

le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « SÉCURITÉS »

Programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité routière »

ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

Bruno BELIN, rapporteur spécial, Sénateur de la Vienne

1. UN BUDGET DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES DONT LA HAUSSE OPPORTUNE S'INSCRIT DANS L'ÉPURE DE LA LOPMI, EN DÉPIT D'UN EFFET D'ÉVICTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL SUR CELLES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

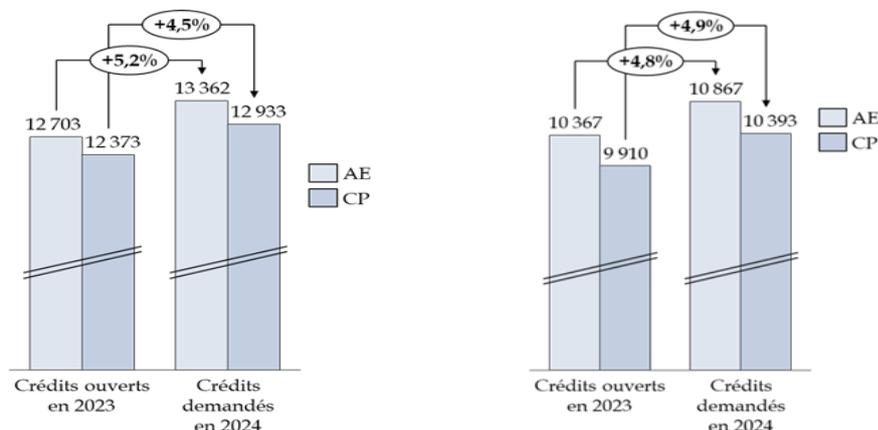
A. LA HAUSSE BIENVENUE DES CRÉDITS EN 2024 RÉPOND À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE GLOBALE PRÉVUE PAR LA LOPMI POUR LES DEUX PROGRAMMES

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023 présente les orientations financières et stratégiques pour le ministère de l'Intérieur pour les années 2023 à 2027, dont la police et la gendarmerie nationales. **Signe d'un effort louable, le budget du ministère de l'Intérieur, qui porte sur trois missions budgétaires, passerait, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », de 20,78 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) annuels en 2022 à 25,35 milliards d'euros en 2027 (+ 4,57 milliards d'euros des crédits annuels, soit + 22,0 %).** **Au total, la hausse de budget cumulée sur les cinq années 2023-2027 atteindrait 15,3 milliards d'euros, comme le prévoit l'article 2 du texte.**

S'agissant des **axes stratégiques**, le rapport annexé au projet LOPMI présente différents objectifs et décisions pluriannuelles pour les forces de sécurité intérieures. Ces axes sont orientés par trois objectifs principaux : **opérer une révolution numérique profonde ; garantir plus de proximité, de transparence et d'exemplarité**, notamment en doublant la présence des forces de l'ordre sur le terrain d'ici 2030 ; **mieux prévenir les menaces et les crises futures.**

Sont notamment prévus la création de **200 nouvelles brigades de gendarmerie** et de **onze unités de forces mobiles** et le renforcement des **réserves opérationnelles** de la gendarmerie et de la police nationales. En outre la LOPMI s'accompagne du plan gouvernemental de **création de 8 500 postes de policiers et gendarmes d'ici à 2027.**

Comparaison des crédits ouverts en 2023 et demandés en 2024 pour la police (gauche) et la gendarmerie nationales (droite), en millions d'euros



Le budget du programme 176 « Police nationale » est en hausse notable de 659 millions d'euros en AE (+ 5,2 %) et de 560 millions d'euros en CP (+ 4,5 %). Il s'établit à 13,36 milliards d'euros en AE et à 12,93 milliards d'euros en CP. Le budget du programme 152 « Gendarmerie nationale » est également en nette augmentation de 500 millions d'euros en AE (+ 4,8 %) et de 483 millions d'euros en CP (+ 4,9 %). Il s'établit à 10,87 milliards d'euros en AE et à 10,39 milliards d'euros en CP.

