

Cour des comptes



Mission Sécurité

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Sécurités

Programme 176 – Police nationale

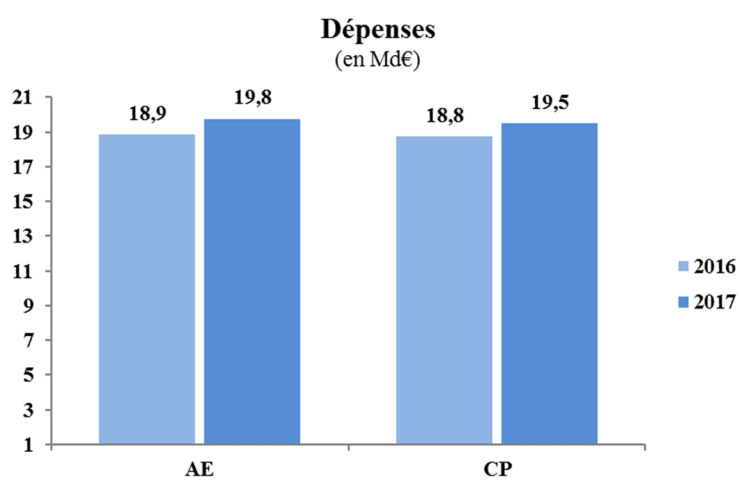
Programme 152 – Gendarmerie nationale

Programme 161 – Sécurité civile

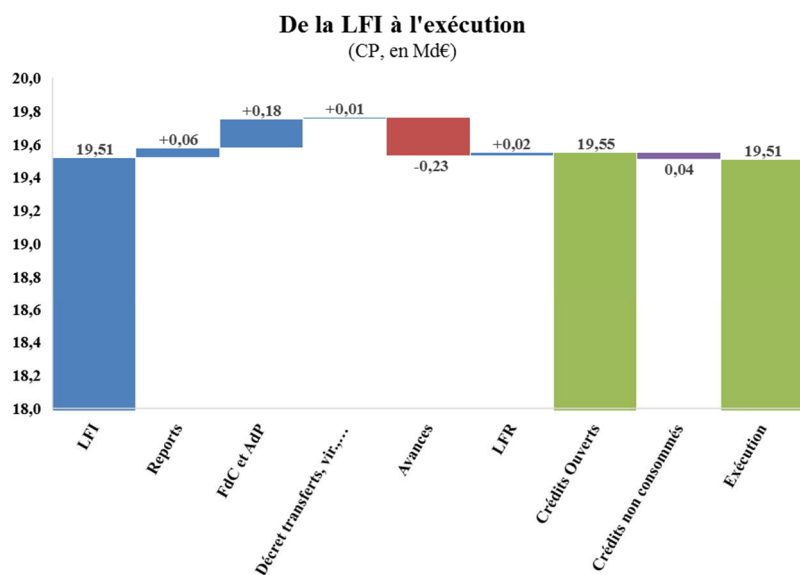
Programme 207 – Sécurité et éducation routières

Synthèse

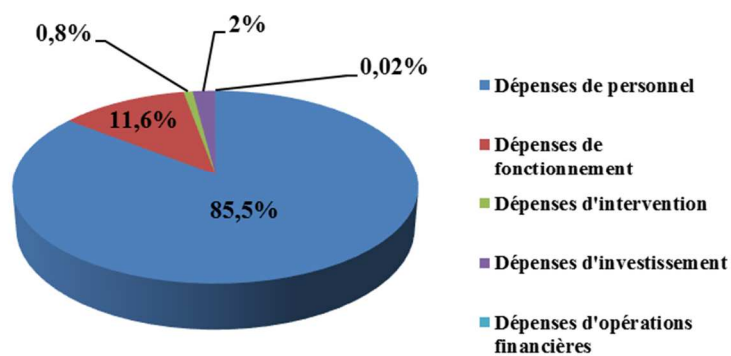
Les principales données de la mission

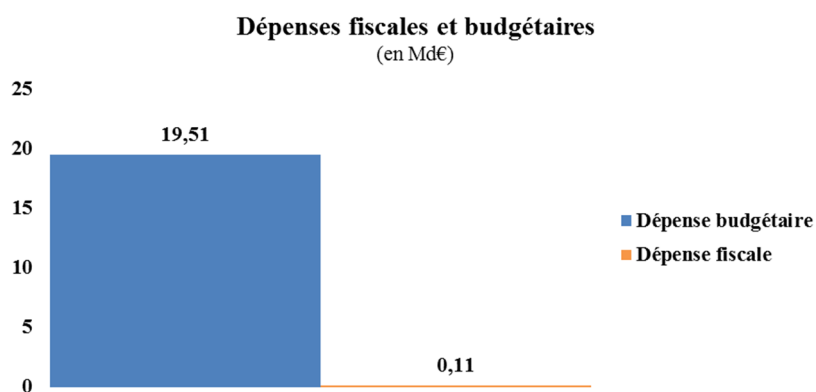


6 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature
(CP)

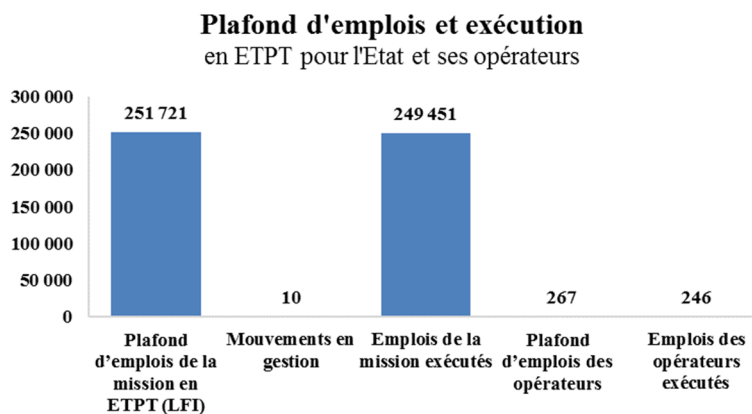




Nombre de dépenses fiscales : 4

Principaux opérateurs :

- École nationale supérieure de police (ENSP)
 - Institut national de police scientifique (INPS)
-



Les principales observations

La poursuite des recrutements et de l'effort de rééquipement : un double objectif atteint, non exempt de tensions

L'exécution de la mission *Sécurités* en 2017 est marquée par la fin du déploiement du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) et du pacte de sécurité (PDS), initiés en 2015, ainsi que par la réalisation du plan de sécurité publique (PSP), annoncé en octobre 2016. À travers ces plans, la mission continue de viser un double objectif : poursuivre l'effort d'équipement des forces de sécurité tout en augmentant significativement les recrutements de policiers et de gendarmes.

Par ailleurs, l'exercice 2017 constituait la première année de déploiement des pleins effets des deux protocoles obtenus par les policiers et les gendarmes en avril 2016, en contrepartie de leur forte mobilisation, leur accordant d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations. Par rapport à l'exécution 2016, le coût annuel supplémentaire de ces protocoles devrait s'échelonner au moins jusqu'en 2022.

Pour répondre à ces enjeux, la loi de finances pour 2017 ouvre au profit de la mission *Sécurités* 19,82 Md€ d'autorisations d'engagement et 19,51 Md€ de crédits de paiement, en augmentation respectivement de 5,1 % et de 4,2 % par rapport à 2016. Si l'augmentation des crédits hors titre 2 est plus particulièrement marquée en autorisations d'engagement (+10,8 %), prolongeant l'effort de modernisation des équipements de la police et de la gendarmerie nationales amorcé en 2015, leur progression en crédits de paiement se rapproche de celle des crédits de titre 2 (respectivement 4,7 % et 4,1 %).

La Cour relève, au sein des mesures nouvelles, la faiblesse de l'évaluation des économies structurelles ou non reconductibles prises en compte pour l'établissement de la programmation.

Les taux d'exécution des crédits disponibles sont particulièrement élevés (99,4 % pour les AE et 99,8 % pour les CP) en raison de l'attention portée à la réalisation des plans gouvernementaux ainsi que des annulations en cours de gestion. La mission a en effet fait l'objet d'importantes annulations de crédits, survenues par décret d'avance du 20 juillet 2017, à la suite de l'audit des finances publiques de la Cour. Au total, malgré des ouvertures limitées de crédits en fin de gestion, ce sont plus de 250 M€

d'autorisations d'engagement et 210 M€ de crédits de paiement qui ont été annulés, en quasi-totalité sur des crédits hors titre 2.

Le plafond d'emplois de la mission, fixé à 251 721 ETPT, en hausse de 2 453 ETPT par rapport à 2016, a été réalisé à hauteur de 249 451 ETPT, affichant un écart avec le plafond d'emplois voté qui se réduit mais reste supérieur à 2 200 ETPT, confirmant l'inadéquation de ce dernier aux possibilités effectives de réalisation telles qu'elles résultent du schéma d'emplois de la mission¹ et des crédits disponibles sur le titre 2.

Le schéma d'emplois, fixé à 2 306 ETP a été réalisé, non sans difficultés, dans sa quasi-totalité (2 284 ETP). Il intégrait notamment 1 806 recrutements supplémentaires prévus au titre de la dernière tranche du PLAT et du PDS, à raison de 55 gendarmes, de 1 731 policiers et de 20 personnels de la sécurité civile. Au total, la gendarmerie a effectué, en 2017, 11 851 recrutements, la police nationale, 12 832, et la sécurité civile, 505. Ce rythme de recrutement, en léger repli par rapport à 2016 mais nettement supérieur à celui des années précédentes², a nécessité le maintien des durées de formation réduites introduites en 2016.

En cours de gestion, les prévisions de dépenses de rémunération (16,70 Md€ en exécution) sont apparues supérieures aux crédits disponibles (16,64 Md€ ouverts en LFI), conduisant le CBCM à refuser de viser l'ouverture des recrutements, conformément aux règles posées par la LOLF. Le ministre chargé du budget a dû expressément autoriser ces recrutements et les crédits de titre 2 des programmes 176- *Police nationale* et 152- *Police nationale* ont bénéficié de plusieurs mesures de dégel de la réserve de précaution.

L'exécution des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la mission (2 267,3 M€), en croissance de 5,4 % par rapport à 2016, a également été source de tensions en raison des objectifs de renouvellement

¹ Le plafond d'emplois par ministère est voté en loi de finances initiale (III de l'article 7 de la LOLF). Ce plafond, exprimé en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) est, comme la masse salariale (crédits de titre 2), limitatif. Le plafond d'emplois donne lieu à une répartition indicative par programme dans les documents annexés à la loi de finances. Compte tenu des difficultés qui peuvent exister pour suivre le nombre d'ETPT rémunérés par un ministère, la donnée de gestion utilisée, notamment lors des conférences de budgétisation, est le schéma d'emplois, exprimé en « équivalents temps plein » (ETP), constitué par la différence entre les entrées (recrutements) et les sorties (départs en retraite, fins de contrats, démissions). C'est le schéma d'emplois par programme, converti en ETPT, qui permet de déterminer le plafond d'emplois inscrit en loi de finances.

² En 2016, 15 079 gendarmes, 12 570 policiers et 459 personnels de la sécurité civile avaient été recrutés (données : RAP 2016 de la mission *Sécurité*).

³ En crédits de paiement.

des équipements annoncés par les plans gouvernementaux, mais également du fait des coûts supplémentaires liés à une activité soutenue et à l'incorporation de recrues en nombre.

Faute de crédits disponibles suffisants, notamment après les annulations de crédits en cours de gestion, des dépenses, pourtant échues, ont été reportées sur l'exercice 2018. Les engagements de court terme de la mission, notamment les reports de charges, augmentent de 56 %.

Les dépenses d'intervention (161,9 M€ en CP), reposant à près de 70 % sur le programme 161- *Sécurité civile*, diminuent très légèrement par rapport à 2016, essentiellement sous l'effet de l'annulation de crédits supportée par ce programme en cours de gestion (40 M€ en AE et en CP).

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale s'élèvent à 539,1 M€ en autorisations d'engagement et à 535,2 M€ en crédits de paiement, en augmentation de 14 % et de 4 %, moins forte qu'en 2016⁴. L'effort d'investissement a été affecté, à titre principal, aux opérations immobilières et au renouvellement du parc automobile (à hauteur respectivement, pour l'ensemble des deux forces, de 192,3 M€ et de 106,7 M€), ainsi que, dans une moindre mesure, à l'acquisition d'équipements spécifiques de prévention ou de lutte antiterroriste (vidéo-protection, moyens blindés, équipements de déminage).

Toutefois, en exécution, si les AE sont en croissance de 9,8 % par rapport à 2016, les CP diminuent de 7,9 % du fait du ciblage des annulations en cours de gestion, traduisant un fléchissement de l'effort de renouvellement et de modernisation des équipements. Ainsi, dans la police nationale, les acquisitions de véhicules diminuent de 25 % par rapport à 2016.

Une approche qui montre ses limites et ne peut perdurer en l'état

La réalisation simultanée du double objectif assigné au budget de la mission *Sécurités* pour 2017, de poursuite de l'effort d'équipement et d'augmentation significative des recrutements a conduit, dès la programmation des crédits, à s'écarter des principes de la LOLF.

⁴ En 2016, les crédits d'investissements ouverts par la LFI avaient connu une augmentation de 36,8 % des autorisations d'engagement et de 41 % des crédits de paiement.

⁵ Y compris le relogement de la PJPP dans la ZAC Batignolles (Paris 17^{ème}), pour un montant (en CP) de 18,5 M€.

⁶ En crédits de paiement.

Malgré des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017 en forte croissance, les dépenses programmées dépassaient⁷ les crédits disponibles et les budgets prévisionnels n'étaient équilibrés que par la préemption de la réserve de précaution. Un arbitrage ministériel a autorisé l'affectation de celle-ci à l'ensemble des activités budgétaires, couvrant la totalité des dépenses certaines de la mission alors que, précisément, une circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013⁸ rappelle que « *l'éventuelle mise à disposition [de la réserve initiale doit être] limitée à la couverture d'aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés [...] et qui ne peuvent être couverts par redéploiement* ». En exécution, des dépenses de fonctionnement ont été engagées en l'absence de crédits budgétaires disponibles, conduisant à des reports de charges, en augmentation significative, sur 2018.

L'ampleur des plans de recrutement a rendu leur pilotage aléatoire. Lors de l'examen de gestion de mi-année, le schéma d'emplois du programme 176- *Police nationale*, présentait un risque de sous-exécution conjugué à une insuffisance de crédits. La police nationale éprouve des difficultés à pourvoir les postes de commissaires et le recrutement des adjoints de sécurité constitue la variable permettant la réalisation du schéma d'emplois. La réduction des durées de formation des gendarmes et des policiers pose également question alors que ceux-ci sont progressivement équipés d'armes plus performantes et de systèmes d'information interconnectés à de grandes bases de données sensibles.

Les crédits exécutés⁹ dépassent l'objectif de dépenses pour 2017 fixé par la LPFP 2014-2019 de 5,7 %. La progression des dépenses de la mission est de 5,2 %, en décalage important avec l'objectif de réduction en valeur de la dépense de l'État, qui devait reculer de 1,84 % en 2017.

