024.

Cette hausse des crédits intervient néanmoins alors qu'ils avaient, selon les termes employés par le major général de la gendarmerie nationale, été réduits en 2024 « à leur plus simple expression ». Ces crédits devraient notamment permettre des investissements immobiliers – particulièrement nécessaires *voir supra* – et le renouvellement d'une partie du parc automobile, largement négligé en 2024, et qui demeurera, avec la commande d'environ 1800 véhicules, très en-deçà de la cible souhaitable.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité d'être particulièrement attentif aux besoins d'investissement de la gendarmerie qui sont importants et dont la hausse des crédits en PLF 2025 ne doit pas masquer l'ampleur.

Recommandation n° 2 : formaliser une stratégie de long terme, après concertation des acteurs concernés, pour définir le modèle immobilier qui sera celui de la gendarmerie au cours de la prochaine décennie, en arbitrando nettement entre l'élargissement du parc domanial et le développement du recours à la location

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

Les crédits du programme « Sécurité et éducation routières » pour 2025 s'élèvent à environ 84,60 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 83,10 M€ en crédits de paiement (CP), contre respectivement 110,4 millions et 108,90 M€ en AE et en CP en LFI pour 2024, ce qui représente **une baisse de 23,34 % en AE et 23,66 % en CP**.

Il convient de noter que le PLF pour 2024 avait marqué une hausse significative des crédits de 46,65 % pour les AE et de 46,39 % pour les CP par rapport à la LFI pour 2023. Cet accroissement des crédits était justifié notamment

par le financement d'un centre de contact pour répondre aux sollicitations des usagers des systèmes d'information (action 1).

Votre rapporteur est particulièrement attentif à ces crédits, la délégation à la sécurité routière (DSR) portant une politique publique essentielle qui doit permettre de lutter contre l'insécurité routière. Il espère pouvoir contribuer dans les prochaines semaines à une évolution majeure de notre droit en la matière, avec l'inscription en deuxième lecture à l'Assemblée nationale de sa proposition de loi n° 157 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière ⁽¹⁾, qu'il souhaite voir adoptée rapidement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

(en euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025
207 Sécurité et éducation routières	110 387 203	84 622 634	-23,34 %	108 879 721	83 115 152	-23,66 %
01 – Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	13 253 773	7 893 342	-40,44 %	13 253 773	7 893 342	-40,44 %
02 – Démarches interministérielles et communication	67 201 857	50 270 237	-25,20 %	66 589 375	49 657 755	-25,43 %
03 – Éducation routière	29 931 573	26 459 055	-11,60 %	29 036 573	25 564 055	-11,96 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2025.

Lors de son audition, Mme Florence Guillaume, déléguée interministérielle à la sécurité routière, a indiqué à votre rapporteur plusieurs difficultés rencontrées dans l'exécution budgétaire 2024, soulignant que les annulations de crédits, les mises en réserve et les gels avaient entraîné une réduction de 37 % du budget de la DSR. Des dépenses ont donc dû être limitées, touchant plus particulièrement les campagnes de communication et la diffusion de messages de sensibilisation dans les médias, ainsi que le financement d'études et de recherches.

Votre rapporteur demeurera donc très attentif à l'exécution budgétaire 2025, aux éventuelles difficultés rencontrées par la DSR au cours de l'année et aux crédits qui lui seront attribués dans le cadre du PLF pour 2026.

(1) Le dossier législatif de la proposition de loi est consultable en ligne sur le site de l'Assemblée nationale : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/homicide_lutte_violence

IV. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE

Les crédits du programme 161 auxquels votre rapporteur avait déjà eu l'honneur de consacrer une étude dans le cadre de l'examen du PLF pour 2024 ⁽¹⁾ connaissent **une baisse de 4,52 % en AE et de 5,58 % en CP dans le cadre du PLF pour 2025** par rapport aux crédits accordés en LFI pour 2024. Ils s'élèvent ainsi à **861 M€ environ en AE et 831,30 M€ en CP**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 161 SÉCURITÉ CIVILE

(en euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025	Ouverts en LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025
161 Sécurité civile	901 673 128	860 953 816	- 4,52 %	880 495 462	831 353 452	-5,58 %
11 – Prévention et gestion de crise	57 327 476	72 227 816	+ 25,99 %	83 653 691	62 027 816	-25,85 %
12 – Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	620 713 153	582 559 247	- 6,15 %	541 249 281	512 153 696	-5,38 %
13 – Soutien aux acteurs de la sécurité civile	190 350 177	172 990 201	-9,12 %	223 134 070	222 019 289	-0,50 %
14 – Fonctionnement, soutien et logistique	33 282 322	33 176 552	-0,32 %	32 458 420	35 152 651	+8,30 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2025

Néanmoins, comme le rappelait votre rapporteur dans le cadre de son avis budgétaire sur le programme 161 dans le PLF pour 2024, celui-ci « *ne représente qu'une faible partie du montant total des crédits de la sécurité civile* » ⁽²⁾. En effet, l'État contribue au tiers de ce montant *via* des crédits inscrits dans plusieurs programmes du budget général – en plus du programme 161, il s'agit des programmes 354, 149, 205, 181, 204, 190 et 159 ⁽³⁾ – et de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales (fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance – TSCA).

(1) *Éric Pauget, avis fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi n° 1680 de finances pour 2024, tome VIII « sécurité civile », rapport consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b1778-tviii_rapport-avis#*

(2) *Rapport précité*

(3) *Votre rapporteur regrette la non-reconduction du document de politique transversale « sécurité civile » depuis 2022 qui prive la DSGCG et le Parlement d'une vue d'ensemble précise sur les crédits des autres programmes du budget général de l'État concourant à la politique de sécurité civile*

Dans le cadre de son précédent rapport, votre rapporteur appelait précisément à une modernisation de la clé de répartition de la valeur dynamique de la TSCA s’inspirant notamment des travaux menés sur la valeur du sauvé ⁽¹⁾. Si la DGSCGC lui a indiqué avoir travaillé à de nouveaux critères de répartition de la fraction dynamique de la TSCA, une réflexion plus globale semble avoir été réclamée par les collectivités territoriales sur la question de l’assiette de la taxe. Cette réflexion devrait trouver un cadre dans le nouveau chantier du Beauvau de la sécurité civile qui sera consacré au modèle de financement des SDIS. **Votre rapporteur appelle de ses vœux des avancées rapides sur ce sujet qui suscite de très fortes attentes** (*voir recommandation ci-dessous*).

Recommandation n° 3 : mener rapidement à bien, dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile une réflexion permettant d’identifier les indicateurs sur lesquels fonder l’estimation de la *valeur du sauvé* ; d’actualiser l’assiette de répartition de la TSCA et d’identifier les critères de calcul de la répartition en prenant en compte la richesse des départements, les enjeux environnementaux, la nature du risque et le nombre d’habitants.

En outre, **dans une logique de suivi de la bonne application de la loi, votre rapporteur souhaite alerter ses collègues sur l’absence de mise en œuvre de l’exonération de l’accise sur les carburants des véhicules des SDIS** (*voir encadré et recommandation ci-dessous*).

L’exonération de l’accise sur les carburants des véhicules des SDIS : une mesure voulue par le législateur qui n’est toujours pas mise en œuvre

Adopté en commission à l’initiative de votre rapporteur, l’amendement n° CE322 ⁽²⁾ a modifié l’article 50 de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l’intensification et l’extension du risque incendie pour prévoir une exonération de l’accise sur les gazoles et essences pour les véhicules des SDIS.

Le décret n° 2024-241 du 19 mars 2024 pris pour l’application des articles L. 312-78-1 et L. 312-78-2 du code des impositions sur les biens et services précise les modalités de remboursement de cette accise. Ce remboursement peut être demandé dès le 1^{er} janvier de l’année suivant l’achat des produits, et ce, jusqu’au 31 décembre de la seconde année suivant cet achat. Il s’applique aux consommations de carburants intervenues depuis le 12 juillet 2023.

Les représentants de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ont indiqué à votre rapporteur que ces dispositions étaient à leurs yeux satisfaisantes, car elles permettraient une réduction significative des coûts de fonctionnement en intervention des SDIS.

Pour l’heure, cependant, votre rapporteur déplore que cette disposition, voulue

(1) Sur la notion de « valeur du sauvé », voir notamment l’avis budgétaire précité

(2) Amendement n° CE322 de M. Éric Pauget, consultable en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/amendements/1071/CIION-ECO/CE322.pdf>

par le législateur et essentielle pour l'équilibre budgétaire des SDIS, ne soit pas mise en œuvre, du fait de l'absence de parution de la circulaire d'application du décret du 19 mars 2024. Il appelle donc le Gouvernement à prendre rapidement cette circulaire et sera particulièrement attentif à la conformité de la rédaction de celle-ci à la volonté du législateur. Il alerte par ailleurs ses collègues sur le financement par l'État de ces remboursements qui ne doivent en aucun cas venir affaiblir ou amputer les moyens prévus pour les pactes capacitaires.