Pour la police nationale, le niveau de crédits prévu de manière indicative par le rapport annexé à la LOPMI, hors CAS Pensions, est dépassé de 140 millions d'euros ; pour la gendarmerie nationale, il l'est de 50 millions d'euros. À première vue, le budget pour 2024 mérite donc d'être salué, tant les besoins sont grands d'un point de vue sécuritaire.

B. LE BUDGET CONNAÎT NÉANMOINS UN EFFET D'ÉVICTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL SUR LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

La hausse du budget pour les deux forces résulte surtout de l'augmentation des dépenses de personnel. La hausse de ces crédits (dits de « titre 2 ») atteint ainsi 924 millions d'euros en AE=CP (pour une hausse totale des crédits des deux programmes de 1,159 milliards d'euros en AE et 1,043 milliards d'euros en CP). **Cette évolution résulte principalement du recrutement de nouveaux effectifs, pour un total de 2 184 ETP** (contre 2 857 ETP en 2023), dont 1 139 pour la police nationale et 1 045 pour la gendarmerie nationale, et du renforcement humain des réserves opérationnelles. **Elle résulte également d'autres évolutions, telles que la hausse du point d'indice et des mesures catégorielles.** En 2024, les mesures catégorielles (primes, rehaussement indiciaires de certains corps, etc.) représentent 196 millions d'euros pour la police nationale (+ 131 % sur un an) et 156 millions d'euros pour la gendarmerie nationale (+ 117 %), notamment du fait de la conclusion de protocoles sociaux en 2022. Le montant des crédits de personnel en 2024 s'établit finalement à un niveau supérieur de 41 millions d'euros par rapport à la prévision indicative du rapport annexé à la LOPMI pour la police nationale et de 92 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

En conséquence, **la hausse des crédits « hors titre 2 »** (essentiellement des crédits de fonctionnement et d'investissement), **qui s'établit à 236 millions d'euros en AE (+ 6,1 %) et 119 millions d'euros en CP (+ 3,9 %) pour les deux forces, est nettement plus limitée. La hausse est même en réalité plus faible puisqu'elle résulte pour partie de transferts de crédits entrants**, pour un montant en CP de 136 millions d'euros pour la police nationale et de 61,4 millions d'euros pour la gendarmerie nationale. Au total, les transferts de crédits cumulés représentent un solde positif de 197,4 millions d'euros en 2024. **Si l'on neutralisait ces effets de périmètre, les crédits « hors titre 2 » des deux forces apparaîtraient en baisse de 78,3 millions d'euros en CP, soit de 2,5 %.**

Par ailleurs, **des différences apparaissent entre le budget de la police et celui de la gendarmerie.** Pour la police, les dépenses « hors titre 2 » s'établissent en 2024 à 2,16 milliards d'euros en AE et 1,727 milliard d'euros en CP, en hausse respectivement de 15,4 % (+ 288 millions d'euros) et 12,2 % (+ 188 millions d'euros). **Le niveau de crédits prévu de manière indicative par le rapport annexé à la LOPMI, hors CAS Pensions, est dépassé de 98 millions d'euros. En neutralisant les mesures de périmètre, ces crédits ne seraient toutefois en hausse que de 52,1 millions d'euros par rapport à 2023, soit 3,4 % ; ils s'établiraient à 1,591 milliard d'euros, soit près de 38 millions d'euros en-dessous du montant prévu par le rapport annexé à la LOPMI.** Ainsi, si les dépenses d'équipement des policiers et dans le domaine numérique sont dynamiques, les crédits concernant l'immobilier et les moyens mobiles, pourtant essentiels à l'exercice des missions de la police, connaissent des évolutions contrastées.