La soutenabilité des dépenses de rémunération des policiers et des gendarmes est également préoccupante. Le coût supplémentaire annuel, par rapport à la dépense exécutée en 2016, des mesures salariales, générales et catégorielles, accordées en 2015 et en 2016, est évalué, hors contributions au CAS- *Pensions* comprises, à près de 125 M€ en 2018. Ce coût approcherait 480 M€ en 2021.

Enfin, l'organisation du temps de travail et les conditions d'emploi actuelles des policiers favorisent la croissance du nombre d'heures supplémentaires récupérables, dont le stock était évalué à 21,4 millions

⁷ À l'exception des prévisions de dépenses de rémunération du programme 161- *Sécurité civile*.

⁸ Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

⁹ Hors contributions au CAS- *Pensions*.

d'heures¹⁰ à la fin de l'année 2016, représentant l'équivalent de 13 000 ETPT. La réforme de l'organisation du travail en cours dans la police et la gendarmerie, pour assurer sa conformité à la législation européenne, apparaît de plus comme un facteur de diminution de la disponibilité des policiers et des gendarmes. Dans la police, la mise en place du cycle horaire de la « vacation forte » dans l'ensemble des services de sécurité publique nécessiterait la mobilisation de 3 000 à 4 000 emplois supplémentaires. Dans la gendarmerie départementale, l'application de l'instruction provisoire de juin 2016 a entraîné une diminution de la durée moyenne du travail représentant l'équivalent de 4 000 ETPT.

Aussi, l'augmentation des heures non récupérées ainsi que la soutenabilité incertaine de la progression des coûts salariaux de la mission, appellent une nouvelle approche des réponses à apporter en matière de sécurité intérieure, qui ne peuvent plus reposer, comme actuellement, pour une large part, sur un modèle conjuguant augmentation des effectifs, dépassement de la durée du temps de travail réglementaire et attribution d'avantages catégoriels pour compenser l'exposition aux risques et la pénibilité des missions.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Au titre de la gestion 2016, la Cour formulait trois recommandations.

Malgré l'augmentation significative des crédits ouverts au profit de la mission *Sécurités*, des dépenses certaines n'ont pas été budgétées et, afin de permettre l'exécution des plans de renforcement gouvernementaux, la réserve de précaution a été affectée à des dépenses prévisibles. La recommandation de la Cour relative à l'affectation de la réserve de précaution aux seuls aléas de gestion est reconduite.

S'agissant des mises à disposition à titre gratuit de personnels non conformes aux textes, des situations anormales perdurent, notamment dans la police nationale. La recommandation de la Cour sur ce point est reconduite.

¹⁰ Donnée DRCPN.

Enfin, les dépenses fiscales dont bénéficie la mission *Sécurité* apparaissent encore incomplètement ou inexactement évaluées. La troisième recommandation ne peut donc qu'être maintenue également.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

À l'issue de l'examen de gestion budgétaire pour 2017, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. *établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion ;*

- 2. *mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes ;*

- 3. *rectifier les erreurs d'évaluation des dépenses fiscales déjà répertoriées et compléter les documents budgétaires des dépenses fiscales relatives à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT), à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police nationale ainsi qu'à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX) ;*

- 4. *afin de réduire les écarts constatés, faire converger progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la gendarmerie nationale d'ici 2022, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction..... | 13 |
| 1 LA MAITRISE DES DEPENSES | 16 |
| 1.1 Une programmation non équilibrée, malgré des crédits en forte croissance..... | 16 |
| 1.2 Une gestion des crédits marquée par l'importance des annulations | 23 |
| 1.3 Une dépense qui s'écarte significativement de l'objectif normé | 33 |
| 1.4 Une soutenabilité obérée par le coût des mesures salariales en faveur des policiers et des gendarmes | 34 |
| 2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE | 39 |
| 2.1 L'incidence des plans de renfort | 39 |
| 2.2 Une croissance soutenue des emplois, au prix de nombreuses difficultés | 40 |
| 2.3 Des dépenses de fonctionnement et d'équipement sous tension | 48 |
| 2.4 Des dépenses d'intervention stables malgré l'augmentation des crédits ouverts | 51 |
| 2.5 Un ralentissement de l'effort d'investissement | 53 |
| 2.6 Un financement des opérateurs maîtrisé..... | 58 |
| 2.7 Des dépenses fiscales toujours incomplètement recensées .. | 60 |
| 3 LA QUALITE DE LA GESTION | 62 |
| 3.1 Une conformité aux principes de la LOLF perfectible | 62 |
| 3.2 Une démarche de performance stable mais une qualité de service en-deçà des attentes..... | 63 |
| 4 DES RECOMMANDATIONS MAINTENUES | 66 |

Introduction

La mission *Sécurités*, dont l'objet est la protection et le secours des populations sur le territoire national, réunit, depuis 2014, les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, 176- *Police nationale*, 161- *Sécurité civile* et 207- *Sécurité et éducation routières*¹¹. Ce dernier programme ne comporte plus de dépenses de personnel depuis 2015. La mission relève entièrement du ministère de l'intérieur.

Dotée d'un budget de 19,5 Md€², la mission *Sécurités* finance près de 250 000 ETPT¹³, ce qui lui confère, après l'enseignement scolaire, la deuxième place au regard de l'importance de ses effectifs.

En 2017, le périmètre de la mission n'a pas été modifié de manière significative. Les dépenses fiscales, bien qu'encore incomplètement évaluées, restent proportionnellement modestes, de l'ordre de 100 M€, et portent essentiellement sur l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires et aux réservistes de la gendarmerie ainsi que sur l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux gendarmes mobiles et aux CRS. Les financements de l'État sont complétés d'attributions de produits et de fonds de concours d'un montant de 179 M€⁴, provenant essentiellement du remboursement de prestations de sécurité effectuées au profit de tiers (EDF, Banque de France, CEA) et de services d'ordre indemnisés.

En 2017, les forces de sécurité sont restées fortement sollicitées en raison des événements, comme la saison de feux de forêt d'une intensité particulière¹⁵ et les épisodes cycloniques survenus dans certaines

¹¹ Depuis 2013, le périmètre de la mission a connu des modifications significatives : En 2013, le programme 207- *Sécurité et éducation routières* a été incorporé à la mission *Sécurités*. En 2014, cette dernière a absorbé la mission *Sécurité civile*, fusionnée en un programme unique, et en 2015, les effectifs et les rémunérations correspondantes du programme 207- *Sécurité et éducation routières* ont été transférés au programme 216- *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, relevant de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE). Toute comparaison dans le temps de l'évolution des crédits ou des effectifs de la mission *Sécurités* doit donc tenir compte de ces variations de périmètre.

¹² 19 515 M€ de crédits de paiement (CP) ouverts en bi de finances initiale pour 2017.

¹³ 249 052 ETPT exécutés en 2017.

¹⁴ 178,56 M€ en AE et en CP pour l'ensemble de la mission.

¹⁵ En 2017, 19 700 ha de forêt ont brûlé, pour 7 576 ha en moyenne annuelle sur les dix dernières années (donnée provisoire : responsable de programme).

collectivités d'outre-mer, ainsi que du maintien d'un niveau élevé de risque, matérialisé par les attentats et les attaques terroristes des Champs-Élysées et de la gare Saint-Charles à Marseille, justifiant la prolongation de l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre 2017.

Face à ces menaces, le gouvernement a poursuivi la mise en œuvre des plans de renforcement des capacités décidés en 2015 et 2016¹⁶, se traduisant par un effort conjoint de recrutement et d'équipement. Ces différents plans devaient permettre le recrutement supplémentaire, en 2017, de près de 1 800 policiers, gendarmes et personnels de la sécurité civile¹⁷.

Pour faire face aux besoins nouveaux, la loi de finances pour 2017 a ouvert près de 960 M€ en autorisations d'engagement et 780 M€ en crédits de paiement supplémentaires par rapport à 2016, soit une augmentation, respectivement, de 5,1 % et de 4,2 %.

Les objectifs d'augmentation des effectifs et des dépenses d'équipement des forces ont été globalement menés à bien, à la faveur toutefois de pratiques budgétaires contestables ainsi que d'une mise sous tension des dispositifs de recrutement et de formation.

En outre, les policiers et les gendarmes ont obtenu, à la faveur de deux protocoles signés en avril 2016¹⁸, d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations, dont les coûts supplémentaires s'échelonnent au moins jusqu'en 2022. Ces coûts, qui ont commencé à déployer pleinement leurs effets en 2017, s'ajoutent à ceux résultant de la mise en œuvre du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) adopté en novembre 2015, applicable à l'ensemble des fonctions publiques, ainsi qu'à ceux de mesures catégorielles plus ponctuelles, telles de la revalorisation anticipée des indemnités journalières d'absence temporaire versées aux CRS et aux gendarmes mobiles¹⁹.

¹⁶ « Plan de lutte contre le terrorisme » (PLAT), présenté en avril 2015 ; « Pacte de sécurité » (PDS), annoncé en novembre 2015 ; « Plan de sécurité publique » (PSP), annoncé en octobre 2016.

¹⁷ Répartis, s'agissant du programme 176- *Police nationale*, à hauteur de 366 ETP au titre du PLAT, et de 1 365 ETP au titre du PDS. Le programme 152- *Gendarmerie nationale* bénéficiait de 55 ETP au titre du PLAT et le programme 161- *Sécurité civile* de 20 ETP au titre du PDS (Source : responsables de programme).

¹⁸ Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale, signé le 11 avril 2016, et le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale, signé le même jour.

¹⁹ Dont le montant passe de 30 € au 1^{er} janvier 2015 à 39 € au 1^{er} juillet 2017.

L'exercice 2017 apparaît ainsi comme un exercice de confirmation de l'effort initié en matière de recrutement et d'équipement des policiers et des gendarmes. Toutefois, des interrogations pèsent sur la viabilité à moyen terme des orientations choisies, tant la réalisation des objectifs paraît s'éloigner d'une trajectoire de dépenses soutenable, pour un surcroît d'efficacité opérationnelle encore incertain.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 Une programmation non équilibrée, malgré des crédits en forte croissance

1.1.1 Des modifications de périmètre mineures

Aucune mesure de débudgétisation n'affecte en 2017 les crédits de la mission *Sécurités* et les mesures de transfert adoptées en loi de finances initiale pour 2017 sont d'une incidence limitée, de 0,06 % des crédits de paiements ouverts (-11,3 M€ en CP).

Le mouvement le plus important concerne la reprise par le ministère de la justice des missions d'extraction et de transfèrement judiciaires, qui se poursuit en 2017, se traduisant par un transfert de 3,6 M€ pour la gendarmerie et 3,5 M€ pour la police (en CP) au profit du programme 107-*Administration pénitentiaire*.

1.1.2 Une programmation marquée par l'importance des mesures nouvelles

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017 étaient significativement supérieurs à ceux ouverts en 2016, de 5,1 % en autorisations d'engagement et de 4,2 % en crédits de paiement, les mesures nouvelles constituant l'essentiel de cette évolution.

L'analyse du passage de la loi de finances pour 2016 à la loi de finances pour 2017 fait ressortir l'importance des mesures nouvelles à hauteur de 701,6 M€ en CP pour l'ensemble de la mission.

En crédits hors titre 2, ces mesures sont principalement constituées par le plan de sécurité publique (PSP) prévoyant le renforcement des moyens d'équipement et de protection des policiers et des gendarmes, la rénovation des locaux et le recentrage des forces de l'ordre sur leur cœur de métier pour un montant fléché de près de 150 M€(en CP) pour les deux forces. Concernant les crédits de rémunération, les nouvelles mesures pérennes pesant sur les programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176-*Police nationale* représentent près de 530 M€ (en CP) au total, traduisant l'effet du schéma d'emplois pour 2016 et l'impact des mesures catégorielles (*cf. infra*).

Tableau n° 1 : Incidence des mesures nouvelles en loi de finances initiale pour 2017

| <i>En M€ et en CP</i> | LFI 2016 | Mesures de périmètre²⁰ | Évolution tendancielle | Mesures nouvelles | LFI 2017 |
|--|-----------------|--|-------------------------------|--------------------------|-----------------|
| Dépenses de T2 hors CAS- Pensions | 9 802,9 | -4,6 | 86,3 | 337,5 | 10 222,1 |
| <i>dont P161</i> | 117,7 | 0,1 | 0,4 | 10,3 | 128,4 |
| <i>dont P152</i> | 3 768,7 | -0,9 | -0,7 | 174,2 | 3 941,3 |
| <i>dont P176</i> | 5 916,6 | -3,8 | 86,6 | 153 | 6 152,4 |
| CAS- Pensions | 6 189,9 | -4,0 | 34,2 | 197,5 | 6 417,6 |
| <i>dont P161</i> | 50,5 | -0,1 | -0,2 | 2,1 | 52,3 |
| <i>dont P152</i> | 3 207,6 | -2,0 | -0,5 | 124,6 | 3 329,7 |
| <i>dont P176</i> | 2 931,8 | -1,9 | 34,9 | 70,8 | 3 035,6 |
| Dépenses hors titre 2 | 2 740,5 | -7,5 | -24,4 | 166,6 | 2 875,2 |
| <i>dont P207</i> | 39,0 | -0,2 | / | / | 38,8 |
| <i>dont P161</i> | 280,4 | / | -15,2 | 61,8 | 327,0 |
| <i>dont P152</i> | 1 319,3 | -1,1 | -9,2 | 28,8 | 1 337,8 |
| <i>dont P176</i> | 1 101,8 | -6,2 | / | 76 | 1 171,6 |
| Total mission | 18 733,3 | -16,1 | 96,1 | 701,6 | 19 514,9 |

Données : responsables de programme

La Cour relève, au sein des mesures nouvelles, la faiblesse de l'évaluation des économies structurelles (7,9 M€ en CP) ou non reconductibles (112 M€ en CP) prises en compte pour l'établissement de la maquette budgétaire pour 2017. En effet, un certain nombre de mesures de rationalisation mises en œuvre en 2017 au sein de la mission, comme la poursuite de la réorganisation du maillage territorial ou le déploiement du projet NEOGEND²¹ de la gendarmerie, le remplacement de gardes statiques par des gardes dynamiques ou la suppression de la garde statique

²⁰ Et de transfert.

²¹ Le projet NEOGEND vise à doter les forces de gendarmerie d'équipements numériques individuels qui faciliteront la constatation d'infractions, les interrogations de fichiers et l'accès aux messageries, notamment tactiques. À la fin de l'année 2017, environ 65 000 terminaux NEOGEND (smartphones et tablettes) avaient été livrés aux unités.

des préfectures par la police nationale²², ainsi que le transfert progressif au ministère de la justice des extractions judiciaires²³, ne donnent pas lieu à une évaluation des économies susceptibles d'être réalisées et qui seraient présentées en atténuation du coût des mesures nouvelles.