Recommandation n° 4 : permettre la mise en œuvre de l'exonération de l'accise sur les carburants des véhicules des SDIS voulue par le législateur en publiant dans les plus brefs délais la circulaire d'application du décret du 19 mars 2024

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits prévus pour les dépenses de personnel du programme 161 connaissent **une hausse de 4,53 % en AE et en CP** dans le cadre du PLF 2025 par rapport à la LFI pour 2024. Ils atteignent ainsi 241,50 M€ contre 231 M€ l'année précédente.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les crédits prévus pour les dépenses de fonctionnement dans le PLF 2025 sont significativement en hausse en ce qui concerne les autorisations d'engagement (+ 48,37 % par rapport à la LFI pour 2024) et en légère baisse (- 2,06 %) pour les crédits de paiement. Les premières atteignent ainsi 408,30 M€ en 2025 contre 275,20 M€ en 2024, tandis que les seconds s'élèvent à 240,90 M€ en 2025 contre 246 M€ en 2024.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les crédits prévus pour les dépenses d'investissement sont, quant à eux, en forte baisse (- 77,6 % en AE et - 30 % en CP). Ils s'élèvent ainsi à près de 50 M€ en PLF pour 2025 contre 223,20 M€ en LFI pour 2024 en ce qui concerne les AE. Les crédits de paiement passent, quant à eux, de 198,40 M€ en 2024 à 138,70 M€ en 2025.

Votre rapporteur a identifié lors de ses auditions des besoins d'investissement importants, notamment pour poursuivre la démarche des pactes capacitaires et les moyens de lutte contre les incendies tant aériens (voir encadré ci-dessous) que terrestres, mais aussi pour faire face au risque d'inondation de manière plus efficace.

Les représentants de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ont insisté auprès de votre rapporteur, lors de leur audition, sur **l'insuffisance des moyens nationaux de pompage de grande puissance révélée par les graves inondations de l'année 2023-2024, en particulier dans le Pas-**

de-Calais. Cette analyse a été confirmée par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) qui a souligné que des discussions étaient en cours au niveau européen et confirmé que les moyens nationaux étaient, pour l'heure, insuffisants malgré l'acquisition de nouveaux matériels en 2023 grâce aux pactes capacitaires ⁽¹⁾. Le directeur général a rappelé qu'en France comme en Europe « *l'eau tue beaucoup plus que le feu* » et que tous les leviers devraient probablement être mobilisés simultanément dans les prochaines années, en combinant l'achat de matériels tant par les SDIS qu'au niveau national et européen ainsi que le recours à la location. À l'heure où six départements dont les Alpes-Maritimes ont connu de graves intempéries, **votre rapporteur souhaite particulièrement attirer l'attention de la Représentation nationale sur les carences en matière de moyens de lutte contre les inondations.**

Point d'alerte : le financement et la maintenance de la flotte de Canadair

Au cours de l'été 2024, la presse s'est faite l'écho d'inquiétudes sur l'état de la flotte française d'avions bombardiers d'eau Canadair ⁽²⁾. Le vieillissement des appareils, dont la majorité en service datent de 1995 ⁽³⁾, entraîne des pannes plus fréquentes, rend difficiles les opérations de maintenance et indispensable le renouvellement de la flotte. Les représentants de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) ont indiqué à votre rapporteur que, dans les périodes les plus critiques, seuls trois appareils sur douze étaient opérationnels cet été.

Le programme annuel de performance 2025 souligne que « *le vieillissement progressif des deux autres flottes, particulièrement celle de Canadair, conduit à une lente dégradation des résultats du sous-indicateur « taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile* », ce qui confirme les difficultés révélées par la presse.

Au terme d'un long processus entre six pays candidats – la France, l'Espagne, l'Italie, la Croatie, la Grèce et le Portugal – la DG ECHO de la Commission européenne et l'entreprise Viking (devenue De Havilland Canada - DHC), le lancement effectif de la chaîne de production des nouveaux « CANADAIR » (DHC-515) a été officiellement annoncé le 31 mars 2022, sécurisant le programme européen RescUE avec une commande s'élevant à 12 appareils, soit deux par pays demandeurs. Le marché d'acquisition de ces deux bombardiers d'eau financés majoritairement par des fonds européens ⁽⁴⁾ a été signé en août 2024 pour une livraison attendue en 2028. Il prévoit également une option pour l'acquisition de 14 appareils supplémentaires en vue du

(1) Pour les zones Nord et Île-de-France, les nouveaux moyens de lutte contre les inondations et de pompage acquis en 2023 pour six SDIS (60, 80, 77, 78, 91 et 95) sont les suivants : 5 véhicules d'appui, 2 cellules pompe grande capacité (CEPGC), 2 cellules inondations, 13 embarcations, 4 camions pompage grande puissance et 1 lot épuisement pour un coût total représentant 4 948 758 euros HT dont 2 549 114 euros HT de subvention (source : DGSCGC)

(2) Voir par exemple Aline Leclerc, « Les inquiétudes persistent sur l'état des Canadair, entre vieillissement des appareils et tension sur la maintenance », Le Monde, 5 août 2024, consultable en ligne : https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/08/05/vieillissement-des-appareils-tension-sur-la-maintenance-les-inquietudes-persistent-sur-l-etat-des-canadair_6267728_3234.html

(3) Information FNSPF

(4) La DG ECHO finance l'acquisition des appareils seuls, soit 98,80 M€. En revanche, demeure à la charge du programme 161 la TVA à l'importation (23 M€) ainsi que les frais de douanes (3 M€), un lot initial de matériels de rechange et provisions (montant estimé entre 13 M€ et 35 M€). Le coût d'acquisition d'un appareil est ainsi évalué à 62 M€ TTC (source : réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire budgétaire du rapporteur)

renouvellement et du renforcement de la flotte actuelle de Canadair. En outre, afin de respecter les normes de navigabilité en vigueur, un marché de modernisation de l'avionique des CL 415 a été notifié en décembre 2022.

La date tardive de livraison des premiers Canadair ne peut qu'inquiéter votre rapporteur qui redoute les difficultés susceptibles de survenir d'ici 2028, d'autant plus que le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises a précisé lors de son audition que si l'échéance avait été officiellement fixée à 2028, les experts estimaient la livraison effective plus probablement à 2030.

Recommandation n° 5 : formaliser une stratégie de long terme, en concertation avec les acteurs de la sécurité civile, sur le modèle d'investissement dans les moyens de lutte aériens et terrestres contre les incendies ainsi que dans les engins lourds de pompage. Cette stratégie nationale doit permettre d'établir clairement la part de matériel devant être possédée en propre au niveau national, celle devant relever davantage du niveau européen, ainsi que la proportion du recours à des locations considérée comme souhaitable

SECONDE PARTIE : LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Votre rapporteur a souhaité consacrer la seconde partie thématique de son rapport aux enjeux attachés au développement et au déploiement de nouvelles technologies au service de la sécurité intérieure et de la sécurité civile.

Le champ de ces nouvelles technologies étant vaste ⁽¹⁾, votre rapporteur a choisi de concentrer son étude sur certaines d'entre elles :

- L'utilisation de drones équipés de caméras, qu'elle soit le fait des forces de sécurité intérieure ou de sécurité civile ;
- Les potentialités offertes par l'intelligence artificielle (IA), notamment en matière de vidéosurveillance et de secours aux victimes dans le cadre de la sécurité civile ;
- Les grands enjeux attachés à la cyberprotection ;
- Les systèmes d'information, de commandement et de communication utilisés par les services de sécurité intérieure et de sécurité civile ;
- Les innovations en matière de lutte contre les incendies.

Convaincu que ces innovations sont amenées à bouleverser profondément les pratiques des forces de l'ordre et des forces de sécurité civile et permettront d'accroître l'efficacité de leur action, votre rapporteur considère qu'il est essentiel de lever les freins qui entravent leur développement et leur déploiement. Cela paraît d'autant plus indispensable dans un contexte de gestion des moyens plus restrictif : les nouvelles technologies peuvent, dans une logique de *continuum*, permettre d'anticiper certaines menaces afin de mieux employer les ressources humaines.

En outre, **l'argument trop fréquemment employé dans le débat public de la faible acceptation par les Français des nouvelles technologies de sécurité semble fragile et discutable aux yeux de votre rapporteur.** Les résultats d'un récent sondage ⁽²⁾ consacré aux technologies de sécurité innovante montrent, au contraire, que les Français accordent une large confiance aux pouvoirs publics pour l'utilisation de ces nouvelles technologies que sont la vidéoprotection, l'IA et

(1) Voir aussi le rapport de M. Jean-Michel Mis au premier Ministre, Pour un usage responsable et acceptable par la société des technologies de sécurité, 2021, consultable en ligne : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/281424.pdf>

(2) Les résultats de ce sondage mené par le Continuum Lab, le CEVIPOF et l'institut OpinionWay et conduit du 18 au 26 juin 2024 auprès de 3 438 personnes sont consultables sur le site du Continuum Lab : https://www.continuumlab.fr/wp-content/uploads/2024/09/ENQUETE-TECHNO_4PAGES.pdf

les données biométriques – cette confiance n’étant pas accordée aux acteurs privés, GAFAM notamment, faisant usage de ces mêmes technologies. Ainsi, 87 % des sondés se disent favorables à l’utilisation de la vidéosurveillance dans l’espace public. Ils sont 79 % à avoir confiance dans les caméras aéroportées, 65 % à considérer l’IA comme un outil utile pour les forces de sécurité (33 % exprimant des préoccupations quant à son impact potentiel sur les libertés individuelles). Plus généralement, 63 % des personnes interrogées sont « *plutôt confiantes* » dans la possibilité de concilier liberté et sécurité grâce aux technologies et la même proportion se dit favorable à la généralisation de l’expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique mise en place durant les JOP.

Votre rapporteur avance donc plusieurs propositions destinées à accroître la coordination des acteurs publics et privés en matière d’innovation, à renforcer les moyens budgétaires consacrés aux investissements en matière de recherche et d’équipements et à faire évoluer le cadre juridique existant, notamment en ce qui concerne la vidéosurveillance dite « *intelligente* » et biométrique.

I. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES : UNE RÉVOLUTION DES PRATIQUES ET DES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ QUI NE FAIT QUE COMMENCER

Votre rapporteur considère que les technologies innovantes sont déterminantes pour l’évolution de la sécurité intérieure et de la sécurité civile dans les dix prochaines années. Les auditions menées dans le cadre du présent avis budgétaire ont renforcé cette conviction et lui ont permis d’identifier certaines avancées qui lui paraissent particulièrement prometteuses. Sans prétendre à l’exhaustivité, ce rapport est l’occasion pour lui de poursuivre la réflexion le développement et l’encadrement de certaines grandes technologies mais aussi de porter à la connaissance de ses collègues certains projets qui lui ont été présentés lors de ses auditions et qui ont retenu son attention.

A. LES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les forces de l’ordre recourent de plus en plus fréquemment à de nouvelles technologies permettant d’améliorer les dispositifs de vidéoprotection, qu’il s’agisse de drones ou de traitements algorithmiques. Votre rapporteur a, en outre, été sensibilisé aux enjeux de cybersécurité, également renouvelés par l’avènement de l’IA. Dans le cadre de la LOPMI, en outre, la police et la gendarmerie nationales effectuent une véritable « mue » numérique destinée à moderniser leurs outils de travail et leurs relations avec le public.

1. La transformation numérique de la police et de la gendarmerie nationales

Dans le cadre de la LOPMI, le ministère de l'intérieur souhaite accélérer sa transformation numérique.

Les principales réalisations en 2024 et 2025 pour répondre aux ambitions numériques pour les métiers de la police concernent le renforcement de la relation avec les citoyens par le développement de nouveaux services numériques et la modernisation de l'action de la police.

Concernant le premier point, la plateforme en ligne *Ma Sécurité* a pour objectif de mieux accompagner l'utilisateur dans son parcours d'accueil numérique et lui fournir une information fiable dans les meilleurs délais. Déclinée sous la forme d'un portail internet et d'une application mobile, elle est destinée à devenir le portail unique pour accéder facilement à l'ensemble des prestations de sécurité grâce à des pratiques mutualisées et standardisées. Outre cet accueil numérique, l'un des objectifs de la police nationale est de faciliter le dépôt de plainte grâce à trois canaux complémentaires : la pré-plainte en ligne, la plainte en ligne et la visioplainte. Les citoyens ont la possibilité de déposer une pré-plainte en ligne depuis 2021. La nouvelle phase de développement doit permettre de déposer une plainte, sans mise en présence effective avec un policier. En 2024, la plainte en ligne (PEL) est expérimentée en Gironde pour les atteintes aux biens. Une généralisation à l'ensemble du territoire national est en cours et se poursuivra en 2025. Une plateforme déjà en service (*THESEE*) permet déjà de déposer plainte en ligne dans le champ infractionnel des *e*-escroqueries. Enfin, un service de plainte en visioconférence, actuellement en cours d'expérimentation, devrait être proposé aux usagers.

Concernant la modernisation de l'action de police, il s'agit pour l'essentiel de permettre au policier d'assurer les mêmes tâches lorsqu'il est en déplacement et au commissariat, grâce au déploiement croissant des terminaux NEO (smartphones et tablettes). Ce passage à la mobilité nécessite des développements d'applications utilisables à la fois sur des PC et sur des smartphones ou tablettes mais aussi des solutions de géolocalisation et de cartographie. Les équipements NEO constituent, par ailleurs, le support des communications radio nouvelle génération, grâce au programme *STORM* qui permet de moderniser les communications opérationnelles et dont le déploiement se poursuit en 2024 et 2025. Enfin, la mission de contrôle aux frontières est également optimisée grâce aux technologies. Aujourd'hui, la police nationale contribue activement au programme *frontières sécurisées et fluides (PFSS)* pour garantir une sécurité accrue du territoire national, tout en assurant un franchissement fluide pour les voyageurs et au programme *systèmes d'information de l'Union européenne (SIUE)*. Ainsi, le système d'entrée-sortie (EES), qui entrera en vigueur fin 2024, et sera commun à l'ensemble des États membres de l'espace Schengen,

systematisera la capture et la vérification de deux biométries (image faciale et empreinte de quatre doigts) ⁽¹⁾ pour les ressortissants de pays tiers en court séjour.

2. Les usages des drones pour la vidéoprotection

Les services de sécurité de l'État (police et gendarmerie nationales, douane, armées) peuvent procéder, dans le respect d'un cadre juridique strict, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras aéroportées. Il en va de même pour les acteurs de la sécurité civile (sapeurs-pompiers et marins-pompiers, personnels des services de l'État et militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou membres des associations agréées de sécurité civile).

Un cadre juridique strict détermine les conditions dans lesquelles ces dispositifs peuvent être utilisés.

- *L'usage des drones par les forces de sécurité*

En ce qui concerne les services de sécurité, les conditions d'usage des drones sont déterminées par les articles L. 242-1 à L. 242-8 du code de la sécurité intérieure. La première tentative d'encadrement législatif des caméras aéroportées a fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel, celui-ci considérant, à l'occasion de l'examen de la loi du 25 mai 2021, que les finalités et les modalités de l'usage des drones étaient insuffisamment précises. Tirant les enseignements de cette censure, le législateur a, avec la loi du 24 janvier 2022, établi un cadre strict autorisant, d'une part, le recours aux caméras aéroportées en matière de police judiciaire et, d'autre part, à des fins de police administrative.

- Pour les missions de police judiciaire :

Les articles 230-47 à 230-53 du code de procédure pénale fixent les règles applicables aux conditions de recours et d'utilisation des caméras aéroportées pour les missions de police judiciaire. L'article 230-47 autorise ce recours dans trois cas : a) la réalisation d'une enquête ou d'une instruction portant sur un délit ou un crime puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ; b) la réalisation d'une enquête ou d'une instruction de recherche des causes de la mort ou de la disparition d'un individu ; c) la recherche d'une personne en fuite.

Le recours aux dispositifs aéroportés est autorisé pour une durée maximale d'un mois, renouvelable une fois, dans le cadre d'une enquête préliminaire. En ce qui concerne l'instruction, il est autorisé pour une durée maximale de quatre mois, renouvelable sans que la durée totale des opérations ne puisse excéder deux ans.

L'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction est nécessaire et doit préciser l'objet, les lieux concernés et la durée du recours à ces dispositifs. Le déroulement des opérations est placé sous l'autorité et le contrôle

(1) Voir aussi le 3 du II du présent rapport sur les enjeux de la reconnaissance biométrique

du magistrat qui les a autorisées et qui peut ordonner leur interruption à tout moment. Les enregistrements sont placés sous scellés fermés et il est procédé à la destruction de ces données à l'expiration du délai de prescription de l'action publique et à la diligence du procureur qui en dresse le procès-verbal. Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, les forces de sécurité peuvent recourir aux drones, sans qu'il ne leur soit interdit de filmer l'intérieur d'un lieu privé, contrairement à l'usage prévu en matière de police administrative.

– Pour les missions de police administrative

L'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure dispose que les services de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre de réquisitions et les agents de la douane peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs afin d'accomplir certaines missions limitativement définies (*voir encadré*).

Missions de police administrative pour lesquelles le recours à des caméras aéroportées est autorisé

- 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ;
- 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public ;
- 3° La prévention d'actes de terrorisme ;
- 4° La régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ;
- 5° La surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;
- 6° Le secours aux personnes.

Ces usages doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police.

L'autorisation est subordonnée à une demande précisant le service responsable des opérations, la finalité poursuivie, la justification de la nécessité de recourir au dispositif, afin notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie, les caractéristiques techniques du matériel nécessaire, le nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux

enregistrements, le cas échéant, les modalités d'information du public, la durée souhaitée de l'autorisation et le périmètre géographique concerné.

Plusieurs garanties entourent, par ailleurs, la mise en œuvre de ces dispositifs :

- Le recours aux dispositifs doit être proportionné au regard de la finalité poursuivie ; aux termes de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, il « *doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et [adapté] au regard des circonstances de chaque intervention* ». La mise en œuvre des traitements ne peut être permanente ;
- De même, les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale. Ces dispositifs ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel (article L. 242-4 précité) ;
- Les dispositifs doivent être employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Si l'interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

- *L'usage des drones par les forces de sécurité civile*

L'article L. 242-6 du code de la sécurité intérieure dispose que des drones équipés de caméras peuvent être utilisés par les sapeurs-pompiers et les marins-pompiers, les personnels des services de l'État et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ainsi les membres des associations agréées de sécurité civile dans leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence.

Ils peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images aux fins d'assurer :

- 1° La prévention des risques naturels ou technologiques ;
- 2° Le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie.

L'exemple de l'unité drone du SDIS des Alpes-Maritimes

La SOS ATLAS (appareils télépilotes de liaison d'appui et de secours) est une section opérationnelle spécialisée du SDIS créée fin 2021. Elle a pour vocation première d'appuyer les commandants des opérations de secours (COS) dans leurs choix tactiques et de fournir des informations pertinentes au CODIS dans le cadre de son travail d'anticipation et de remontées d'informations auprès de la chaîne de commandement et des autorités.

Elle est dotée de quatre aéronefs (2 M2EA qui sont des drones « légers et polyvalents », 1 DJI Avata qui est un drone de petit gabarit permettant la pénétration dans les structures et espaces réduits et 1 M30T, drone de dernière génération orienté sécurité civile et doté notamment d'un zoom x200, d'un télémètre laser permettant le calcul de distance et de surface et d'une caméra thermique). Elle est composée de dix-huit personnes dont six officier de liaison d'aéronefs télépilotes (OLAT) et de 12 télépilotes (4 sapeurs-pompiers professionnels et 8 sapeurs-pompiers volontaires).

Un véhicule léger (électrique), acquis grâce à une subvention « fonds verts », est en cours d'aménagement et facilitera les engagements opérationnels.