Les enjeux sont encore plus nets pour la gendarmerie nationale. Les dépenses « hors titre 2 » s'établissent en 2024 à 1,96 milliard d'euros en AE et à 1,486 milliard d'euros en CP, en baisse respectivement de 2,6 % (- 52 millions d'euros) et 4,4 % (- 69 millions d'euros). **Le niveau de crédits prévu de manière indicative par le rapport annexé à la LOPMI, hors CAS Pensions, n'est pas tenu, l'écart étant de 42 millions d'euros. En neutralisant les mesures de périmètre, ces crédits seraient même en baisse de 130,3 millions d'euros par rapport à 2023, soit 8,4 % ; ils s'établiraient à 1,425 millions d'euros, soit 103 millions d'euros**

en-dessous du montant prévu par la LOPMI. Ainsi, si les dépenses en matière de moyens lourds de projection et d'intervention sont orientées à la hausse, la quasi-intégralité des autres crédits sont en baisse. Les dépenses concernant les moyens mobiles et l'immobilier en pâtissent ainsi nettement, ce qui peut être regretté.

Si le budget est donc globalement satisfaisant, il faut constater que la hausse plus rapide que prévue des dépenses de personnel s'opère au détriment des dépenses « hors titre 2 ». Une telle situation devra être corrigée en 2025, pour éviter de renforcer un déséquilibre entre les types de crédits, qui nuirait à l'opérationnalité des forces de sécurité intérieure.

2. UN BUDGET QUI DEVRA RÉPONDRE À L'ORGANISATION DES JOP ET À LA NÉCESSITÉ DE SÉCURISER NOS FRONTIÈRES

A. L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES, UN DÉFI EN TERMES DE MOYENS POUR LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES

L'accueil des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) en France en 2024 constitue un **défi de très grande ampleur pour les forces de sécurité intérieure**. 10 500 athlètes sont attendus pour participer à 549 épreuves, dans 63 collectivités hôtes (en France métropolitaine mais aussi en outre-mer), devant 13,5 millions de spectateurs, qui assisteront aux épreuves dans les 37 sites olympiques et paralympiques. S'y ajouteront la Seine et ses quais, qui accueilleront la cérémonie d'ouverture, sur un parcours de six kilomètres et en présence d'environ 600 000 spectateurs.

Si le défi est avant tout organisationnel, il se pose également en termes de moyens, tant en effectifs qu'en matériels. Il s'agit en effet de **parvenir à assurer la sécurisation d'un évènement d'ampleur mondiale, tout en garantissant** celle d'autres évènements importants organisés en parallèle (80^e anniversaire du débarquement en Normandie, Tour de France cycliste, cérémonies du 14 juillet, festivals estivaux *etc.*), ainsi que **la sécurité du quotidien**.

Pour y répondre, le budget pour 2024, comme les précédents, prévoit une hausse des moyens. Les **renforts d'effectifs** viendront alimenter les nouvelles unités de force mobile, spécialisées dans la sécurisation des grands évènements, et les **réserves opérationnelles** apporteront leur soutien. **Un renforcement des moyens matériels a aussi été opéré ces dernières années** : montée en charge d'équipements classiques (véhicules, salles de commandement, vidéo-protection, outils de communication, *etc.*) et achat de matériels spécifiques. Le budget pour 2024 prévoit par exemple une hausse des crédits pour financer de plus grandes dépenses de carburant, l'acquisition de nouveaux moyens de surveillance, de technologies d'exploitation d'images et de gestion des flux, le renforcement des moyens aériens, *etc.*

Il est aujourd'hui difficile d'estimer tant le coût total des moyens déployés par les forces de sécurité intérieure pour les JOP (pour 2024, la gendarmerie estime provisoirement le coût à 61 millions d'euros) que leur caractère suffisant ou non. Il est en tous cas certain que **la tension sur les effectifs sera très forte et que les moyens matériels seront mis à rude épreuve.**

B. FACE À L'AMPLEUR DE LA PRESSION MIGRATOIRE, LA SÉCURISATION DE NOS FRONTIÈRES PAR NOS FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ FORTE, NOTAMMENT BUDGÉTAIREMENT