Tableau n° 2 : Passage de la LFI pour 2016 à la LFI pour 2017

| En M€ en CP | P152 | | P176 | | P161 | | P207 |
|---|--------|---------|---------|---------|-------|-------|------|
| | HT2 | T2* | HT2 | T2* | HT2 | T2* | HT2 |
| Crédits LFI pour 2016 (en CP) | 1319,3 | 6 976,2 | 1 101,8 | 8 848,4 | 280,4 | 168,2 | 39,0 |
| +/- Mesures de périmètre et transferts | -1,1 | - 2,9 | 69,8 | -5,7 | 0 | 0 | -0,2 |
| +/- Écart des attributions de produits et fonds de concours | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| + Évolution tendancielle | -9,2 | -1,2 | 0 | 121,4 | -15,2 | 0,2 | -0,1 |
| + Dépenses exceptionnelles | 137,1 | 0 | 0 | 1,0 | 26,3 | | 0 |
| -Nouvelles dépenses pérennes (dont rebasages) | 3,7 | 298,9 | 0 | 230,7 | 35,5 | 12,3 | 0 |
| -Économies non reconductibles | -112 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| -Économies structurelles | 0 | 0 | 0 | -7,9 | 0 | 0 | 0 |
| = crédits LFI pour 2017 (en CP) | 1337,8 | 7 271,0 | 1 171,6 | 9 188,0 | 327,0 | 180,7 | 38,8 |

Données : responsables de programme

* Contributions au CAS- Pensions comprises

Si l'augmentation des crédits hors dépenses de rémunération est plus particulièrement marquée en autorisations d'engagement (+10,8 %), leur progression en crédits de paiement (+4,7 %) se rapproche de celle des crédits de titre 2 (+4,1 %).

²² 37 préfectures gardées au 1^{er} janvier 2017 et 22 préfectures encore gardées au 31 décembre 2017, soit 153 ETP restitués (donnée : responsable de programme).

²³ Décidé en septembre 2010 mais ayant rencontré des difficultés de mise en œuvre. Une concertation interministérielle de février 2017 a fixé le terme de la reprise totale des extractions par l'administration pénitentiaire à novembre 2019 et un plan d'action a été établi dans une circulaire conjointe des deux ministres signée le 27 septembre 2017.

Tableau n° 3 : Crédits ouverts par programme en loi de finances initiale

| <i>En Md€</i> | 2016 | | 2017 | | Évolution 2017/2016 | |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P 152 | 8,45 | 8,29 | 8,81 | 8,61 | 4,3 % | 3,9 % |
| Titre 2 | 6,97 | 6,97 | 7,27 | 7,27 | 4,3 % | 4,3 % |
| Hors titre 2 | 1,48 | 1,32 | 1,54 | 1,34 | 4,1 % | 1,5 % |
| P 176 | 9,95 | 9,95 | 10,49 | 10,36 | 5,4 % | 4,1 % |
| Titre 2 | 8,85 | 8,85 | 9,19 | 9,19 | 3,8 % | 3,8 % |
| Hors titre 2 | 1,10 | 1,10 | 1,3 | 1,17 | 18,2 % | 6,4 % |
| P 161 | 0,41 | 0,45 | 0,47 | 0,51 | 14,6 % | 13,3 % |
| Titre 2 | 0,17 | 0,17 | 0,18 | 0,18 | 5,9 % | 5,9 % |
| Hors titre 2 | 0,25 | 0,28 | 0,29 | 0,33 | 16,0 % | 17,9 % |
| P 207 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | n.s. | n.s. |
| Hors titre 2 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | n.s. | n.s. |
| Mission | 18,85 | 18,73 | 19,81 | 19,51 | 5,1 % | 4,2 % |
| Titre 2 | 15,99 | 15,99 | 16,64 | 16,64 | 4,1 % | 4,1 % |
| Hors titre 2 | 2,86 | 2,74 | 3,17 | 2,87 | 10,8 % | 4,7 % |

Données : LFI pour 2017

1.1.3 Une programmation globalement déséquilibrée

Comme au cours des exercices précédents et contrairement à la réglementation²⁴ ainsi qu'aux instructions internes du ministère²⁵, il n'a pas été établi de document initial de répartition des crédits et des emplois (DRICE) et de document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) unique pour le ministère, ne favorisant pas une approche globale des hypothèses de gestion.

Malgré l'augmentation significative des crédits ouverts, notamment au titre des mesures nouvelles, la programmation soumise au visa, qui

²⁴ Notamment les articles 67 et 68 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

²⁵ L'instruction ministérielle du 1^{er} juin 2015 sur les modalités d'exercice de la fonction financière ministérielle précise expressément que le DRICE et le DPGECP sont « établis » par le RFFiM, en liaison avec les responsables de programme.

privilégiait la réalisation des plans gouvernementaux sur le respect des règles de budgétisation, excédait systématiquement, hormis pour les dépenses de personnel de la sécurité civile, les crédits disponibles.

Pour le programme 152- Gendarmerie nationale :

Le schéma d'emplois initial du programme était fixé à 255 ETP. Après prise en compte des transferts et des ajustements techniques²⁶, le schéma d'emplois prévisionnel s'établissait à 228 ETP. La prévision de consommation moyenne annuelle du plafond s'élevait à 98 527 ETPT, inférieure de 1 665 emplois par rapport au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2017 (100 192 ETPT).

La prévision de dépense correspondante, s'élevant à 7 362 M€, ne respectait pas le montant des crédits disponibles après application de la réserve de précaution (7 323 M€²⁷). En particulier, le financement de la montée en puissance de la garde nationale, évalué à 70 M€, conduisait à une impasse, faisant naître dès la programmation un besoin de dégel intégral de la réserve de précaution et d'ouverture de crédits hors CAS-*Pensions* pour 11 M€, ainsi qu'un dégel partiel à hauteur de 8 M€ s'agissant des crédits affectés au CAS-*Pensions*.

Pour les dépenses hors titre 2, la prévision de consommation s'établissait à 1 645 M€ en autorisations d'engagement et à 1 415 M€ en crédits de paiement, pour des crédits disponibles après régulation, respectivement de 1 526 M€ et de 1 322 M€. Les insuffisances de crédits identifiées portaient notamment sur l'immobilier (59 M€ en AE et 45 M€ en CP), le fonctionnement courant (18 M€ en AE et en CP), les moyens mobiles (12 M€ en AE et en CP) et les moyens lourds de projection (12 M€ en AE et en CP). Le besoin de financement devait être couvert par des reports d'autorisations d'engagement (10 M€) ainsi que par la levée de la mise en réserve (pour 110 M€ en AE et 93 M€ en CP). Celle-ci était constituée de crédits pris sur l'ensemble des postes de dépenses du programme, y compris ceux présentant un caractère prévisible, les loyers supportant une mise en réserve plus importante au sein des crédits consacrés à l'immobilier (*cf. infra*).

Ces éléments ont conduit le CBCM à émettre un avis défavorable sur la programmation des crédits de rémunération comme des crédits hors titre 2 du programme et à refuser de viser le DPGCEP.

²⁶ À la suite de la réunion interministérielle du 7 avril 2017, il a été décidé que la gendarmerie nationale était autorisée à déroger à son schéma d'emplois à hauteur de 85 ETP pour tenir compte des effectifs du peloton spécialisé de protection de la gendarmerie de Valduc, chargé de la protection de sites nucléaires, créé en août 2017.

²⁷ En comptabilisant des fonds de concours et attributions de produits pour 89 M€.

Pour le programme 176- Police nationale :

Le schéma d'emplois initial s'établissait à 2 031 ETP, dont 366 au titre du PLAT et 1 365 au titre du PDS. La prévision de consommation qui en résultait (148 546 ETPT) était inférieure de 533 ETPT au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale (149 079 ETPT).

La dépense correspondante, de 9 155 M€, excédait les crédits disponibles de 20 M€, hors contributions au CAS-*Pensions*, alors que, simultanément, la prévision de consommation des crédits affectés au CAS-*Pensions* présentait une sous exécution de 6 M€, sans que ce reliquat ne soit fongible. En particulier, la prévision de dépenses n'intégrait pas la montée en puissance de la garde nationale, estimée à 12 M€ par rapport à 2016²⁸.

La prévision de dépenses hors titre 2 du programme, y compris celles nécessaires à la mise en œuvre des plans de renforcement, s'établissait à 1 397 M€ en autorisations d'engagement et à 1 237 M€ en crédits de paiement.

Ces dépenses n'étaient que partiellement financées par les crédits disponibles²⁹ après application des mesures de régulation. Des dépenses récurrentes, comme l'indemnisation des gardiens de fourrière (pour 13 M€ en AE et en CP) n'étaient pas budgétées. Le besoin de financement, de 165 M€ en autorisations d'engagement et de 131 M€ en crédits de paiement, devait être couvert par des reports de crédits (pour 62 M€ en AE et 39 en CP) ainsi que par le dégel anticipé de la totalité de la réserve de précaution (pour 103 M€ en AE et 93 M€ en CP). Celle-ci était constituée de crédits pris sur l'ensemble des postes de dépenses du programme, y compris certaines dépenses inéluctables consacrées à l'immobilier et au fonctionnement courant (*cf. infra*).

Cette absence d'équilibre a conduit le CBCM à refuser de viser le DPGCEP et à émettre un avis défavorable sur la programmation des dépenses hors titre 2 du programme.

Pour le programme 161- Sécurité civile :

La prévision de schéma d'emplois du programme, de 20 ETP, était conforme au schéma initial, 20 recrutements étant prévus dans le cadre du

²⁸ La LFI 2017 prévoyait 27 M€ de crédits de rémunération pour la garde nationale sur la base de l'exécution 2016, alors que l'arbitrage interministériel rendu le 5 janvier 2017 fixait un objectif de 39 M€ de dépenses pour accompagner la montée en puissance de la garde nationale.

²⁹ Constitués de 1 231 M€ en AE et de 1 106 M€ en CP en intégrant une prévision de fonds de concours de 30 M€ en AE et en CP et divers mouvements dont un mouvement de fongibilité asymétrique de 0,6 M€ en AE et en CP.

PDS. Le plafond d'emplois prévisionnel (2 393 ETPT) respectait celui fixé en loi de finances initiale (2 450 ETPT).

La prévision de dépense correspondante respectait le montant des crédits disponibles (180 M€).

En revanche, les prévisions de dépenses hors titre 2, évaluées à 326 M€ en autorisations d'engagement et à 339 M€ en crédits de paiement, excédaient les ressources disponibles après régulation de 17 M€ pour les premières et de 16 M€ pour les seconds. Le financement complémentaire devait être assuré par le dégel partiel de la réserve de précaution.

Pour ce programme également, le CBCM a émis un avis défavorable sur la programmation des crédits hors titre 2.

Par ailleurs, en perspective de la création d'une réserve nationale de sécurité civile, les ressources du programme 161- *Sécurité civile* étaient abondées à hauteur de 3,6 M€ (en AE et en CP)³⁰. Le CBCM avait appelé l'attention du responsable de programme sur le suivi de l'évolution de cette dépense, la prévision de consommation n'excédant pas 0,4 M€. Au cours de l'exécution, les textes réglementaires d'application n'ayant pas abouti, aucun crédit n'a été utilisé au titre de ce dispositif, témoignant d'une fragilité dans la programmation.

Pour le programme 207- *Sécurité et éducation routières* :

A l'instar des autres programmes de la mission, la prévision de dépenses hors titre 2 du programme 207- *Sécurité et éducation routières* (40,3 M€ en AE et en CP) était supérieure au montant des crédits disponibles après régulation. L'insuffisance de crédits, à hauteur de 3,1 M€ en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, devait être couverte par le dégel total de la réserve de précaution, conduisant le CBCM à émettre un avis défavorable sur cette programmation.

Ces constats amènent la Cour à reconduire sa recommandation tenant à l'établissement d'une programmation qui comprenne l'ensemble des besoins inéluctables connus et qui respecte le principe d'affectation de la réserve de précaution au financement des seuls aléas de gestion.

³⁰ Dont 2,3 M€ de dépenses de titre 2 et 1,3 M€ hors titre 2. Ouverts par un amendement du Gouvernement (N°4271), ces crédits étaient destinés à permettre la création et la montée en puissance d'une réserve nationale constituée des réserves communales de sécurité civile et d'un vivier d'experts appelés à appuyer les préfetures et les collectivités locales dans la gestion des crises.

1.2 Une gestion des crédits marquée par l'importance des annulations

1.2.1 Une réserve de précaution largement mobilisée

Pour l'exercice 2017, le taux de mise en réserve était de 0,5 % pour les crédits de rémunération, en distinguant la fraction affectée au CAS-*Pensions* de la fraction hors CAS-*Pensions*, et de 8 % pour les autres crédits (hors réserve parlementaire), identique à celui appliqué en 2016.

Pour l'ensemble des programmes, conformément à l'arbitrage ministériel rendu le 9 janvier 2017, la mise en réserve a été appliquée de manière uniforme sur les crédits hors titre 2 votés en loi de finances. Ce choix conduisait les responsables de programme à positionner la réserve de précaution sur des dépenses présentant un caractère prévisible, tels que le fonctionnement courant et les loyers, en méconnaissance du principe selon lequel la réserve de précaution est destinée à couvrir les aléas de gestion.

Ce principe d'iso-répartition a connu des exceptions dans la mesure où le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale* a choisi de faire porter le gel sur les seuls loyers de droit commun³¹, au sein des crédits consacrés à l'immobilier, préservant les projets de construction. Par ailleurs, le responsable du programme 176- *Police nationale* a limité l'application du gel de précaution aux opérateurs ainsi qu'aux dépenses d'action sociale en faisant supporter une mise en réserve plus importante aux crédits consacrés au fonctionnement courant, aux moyens mobiles, à l'équipement et à l'immobilier.

³¹ Par opposition aux loyers budgétaires.

S'agissant du programme 161- *Sécurité civile*, la contribution au financement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) a fait l'objet d'un taux de mise en réserve différencié entre crédits de rémunération (83 % de la subvention) et autres crédits, traduisant une amélioration de la sincérité de la programmation³².

Les montants rendus libres pour emploi se sont établis, dans la gendarmerie nationale, à 40 % des crédits de paiement mis en réserve et à 38 % de ceux-ci dans la police nationale.

Tableau n° 4 : Évolution 2017 de la réserve de précaution de la mission *Sécurités*

| <i>En M€</i> | 152 | | 176 | | 161 | | 207 | | Mission | |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|---------|-------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Gel initial sur LFI | 159,8 | 143,4 | 149,1 | 138,4 | 18,8 | 21,9 | 3,1 | 3,1 | 330,8 | 306,8 |
| Surgels | 53,7 | 48,0 | 31,5 | 52,1 | 43,4 | 43,4 | 0,5 | 0,5 | 129,1 | 144,0 |
| Annulations prises sur la réserve | 111,4 | 90,0 | 133,3 | 110,3 | 40,0 | 40,0 | 3,6 | 3,6 | 288,3 | 243,9 |
| Dégels pour emploi | 77,0 | 76,3 | 41,8 | 74,7 | 17,3 | 20,4 | / | / | 136,1 | 169,4 |
| Dégels pour annulation en LFR | / | / | / | / | / | / | / | / | / | / |
| Solde | 25,1 | 25,1 | 5,5 | 5,5 | 4,9 | 4,9 | 0 | 0 | 35,5 | 37,5 |
| % d'annulation | 52,2% | 47,0% | 73,8% | 57,9% | 64,3% | 61,3% | 100% | 100% | 62,7% | 54,1% |
| % de restitution | 36,1% | 39,9% | 23,1% | 38,2% | 27,8% | 31,2% | 0% | 0% | 29,6% | 37,6% |

Données : Cour des comptes d'après responsables de programme et CBCM ministère de l'intérieur

³² Le responsable du programme 161- *Sécurité civile* contestait l'application d'un taux de 8% à la contribution au financement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) au motif que celle-ci se rapporte essentiellement à des dépenses de rémunération. L'article 12 de la LPFP 2014-2019 prévoyant la possibilité d'appliquer un taux de mise en réserve modulé pour les subventions pour charges de service public (SCSP), comportant une partie affectée aux dépenses de personnel, le budget spécial de la ville de Paris a été assimilé aux organismes visés. Pour l'application de cette mesure, la circulaire de la direction du budget du 13 août 2014 relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2015 précise que le CBCM doit alors être informé des modalités de calcul du taux pondéré et en mesure d'en vérifier l'assiette.