Sur le plan budgétaire, les évolutions technologiques de ces équipements sont extrêmement rapides et le Sdis indique considérer qu'un drone est obsolète après un délai relativement court (qui peut être évalué à trois à cinq ans maximum) ce qui peut présenter un frein supplémentaire dans l'équipement des SDIS du fait d'un délai d'amortissement réduit.

En outre, sur le plan de l'encadrement juridique, depuis le 1^{er} janvier 2024, les scénarios standards européens viennent remplacer les scénarios français, les critères de vols étant donc désormais fixés au niveau européen (pour les régimes non dérogatoires). Il demeure des incertitudes quant à la transposition du cadre européen. En l'état actuel, les contraintes législatives et réglementaires sont importantes, du point de vue du SDIS. Une simplification du droit interne et une accélération dans la transposition des textes européens en vigueur seraient opportunes. Une période transitoire est prévue jusqu'au 1^{er} janvier 2026 pour les exploitants professionnels déclarés avant le 31 décembre 2023 (dont le SDIS 06 fait partie). Par ailleurs, concernant les télépilotes, les titres nationaux (habilitations) disparaissent au 1^{er} janvier 2026 ce qui imposera à l'ensemble des agents une nouvelle formation à acquérir avant le 31 décembre 2025 (avec l'obligation de valider la partie théorique tous les 5 ans).

Source : contribution écrite du SDIS 06 aux travaux du rapporteur

Dans le cadre de ses auditions et de ses échanges avec les différents services de sécurité et de sécurité civile de sa circonscription, votre rapporteur a constaté la rigidité du cadre juridique gouvernant l'emploi des drones. Pour les opérations de police administrative et, en particulier de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, il pourrait être utile d'envisager une simplification de ce cadre, notamment en ce qui concerne les modalités d'information des personnes qui peuvent remettre en cause l'efficacité opérationnelle

3. La vidéosurveillance « intelligente »

Parmi les technologies de sécurité retenant l'attention de votre rapporteur se distinguent particulièrement les systèmes de vidéosurveillance dits « intelligents » auxquels sont adjoints des logiciels de IA destinés à en renforcer l'efficacité.

Ces technologies peuvent être divisées en deux catégories distinctes : d'une part, les caméras « augmentées » ou « intelligentes », destinées à détecter des comportements considérés comme anormaux ou dangereux, auxquelles cette partie du rapport est consacrée et, d'autre part, les techniques de reconnaissance biométrique, qui permettent d'identifier ou d'authentifier un individu qui font l'objet de développements ultérieurs (*voir infra*).

Concernant les premières, plusieurs expérimentations ont été conduites ⁽¹⁾ (*voir encadré sur les JOP ci-dessous*). La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a publié une position en juillet 2022 soulignant que dans le cadre de l'utilisation de ces nouvelles technologies, « *les personnes ne sont donc plus seulement filmées par des caméras mais analysées de manière automatisée afin d'en déduire, de façon probabiliste, certaines informations permettant, le cas échéant, une prise de décisions ou de mesures concrètes les concernant. Un tel changement ne constitue pas une simple évolution technologique de dispositifs vidéo, mais une modification de leur nature (...) Des risques importants pour les libertés individuelles et collectives existent du simple fait de la multiplication, actuelle et anticipée, des dispositifs de vidéo « augmentée » qui pourrait aboutir à un sentiment de surveillance généralisée* » ⁽²⁾ .

Ces technologies constituent, selon les termes de la Cnil, un « *tournant qui va contribuer à définir le rôle qui sera confié dans notre société à ces technologies* » ⁽³⁾.

Bien conscient de ces enjeux de libertés publiques, votre rapporteur les considère également comme une opportunité importante pour les services de sécurité intérieure. Déployées dans un cadre législatif strict et pleinement respectueux du droit à la vie privée, ces technologies offrent un appui précieux en matière d'aide à la décision et d'allocation des moyens humains qui sont, par nature, limités.

(1) Voir notamment le rapport d'information de MM. Philippe Latombe et Philippe Gosselin n° 1089 sur les enjeux de l'utilisation d'images de sécurité dans le domaine public dans une finalité de lutte contre l'insécurité, avril 2023, consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b1089_rapport-information#. Sur les expérimentations, voir en particulier la sous-partie « des expérimentations récentes aux résultats contrastés » (page 64)

(2) Cnil, « Caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics », position sur les conditions de déploiement, juillet 2022, résumé consultable en ligne : https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/cameras-intelligentes-augmentees_position_cnil.pdf

(3) Réponses écrites de la Cnil au questionnaire du rapporteur

Votre rapporteur tient ainsi à rappeler qu’au cadre juridique s’ajoutent des limites techniques qui minorent les risques que fait courir la vidéoprotection « augmentée » aux libertés publiques : les difficultés de paramétrage des caméras et des logiciels entraînent fréquemment de fausses alertes et la nécessité d’une levée de doute implique potentiellement d’autres moyens techniques (une deuxième caméra) et systématiquement une intervention humaine. Les caméras « intelligentes » ne constituent donc en rien une « solution magique » : elles ne sont qu’un simple appui au travail de l’opérateur dont l’attention est appelée sur certaines situations potentiellement problématiques.

Au terme de ses auditions, **vo**tre rapporteur porte un regard très positif sur ces nouvelles technologies dont les expérimentations lui paraissent de nature à rassurer l’ensemble des observateurs sur le respect de l’équilibre entre préservation de la vie privée et amélioration de la sécurité sur la voie publique. Les expérimentations menées dans le cadre des JOP 2024 – mais surtout celles qui se poursuivront dans un cadre moins exceptionnel jusqu’en mars 2025 – doivent être regardées avec le plus grand intérêt (*voir encadré et proposition ci-dessous*).

L’expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique menée dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024

Le législateur a autorisé le recours à des caméras de vidéoprotection algorithmique, à titre expérimental jusqu’au 31 mars 2025 dans le cadre de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (articles 9 et 10).

Le cadre d’expérimentation des caméras dites « augmentées », « intelligentes » ou de « vidéosurveillance algorithmique » (VSA) établi par l’article 10 de la loi du 19 mai 2023, est restrictif :

- une finalité unique : assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles particulièrement exposées à des risques d’attaque terroriste ou autre atteintes graves à l’intégrité des personnes ;
- un périmètre limité aux lieux accueillant ces manifestations, leurs abords, les moyens de transport et voies publiques ;
- les traitements algorithmiques ont pour unique objet de détecter une série « d’évènements prédéterminés » et les signaler à un opérateur, en excluant l’utilisation de données biométriques (par exemple, la reconnaissance faciale) ;
- les traitements ne peuvent être mis en œuvre que par un nombre limité d’acteurs : les services de police nationale, de gendarmerie nationale, d’incendie et de secours, de police municipale et, enfin, les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP ;
- le public doit être informé de l’utilisation du dispositif de vidéoprotection ;
- l’utilisation des traitements est limitée au rôle d’aide à la décision ;
- un double dispositif d’évaluation est prévu, par un comité de pilotage pendant l’expérimentation, puis par un comité d’évaluation (comité « Vigouroux ») à la suite de l’expérimentation ;
- l’utilisation des caméras VSA est à titre expérimental jusqu’au 31 mars 2025.

Le décret n° 2023-828 du 28 août 2023 ⁽¹⁾ fixe les modalités d'application de cet article. L'article 3 du décret, notamment, établit la liste des événements prédéterminés qu'un traitement algorithmique peut avoir pour objet de détecter, en ce qu'ils sont susceptibles de présenter ou de révéler un risque d'acte de terrorisme ou d'atteinte grave à la sécurité des personnes. Il s'agit des événements suivants :

- présence d'objets abandonnés ;
- présence ou utilisation d'armes de catégories A à D ⁽²⁾ ;
- non-respect par une personne ou un véhicule, du sens de circulation commun ;
- franchissement ou présence d'une personne ou d'un véhicule dans une zone interdite ou sensible ;
- présence d'une personne au sol à la suite d'une chute ;
- mouvement de foule ;
- densité trop importante de personnes ;
- départs de feux.

Après des expérimentations préalables, 185 caméras fixes ont été utilisées par les forces de sécurité intérieure lors des JOP, et 300 licences flottantes (pas liées à une seule caméra de vidéosurveillance) par la RATP permettant l'utilisation d'autant de caméras simultanément.

Un rapport d'évaluation doit être présenté au Parlement dans le prolongement de cette expérimentation. Les auditions menées par votre rapporteur – et notamment celles de la Cnil, de la DGPN et de la préfecture de police de Paris – lui permettent cependant de formuler dès à présent quelques remarques et une recommandation.

Il note tout d'abord que ces outils sont reconnus par les forces de l'ordre comme extrêmement utiles. Ce constat doit être nuancé par le fait que les JOP, offrant un terrain d'expérimentation d'une ampleur exceptionnelle, ne constituaient pas forcément le meilleur cadre pour prendre toute la mesure de l'utilité de ces dispositifs : la présence de personnels en nombre très important les rendait, en réalité, moins nécessaires qu'en temps normal. **Votre rapporteur accordera donc la plus grande attention aux expérimentations qui continueront d'être menées jusqu'en mars 2025 dans un contexte plus ordinaire.**

Par ailleurs, **ses auditions lui ont permis d'identifier deux autres cas d'usage qui pourraient être utilement ajoutés à ceux déjà autorisés par**

(1) Décret n° 2023-828 du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000048008493/#LEGIARTI000048008493>

(2) Ces armes font l'objet d'une liste figurant à l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure

décret : il s'agit de la détection d'une densité trop importante de personnes hors des manifestations sportives, récréatives ou culturelles ainsi que de la détection automatique de banderoles apposées sur des monuments publics.