La pression migratoire à laquelle fait face notre pays atteint aujourd'hui un niveau très élevé. Selon le Gouvernement, **160 000 demandes d'asile sont attendues en 2024**, soit un niveau environ 20 % plus élevé que le record historique de 2019. Au-delà des demandes d'asile, le nombre de personnes entrant ou se maintenant sur notre territoire de manière irrégulière ne cesse d'augmenter. **Dans ce contexte, le travail des forces de sécurité intérieure pour lutter contre l'immigration irrégulière et clandestine est une condition d'autant plus essentielle à la sécurisation effective de nos frontières.** Au sein de la police nationale, cette mission incombe principalement à la Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF), chargée du contrôle aux frontières (notamment dans les ports et aéroports), de la lutte contre l'immigration irrégulière, de la gestion opérationnelle de centres de rétention administrative (CRA) et de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. D'autres directions de la DGPN concourent également à ces missions, pour un effectif total mobilisé estimé à **15 538 ETPT**. La sécurisation des frontières incombe également à **la gendarmerie nationale**, compétente sur 94 % du linéaire frontalier ; les effectifs mobilisés seraient de **1 000 gendarmes**.

La DNPAF fait aujourd'hui face à de nombreux enjeux : hausse de la pression migratoire et du nombre de personnes soumis à un retour forcé, maintien de la fluidité des contrôles dans les aéroports, dans le contexte d'une hausse du trafic et de la nécessaire exigence du contrôle, gestion des risques sanitaire et terroriste, poids des changements géopolitiques (*Brexit*, conflit en Ukraine) et des événements internationaux (JOP 2024), *etc.*

Face au besoin impérieux de protéger nos frontières, les moyens humains et budgétaires dans ce domaine doivent être renforcés, au-delà des efforts déjà fournis (notamment dans le cadre d'un plan de recrutement récent de contractuels à la DNPAF), **et ce tant pour la police que la gendarmerie.**

3. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE AUX ORIENTATIONS RÉCEMMENT RENOUVELÉES ET AU BUDGET EN HAUSSE

La politique de sécurité routière, politique de nature interministérielle, représente un coût de 4 milliards d'euros en AE et en CP en 2024, réparti sur plusieurs missions. Réuni le **17 juillet 2023, le comité interministériel de la sécurité routière**, présidé par la Première ministre, a renouvelé les grandes priorités de la politique de sécurité routière, réaffirmant les objectifs complémentaires d'éducation, de prévention et de répression.

En 2022, la mortalité s'inscrit en hausse par rapport à 2021. En effet, 3 550 personnes sont décédées sur la route en 2022 (dont 3 267 en France métropolitaine et 283 dans les Outre-mer). Néanmoins, par rapport à 2019, dernière année comparable, la hausse est relativement faible, d'environ 1,5 %. La mortalité augmente en particulier dans les Outre-mer, d'une part, et s'agissant des utilisateurs des modes de déplacement dits « doux » (vélo, trottinette, *etc.*), d'autre part.

Le budget pour 2024 du programme 207 « Sécurité et éducation routières » est marqué par une **hausse de ses crédits** de 35 millions d'euros en AE (+ 46,7 %) et de **34,5 millions d'euros en CP** (+ 46,4 %) par rapport à 2023. Ses crédits s'établissent à 110,4 millions d'euros en AE et à 109 millions d'euros en CP. **Ces montants sont conformes à ce qui était prévu à titre indicatif dans le rapport annexé à la LOPMI.** La hausse des crédits est consacrée à des dépenses liées aux systèmes d'information, mais également à des campagnes de prévention, à des actions spécifiques dans les outre-mer ou encore à l'éducation routière.

Les recettes du CAS « Radars » sont en hausse de 1,2 % (+ 19,6 millions d'euros) par rapport à 2023. Ses crédits le sont quasiment dans les mêmes proportions (+ 1,18 %, soit + 19,3 millions d'euros), pour s'établir à 1,66 milliard d'euros. La hausse des crédits bénéficie, à parts quasiment égales, à l'équipement routier des collectivités territoriales (+ 10,4 millions d'euros) et au désendettement de l'État (+ 9,2 millions d'euros).

Réunie le mardi 31 octobre 2023, sous la présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions. Elle a, en outre, proposé l'adoption sans modification de l'article 63 tendant à ajuster les modalités de prise en compte de l'indemnité de sujétion spécifique de certains personnels de la police et de la gendarmerie nationales dans le calcul de leur pension de retraite.



Bruno BELIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Vienne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28