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, 25,7 M€ de crédits de rémunération ont été mobilisés sur la réserve en fin de gestion afin de financer une partie de la montée en puissance de la réserve opérationnelle, dans le cadre de la constitution d'une garde nationale. S'agissant des crédits autres que ceux de rémunération, la gendarmerie nationale a également bénéficié de plusieurs dégelés afin de couvrir les besoins de la réserve opérationnelle (13,6 M€ en AE et en CP), l'achat d'un hélicoptère (9,7 M€ en AE et 5,4 M€ en CP), les surcoûts d'activité de la gendarmerie mobile (15 M€ en AE et en CP), les primes d'alimentation des gendarmes adjoints volontaires (5 M€ en AE et en CP) ainsi que les loyers de droit commun (17,7 M€ en AE et 17 M€ en CP).

Par ailleurs, comme pour les autres programmes de la mission, la réserve de précaution du programme 152- *Gendarmerie nationale* a supporté intégralement l'annulation de crédits à laquelle a procédé le décret d'avance du 20 juillet 2017, à hauteur de 111,4 M€ d'autorisations d'engagement et 90 M€ de crédits de paiement. Le responsable de programme choisissait de faire porter l'annulation en priorité sur les crédits destinés aux loyers, à hauteur de 50,8 M€ (en CP), ainsi que sur des crédits de fonctionnement (27,1 M€ en CP) et d'investissement (12,1 M€ en CP), sans procéder à une véritable reprogrammation. Ce choix de gestion conduisait à une insuffisance de crédits pour couvrir les loyers, se traduisant par une augmentation des reports de charges (*cf. infra*) et l'alimentation d'une « dette loyers »³³.

Le programme 176- *Police nationale* a bénéficié en fin de gestion d'un dégel de la quasi-intégralité des crédits de rémunération hors CAS- *Pensions*, soit 30,4 M€. Pour les crédits hors titre 2, la mobilisation de la réserve de précaution a notamment permis de financer la garde nationale (1,6 M€ en AE et en CP), la mise en paiement des plans de renfort (16 M€ de CP), des achats d'équipements et de moyens de protection complémentaires (10 M€ de CP) ainsi que le surempli des CRS (5 M€ de CP). Par ailleurs, les crédits annulés par le décret d'avance du 20 juillet 2017, soit 133 M€ d'autorisations d'engagement et 110 M€ de crédits de paiement, ont été pris sur la réserve, répartis entre les dépenses relatives aux projets informatiques (25,7 M€ en AE et 25,9 M€ en CP), à l'immobilier (32 M€ en AE et 12 M€ en CP), à l'action sociale (3 M€ en AE et en CP) et au fonctionnement des services (72,4 M€ en AE et 69,1 M€ en CP).

Sur le programme 161- *Sécurité civile*, la réserve de précaution a également supporté l'intégralité de l'annulation de crédits à hauteur de 40

³³ La DGGN indique avoir engagé un audit sur la constitution et le montant de cette « dette ».

M€ (en AE et en CP) auquel a procédé le décret d'avance de juillet 2017, après un surgel préalable de 36,8 M€ (en AE et en CP) conduisant notamment à abandonner l'achat en 2017 d'un avion multi-rôles. Le programme a par la suite bénéficié du dégel intégral de la réserve de crédits hors titre 2, à hauteur de 16,7 M€ d'autorisations d'engagement et 19,8 M€ de crédits de paiement, afin de couvrir les surcoûts générés par la saison feux, plus marquée que les précédentes.

S'agissant du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, le surgel réalisé en avril a porté le pourcentage total de gel par rapport à la loi de finances initiale à 9 % (en AE et en CP). Le dégel intégral de la réserve de précaution, sollicité au titre des campagnes de communication, à hauteur de 3,6 M€, n'a pas été accordé, ces crédits ayant supporté l'intégralité de l'annulation prévue par le décret d'avance de juillet 2017.

L'exercice 2017 a été marqué par des annulations très significatives de crédits mis en réserve. Dans la gendarmerie, cette mesure de régulation budgétaire a été appliquée à des dépenses par nature obligatoires et devant être rattachées à l'exercice.

1.2.2 Des mouvements en cours de gestion à l'origine d'une augmentation des crédits disponibles

1.2.2.1 Des reports d'autorisations d'engagement bénéficiant principalement à la police nationale

Les reports (125,4 M€ en AE) représentent, en 2017, 0,6 % des autorisations d'engagement disponibles, en légère diminution par rapport à 2016 (134,4 M€ en AE).

Le programme 176- *Police nationale* contribue à titre principal aux reports de crédits, à raison de 60,1 M€ d'autorisations d'engagement et 32 M€ de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement reportées sont constituées notamment de 48,7 M€ d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), et de 9,5 M€ destinés à couvrir des dépenses sur le programme de la sécurité civile.

Dans la gendarmerie, 35 M€ d'autorisations d'engagement et 25 M€ de crédits de paiement, correspondant à des crédits de la réserve de précaution de 2016 n'ayant été ni dégelés ni annulés, ont été reportés sur 2017, ainsi que 8,1 M€ d'AENE principalement affectées à des opérations immobilières domaniales.

Le programme 161- *Sécurité civile* a bénéficié de 21,5 M€ de reports d'autorisations d'engagement en 2017, composés notamment d'impayés associés au maintien en condition opérationnelle des avions (6,3

M€), à l'équipement des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) et de la réserve nationale (1,1 M€) ainsi qu'au paiement de colonnes de renfort (2 M€).

1.2.2.2 Des fonds de concours et des attributions de produits stables

Les fonds de concours et les attributions de produits s'élèvent à 164 M€ en 2017 (en AE et en CP), stables par rapport à 2016 (166 M€).

Le montant des fonds de concours perçus par le programme 152- *Gendarmerie nationale* (7,7 M€ en AE et en CP) s'établit à un niveau supérieur à celui attendu (3,5 M€). Les attributions de produits s'élèvent à 122,5 M€ (en AE et en CP), dont 85,7 M€ en crédits de rémunération provenant de prestations effectuées au profit d'entreprises publiques ou parapubliques (EDF, Banque de France, SNCF).

Le programme 176- *Police nationale* a bénéficié de fonds de concours à hauteur de 16,2 M€, dont 8 M€ au titre d'une participation de l'Union européenne au fonctionnement de la police nationale³⁴, à un niveau supérieur à celui programmé (10,5 M€ en AE et en CP), ainsi que d'attributions de produits, pour 16,6 M€, provenant essentiellement de services d'ordre indemnisés.

En revanche, pour le programme 161- *Sécurité civile*, le montant des fonds de concours et des attributions de produits perçus (15,3 M€ en AE) est proche de celui attendu (17,2 M€).

1.2.2.3 Des virements et des transferts d'une incidence marginale

Les autorisations d'engagement de la mission ont été majorées de 11,9 M€ par les décrets de virement ou de transfert intervenus en 2017³⁵ et les crédits de paiement, de 9,8 M€. Le principal mouvement a pour objet un virement d'autorisations d'engagement de 4,6 M€ du programme 216- *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* au profit du programme

³⁴ Ce fonds de concours bénéficie de rattachements aux Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Fonds européen pour le retour (FR), Fonds de sécurité intérieure (FSI) ainsi qu'aux fonds Frontex, OLAF et Eurojust.

³⁵ Décrets de transfert n°2017-188 du 14 février 2017, n°2017-729 du 3 mai 2017, n°2017-906 du 5 mai 2017, n°2017-980 du 10 mai 2017, n°2017-1061 du 10 mai 2017, n°2011-1129 du 30 juin 2017, n°2017-1211 du 31 juillet 2017, n°2017-1425 du 2 octobre 2017, n°2017-1546 du 8 novembre 2017, n°2017-1562 du 14 novembre 2017, n°2017-1599 du 22 novembre 2017, n°2017-1614 du 27 novembre 2017, n°2017-1626 du 28 novembre 2017, n°2017-1628 du 28 novembre 2017 n°2017-1669 du 6 décembre 2017 et décrets de virement n°2017-315 du 10 mars 2017, n°2017-1625 du 28 novembre 2017 et n°2017-1629 du 28 novembre 2017.

176- *Police nationale*, correspondant aux crédits du plan Tourisme³⁶ permettant à la préfecture de police de Paris de financer le déploiement de caméras de surveillance dans des zones touristiques non pourvues.

³⁶ Crédits ouverts sur le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) par amendement au projet de loi de finances pour 2017 après les annonces du Premier ministre du 9 novembre 2016.

Tableau 5 : Mouvements 2017 des crédits de la mission

| En M€ | 176 | | 152 | | 161 | | 207 | | Mission | |
|---|-----------|-----------|----------|----------|--------|--------|-------|-------|------------|-----------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI | 10 493,73 | 10 359,61 | 8 814,59 | 8 608,77 | 469,69 | 507,75 | 38,83 | 38,83 | 19 816,84 | 19 514,96 |
| LFR | / | / | / | / | 22,63 | 19,33 | / | / | 22,63 | 19,33 |
| Total des mouvements de crédits, dont : | -34,80 | -42,04 | 66,77 | 70,15 | 9,40 | -11,80 | -2,80 | -3,50 | 38,57 | 12,81 |
| Reports | 60,08 | 32,00 | 43,11 | 25,00 | 21,48 | 0,27 | 0,70 | / | 125,37 | 57,27 |
| Virements | 4,08 | 4,12 | 0,31 | 0,35 | 0,26 | 0,27 | / | / | 4,65 | 4,74 |
| Transferts | 1,57 | -0,66 | 4,50 | 4,50 | 1,22 | 1,22 | / | / | 7,29 | 5,06 |
| Décrets d'avance | -133,35 | -110,32 | -111,45 | -90,00 | -28,89 | -28,89 | -3,61 | -3,61 | -277,30 | -232,82 |
| Décrets d'annulation | / | / | / | / | / | / | / | / | / | / |
| Fonds de concours | 16,22 | 16,22 | 7,77 | 7,77 | 14,94 | 14,94 | 0,02 | 0,02 | 38,95 | 38,95 |
| Attributions de produits | 16,60 | 16,60 | 122,53 | 122,53 | 0,39 | 0,39 | 0,09 | 0,09 | 139,61 | 139,61 |
| Total des crédits disponibles | 10 458,93 | 10 317,57 | 8 881,32 | 8 679,26 | 501,72 | 515,28 | 36,03 | 35,33 | 19 8778,04 | 19 547,17 |
| <i>Rappel des crédits disponibles 2016 à périmètre constant</i> | | | | | | | | | 19 056,13 | 18 852,95 |
| Crédits consommés | 10 397,93 | 10 311,20 | 8 844,22 | 8 653,63 | 483,03 | 507,68 | 35,12 | 35,33 | 19 760,30 | 19 507,84 |
| Solde | 61,00 | 6,37 | 37,10 | 25,63 | 18,69 | 7,59 | 0,91 | 0 | 117,7 | 39,59 |

Données : CHORUS

1.2.2.4 Des annulations largement supérieures aux ouvertures de crédits

Afin de financer des mesures relatives à l'allocation pour demandeur d'asile³⁷, le décret d'avance du 20 juillet 2017³⁸ a annulé 133 M€ d'autorisations d'engagement et 110 M€ de crédits de paiement sur le programme 176- *Police nationale* ainsi que 111,4 M€ d'autorisations d'engagement et 90 M€ de crédits de paiement sur le programme 152- *Gendarmerie nationale*. Les programmes 161- *Sécurité civile* et 207- *Sécurité et éducation routières* ont également été mis à contribution à hauteur, respectivement, de 40 M€ (en AE et en CP) et 3,6 M€ (en AE et en CP). Ces annulations ont porté intégralement sur des crédits mis en réserve (*cf. supra*).

Néanmoins, le décret d'avance du 30 novembre 2017 a procédé à l'ouverture de 14,7 M€ (en AE et en CP) au profit du programme 161- *Sécurité civile*, afin de couvrir les dépenses les plus urgentes résultant de l'épisode cyclonique Irma (aide d'urgence, réquisitions décidées localement, transports maritimes ou aériens à rembourser en priorité). Cette ouverture de crédits était partiellement gagée par des annulations sur le périmètre de la mission *Sécurités*, portant sur des crédits de rémunération du programme 161- *Sécurité civile*, à hauteur de 3,6 M€, et du programme 176- *Police nationale*, à hauteur de 0,3 M€.

Enfin, la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017 a ouvert 22,6 M€ d'autorisations d'engagement et 19,3 M€ de crédits de paiement sur le programme 161- *Sécurité civile*, également afin de couvrir les dépenses résultant du cyclone Irma.

³⁷ La Cour avait souligné dans son audit des finances publiques de 2017 une sous-budgétisation de cette allocation d'au moins 0,15 Md€ (Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017).

³⁸ Décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

**Tableau n° 5 : Ouvertures et annulations de crédits de la mission
Sécurités**

| En M€ | 152 | | 176 | | 161 | | 207 | | Mission | |
|---|--------|-------|----------------|----------------|--------------|--------------|------|------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Décret d'avance du 20 juillet 2017 <i>-dont titre 2</i> | -111,4 | -90,0 | -133,0 | -110,0 | -40,0 | -40,0 | -3,6 | -3,6 | -288,0 | -243,6 |
| Décret d'avance du 30 novembre 2017 <i>-dont titre 2</i> | / | / | -0,3 -0,3 | -0,3 -0,3 | 11,1 -3,6 | 11,1 -3,6 | / | / | 10,8 -3,9 | 10,8 -3,9 |
| LFR pour 2017 du 28 décembre 2017 <i>-dont titre 2</i> | / | / | / | / | 22,6 | 19,3 | / | / | 22,6 | 19,3 |
| Solde des annulations et des ouvertures <i>-dont titre 2</i> | -111,4 | -90,0 | -133,3 -0,3 | -110,3 -0,3 | -6,3 -3,6 | -9,6 -3,6 | -3,6 | -3,6 | -254,6 -3,9 | -213,5 -3,9 |

Données : Cour des comptes

Les annulations et les ouvertures de crédits ont porté essentiellement sur des crédits hors titre 2. Aucun crédit de rémunération n'a été ouvert en cours de gestion pour la mission *Sécurités*.