Recommandation n° 6 : En tenant compte des conclusions du rapport d'évaluation prévu par l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 et des expérimentations qui continueront d'être menées jusqu'en mars 2025, élargir le spectre des événements pouvant être détectés par les logiciels et envisager la généralisation du cadre expérimental d'usage des caméras de vidéosurveillance algorithmique

4. Les grands enjeux de la cybersécurité

La stratégie nationale pour la cybersécurité, dotée d'un milliard d'euros, dont 720 millions de financements publics, a fait l'objet d'un financement dans le cadre de France Relance et du Programme d'investissements d'avenir. Elle poursuit plusieurs objectifs qui devant être atteints à l'horizon 2025 :

- multiplier par trois le chiffre d'affaires de la filière (passant de 7,3 milliards à 25 milliards d'euros) ;
- positionner la France par rapport à la concurrence internationale en doublant notamment les emplois de la filière (passant de 37 000 à 75 000) ;
- structurer la filière et repositionner la France par rapport à la concurrence internationale en nombre d'entreprises ;
- faire émerger trois licornes françaises en cybersécurité en s'appuyant sur les grandes start-up du secteur, et notamment celles membres du French Tech 120 ;
- diffuser une véritable culture de la cybersécurité dans les entreprises ;
- stimuler la recherche française en cyber et l'innovation industrielle (hausse de 20 % des brevets).

Le programme de recherche (PEPR) « cybersécurité » s'intègre au sein de cette stratégie et bénéficie d'un financement de 65 M€ sur huit ans.

Le programme et équipements prioritaires de recherche (PEPR) « cybersécurité »

Lancé en juin 2022, le PEPR « cybersécurité » poursuit les objectifs suivants :

- Lancer et financer dix défis scientifiques en cybersécurité ;
- Structurer des communautés de recherche ;
- Obtenir des avancées scientifiques en cybersécurité
- Faire émerger des technologies de rupture bénéficiant à l'ensemble des acteurs français de la filière.

Mené en étroite collaboration avec la communauté nationale de la recherche, son pilotage scientifique a été confié au Commissariat à l'énergie atomique (CEA), au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et à l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria). Il mobilise désormais une vingtaine d'universités et de grandes écoles, représentant au total 300 chercheuses et chercheurs.

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est l'autorité nationale en matière de cybersécurité. Elle est placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ce qui lui permet de déployer une politique globale de cybersécurité et d'en assurer la coordination interministérielle. L'objectif de cette politique est de défendre les infrastructures numériques publiques et privées identifiées comme les plus critiques.

L'agence coopère ainsi avec de multiples partenaires publics et privés, nationaux comme internationaux. La recherche en matière de cybersécurité en partenariat avec le monde académique permet l'anticipation des menaces et l'accompagnement par l'agence des évolutions technologiques dans leur composante de sécurité. **C'est sur ces interactions avec le monde de la recherche que votre rapporteur a plus particulièrement choisi de se concentrer en auditionnant les représentants du CNRS.**

Le CNRS a mis en œuvre une démarche reposant sur la création de onze filières stratégiques, dont la filière cybersécurité. Cette démarche a pour objectif de faciliter les collaborations de recherche en cybersécurité entre des entreprises et des laboratoires du CNRS.

Une équipe est notamment chargée de représenter le CNRS au sein du « programme de transfert » au Campus Cyber. Ce programme, qui s'inscrit également dans la stratégie nationale, est doté de 40 M€ sur cinq ans. Il a pour objectif de développer une dynamique de transfert de compétences et de technologies entre les acteurs de la recherche publique, les entreprises de la cybersécurité et les services de l'État. Les laboratoires du CNRS entretiennent, en outre, des relations suivies avec les ministères de la défense et de l'intérieur par l'intermédiaire d'expertises et de contrats de recherche.

Les start-ups issues du CNRS au cœur de l'innovation en matière de cybersécurité

Sur 1400 start-ups issues d'unités mixtes de recherche CNRS, 38 % opèrent dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, avec une part significative relevant de technologies de cybersécurité.

Cyber-Detect, fruit de dix années de recherche au LORIA, offre des produits et services, notamment en analyse de codes malveillants et de virus informatiques. Lauréate du concours i-lab 2019, la start-up *Cosmian* propose une plateforme pour diffuser et exploiter des données, notamment personnelles, sans les compromettre. Issue du Laboratoire d'informatique et systèmes, *KeeeX* développe un certificat d'authenticité numérique universel et inviolable qui protège les documents, les photos et les vidéos contre toute tentative de fraude. Enfin, la start-up rennais *Acklio*, issue de l'IRISA, entend sécuriser les échanges tout en garantissant l'interopérabilité des différents réseaux de l'Internet des objets. *FACE-ALIVE* est une start-up créée en 2022 spécialisée dans la sécurité biométrique et adossée au GIPSA-lab.

Source : réponses écrites transmises par le CNRS

Lors de son audition, M. Jean-Yves Marion, président du Conseil Scientifique du groupement de recherche du CNRS sur la sécurité cyber et membre du conseil scientifique de l'ANSSI, a indiqué à votre rapporteur les trois enjeux qui lui paraissent les plus cruciaux pour l'avenir en matière de cybersécurité :

- l'ensemble des technologies développées sur le fondement du calcul quantique font aujourd'hui l'objet d'une course mondiale à l'innovation ⁽¹⁾ et sont susceptibles de bouleverser les techniques de cybersécurité ;
- la France, en outre, fait partie des pays en pointe en matière de cryptographie et doit consentir les efforts nécessaires pour maintenir son avance ;
- enfin, M. Jean-Yves Marion s'est inquiété des enjeux attachés à la désinformation qui résultent du développement de l'intelligence artificielle générative dont les usages sont encore peu encadrés par le droit et qui sont susceptibles de modifier très fortement le rapport à l'information des citoyens.

Votre rapporteur souhaite insister sur deux limites soulignées par les représentants du CNRS lors de leur audition :

- La frilosité des entreprises vis-à-vis des laboratoires de recherche demeure réelle, malgré les nombreux mécanismes de collaboration mis en œuvre, ce qui a des conséquences sur l'efficacité de l'écosystème dans son ensemble.

(1) Voir par exemple : David Larousserie, « L'ordinateur quantique sort des limbes », Le Monde, 22 avril 2024

- L’exploitation des données de sécurité (traces d’attaques, de compromission, etc.) à des fins de recherche est essentielle dans le contexte du développement de l’intelligence artificielle. Or, pour l’heure, le transfert et la mise à disposition de données entre acteurs industriels et étatiques et laboratoires de recherche se heurte à de nombreux obstacles non seulement techniques mais aussi juridiques.

Recommandation n° 7 : en lien avec la Cnil, envisager la révision du cadre juridique régissant la mise à disposition et l’exploitation de données de sécurité à des fins de recherche

B. LES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. Des systèmes d’information, de commandement et de communication de plus en plus sophistiqués

a. Le projet NexSIS 18-112

Le projet NexSIS 18-112 harmonise les systèmes d’information utilisés par les SDIS pour garantir une meilleure interopérabilité entre ceux-ci et avec les autres acteurs de la sécurité.

Les attentats de novembre 2015 avaient, en effet, révélé un défaut d’interopérabilité des systèmes d’information des acteurs de la sécurité civile et des forces de sécurité intérieure, chaque SDIS s’étant équipé unilatéralement, auprès de différents fournisseurs, en systèmes de gestion d’alerte (SGA) et de systèmes de gestion opérationnelle (SGO), pour un coût conséquent.

Le système NexSIS 18-112 propose donc un ensemble composé de quatre éléments : un SGA, un SGO, un système de gestion de crise (SGC) et un système de gestion des échanges (SGE), ce dernier destiné à améliorer les échanges avec les forces de sécurité intérieure *via* une interface dédiée⁽¹⁾.

Le projet est porté par l’Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) qui agit en coordinateur de l’État, des SIS et des collectivités territoriales selon un contrat d’objectifs et de performance signé entre ces différentes entités⁽²⁾.

(1) Plus spécifiquement le système NexSIS 18-112 met à la disposition aux acteurs de la sécurité civile un ensemble de services opérationnels : (1) Une virtualisation des centres de traitement des alertes (CTA) via un « cloud » sécurisé français (applicatifs en mode SaaS, soit des logiciels accessibles via Internet permettant une gestion à distance des CTA) ; (2) Un système de collecte et de routage intelligent des communications d’urgence via un réseau IP (réseau SECOURIR – service de communication d’urgence intelligent et résilient) et un ensemble de composants de cœur de réseau ; (3) Des briques de communication locales permettant de traiter les flux multimédias (image, son, vidéo, texte) au niveau des CTA ; (4) Un service de supervision technique et de soutien utilisateur pour l’ensemble des utilisateurs du système NexSIS 18-112 – Source : projet annuel de performance pour la mission « Sécurités » du PLF pour 2025, p. 198

(2) Ce COP est consultable [sur le site de l’ANSC](#)

Si l'objectif principal de cette technologie consiste en une amélioration de l'efficacité des interventions en matière de sécurité civile – mesurée en termes de délais d'intervention dans le projet annuel de performance pour 2025 –, des gains budgétaires sont également attendus. Les dépenses actuelles des SIS en systèmes d'information et de communication, qui sont élevées, devraient être réduites par la généralisation de NexSIS⁽¹⁾. Le modèle de financement du système NexSIS 18-112 prévoit à long terme, après la phase de développement et de déploiement du projet subventionnée par l'État, un autofinancement par les redevances des SIS⁽²⁾.