1.2.1 Un usage limité de la fongibilité asymétrique

Le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, indique avoir utilisé la fongibilité des crédits pour financer des dépenses d'investissement (titre 5) par des crédits de fonctionnement (titre 3) et d'intervention (titre 6), à hauteur respectivement de 24,9 M€ et 1,3 M€. Cette modification dans l'affectation des ressources en gestion est motivée par des retards dans la réalisation des supports juridiques d'achat, des changements de priorités opérationnelles ou les difficultés de programmation budgétaire tenant à la spécificité de certains matériels, notamment informatiques. Néanmoins, ces mouvements peuvent également être le signe d'une insuffisante précision de la programmation des crédits ou des référentiels budgétaires.

Le responsable du programme 161- *Sécurité civile* a également eu recours à la fongibilité des crédits pour exécuter en dépenses de fonctionnement certaines dépenses budgétées en dépenses d'investissement, notamment la partie non immobilisable des dépenses

relatives à certains projets d'investissement comme le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), pour un montant de 2,1 M€ (en CP).

Par ailleurs, le responsable du programme 176- *Police nationale* a fait usage de la fongibilité des crédits pour financer sur le titre 3 des dépenses d'action sociale initialement programmées en crédits d'intervention. En outre, il a également procédé à un mouvement de fongibilité asymétrique, à hauteur de 7,6 M€, essentiellement destiné à la prise en charge sur des crédits hors titre 2 des dépenses liées aux accidents et aux maladies professionnelles directement versées aux prestataires médicaux³⁹.

1.2.2 Un taux de consommation élevé

Le taux d'exécution des crédits disponibles est de 99,4 % des autorisations d'engagement et de 99,8 % des crédits de paiement, s'établissant à un niveau encore plus élevé que celui de 2016 (99 % des AE et 99,5 % des CP), s'expliquant par le suivi particulier dont les plans gouvernementaux ont fait l'objet, ainsi que par les annulations en cours de gestion.

Tableau n° 6 : Consommation des crédits de la mission *Sécurités*

| En M€ | 176 | | 152 | | 161 | | 207 | | Mission | |
|---|----------|----------|---------|---------|-------|-------|-------|------|----------|----------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI | 10 493,7 | 10 359,6 | 8 814,6 | 8 608,8 | 469,7 | 507,8 | 38,8 | 38,8 | 19 816,8 | 19 515,0 |
| Total des crédits disponibles | 10 458,9 | 10 317,6 | 8 881,3 | 8 679,3 | 501,7 | 515,3 | 36,0 | 35,3 | 19 878,0 | 19 547,2 |
| <i>Rappel des crédits disponibles 2016 à périmètre constant</i> | | | | | | | | | 19 056,1 | 18 852,9 |
| Crédits consommés | 10 397,9 | 10 311,2 | 8 844,2 | 8 653,6 | 483,0 | 507,7 | 35,1 | 35,3 | 19 760,3 | 19 507,8 |
| Solde | 61,00 | 6,37 | 37,10 | 25,63 | 18,69 | 7,59 | 0,91 | 0 | 117,7 | 39,59 |
| Taux de consommation | 99,4% | 99,9% | 99,6% | 99,7% | 96,3% | 98,5% | 97,5% | 100% | 99,4% | 99,8% |

Données : CHORUS

³⁹ Afin d'harmoniser les modalités d'imputation des frais médicaux au sein du ministère, le choix a été fait d'imputer les remboursements aux agents en titre 2 et les paiements directs aux professionnels de santé en hors titre 2.

Invités à apporter des précisions sur la structure de l'exécution, les responsables de programme n'ont pas été en mesure de reconstituer l'écart entre la LFI et l'exécution de manière cohérente au regard des données du tableau n°6 ci-dessus.

1.3 Une dépense qui s'écarte significativement de l'objectif normé

Tout en reconnaissant le caractère prioritaire du secteur de la sécurité, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁴⁰ fixe à 12,18 Md€ le plafond de crédits de paiement hors contributions au CAS- *Pensions*, de la mission *Sécurité*, susceptibles d'être exécutés en 2017⁴¹.

Les crédits exécutés, hors contributions au CAS- *Pensions*, s'établissent à 12 906 M€, dépassant l'objectif normé de dépenses de la mission de près de 730 M€, soit 5,7 %.

Les arbitrages politiques effectués en 2015 et 2016 au titre des plans de renfort et des mesures de revalorisation salariale, dont certains répondaient à des besoins nouveaux nés dans le contexte de menace terroriste, ont donc conduit à un dépassement du plafond de dépenses prévu par la programmation pluriannuelle des finances publiques.

Tableau n° 7 : Comparaison de l'exécution 2017 avec l'objectif de dépenses pour la mission *Sécurité* fixé par la LPFP pour 2014-2019

En CP

| | |
|---|---------------|
| Norme LPFP 2014-2019 pour la mission (a) | 12 180 M€ |
| Mesures de périmètre et de transfert (b) | -47 M€ |
| Norme LPFP au format 2017 (I = a+b) | 12 133 M€ |
| Exécution 2017 (c) | 19 508 M€ |
| Fonds de concours et attributions de produits (d) | 178 M€ |
| Contribution au CAS- <i>Pensions</i> (e) | 6 424 M€ |
| Exécution 2017 hors fonds de concours et contributions au CAS- <i>Pensions</i> (II = c-d-e) | 12 906 M€ |
| Écart entre l'exécution et le plafond de dépenses fixé par la LPFP (III= II-I) | 726 M€ |

Données : LPFP pour 2014-2019, CHORUS et responsables de programmes

⁴⁰ Loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

⁴¹ Plafond de crédits de paiement au format de la loi de finances initiale pour 2015.

Les crédits de la mission *Sécurités* exécutés en 2017, hors contributions au CAS- *Pensions*, affichent une progression de 5,2 % par rapport à 2016 (4 % en prenant en compte les contributions au CAS- *Pensions*), très éloignée de l'objectif d'évolution en valeur de la norme de dépense de l'État, qui devait reculer, en 2017, de 1,84 %⁴².

**Tableau n° 8 : Évolution 2016 – 2017 des dépenses de la mission
*Sécurités***

| En CP en M€ | Exécution CAS compris | | | Exécution hors CAS et attributions de produits et fonds de concours ⁴³ | | |
|----------------|-----------------------|------------------|--------------|---|------------------|--------------|
| | 2016 | 2017 | Évolution | 2016 | 2017 | Évolution |
| P 207 | 31,91 | 35,33 | 10,7 % | 31,86 | 35,33 | 10,9 % |
| P 161 | 454,20 | 507,68 | 11,8 % | 393,84 | 458,07 | 16,3 % |
| P 152 | 8 308,26 | 8 653,63 | 4,2 % | 5 118,66 | 5 308,37 | 3,7 % |
| P 176 | 9 957,78 | 10 311,20 | 3,5 % | 7 012,64 | 7 281,80 | 3,8 % |
| Mission | 18 752,15 | 19 507,84 | 4,0 % | 12 436,70 | 13 083,58 | 5,2 % |

Données : CHORUS

1.4 Une soutenabilité obérée par le coût des mesures salariales en faveur des policiers et des gendarmes

Les échéances de court terme de la mission augmentent, notamment sous l'effet de décisions de report de charges sur l'exercice 2018 prises afin de faciliter finalement le respect de l'autorisation budgétaire.

Selon les données fournies par le contrôleur budgétaire ministériel, les charges à payer à la clôture de l'exercice diminuent de 12 %, à 170 M€. Leur diminution, effective pour les deux principaux programmes de la mission, est plus particulièrement notable pour le programme 176- *Police nationale* (-35 M€), tandis que le programme 152-*Gendarmerie nationale*

⁴² La norme de dépense en valeur correspond à l'ensemble des dépenses du budget général, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS- *Pensions*. Cet agrégat, exprimé en euros courants, devait, s'agissant de l'État, diminuer de 280,67 Md€ en 2016 à 275,51 Md€ en 2017 (article 8 de la LFP pour les années 2014-2019, précitée).

⁴³ Considérés comme étant équivalents en exécution au montant des attributions de produits et des fonds de concours perçus.

contribue à titre principal aux charges à payer, alimentées par des reports de loyers et de dépenses d'entretien du matériel et du casernement.

Tableau n° 9 : Charges à payer à la clôture de l'exercice

| En M€ | P 152 | P 176 | P161 | P 207 | Mission |
|-------------------------|-------|-------|------|-------|---------|
| 2016 | 98,0 | 95,3 | 15,2 | 0,8 | 194,2 |
| 2017 | 88,4 | 60,9 | 20,5 | 0,8 | 170,6 |
| Progression 2016 – 2017 | | | | | -12,1 % |

Données : CBCM ministère de l'intérieur

Les responsables de programme n'ont pas été mesure de communiquer à la Cour des données cohérentes concernant le niveau des reports de charges, faute de définition partagée.

Les engagements à moyen terme de la mission diminuent de près de 50 % s'agissant des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) reportées sur l'exercice suivant (68 M€), mais progressent de 12,3 % pour les restes à payer à la clôture de l'exercice (2,2 Md€). Ces derniers augmentent significativement pour la gendarmerie nationale, de 22 % par rapport à 2016, principalement au titre de dépenses consacrées à l'immobilier (767 M€), l'informatique (83 M€), l'équipement (81 M€) et aux moyens mobiles (61 M€).

Tableau n° 10 : Montant des AENE en fin d'exercice

| En M€ | P 152 | P 176 | P161 | P 207 | Mission |
|-------------------------|-------|-------|------|-------|---------|
| 2016 | 63,1 | 52,6 | 21,5 | 0,7 | 137,9 |
| 2017 | 6,5 | 51,0 | 9,9 | 0,8 | 68,2 |
| Progression 2016 - 2017 | | | | | -50,5 % |

Données : CBCM ministère de l'intérieur

Tableau n° 11 : Montant des restes à payer en fin d'exercice

| En M€ | P 152 | P 176 | P161 | P 207 | Mission |
|-------------------------|---------|-------|-------|-------|---------|
| 2016 | 869,6 | 781,8 | 292,0 | 8,2 | 1 951,5 |
| 2017 | 1 060,9 | 868,5 | 256,4 | 6,1 | 2 191,9 |
| Progression 2016 - 2017 | | | | | 12,3 % |

Données : responsables de programme

Mais le principal risque pesant sur la soutenabilité des dépenses de la mission *Sécurité* réside dans le poids des mesures de revalorisation salariale, générales⁴⁴ et catégorielles⁴⁵, accordées en 2016, dont le coût supplémentaire par rapport au montant des dépenses exécutées en 2016, hors contribution au CAS- *Pensions*, s'est élevé à plus de 200 M€ en 2017.

Tableau n° 12 : Coût des mesures salariales et de carrière en faveur des policiers et des gendarmes en 2017 (hors CAS- *Pensions*)

| <i>En M€</i> | Coûts PPCR | Coûts hors PPCR | Revalorisation du point d'indice | Total |
|----------------|------------|-----------------|----------------------------------|-------|
| P 152 | 18,0 | 46,1 | 28,2 | 92,3 |
| P 176 | 29,9 | 49,8 | 40,5 | 120,2 |
| Mission | 47,9 | 95,9 | 68,7 | 212,5 |

Données : responsables de programme

Selon les protocoles conclus en 2016, les policiers et les gendarmes bénéficient de mesures indiciaires, indemnitaires et de carrière, complémentaires à celles nécessaires à la transposition aux différents corps de la police et de la gendarmerie du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations de 2015 (PPCR). Comme relevé par la Cour⁴⁶, l'ensemble de ces mesures catégorielles ont un coût annuel estimé par le ministère de l'Intérieur à près de 480 M€ en 2021.

⁴⁴ Réévaluation du point d'indice au 1^{er} juillet 1016.

⁴⁵ Protocole PPCR, protocoles d'avril 2016 ainsi que revalorisation de l'IJAT.

⁴⁶ Référé au Premier ministre du 13 mars 2018 sur les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales.

Tableau n° 13 : Coûts annuels supplémentaires liés aux protocoles de 2016 (hors contributions au CAS- Pensions)

| <i>En M€</i> | 2016 | 2017 ⁴⁷ | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Coût annuel en 2021 |
|------------------------------|------------|--------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|---------------------|
| Gendarmerie nationale | 3,5 | 64,1 | 65,8 | 68,1 | 12,6 | 0,5 | 214,6 |
| <i>Dont coûts hors PPCR</i> | 3,5 | 46,1 | 32,9 | 25,6 | 12,3 | 0,5 | 120,9 |
| <i>Dont coûts PPCR</i> | / | 18,0 | 32,9 | 42,5 | 0,3 | / | 93,7 |
| Police nationale | 4,4 | 79,7 | 59,1 | 80,5 | 26,4 | 19,1 | 269,2 |
| <i>Dont coûts hors PPCR</i> | 3,1 | 49,8 | 27,5 | 24,9 | 23 | 19,1 | 147,4 |
| <i>Dont coûts PPCR</i> | 1,3 | 29,9 | 31,6 | 55,6 | 3,4 | / | 121,8 |
| Total | 7,9 | 143,8 | 124,9 | 148,6 | 39,0 | 13,6 | 483,8 |

Données : Cour des comptes d'après responsables de programme

La Cour relève la prépondérance des mesures indemnitaires au sein du coût des protocoles de 2016. De plus, ceux-ci prévoient des avancements massifs par repyramidage des corps, augmentant mécaniquement la part des gradés les plus élevés.

Par ailleurs, la mise en œuvre des protocoles de 2016 devrait s'accompagner de la création de 10 000 emplois supplémentaires au cours de la période 2018-2022⁴⁸, soit 7 500 emplois dans la police et 2 500 dans la gendarmerie. En 2018, le coût de ces créations d'emplois est estimé par le ministère de l'intérieur à 73,6 M€ (effet en année pleine du schéma d'emplois de 2017 et schéma d'emplois de 2018). Il devrait atteindre 328 M€ pour les années 2018 à 2022 selon les données fournies à la Cour par le ministère de l'intérieur⁴⁹.

Au total, la conjugaison du plan de renforcement des effectifs et des mesures résultant des protocoles de 2016 constitue un effort budgétaire considérable pour la mission *Sécurité*. Selon l'administration, les dépenses de rémunération de la police et de la gendarmerie devraient ainsi augmenter de plus de 920 M€, soit de 9,5 %, entre 2016 et 2022.

⁴⁷ Les données pour 2017 constituent une actualisation de l'estimation figurant dans le référé précité de la Cour, conduisant à majorer le coût annuel total en 2021 de 5,8 M€ par rapport à cette dernière publication.

⁴⁸ Conformément à la décision annoncée par le Président de la République.

⁴⁹ À raison respectivement de 243,7 M€ dans la police et de 84,7 M€ dans la gendarmerie.

Dans ces conditions, la Cour s'interroge sur la capacité du ministère de l'intérieur à respecter la trajectoire financière de la mission *Sécurité* prévue par le Parlement dans le cadre de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques. En effet, l'article 15 de cette loi a arrêté à 13,66 Md€ en 2020, hors CAS *Pensions*, le plafond des crédits alloués à la mission *Sécurité*, soit une progression de 0,55 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2017.

Le risque pesant sur la soutenabilité de la mission est aggravé par l'évolution défavorable du stock d'heures supplémentaires récupérables des personnels de la police nationale. Si l'administration n'a pas encore achevé leur recensement au 31 décembre 2017, ce stock s'élevait en 2016 à 21,4 millions d'heures, représentant un volume de 13 000 ETPT⁵⁰.

Par ailleurs, la réorganisation, en cours, de l'organisation du temps de travail au sein de la police comme de la gendarmerie nationale⁵¹, notamment pour s'assurer de la conformité de celle-ci à la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, apparaît comme un facteur de diminution de la disponibilité des policiers et des gendarmes. Dans la police, la mise en place dans l'ensemble des services de sécurité publique du cycle horaire de la « vacation forte » nécessiterait la mobilisation de 3 000 à 4 000 emplois supplémentaires de policiers⁵². Dans la gendarmerie, la mise en place de l'instruction provisoire de juin 2016 dans les groupements départementaux a d'ores et déjà entraîné une diminution de la durée moyenne du travail représentant l'équivalent de 4 000 ETPT⁵³.

⁵⁰ 13 316 ETPT, sur la base du volume horaire annuel légal de 1 607 heures.

⁵¹ Des nouveaux cycles horaires, notamment celui de la « vacation forte », sont expérimentés dans les services de la police nationale et la gendarmerie a abrogé la circulaire n°1000 du 9 mai 2011 relative au temps d'activité et aux positions de service des militaires d'active de la gendarmerie nationale pour lui substituer une instruction provisoire (du 8 juin 2016) instituant une période de repos physiologique journalier de 11 heures par période d'activité de 24 heures.

⁵² Donnée : DGPN (*cf. référé précité*).

⁵³ Diminution de 24 minutes, soit une durée moyenne de 7 heures 58 par jour, mesurée entre le 1^{er} novembre 2016 et le 30 octobre 2017, au lieu de 8 heures 22 au cours de la même période un an plus tôt (*donnée : référé précité*).

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 L'incidence des plans de renfort

L'exécution de la mission *Sécurité* en 2017 a été marquée par la fin du déploiement du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) et du pacte de sécurité (PDS), initiés en 2015, ainsi que par la réalisation du plan de sécurité publique (PSP), annoncé en octobre 2016. Ces plans font l'objet d'axes de suivi spécifiques des dépenses (hors titre 2) dans le système d'information financier de l'État, *CHORUS*⁵⁴.

Tableau n° 14 : Exécution des crédits du PLAT, du PDS et du PSP en 2017

| En CP et en M€ | | PLAT | | PDS | | PSP | |
|---------------------------------|---------------------|------|-------|-------|-------|-----|-------|
| | | T2* | HT2 | T2* | HT2 | T2* | HT2 |
| Crédits fléchés pour 2017 | P161 | / | / | 1,2 | 31,8 | | / |
| | P152 | 4,2 | 5,1 | / | 60,0 | | 71,8 |
| | P176 | 27,1 | 22,4 | 82,1 | 104 | | 76,0 |
| | Total | 31,3 | 27,5 | 83,3 | 195,8 | | 147,8 |
| Crédits exécutés en 2017 | P161 | / | / | 1,0 | 5,2 | | / |
| | P152 | 4,2 | 4,9 | / | 45 | | 69,3 |
| | P176 | 27,1 | 19,2 | 82,1 | 87 | | 72,6 |
| | Total | 31,3 | 24,1 | 83,1 | 137,2 | | 141,9 |
| | Taux d'exécution | 100% | 87,6% | 99,8% | 70,1% | | 96,0% |

* : Y compris contributions au CAS- Pensions

Données : responsables de programme

⁵⁴ Le PLAT et le PDS (ou PLAT 2) sont toutefois confondus en un axe de suivi unique.

2.2 Une croissance soutenue des emplois, au prix de nombreuses difficultés

Les dépenses de rémunération représentent 85,5 % des crédits de la mission *Sécurités* exécutés en 2017, en croissance de 4,2 % en montant par rapport à 2016.

Tableau n° 15 : Exécution des crédits de rémunération* de la mission *Sécurités*

| <i>En CP et en M€</i> | P 161 | P 152 | P176 | Mission |
|-----------------------|--------------|--------------|-------------|----------------|
| 2016 | 167,1 | 6 998,2 | 8 837,9 | 16 003,2 |
| 2017 | 172,0 | 7 331,6 | 9 174,3 | 16 677,9 |
| Variation | 2,9 % | 4,8 % | 3,8 % | 4,2 % |

Données : CHORUS

(*) Contribution au CAS- Pensions comprise

Les plans gouvernementaux prévoyaient le recrutement supplémentaire de près de 1 800 policiers, gendarmes et personnels de la sécurité civile en 2017, au titre des dernières tranches de recrutement du PLAT et du PDS.

Tableau n° 16 : Répartition des recrutements prévus en 2017 par les plans de renfort

| <i>En ETP</i> | P 152 | P 176 | P 161 | Mission |
|---------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| PLAT | 55 | 366 | / | 428 |
| PDS | / | 1365 | 20 | 1 409 |
| Total | 55 | 1 731 | 20 | 1 806 |
| Réalisé | 55 | 1 762 | 19 | 1 836 |

Données : responsables de programme

Le schéma d'emplois de la mission s'établissait à 2 306 ETP. Les crédits de rémunération ouverts pour le financer en loi de finances initiale pour 2017 progressaient de 4,1 % par rapport à 2016, à 16 639,69 M€, dans une proportion supérieure à celle du plafond d'emplois de la mission, fixé à 251 721 ETPT, en croissance de 1 % par rapport à 2016.

2.2.1 La difficile réalisation du schéma d'emplois

Le schéma d'emplois réalisé en 2017 par la mission *Sécurités* (2 284 ETP) est proche de celui prévu en loi de finances initiale (2 306 ETP). Il se situe à un niveau intermédiaire en comparaison des schémas d'emplois de faible ampleur, voire déflationnistes, réalisés de 2013 à 2015, et le schéma d'emplois en nette rupture exécuté en 2016 (4 730 ETP).

Tableau n° 17 : Évolution 2013-2016 de l'exécution des schémas d'emplois de la mission *Sécurités*⁵⁵

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| -26 ETP | 971 ETP | 773 ETP | 4 730 ETP | 2 284 ETP |

Données : RAP 2013 à 2016 et responsables de programme

La réalisation du schéma d'emplois de 2017 est principalement imputable au programme 176- *Police nationale* (2 031 ETP), le programme 152- *Gendarmerie nationale* ayant réalisé un schéma d'emplois de moindre importance (233 ETP).

Dès le début de l'année 2017, un risque de sous-exécution du schéma d'emplois est apparu du fait d'un nombre de sorties et de mobilités supérieur aux prévisions, notamment dans la catégorie des adjoints de sécurité. En outre, le concours de commissaires est resté infructueux, faute de candidats de qualité. Le schéma d'emplois n'a pu être rempli qu'en ouvrant des recrutements supplémentaires de gardiens de la paix et d'adjoints de sécurité, en septembre puis en décembre. Les recrutements prévus par les plans affichent une sur-réalisation de 31 ETP dans la police nationale, provenant d'un reliquat de l'année 2016 reporté sur l'année 2017, soit 7 ETP pour le PLAT et 24 pour le PDS⁵⁶.

Dans la gendarmerie, si le schéma d'emplois initial n'est pas atteint (-22 ETP), le schéma d'emplois réalisé affiche un solde excédentaire de 5 ETP par rapport à la prévision après transferts et corrections techniques (228 ETP).

⁵⁵ À périmètre constant

⁵⁶ Données : responsable de programme.

Tableau n° 18 : Réalisation du schéma d'emplois de la mission
Sécurités

| | P 161 | | P 152 | | P 176 | | Mission |
|-------------------------|-----------|-----------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| | LFI | Exécution | LFI | Exécution | LFI | Exécution | Exécution |
| Sorties | 422 | 485 | 10 017 | 11 618 | 7 757 | 10 801 | 22 904 |
| <i>dont retraites</i> | 83 | 61 | 2 800 | 3 235 | 2 895 | 2 868 | 6 164 |
| Entrées | 402 | 505 | 10 272 | 11 851 | 9 788 | 12 832 | 25 188 |
| Schéma d'emplois | 20 | 20 | 255 | 233 | 2 031 | 2 031 | 2 284 |

Données : responsables de programme

La mise en œuvre du schéma d'emplois de la mission a nécessité un effort particulier des filières de formation. Pour faire face aux recrutements accrus, les durées de scolarité ont été réduites, comme en 2016, de 12 à 8 mois pour les gendarmes et de 12 à 9,5 mois pour les policiers⁵⁷. La formation en école a même été limitée à six mois pour les sous-officiers de gendarmerie auparavant gendarmes adjoints volontaires (GAV) ainsi que pour les gardiens de la paix auparavant adjoints de sécurité (ADS). Les responsables indiquent qu'une telle organisation, destinée à faciliter l'absorption des plans de renfort, ne peut être envisagée comme une solution pérenne et prévoient, dès 2018, un retour à des cycles de formation plus longs.

En pratique, les adjoints de sécurité et les gendarmes adjoints volontaires constituent une part significative des recrutements en raison de la souplesse de gestion qu'autorise leur statut de contractuels, facilitant la réalisation du schéma d'emplois. À cet égard, l'arrêt des recrutements d'ADS en contrat d'accompagnement pour l'emploi (ADS-CAE), à partir de novembre 2017, marque la fin d'une facilité de gestion, dont l'impact en crédits pour 2018 devrait être de 11 M€⁵⁸.

⁵⁷ Données : Rapport IGA-IGF « Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales », février 2017.

⁵⁸ Le contrat CAE était exonéré des cotisations patronales et des allocations familiales et son coût pris en charge à hauteur de 70 % par les ministères sociaux (supporté par les crédits de la mission *Travail et emploi*). Fin 2017, la conversion de 300 ADS-CAE en ADS « classiques » a été décidée par le responsable de programme (*donnée : CBCM*).

2.2.2 Des écarts persistants avec le plafond d'emplois voté

Le plafond d'emplois de la mission *Sécurités* exécuté, de 249 451 ETPT, reste inférieur de plus de 2 200 ETPT à celui fixé en loi de finances initiale. La persistance de cet écart en 2017 était prévisible dès lors que l'augmentation du plafond d'emplois de la mission *Sécurités* par rapport à 2016, de 2 453 ETPT, ne pouvait être honorée par la réalisation d'un schéma d'emplois fixé à 2 306 ETP et alors qu'une majorité des recrutements intervient en cours d'année. Pour autant, une réduction de l'écart entre plafonds d'emplois voté et exécuté est notable en 2017, par rapport au niveau atteint en 2016 (-5 413 ETPT), expliquant que le plafond d'emplois exécuté progresse de 5 596 ETPT par rapport à 2016 alors que le plafond voté n'augmentait que de 2 453 ETPT. Cette évolution traduit notamment l'effet en année pleine du schéma d'emplois pour 2016.

Tableau n° 19 : Évolution du plafond d'emplois

| En ETPT | | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------|---------------|---------------|---------------|
| Plafond LFI | P 152 | 97 215 | 99 790 | 100 192 |
| | P 176 | 145 197 | 147 076 | 149 079 |
| | P 161 | 2 404 | 2 402 | 2 450 |
| | Mission | 244 816 | 249 268 | 251 721 |
| Exécution | P 152 | 95 448 | 95 906 | 98 924 |
| | P 176 | 143 982 | 145 570 | 148 116 |
| | P 161 | 2 382 | 2 379 | 2 411 |
| | Mission | 241 852 | 243 855 | 249 451 |
| Écart entre le plafond et l'exécution | | -2 964 | -5 413 | -2 270 |

Données : LFI pour 2017 et RAP 2017

Si l'écart par rapport au plafond d'emplois voté reste légèrement plus sensible dans la gendarmerie (-1 268 ETPT) que dans la police (-963 ETPT), le programme 152- *Gendarmerie nationale* se conforme désormais aux règles de décompte des emplois publics exprimés en ETPT, permettant de mieux prendre en compte l'impact des schémas d'emplois⁵⁹.

⁵⁹ Par convention, la gendarmerie considérait, jusqu'en 2016, que les recrutements de l'année prenaient effet au 1^{er} janvier, pour une quotité de travail toujours égale à 100 %, posant ainsi le principe d'une équivalence (non réalisée dans les faits) entre ETP du schéma d'emplois et ETPT du plafond d'emplois, conduisant à majorer chaque année ce dernier du nombre d'ETP prévu au schéma d'emplois et alimentant ainsi

Néanmoins, l'écart entre le plafond d'emplois voté et celui réalisé devrait, en l'absence de mesures d'ajustement, perdurer⁶⁰, altérant la lisibilité de l'information budgétaire

La Cour recommande donc, comme elle en a déjà eu l'occasion en 2013⁶¹, d'adopter des mesures d'ajustement permettant de rapprocher le plafond d'emplois voté en loi de finances de celui effectivement susceptible d'être exécuté par la mission, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁶².

2.2.3 Une tension persistante sur les crédits de personnel

Concernant le programme 176- *Police nationale*, malgré des crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale pour 2017 en augmentation de 640 M€ par rapport à l'exécution de 2016⁶³, le CBCM, constatant, dès le premier compte-rendu de gestion de mi-année, une insuffisance de crédits disponibles de 19,3 M€ pour financer les recrutements de gardiens de la paix, refusait de viser l'ouverture des concours correspondants⁶⁴. Le risque de dépassement de l'autorisation budgétaire après dégel de la réserve de précaution, évalué à 1 M€ par la programmation initiale des crédits, n'a été écarté qu'au prix d'un report au 1^{er} avril 2017 de la date d'effet de certaines mesures catégorielles prévues par le protocole d'avril 2016. En revanche, le surcoût lié à la montée en puissance de la garde nationale, évalué à 12 M€ en début de gestion, se résorbait du fait de nouveaux arbitrages retenant une cible d'exécution de 32 M€, contre 39 M€ initialement prévus, faisant subsister une sur-exécution de 5 M€ par rapport à la budgétisation en loi de finances initiale.

artificiellement, ce que la gendarmerie a pu appeler abusivement des « trous à emplois ».

⁶⁰ Ce nouveau mode de comptabilisation laisse subsister un écart entre le plafond d'emplois de la gendarmerie et ses effectifs réels, que l'IGF et l'IGA ont estimé à 1 305 ETPT au 31 décembre 2012 (*donnée : rapport des inspections précité*).

⁶¹ Dans son rapport public « Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail », mars 2013.

⁶² Selon cet article de la LPFP, à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiales, spécialisé par ministère, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

⁶³ 16 003,2 M€ exécutés en 2016 (en AE et en CP). Données *CHORUS*.

⁶⁴ Conformément aux dispositions de l'article 92 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, l'insuffisance de crédits était évaluée par le premier compte-rendu de gestion à 31,2 M€ (hors CAS- *Pensions*)⁶⁵, notamment en raison du surcoût lié à la montée en charge de la garde nationale⁶⁶, conduisant également le CBCM à refuser de viser les actes de recrutement.