Malgré des retards ayant entraîné des révisions du budget prévu, le déploiement de NexSIS 18-112 est désormais initié dans quatre départements pilotes (la Seine-et-Marne, la Corse-du-Sud, l'Indre-et-Loire et le Var). Le déploiement complet est prévu pour 2029, dans 99 SIS.

b. Le projet de réseau radio du futur (RRF)

Le projet « Réseau Radio du Futur » (RRF) doit, pour sa part, remplacer le réseau ANTARES⁽³⁾ ou d'autres réseaux radio bas débit tels que RUBIS ou l'Infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT)⁽⁴⁾, en permettant une harmonisation pleine et entière de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile et de la sécurité intérieure, afin d'améliorer leur coordination et réduire les délais d'intervention⁽⁵⁾.

Lancée en 2017 par le Président de la République, l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) conduit ce projet depuis sa création en 2023⁽⁶⁾. Le projet RRF est défini au sein de l'article 11 de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur pour 2024-2027 (dite « LOPMI ») Sur le fondement d'un financement conjoint français – programme 216 et France Relance – et européen (NextGenerationEU), l'ACMOSS assure la coordination de la conception, du déploiement, de la maintenance et du fonctionnement du projet RRF, qui constitue

(1) L'inspection générale de l'administration (IGA) estimait en octobre 2022 630 M€ de dépenses sur la période 2005-2015 par les SIS pour leurs SGA-SGO, et 50 M€ de dépenses pour la téléphonie opérationnelle ([Rapport n°22015-R de l'Inspection générale de l'administration](#), publié en octobre 2022, « Le financement des services d'incendie et de secours : réalisation, défis, perspectives »). Le coût complet moyen par SIS est de 4 M€ selon le ministère de l'Intérieur – comptabilisé en dépense d'investissement qui appelle donc à un remboursement TVA via FCTVA estimé à 0,66 M€ par SIS (selon le projet annuel de performance pour 2025

(2) Cour des comptes, Rapport d'exécution budgétaire pour l'exercice 2023, avril 2024, page 67

(3) [Rapport n°22015-R de l'Inspection générale de l'administration](#), publié en octobre 2022, « Le financement des services d'incendie et de secours : réalisation, défis, perspectives », p. 66

(4) [Projet annuel de performances](#), annexe au projet de loi de finances pour 2025, mission « Sécurité »,

(5) Cible choisie dans le PAP pour 2025 du délai moyen d'intervention, [Projet annuel de performances](#), annexe au projet de loi de finances pour 2025, mission « Sécurité »,

(6) [Décret n°2023-225 du 30 mars 2023](#), créant l'ACMOSS, établissement public administratif sous tutelle du MIOM, rattaché à la Direction de la transformation du numérique (DTNUM)

un « système de télécommunication unique et mutualisé (...) pour l'ensemble des acteurs de la sécurité et du secours de l'État, des collectivités territoriales et des associations et de tout organisme public ou privé chargé de mission de service public dans ce domaine »⁽¹⁾.

Le conseil d'administration de l'ACMOSS, présidé par l'ancien directeur d'Orange Business Service, M. Thierry Bonhomme est constitué de représentants du ministère de l'Intérieur (DGPN, DGGN, DGSCGC, DGSI, préfet de police et de la DTNUM), du directeur interministériel du numérique, du SGDSN ainsi que de représentants de plusieurs ministères (chargés de budget, défense, collectivités territoriales, douanes, santé, justice et écologie).

Le RRF assure **l'avènement d'un système de communication haut débit (5G), sécurisé, prioritaire (clause du marché public de « priorité-préemption » des utilisateurs de RRF sur le réseau des opérateurs), résilient, et garantissant un surcroît de mobilité pour les agents des sécurités intérieure et civile**, grâce au développement conjoint du projet entre l'ACMOSS, le groupement Airbus/Capgemini, les opérateurs Orange et Bouygues Telecom et la société Eviden.

L'année 2023 correspondait à la phase de conception de l'architecture du RRF, réalisée avec des data-centres français. Une première version du RRF a été déployée en parallèle sur le Cloud PI du ministère de l'Intérieur, selon le rapport « Un an d'action » de l'ACMOSS, qui **prévoit un déploiement des services RRF d'ici avril 2025 dans vingt-trois premiers départements**. D'ici le déploiement généralisé, l'ACMOSS ouvrira progressivement les services RRF à d'autres administrations identifiées – dont, par exemple, les services de l'administration pénitentiaire en 2025.

Les systèmes NexSIS 18-112 et « Réseau Radio du Futur » constituent ainsi des exemples de gestion partenariale de projets d'innovation, entre différents acteurs publics et privés, à travers des agences dédiées, concourant à une amélioration de l'efficacité de la sécurité civile.

2. Des innovations en matière de lutte contre les incendies

Les auditions des représentants de la FNSPF, de la DGSCGC et du général Arnaud de Cacqueray, commandant la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ont permis à votre rapporteur de prendre connaissance d'un certain nombre d'innovations en matière de lutte contre les incendies, qui ont particulièrement retenu son attention (*voir encadré ci-dessous*).

Ces innovations peuvent être de plusieurs natures :

(1) Source : site internet de l'ACMOSS rappelant ses sept missions inscrites au sein de l'article R. 20-29-19 du code des postes et communications électroniques

- En matière de moyens aériens, l’acquisition de quarante-deux nouveaux hélicoptères H145 pour la sécurité civile et la gendarmerie nationale présente un intérêt majeur en termes de modernisation des équipements. Ces appareils comportent de nombreuses innovations technologiques qui en améliorent la sécurité et l’efficacité opérationnelle : le cockpit numérique et le pilote automatique à quatre axes offriront une meilleure stabilité et maniabilité, y compris dans des conditions extrêmes. L’ajout de caméras thermiques de haute performance et de capacités comme la projection d’unités spécialisées, le blindage pour des missions sensibles ou encore un treuil pour les opérations de sauvetage, renforce considérablement le potentiel opérationnel de la Sécurité civile. De plus, la capacité d’hélicoptère bombardier d’eau, capable de larguer près de 1 000 litres d’eau, permettra une intervention immédiate sur les feux naissants, en attendant l’arrivée des avions plus lourds.
- En matière de détection précoce des feux, le projet *Condor* présenté par la DGSCGC dans le cadre du fonds « innovation achats 2023 » (*voir infra*) est en cours de développement sur l’année 2024 et se propose d’explorer un concept novateur de vigie aérienne autonome, enrichie par une intelligence artificielle, permettant la détection précoce des fumées issues de feux naissants dans des espaces naturels. Cette initiative constitue une première à l’échelle nationale et potentiellement européenne et pourrait permettre de transformer radicalement l’approche de la surveillance et de la gestion des incendies.
- Concernant les tenues de feu des sapeurs-pompiers, la BSPP travaille sur l’intégration de dispositifs lumineux puissants dans ces tenues. L’objectif est que les LED ainsi intégrées s’activent lorsque le sapeur-pompier demeure sans mouvement pendant une période de temps donné, en complément du dispositif d’alarme sonore déjà existant. Les expérimentations conduites jusqu’à présent permettent d’évaluer à 7 le degré de maturité technologique ⁽¹⁾ de cette innovation. Les représentants de la BSPP ont indiqué à votre rapporteur que la solution pourrait être intégrée dans un à deux ans avec un besoin financier évalué à 50 000 €.
- De manière plus générale, la BSPP travaille à la numérisation de son espace opérationnel, développant une tenue de feu connectée, des capteurs de température ou de données constantes, ainsi que

(1) L’échelle TRL (« technology readiness level ») est un système de mesure permettant d’évaluer le niveau de maturité d’une technologie (matériel, composants, périphériques, etc.), notamment en vue de financer la recherche et son développement ou dans la perspective d’intégrer cette technologie dans un système opérationnel. Ici, un TRL à 7 indique que la technologie a donné lieu à une démonstration dans un environnement opérationnel.

des appareils respiratoires individuels (ARI) connectés. L'investissement financier pour le développement d'un tel projet (POC) est estimé à 160 000 euros.

La lance diphasique (projet DELTAe) : une innovation majeure en matière de lutte contre les incendies

La lance diphasique est une technologie innovante susceptible de révolutionner l'extinction des incendies qui a été présentée à votre rapporteur par le général Arnaud de Cacqueray commandant la brigade de sapeurs-pompiers de Paris lors de son audition.

Elle met en œuvre un système d'écoulement par brumisation en deux phases, projetant un mélange d'eau et d'air comprimé. La détente d'air permet la fragmentation des gouttelettes d'eau, qui sont propulsées à très haute vitesse et offrent une couverture optimisée de l'incendie visé.

Grâce à ce système de fragmentation, le procédé permet de consommer six à huit fois moins d'eau qu'une lance traditionnelle, avec un taux d'atténuation du feu supérieur de 25 % à celui d'une lance de 400 litres par minute (L/min).

Cette technologie présente donc des avantages tant opérationnels (maniabilité de l'outil, mobilité et protection du pompier accrues lors des interventions) qu'écologiques (moindre utilisation d'eau) ou budgétaires (estimation d'une économie du coût de l'eau de 1,3 Md€ par an pour les travaux de défense extérieure contre les incendies).

Le projet est à l'initiative de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), qui a mis en place une collaboration avec la start-up française Zelup dès 2017, visant à adapter la technologie de l'entreprise au cahier des charges de la BSPP, avec le soutien du Laboratoire central de la préfecture de police de Paris (LCP) et du Laboratoire énergies et mécaniques théorique et appliquée (LEMTA) de l'Université de Lorraine. Le financement a été assuré à hauteur de 70 % par l'Agence pour l'innovation de défense (AID) pour un coût total de 972 000 €. La mise au point opérationnelle a été effectuée avec différents acteurs de la sécurité civile (marins-pompiers de Marseille, SDMIS de la région lyonnaise, SDIS 77 et SDIS 35 principalement), pour une mise en service initiée en mars 2023 au centre de secours de Champigny.