Afin de ne pas compromettre la réalisation des engagements gouvernementaux en matière de créations d'emplois dans les forces de sécurité intérieure, le ministre chargé du budget a expressément autorisé, le 20 juillet 2017, le CBCM à viser l'ensemble des mesures de recrutement qui lui étaient soumises. Contrairement à la pratique adoptée en 2016, cette autorisation ne prévoyait pas la nécessité d'autorisations expresses du ministre chargé du budget pour les recrutements ultérieurs les plus importants.

Les insuffisances de crédits ont été financées par le dégel de la réserve de précaution portant sur les crédits de titre 2 hors CAS- *Pensions* à hauteur, respectivement, de 30,4 M€ pour le programme 176- *Police nationale* et de 25,7 M€ au profit du programme 152-*Gendarmerie nationale* (cf. *supra*).

⁶⁵ Insuffisance susceptible d'entraîner un dépassement de l'autorisation budgétaire de 5,5 M€, dès lors qu'elle ne pouvait être couverte en totalité par le dégel de la réserve de précaution sur le titre 2 hors CAS- *Pensions* (25,7 M€).

⁶⁶ Un arbitrage interministériel rendu le 5 janvier 2017 conduisait à abonder en gestion le programme 152- *Gendarmerie nationale* à hauteur de 36,7 M€ de crédits de titre 2 pour accompagner le déploiement de la garde nationale, s'ajoutant aux 62 M€ de crédits ouverts en LFI.

**Tableau n° 20 : Structure de la variation des dépenses de personnel
(hors CAS- Pensions) en 2017**

| <i>En M€</i> | <i>P152</i> | <i>P176</i> | <i>P161</i> | <i>Mission</i> |
|---|----------------|----------------|--------------|-----------------|
| <i>Exécution 2016 hors CAS- Pensions</i> | <i>3 808,6</i> | <i>5 926,0</i> | <i>119,2</i> | <i>9 853,8</i> |
| <i>+/- Impact des mesures de transfert et de périmètre</i> | <i>-0,9</i> | <i>-3,8</i> | <i>0,1</i> | <i>-4,6</i> |
| <i>- Débasage de dépenses atypiques</i> | <i>-53,7</i> | <i>-95,5</i> | <i>-5,5</i> | <i>-154,7</i> |
| <i>+/- Impact du schéma d'emplois 2016 (effet année pleine)</i> | <i>57,0</i> | <i>38,6</i> | <i>0,6</i> | <i>96,2</i> |
| <i>+/- Impact 2017 du schéma d'emplois 2017</i> | <i>4,5</i> | <i>41,2</i> | <i>0,6</i> | <i>46,1</i> |
| <i>+ Mesures générales</i> | <i>28,2</i> | <i>42,7</i> | <i>0,8</i> | <i>71,7</i> |
| <i>+ Mesures catégorielles</i> | <i>75,3</i> | <i>79,8</i> | <i>1,0</i> | <i>156,4</i> |
| <i>+ GVT positif</i> | <i>51,8</i> | <i>64,3</i> | <i>1,0</i> | <i>117,1</i> |
| <i>- GVT négatif</i> | <i>-83,1</i> | <i>-45,7</i> | <i>-1,6</i> | <i>-130,4</i> |
| <i>Rebasage de dépenses atypiques</i> | <i>44,2</i> | <i>93,7</i> | <i>5,3</i> | <i>143,2</i> |
| <i>+/- Mesures diverses⁶⁷</i> | <i>54,5</i> | <i>3,5</i> | <i>0,8</i> | <i>58,8</i> |
| <i>Total : Montant exécuté 2017</i> | <i>3 986,4</i> | <i>6 144,9</i> | <i>122,3</i> | <i>10 253,6</i> |

Données : responsables de programme

2.2.4 Des mises à disposition gratuites de personnel qui perdurent

En 2016, 4 597 fonctionnaires étaient mis à la disposition d'organismes tiers, dont 139 à titre gratuit. Malgré la recommandation de la Cour demandant qu'il soit mis un terme à ces situations lorsqu'elles ne sont pas conformes à la réglementation, cette situation n'évolue que lentement en 2017.

⁶⁷ Préciser la nature des mesures diverses.

Tableau n° 21 : Effectifs de la mission mis à disposition

| | P161 | | P152 | | P176 | | Mission | |
|------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| | Payantes | Gratuites | Payantes | Gratuites | Payantes | Gratuites | Payantes | Gratuites |
| 2016 | 0 | 4 | 4 229 | 38 | 229 | 97 | 4 458 | 139 |
| 2017 | 0 | 3 | 4 551 | 46 | 128 | 91 | 4 679 | 140 |

Données : responsables de programme

Le nombre des personnels de la mission mis à disposition continue d'augmenter par rapport à 2016, celui des mises à disposition gratuites restant stable dans l'ensemble mais progressant légèrement dans la gendarmerie nationale (+8 ETP)⁶⁸. La Cour a notamment relevé que la prestation de service assurée gratuitement par la gendarmerie au bénéfice du groupement interministériel de contrôle (GIC) ne faisait pas l'objet d'une convention. Le responsable de programme indique que des travaux sont en cours afin d'harmoniser la situation entre ces personnels et ceux mis à la disposition du SGDSN.

Dans la police nationale, le nombre d'agents concernés (91) reste élevé et le coût salarial indûment supporté est significatif (7,4 M€). Parmi les bénéficiaires de ces mises à disposition gratuites figurent des ministères, l'Assemblée nationale et le services du Premier ministre (à hauteur de 14 ETP), l'Union européenne (34 ETP) et Interpol (24 ETP), mais également un SDIS⁶⁹, trois sous-préfectures⁷⁰ et le club de tir « Foch-Etoile ».

Pour la sécurité civile, les enjeux sont plus limités. Trois personnels exercent leur activité à l'extérieur du ministère de l'intérieur, essentiellement au profit d'organismes de coordination de politiques publiques de sécurité.

Ces constats conduisent la Cour à reconduire sa recommandation tenant à la suppression des mises à dispositions à titre gratuit de personnels non conformes aux textes.

⁶⁸ Parmi les bénéficiaires figurent notamment des ministères et le Sénat (16 ETP), des organismes sociaux de la gendarmerie (14 ETP) ainsi que des associations d'élus (2 ETP). Deux militaires sont affectés à des missions interministérielles de lutte et de prévention.

⁶⁹ Le SDIS des Yvelines (2 ETP).

⁷⁰ Arrondissements de Fontenay-le-Comte, La Flèche et Oloron-Sainte-Marie, pour un total de 5 ETP.

2.3 Des dépenses de fonctionnement et d'équipement sous tension

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement représentent 11,6 %⁷¹ des crédits de la mission *Sécurités* exécutés en 2017.

Les plans gouvernementaux successifs annonçaient la poursuite, en 2017, de l'effort d'équipement amorcé depuis 2015, permettant d'inverser la situation constatée au cours des exercices précédents, qui privilégiait la croissance des rémunérations au détriment des investissements et des équipements, au risque, à terme, de porter atteinte aux capacités d'action des forces de sécurité.

Les plans de renfort (PLAT, PDS et PSP) ont notamment permis l'acquisition des matériels suivants en 2017 :

Tableau n° 22 : Principales dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales au titre des plans de renfort

| <i>En CP et en M€</i> | Nature | Montant |
|---------------------------|---|---------|
| P152 | Intégration et premier équipement des recrues | 6,1 |
| | Protection et armement | 23,7 |
| | Munitions | 3,9 |
| P 176 | Intégration et premier équipement des recrues | 41,8 |
| | Protection et armement | 45,0 |
| | Moyens d'investigation de la police technique et scientifique | 3,0 |

Données : responsables de programme

Les crédits de titre 3 de la mission *Sécurités* ouverts en loi de finances initiale pour 2017 étaient en nette progression par rapport à 2016, de 9,6 % pour les autorisations d'engagement, à 2 447,3 M€, et de 4 % pour les crédits de paiement, à 2 147,4 M€.

Toutefois, malgré ces augmentations significatives, les crédits disponibles n'ont pas été suffisants pour financer, sans qu'il soit recouru à des artifices budgétaires, les charges de fonctionnement courantes, les achats d'équipements et les besoins résultant d'une activité soutenue mais

⁷¹ Les crédits de titre 3 de la mission *Sécurités* exécutés en 2017 s'élèvent à 2 267,3 M€ (donnée : *CHORUS*).

également d'effectifs plus nombreux qu'il faut équiper, déplacer, et, pour certains, loger.

En exécution, les crédits de paiement consommés s'élèvent à 2 267,3 M€, soit 120 M€ de plus que le montant des crédits initiaux fléchés sur ce titre de dépenses.

Pour le programme 176- *Police nationale*, les dépenses de fonctionnement et d'équipement augmentent de 7,4 % à 903,7 M€, contre 804,5 M€ prévus en loi de finances initiale. Ce niveau élevé d'exécution s'explique par l'emploi accru des forces, entraînant des dépenses opérationnelles supplémentaires (frais de mission, de transport, de carburant et d'entretien des véhicules), par la priorité accordée à l'équipement des fonctionnaires (notamment aux moyens de protection), par la sous-budgétisation des dépenses de fourrières⁷², ainsi que par un mouvement de fongibilité de crédits relatifs à des dépenses de frais médicaux programmées en titre 2 (*cf. supra*) et un écart d'imputation, au profit du titre 3, de dépenses d'action sociale initialement programmées en dépenses d'intervention. En outre, un dégel de 32,9 M€ (en CP) a en partie permis de couvrir les besoins opérationnels des services.

La progression est plus limitée (0,4 %) pour la gendarmerie nationale. Les crédits de paiement consommés (1 151,3 M€) sont inférieurs à l'ouverture résultant de la loi de finances initiale (1 190,6 M€), du fait de l'impact des annulations de crédits décidées par décret d'avance (*cf. supra*). Plusieurs dégels de la réserve de précaution ont néanmoins été nécessaires pour financer des charges courantes, telles que les loyers (*cf. supra*).

Pour le programme 161- *Sécurité civile*, les crédits exécutés augmentent de 31,5 % par rapport à 2016, du fait de l'intense activité opérationnelle générée par la saison feux exceptionnelle et les épisodes cycloniques. La sécurité civile a notamment supporté les dépenses liées au cyclone Irma, y compris les secours exceptionnels pour les particuliers sinistrés de Saint-Martin et Saint-Barthélemy (2,5 M€)⁷³. S'élevant à 184,3 M€ de crédits de paiement consommés, les dépenses de fonctionnement de la sécurité civile font apparaître un niveau d'exécution supérieur de 57,7 M€ à l'enveloppe initiale (soit 45,6 % des crédits ouverts). Les besoins ont

⁷² Le responsable du programme 176- *Police nationale* indique que ces dépenses ont bien été prises en compte dans le cadre de la programmation 2018.

⁷³ Ces dépenses d'extrême urgence ont été versées par l'Agence de services et de paiement (ASP), après établissement d'une convention de mandat en date du 16 novembre 2017 entre le directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crises et le président directeur général de l'ASP.

été couverts par le dégel de 19,8 M€ sur la réserve de précaution (en CP) ainsi que par des ouvertures de crédits à hauteur de 34 M€ (en CP)⁷⁴.

Concernant le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, les crédits exécutés augmentent de près de 20 %, à 27,9 M€ de crédits de paiement, essentiellement au titre des dépenses de communication.

Tableau n° 23 : Exécution des crédits de fonctionnement de la mission *Sécurités*

| <i>En CP et en M€</i> | P 207 | P 161 | P 152 | P176 | Mission |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|----------------|
| 2016 | 23,3 | 140,1 | 1 146,7 | 841,2 | 2 151,3 |
| 2017 | 27,9 | 184,3 | 1 151,3 | 903,7 | 2 267,3 |
| Variation | 19,7 % | 31,5 % | 0,4 % | 7,4 % | 5,4 % |

Données : CHORUS

Certaines dépenses, en nombre limité, diminuent en raison de facteurs externes, tels que la baisse du prix de l'énergie ou des cours du pétrole, créant un effet d'aubaine. Des baisses résultent également de décisions de gestion contestables comme celle consistant à reporter des charges échues sur les exercices suivants. Simultanément, les dépenses liées au niveau élevé d'emploi des moyens et des forces progressent significativement.

Tableau n° 24 : Dépenses de fonctionnement stables ou en diminution

| <i>En CP et en M€</i> | Nature | Montant 2016 | Montant 2017 | Variation |
|-----------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| P 152 | Énergie, fluides | 71,8 | 62,2 | -13,4 % |
| | Carburéacteur | 3,1 | 2,9 | -6,5 % |
| | Alimentation Gend. Mobile | 32,9 | 32,1 | -2,4 % |
| P 176 | Transport et déplacements | 44,7 | 37,8 | -15,4 % |
| | Réservations hôtels | 25,6 | 25,5 | -0,4 % |
| P 161 | Carburant aéro | 7,9 | 7,5 | -5,1 % |

Données : CHORUS

⁷⁴ Par le décret d'avance du 30 novembre 2017 (14,7 M€ en CP) et en loi de finances rectificative du 28 décembre 2017 (19,3 M€ en CP).

Tableau n° 25 : Dépenses de fonctionnement en augmentation

| <i>En CP et en M€</i> | Nature | Montant 2016 | Montant 2017 | Variation |
|---------------------------|---|-------------------------|-------------------------|------------------|
| P 152 | Loyers | 438 | 466 | 6,4 % |
| | Carburant | 43,5 | 45,7 | 5,1 % |
| | Transport et déplacements Gend. Mobile | 31,6 | 32,3 | 2,2 % |
| | Transport et déplacements | 24,9 | 30,1 | 20,9 % |
| P 176 | Carburant | 42,9 | 46,4 | 8,2 % |
| | Énergie, fluides | 41,5 | 42,9 | 3,4 % |
| | Alimentation CRS | 11,4 | 14,9 | 30,7 % |
| P 161 | MCO Avions | 40,0 | 46,9 | 17,2 % |
| | MCO Hélicoptères | 19,4 | 20,0 | 3,1 % |
| | Carburant | 1,5 | 1,7 | 13,3 % |
| | Retardant | 4,0 | 6,6 | 65 % |

Données : CHORUS

2.4 Des dépenses d'intervention stables malgré l'augmentation des crédits ouverts

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission étaient de 190,4 M€ (en CP), en augmentation de 20,4 % par rapport à 2016.

En exécution, ces dépenses représentent un peu moins de 6 %, soit 161,9 M€, des crédits exécutés de la mission (hors titre 2). Elles sont majoritairement supportées par le programme 161- *Sécurité civile* (pour 113,1 M€ en CP). L'exécution, inférieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale, diminue légèrement par rapport à 2016.

Tableau n° 26 : Exécution des crédits d'intervention de la mission

| <i>En CP en M€</i> | Exécution 2017 | LFI pour 2017 | Exécution 2016 |
|--------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|
| P 152 | 7,1 | 7,9 | 6,6 |
| P 176 | 35,2 | 39,6 | 44,5 |
| P 161 | 113,1 | 132,5 | 105,1 |
| P 207 | 6,6 | 10,4 | 6,8 |
| Mission | 161,9 | 190,4 | 163 |

Données : CHORUS et documents annexés à la LFI pour 2017

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, les dépenses d'intervention sont composées en totalité de subventions aux collectivités territoriales qui financent des opérations de construction de casernement.