La lance diphasique constitue ainsi, aux yeux de votre rapporteur, un exemple remarquable de coordination des acteurs de l'innovation en matière de sécurité et de développement de technologies de rupture sur le territoire français constituant une réponse directe aux besoins des sapeurs-pompiers.

3. L'intelligence artificielle au service des victimes

Par ailleurs, plusieurs projets destinés à mettre l'intelligence artificielle au service des victimes ont été développés notamment par la BSPP.

Le programme *Intuition* utilise des algorithmes d'analyse de la voix, des bruits et des émotions pour accélérer la détection de l'arrêt cardiaque et accélérer l'envoi des secours – en tenant compte du fait qu'un gain d'une minute dans la mise en œuvre des gestes de premiers secours augmente de 10 % les chances de survie de la victime. La maturité de la solution est estimée à un TRL de 7 (correspondant à une démonstration dans un environnement opérationnel) et la

solution pourrait être intégrée aux pratiques de la BSPP dans un délai de deux ans à condition de parvenir à l'intégrer à NexSIS.

L'application *Reflets* doit permettre de rendre compte de la couverture opérationnelle BSPP en simulant des événements ou des tendances provoquant des départs des secours. Il s'agit de prendre en compte les incidences notamment en termes de stationnement des engins, de sollicitation des différents centres de secours et de délai de présentation des engins afin de proposer des mesures plus pertinentes d'anticipation et d'organisation. La maturité de la solution est estimée à un TRL de 6 (correspondant à une démonstration dans un environnement réel simulé).

Concernant l'emploi de drones, le projet *Libellule* vise une amélioration de la réponse opérationnelle à la prise en charge des arrêts cardiorespiratoires (ACR) *via* le développement d'un drone autonome livreur de défibrillateur semi-automatique permettant d'accélérer la prise en charge des victimes. Dans la même logique, la BSPP a mené à la fin de l'année 2022 une expérimentation avec une entreprise française permettant la livraison de bouée par drone autonome à des personnes tombées dans un cours d'eau. Le concept fonctionne sur la Seine et l'entreprise travaille à son développement. La maturité de cette solution est estimée à un TRL de 8 (qualification du système complet dans un environnement opérationnel) sur 9 (correspondant à la validation du système dans un environnement réel). En revanche, le concept du drone livreur de défibrillateur n'a pas été testé en environnement urbain réel par manque de ressources financières, les besoins étant estimés à 1,20 M€. Ses potentialités de développement sont très intéressantes et parfaitement synergiques avec le projet *Intuition* et deux autres projets de la BSPP que sont l'application *Staying Alive* et le développement du nouvel outil *Géocoœur*.

II. LEVER LES FREINS QUI LIMITENT LE DÉVELOPPEMENT ET LA DIFFUSION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. INVESTIR PLUS MASSIVEMENT DANS LA RECHERCHE ET L'ACQUISITION DE TECHNOLOGIES INNOVANTES

Au terme de ses auditions, votre rapporteur identifie une insuffisance en matière d'investissements dans les nouvelles technologies de sécurité et de sécurité civile. La première partie du présent rapport confirme le diagnostic posé par la Cour des comptes qui soulignait dans son rapport sur l'exécution budgétaire de la mission « sécurités » pour 2023 que « *les hausses des rémunérations et l'inflation ont conduit les responsables de programme à réduire les investissements, alors que les besoins sont importants* »⁽¹⁾. **Votre rapporteur s'inquiète de la relégation au second plan des problématiques d'investissement** – tant dans l'immobilier que dans le développement et l'acquisition de matériel innovants – qui sont pourtant centrales pour l'avenir des forces de police, de gendarmerie et de sécurité civile.

Les représentants de la DGPN admettaient ainsi lors de leur audition une « *dette technologique énorme* » concédant que les crédits étaient essentiellement consacrés à l'entretien de l'existant aux dépens des investissements dans de nouvelles technologies.

Des efforts de réorganisation ont pourtant été consentis pour mettre en œuvre les exigences de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), le ministère de l'intérieur ayant souhaité mieux structurer la fonction numérique avec notamment la création de la direction de la transformation numérique (DTNum) et de l'Agence du numérique des forces de sécurité intérieure (ANFSI). La LOPMI prévoit des crédits s'élevant à 7 milliards d'euros consacrés au numérique et 450 postes à temps plein sur cinq ans.

L'agence du numérique des forces de sécurité intérieure (ANFSI)

Créée le 1^{er} septembre 2023, l'ANFSI est placée sous l'autorité conjointe des directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Elle est chargée de concevoir, conduire les projets et sécuriser les systèmes d'information et de communication « métiers » indispensables à l'exécution des missions opérationnelles des forces de sécurité intérieure sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, si des fonds dédiés à l'innovation sont disponibles pour les acteurs du secteur public, la diversité des sources de financement, des critères d'éligibilité et des processus d'attribution en complexifie l'accès pour les bénéficiaires potentiels et, dans le cas de la sécurité civile, la territorialisation

(1) Rapport précité

des SDIS conduit chaque directeur à développer une stratégie spécifique en matière d'investissements humains et financiers, notamment dans l'adoption de nouvelles technologies et l'expérimentation de projets innovants ⁽¹⁾.

Les fonds consacrés exclusivement à l'expérimentation et à l'achat de technologies innovantes :

Deux fonds publics dédiés exclusivement à l'expérimentation et l'achat de technologies ont été créés :

– Le fonds « innovation achats 2023 » de la direction des achats de l'État (DAE) en 2023, doté de 3 M€, s'inscrivait dans l'objectif de soutenir l'innovation par les achats publics, tel que promu par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Ce fonds a été créé pour pallier le manque de financement, identifié comme un obstacle majeur dans le cadre du Plan achats de l'État. Il est donc destiné à financer des projets innovants en réponse aux enjeux contemporains comme la transition écologique et la souveraineté nationale. Les ministères, leurs services déconcentrés, et les établissements publics de l'État pouvaient candidater. Les projets éligibles devaient coûter moins de 100 000 euros HT et présenter un caractère innovant en termes de produits, services ou méthodes organisationnelles.

– Le fonds « Innov'Achats » du ministère de l'intérieur, créé dans le prolongement de la validation de la feuille de route stratégique « Achats publics et innovation 2024-2027 » en novembre 2023, qui s'inscrit dans les objectifs de la LOPMI visant à orienter la politique d'achat vers l'innovation. Ce fonds est dédié au financement d'expérimentations et d'innovations, avec un accent particulier sur les projets dont le coût est inférieur à 100 000 € hors taxes. Ce dispositif financier transversal, imputé sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », vise à soutenir la réalisation d'initiatives s'inscrivant dans les objectifs de France 2030 et les 60 politiques prioritaires du gouvernement. Pour 2024, un budget de 2 M€ a été alloué à ce fonds.

B. AMÉLIORER LA STRUCTURATION ET LA COORDINATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU CONTINUUM DE SÉCURITÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT ET LA DIFFUSION DES TECHNOLOGIES DE SÉCURITÉ ET DE SÉCURITÉ CIVILE

1. Une structuration récente et encore inachevée du dialogue entre l'État et les entreprises de technologies de sécurité

La direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA), dont votre rapporteur a entendu en audition la directrice, Mme Julie Mercier, a été créée en juillet 2023 et rassemble plusieurs services et directions jusqu'alors distincts pour « *structurer, au plan national, les partenariats de sécurité avec l'ensemble des acteurs du continuum* ». Cette création toute récente témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de mieux organiser le dialogue et les partenariats entre l'État et les entreprises mais aussi de

(1) Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire budgétaire du rapporteur

contribuer à la structuration d'une filière caractérisée par la grande diversité de ses acteurs.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 ⁽¹⁾ souligne que « *la sécurité est en effet désormais reconnue comme un domaine de recherche important. La mise en place d'une politique de recherche et d'innovation constitue le préalable au positionnement de nos industries sur des niches à fort potentiel* » ⁽²⁾. Les enjeux y sont clairement identifiés : « *Le marché de la sécurité demeure cependant fragmenté, tant du côté de l'offre que de la demande. Les conditions propices à l'industrialisation à plus grande échelle de solutions innovantes de sécurité, accessibles au juste coût et compétitives sur les marchés exports doivent être créées. En conséquence, une politique interministérielle visant à organiser une filière industrielle de la sécurité sera mise en place. Elle sera pilotée par un comité de filière, qui associera les principales parties prenantes au développement des technologies et du marché dans ce domaine* » ⁽³⁾. Un comité de filière a ainsi été créé, puis un contrat stratégique de la filière industrie de sécurité conclu pour la période 2020-2022 ⁽⁴⁾. Le renouvellement de ce contrat est en cours de négociation.

Contrairement à la filière de l'industrie de défense, la filière de l'industrie de sécurité se présente comme éparpillée, peu structurée et entretient des relations avec l'État d'une nature très différente : si le budget du ministère de la défense lui permet d'être un donneur d'ordre et un acquéreur majeur pour sa filière industrielle, tel n'est pas le cas du ministère de l'intérieur vis-à-vis des industries de sécurité. La DEPSA assume donc un rôle d'animateur de la filière, de veille et de facilitateur des échanges entre les différents acteurs. **L'un des principaux défis aux yeux de votre rapporteur consiste à accroître la représentativité de la filière et à en renforcer la structuration.** Pour l'heure, il semble que les entreprises de taille intermédiaire et les PME, ainsi que les start-ups, soient insuffisamment représentées au sein de la commission « Sécurité » du Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT) dominée par les grands groupes de l'industrie de défense.

Recommandation n° 8 : Encourager la meilleure représentativité de l'ensemble de la filière de l'industrie de sécurité dans ses échanges avec l'État

Par ailleurs, comme le suggérait Mme Julie Mercier lors de son audition, les travaux relatifs à la mise en place d'un label « sécurité française » destiné à favoriser le développement des entreprises françaises à l'export pourrait permettre des avancées.

(1) Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale est consultable en ligne : <https://archives.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf>

(2) Page 130 du Livre blanc précité

(3) Ibidem

(4) Le contrat de filière est consultable en ligne : https://www.conseil-national-industrie.gouv.fr/files_cni/files/csf/Securite/contrat_csf_industries_de_securite_janvier_2020.pdf

Recommandation n° 9 : Accélérer les réflexions sur la création d'un label « sécurité française » susceptible de mieux valoriser à l'export les solutions de sécurité innovantes développées par les entreprises françaises

2. Une coordination des acteurs en matière de technologies de sécurité civile à bâtir

Pour ce qui concerne les liens entre les acteurs de la sécurité civile et les acteurs industriels et de l'innovation, les représentants de la FNSPF ont insisté lors de leur audition sur la nécessité de renforcer et de formaliser leur coordination. **Parmi les pistes qui pourraient être envisagées dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile pour moderniser la gouvernance de la sécurité civile, la création d'une agence nationale de l'innovation de sécurité civile chargée du pilotage de cette politique et de la coordination de l'ensemble des acteurs doit être examinée avec la plus grande attention.**

Recommandation n° 10 : Envisager la création d'une agence nationale de l'innovation de sécurité civile chargée du pilotage stratégique de cette politique et de la coordination de l'ensemble des acteurs publics et privés (acteurs de la sécurité civile dont les besoins doivent être clairement identifiés, acteurs de la recherche et entreprises de la filière)

C. ADAPTER LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE NOTAMMENT EN MATIÈRE DE VIDÉOPROTECTION

Enfin, votre rapporteur n'a pu que constater que les **freins au développement et au déploiement des nouvelles technologies de sécurité et de sécurité civile n'étaient pas seulement budgétaires ou organisationnels mais également juridiques.**

Il a eu l'occasion, dans les précédentes parties de ce rapport, de mentionner plusieurs de ces blocages :

- les difficultés de mise à disposition par les autorités et d'utilisation des données personnelles et des données liées à des cyberattaques à des fins de recherche, qui limitent l'efficacité de la recherche en matière de cyberdéfense. Une simplification du cadre juridique, dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) pourrait être envisagée sur ce point ;
- le cadre juridique d'emploi des dispositifs de caméras aéroportées apparaît aujourd'hui restrictif en ce qui concerne certaines missions de police administrative. Des évolutions pourraient utilement être étudiées par le législateur.

C'est cependant la question des nouvelles technologies en matière de vidéosurveillance augmentée qui lui paraît cristalliser les débats les plus vifs.

En ce qui concerne la vidéosurveillance algorithmique, votre rapporteur préconise l'élaboration d'un cadre national législatif cohérent comme y invitait la Cnil dans sa prise de position de juillet 2022 ⁽¹⁾ : « *Dès lors que la légitimité de certains usages de ces technologies serait actée, la CNIL estime indispensable d'établir un socle de confiance nécessaire à leur implantation et à leur pérennisation. Un cadre juridique clair, qui devrait passer par l'édiction de normes spécifiques, doit permettre de développer des technologies européennes compétitives incarnant des modèles protégeant la vie privée dès la conception (« privacy by design »), sur la scène nationale, européenne et internationale. Elle estime tout autant nécessaire de définir collectivement certaines « lignes rouges » à ne pas franchir.* **Une fois achevée la phase d'expérimentations qui caractérise le développement actuel de ces technologies, il conviendrait donc de fixer clairement dans la loi le cadre permettant leur déploiement.**

Sur la question, plus polémique encore, de la **reconnaissance faciale et biométrique**, votre rapporteur estime qu'il est nécessaire d'avancer, de manière pragmatique et en assumant un réel débat politique et sociétal. La reconnaissance faciale est définie par la Cnil comme une « *technique informatique et probabiliste qui permet de reconnaître automatiquement une personne sur la base de son visage, pour l'authentifier ou l'identifier* » ⁽²⁾ . Elle fait partie de la catégorie des techniques biométriques permettant d'identifier un individu à partir de ses caractéristiques physiques, biologiques ou comportementales.

La reconnaissance biométrique fait l'objet d'un très strict encadrement et d'une interdiction de principe, l'article 88 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoyant néanmoins la possibilité de déroger à cette interdiction de traitement des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique prévue par l'article 6 de la même loi. Cette dérogation n'est possible qu'en cas de « *nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* ». Le recours à la reconnaissance faciale demeure, en France, marginal.

La reconnaissance faciale en France

Pour l'heure, le recours à la reconnaissance faciale en France est extrêmement limité. Deux systèmes de reconnaissance faciale existent pour procéder à des missions d'authentification : le traitement des antécédents judiciaires (TAJ) et le système de passage rapide aux frontières extérieures (Parafe). Plusieurs expérimentations ont été conduites, en outre, dans des champs très circonscrits, lors du carnaval de Nice en 2019 et du tournoi de Roland Garros en 2020.

(1) Précitée, consultable en ligne : https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/cameras-intelligentes-augmentees_position_cnil.pdf

(2) Contribution de la CNIL du 15 novembre 2019 – « Reconnaissance faciale – Pour un débat à la hauteur des enjeux »

Or, comme le soulignaient MM. Philippe Gosselin et Philippe Latombe dans leur rapport d'information précité⁽¹⁾, le recours à la reconnaissance faciale « *se développe en Europe et ailleurs. Il devient urgent pour la France de se doter d'un cadre juridique adapté pour la reconnaissance faciale – au risque, à défaut, de devoir légiférer plus tard dans l'urgence, sans le recul nécessaire* ». Ils soulignent ainsi que la reconnaissance faciale a connu des mises en œuvre à Monaco, en Allemagne et en Italie. Par ailleurs, certaines villes des États-Unis, dont New-York, utilisent la reconnaissance faciale dans un cadre judiciaire. En Israël, enfin, le recours à cette technologie a précédé son encadrement juridique, ce qui ne semble pas souhaitable à votre rapporteur. **Il appelle donc, comme il l'avait fait en 2021 avec son collègue Robin Reda, à l'organisation d'un débat éclairé, éthique et apaisé sur la question du développement de la reconnaissance faciale et de son encadrement juridique.**

Recommandation n° 11 : lancer un véritable débat, éclairé, éthique et apaisé, sur le développement de la reconnaissance faciale, *via* notamment des expérimentations, et son encadrement juridique

(1) Rapport précité, consultable en ligne :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/RINFANR5L16B1089.raw#_ftn183

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

Recommandation n° 1 : garantir les crédits de la réserve opérationnelle de la police et de la gendarmerie nationales sur le long terme

Recommandation n° 2 : formaliser une stratégie de long terme, après concertation des acteurs concernés, pour définir le modèle immobilier qui sera celui de la gendarmerie au cours de la prochaine décennie, en arbitrant nettement entre l'élargissement du parc domanial et le développement du recours à la location

Recommandation n° 3 : mener rapidement à bien, dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile une réflexion permettant d'identifier les indicateurs sur lesquels fonder l'estimation de la *valeur du sauvé* ; d'actualiser l'assiette de répartition de la TSCA et d'identifier les critères de calcul de la répartition en prenant en compte la richesse des départements, les enjeux environnementaux, la nature du risque et le nombre d'habitants.

Recommandation n° 4 : permettre la mise en œuvre de l'exonération de l'accise sur les carburants des véhicules des SDIS voulue par le législateur en publiant dans les plus brefs délais la circulaire d'application du décret du 19 mars 2024

Recommandation n° 5 : formaliser une stratégie de long terme, en concertation avec les acteurs de la sécurité civile, sur le modèle d'investissement dans les moyens de lutte aériens et terrestres contre les incendies ainsi que dans les engins lourds de pompage. Cette stratégie nationale doit permettre d'établir clairement la part de matériel devant être possédée en propre au niveau national, celle devant relever davantage du niveau européen, ainsi que la proportion du recours à des locations considérée comme souhaitable

Recommandation n° 6 : En tenant compte des conclusions du rapport d'évaluation prévu par l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 et des expérimentations qui continueront d'être menées jusqu'en mars 2025, élargir le spectre des événements pouvant être détectés par les logiciels et envisager la généralisation du cadre expérimental d'usage des caméras de vidéosurveillance algorithmique

Recommandation n° 7 : en lien avec la Cnil, envisager la révision du cadre juridique régissant la mise à disposition et l'exploitation de données de sécurité à des fins de recherche

Recommandation n° 8 : Encourager la meilleure représentativité de l'ensemble de la filière de l'industrie de sécurité dans ses échanges avec l'État

Recommandation n° 9 : Accélérer les réflexions sur la création d'un label « sécurité française » susceptible de mieux valoriser à l'export les solutions de sécurité innovantes développées par les entreprises françaises

Recommandation n° 10 : Envisager la création une agence nationale de l'innovation de sécurité civile chargée du pilotage stratégique de cette politique et de la coordination de l'ensemble des acteurs publics et privés (acteurs de la sécurité civile dont les besoins doivent être clairement identifiés, acteurs de la recherche et entreprises de la filière)

Recommandation n° 11 : lancer un véritable débat, éclairé, éthique et apaisé, sur le développement de la reconnaissance faciale, *via* notamment des expérimentations, et son encadrement juridique