Les dépenses d'intervention du programme 176- *Police nationale*, diminuent de près de 11 M€ (en CP) par rapport à 2016, inférieures au montant prévu en loi de finances initiale (35,2 M€ en CP pour 39,6 M€ prévus en LFI). Cet écart s'explique par l'exécution en dépenses de fonctionnement de subventions initialement programmées sur le titre 6, notamment au profit de la fédération sportive de la police nationale (3,9 M€), imputation irrégulière déjà relevée lors de l'examen de l'exécution 2016.

S'agissant du programme 161- *Sécurité civile*, les dépenses d'intervention, qui regroupent principalement la subvention au budget spécial de la ville de Paris au titre du financement de la BSPP (84,1 M€), la subvention de fonctionnement versée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) pour 4,0 M€, le secours d'extrême urgence couvrant l'aide immédiate aux sinistrés des catastrophes naturelles (2,5 M€), ainsi que les remboursements aux SDIS au titre des colonnes de renfort (5,8 M€), sont en hausse en exécution (113,1 M€) par rapport à 2016 (105,1 M€), en raison d'une activité opérationnelle soutenue⁷⁵. L'écart entre les crédits ouverts et ceux exécutés, inférieur de près de 20 M€ (en CP), est principalement le fait de

⁷⁵ En particulier, les dépenses occasionnées par le remboursement aux SDIS au titre des colonnes de renfort ont augmenté de 123 % par rapport en 2016, en raison de la saison feux et des ouragans survenus dans les Antilles. Ces dépenses engendreront de surcroît au moins 5,2 M€ de reports de charges sur 2018, auxquels s'ajouteront les reliquats d'opérations engagées en lien avec la saison feux et les épisodes cycloniques (*donnée : responsable de programme*).

l'annulation de crédits, à hauteur de 40 M€, par le décret d'avance du 20 juillet 2017.

Les dépenses de titre 6 du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, sont en légère diminution, de 6,8 M€ en 2016 à 66 M€ en 2017. L'écart par rapport à la programmation initiale (10,4 M€) s'explique notamment par la sous-réalisation du dispositif du « permis de conduire à un euro par jour », dont le financement était bâti sur une prévision de 106 000 prêts alloués, et qui n'a concerné en 2017 que 90 000 bénéficiaires⁷⁶.

2.5 Un ralentissement de l'effort d'investissement

Les dépenses d'investissement ne constituent qu'une faible part (2,0 %)⁷⁷ du budget de la mission *Sécurité*. Néanmoins, une partie des ressources des plans de renfort était fléchée vers l'acquisition d'équipements lourds (voitures, systèmes d'information, équipements d'aéronefs ou drones), dans la continuité du mouvement amorcé en 2015 et poursuivi en 2016. Par ailleurs, des opérations d'investissement pluriannuelles, telles que le plan d'urgence immobilier de la gendarmerie, devaient être poursuivies. Aussi, les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale pour 2017 s'établissaient à 539,1 M€ en autorisations d'engagement et à 535,2 M€ en crédits de paiement, en augmentation, respectivement de 14 % et de 4 % par rapport à 2016.

Les taux d'exécution s'élèvent, pour la mission, à 75 % pour les autorisations d'engagement (405,7 M€ engagés) et à 74 % pour les crédits de paiement (398 M€ exécutés). Les montants exécutés sont en croissance, par rapport à 2016, de 9,8 % pour les autorisations d'engagement mais diminuent de 7,9 % pour les crédits de paiement, traduisant un fléchissement de l'effort de renouvellement et de modernisation des équipements les plus structurants, notamment dans la police nationale.

⁷⁶ Le maintien à un niveau bas, voire négatif, du taux des obligations assimilables du Trésor (OAT) à deux ans, auquel est adossé le cautionnement de l'État auprès des banques, rend le dispositif moins attractif.

⁷⁷ 398 M€ de crédits de paiement exécutés sur le titre 5 en 2017.

Tableau n° 27 : Exécution des crédits d'investissement

| En M€ | Exécution 2016 | | LFI pour 2017 | | Exécution 2017 | | Taux d'exécution des CP ouverts en LFI |
|---------|----------------|--------|---------------|-------|----------------|-------|--|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | |
| P 152 | 183,46 | 156,8 | 174,9 | 139,3 | 179,7 | 163,6 | 117,4% |
| P 176 | 147,11 | 234,15 | 314,8 | 327,5 | 190,5 | 197,4 | 60,3% |
| P 161 | 37,43 | 39,27 | 46,6 | 65,7 | 34,2 | 36,1 | 54,9% |
| P 207 | 1,47 | 1,82 | 2,7 | 2,7 | 1,2 | 0,9 | 33,3% |
| Mission | 369,45 | 432,04 | 539,1 | 535,2 | 405,7 | 397,9 | 74,3% |

Données : CHORUS et documents annexés à la LFI pour 2017

Cinq projets d'investissement financés sur les crédits de la mission *Sécurités* ont été transmis en 2017 au commissariat général à l'investissement (CGI)⁷⁸. Seuls⁷⁹ ceux relatifs au système de gestion opérationnelle des SDIS, pour un montant estimé à 180 M€, ainsi qu'à l'achat d'avions de la sécurité civile (cf. *infra*) dépassent le seuil de 100 M€ hors taxes à partir duquel la LPFP pour les années 2012 à 2017 prévoit une contre-expertise⁸⁰. Le CGI n'a formulé aucun avis sur ces projets.

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, les crédits engagés, comme ceux exécutés, sont supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2017, attestant d'une mise en œuvre attentive des programmes d'investissement. Si les engagements sont légèrement inférieurs à ceux de 2016 (-2,1 %), les crédits exécutés progressent de 4,3 %. Les projets immobiliers reportés sur 2018, essentiellement en raison du retard des constructeurs, ont été remplacés par des projets initialement programmés pour 2018.

Les investissements de la gendarmerie ont principalement porté sur les opérations immobilières (47 % des crédits exécutés, en augmentation de 15,4 % en montant par rapport à 2016⁸¹), les véhicules (41% des crédits

⁷⁸ Devenu le 20 décembre 2017 le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

⁷⁹ Un troisième projet d'acquisition par la sécurité civile de trois hélicoptères n'a pas été retenu au cours des arbitrages budgétaires. Les deux derniers projets concernent, au titre du programme 176- *Police nationale*, le relogement des hôtels de police de Cayenne et du 14^{ème} arrondissement de Paris.

⁸⁰ Prévues par le décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 pris en application de l'article 17 de la LPFP pour les années 2012-2017.

⁸¹ Les opérations immobilières s'étaient élevées, en 2016, à 66,4 M€ (*données : CHORUS*).

exécutés, en diminution en montant de 11 % par rapport à 2016⁸²), et, dans une moindre mesure, sur les télécommunications et les équipements spécialisés.

Tableau n° 28 : Principaux investissements de la gendarmerie nationale

En CP et en M€

| Nature | Montant | En % des crédits d'investissement exécutés |
|------------------------------------|---------|--|
| Immobilier | 76,6 | 46,8% |
| Véhicules | 67,1 | 41% |
| Télécommunications et informatique | 7,2 | 4,4% |
| Moyens blindés et aéromobilité | 5,4 | 3,3% |
| Équipements | 3,4 | 2,1% |

Données : CHORUS

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la police nationale progresse en 2017⁸³ alors que le taux d'exécution des crédits de paiement se dégrade par rapport à 2016, n'atteignant plus que 60 %⁸⁴. Si, en montant, les engagements progressent de 29,5 % par rapport à 2016, les crédits exécutés diminuent de 15,7 %, soit un recul de 37 M€ (en CP). Cette évolution découle du redéploiement de crédits auquel le responsable de programme a procédé à la suite des importantes annulations de crédits intervenues en cours de gestion, l'ajustement ayant notamment porté sur les matériels, les équipements, l'immobilier et les systèmes informatiques.

⁸² Les acquisitions de véhicules s'étaient élevées, en 2016, à 75,4 M€ (*données : CHORUS*).

⁸³ Il est en 2017 de 60,5% des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 57,2% en 2016.

⁸⁴ Contre 75,5% en 2016.

Tableau n° 29 : Principaux investissements de la police nationale*En CP et en M€*

| Nature | Montant | En % des crédits d'investissement exécutés |
|---------------------------|---------|--|
| Immobilier | 97,2 | 49,2% |
| Véhicules | 39,6 | 20,1% |
| Relocalisation de la PJPP | 18,5 | 9,4% |
| Vidéoprotection | 17,9 | 9,1% |
| Projet ACROPOL | 3,9 | 2% |

Données : CHORUS

L'immobilier et les véhicules ont constitué les investissements prioritaires du programme. Les opérations immobilières représentent en effet près de la moitié de ces dépenses, auxquelles il convient d'ajouter le relogement de la direction régionale de la police judiciaire d'Ile-de-France (DRPJ) sur le site de la ZAC des Batignolles (Paris 17ème), qui représente à lui seul près de 10 % des crédits d'investissement du programme exécutés en 2017⁸⁵. Par ailleurs, faute de ressource budgétaire, le financement de quatre opérations immobilières a dû être reporté sur l'exercice 2018, pour un montant de 33 M€⁸⁶.

Si elles représentent près de 40 % des dépenses d'investissement de la police nationale, les acquisitions de véhicules diminuent de 25 % par rapport à 2016, soit 13,3 M€ de moins consacrés au renouvellement de la flotte automobile⁸⁷, en contradiction avec l'ambition affichée d'enrayer le vieillissement du parc.

Les taux d'exécution des crédits d'investissement du programme 161– *Sécurité civile*, régressent par rapport à 2016 et s'établissent à 73,4 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale et à 54,9 % pour les crédits de paiement⁸⁸. En montant, les crédits exécutés diminuent de 3,2 M€ par rapport à 2016, soit de 8,1 %, en raison

⁸⁵ Compte tenu du retard pris par le projet du nouveau TGI, opérationnel dans le courant du premier trimestre 2018, le déménagement de la DRPJ a été échelonné d'avril à septembre 2017, au lieu de mars 2017 comme prévu initialement. La consommation a respecté l'enveloppe pour 2017 (24 M€ en CP) et la charge financière ne devrait plus être que de 2,3 M€ en 2018.

⁸⁶ Ces opérations concernent les commissariats de Carcassonne (11) d'Annemasse (74) et les hôtels de police de Bourgoin-Jallieu (38) et Saint-André de La Réunion (974).

⁸⁷ Le plan de renouvellement automobile n'a pu être réalisé qu'à hauteur de 2 085 véhicules légers, contre 2 813 prévus (*données : responsable de programme et PAP*).

⁸⁸ Ces taux étaient respectivement de 112,4% et de 76,9% en 2016.

essentiellement de la réduction de la charge financière engendrée par la relocalisation de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) à Nîmes (Gard). Pour leur part, les engagements diminuent dans des proportions voisines.

Les principaux investissements ont porté sur l'immobilier, à hauteur de 9,2 M€ (en CP), soit 25,5 % des crédits exécutés dont 5,1 M€ affectés à l'aménagement de la base aérienne de Nîmes⁸⁹, sur le projet d'alerte aux populations (SAIP)⁹⁰ qui doit remplacer l'actuel réseau national d'alerte (RNA), sur le projet de réseau de télécommunication ANTARES, sur la modernisation des flottes d'avions et d'hélicoptères ainsi que sur les équipements des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

Par ailleurs, il a été décidé en cours de gestion de remplacer l'acquisition d'un aéronef d'occasion, inscrite dans la programmation initiale 2017 à hauteur de 25 M€, par un programme de renouvellement de la flotte d'avions de la sécurité civile s'échelonnant de 2018 à 2023⁹¹. Enfin, pour des raisons techniques, l'installation du système de communication ANTARES à bord des aéronefs de la sécurité civile a été suspendue⁹², et la remise à niveau d'un simulateur de vol reportée sur l'exercice 2018 en raison de la complexité du programme⁹³.

⁸⁹ La base d'avions de la sécurité civile (BASC) a été déménagée de Marignane (Bouches-du-Rhône) à Nîmes (Gard) au cours du premier trimestre 2017. La nouvelle implantation a été mise en service le 3 avril 2017 et était pleinement opérationnelle pour la saison des feux de forêt de 2017. Le coût total du projet, y compris les coûts sociaux d'accompagnement, est évalué à 18,7 M€ (2014-2018).

⁹⁰ Associant l'alerte au moyen de sirènes (5 338 sirènes prévues), de messages sur les panneaux publics d'information ainsi que sur les messageries des téléphones portables des particuliers. Au 31 décembre 2017, les installations ont démarré dans 81 départements et 1 653 sites ont été raccordés au SAIP.

⁹¹ Décision du ministre de l'intérieur de juillet 2017. Une commande ferme de 6 avions a été notifiée en janvier 2018 à la société CONAIR, la livraison du premier avion étant attendue pour mai 2019. La programmation prévisionnelle des crédits s'élève à 370 M€ (en AE et en CP) de 2018 à 2023.

⁹² Le marché, géré par la DGA, avait été réajusté à 3,5 M€ à la suite du premier appel d'offre (contre 2,4 M€ prévus initialement).

⁹³ Du fait de ce report à hauteur de 0,7 M€, la programmation pour 2018 a été revue en conséquence à 1,4 M€ en AE et 0,9 M€ en CP.

Tableau n° 30 : Principaux investissements de la sécurité civile*En CP et en M€*

| Nature | Montant | En % des crédits d'investissement exécutés |
|--|---------|--|
| Immobilier et travaux | 9,2 | 25,5% |
| Projet SAIP | 6,6 | 18,3% |
| Projet ANTARES | 5,2 | 14,4% |
| Modernisation des avions | 3,9 | 10,8% |
| Véhicules et équipements spécialisés des UIISC | 2,9 | 8% |
| Modernisation des hélicoptères | 0,9 | 2,5% |
| Équipement du déminage | 0,8 | 2,2% |

Données : CHORUS

Les crédits d'investissement du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, ont été engagés et exécutés à hauteur, respectivement, de 1,2 M€, soit 44,4 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, et de 0,9 M€ pour les crédits de paiement, soit 33,3 % de ceux votés. Du fait de la contrainte budgétaire et des annulations de crédits supportées par le programme, les crédits exécutés diminuent de 50 % par rapport à 2016. Ces crédits ont été essentiellement consacrés à la rénovation, à la mise aux normes et à la construction de centres d'examen du permis de conduire⁹⁴.

2.6 Un financement maîtrisé des opérateurs

Deux opérateurs, l'École nationale supérieure de police (ENSP) et l'Institut national de la police scientifique (INPS) ainsi qu'un établissement public⁹⁵, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) concourent à la réalisation des objectifs de la mission. Les deux premiers sont financés par le programme 176- *Police nationale*, l'ENSOSP par le programme 161- *Sécurité civile*.

Parmi ces organismes, l'ENSP et l'ENSOSP sont soumis à un plafond d'emplois⁹⁶, qui est respecté. Les effectifs de l'INPS, en croissance

⁹⁴ À hauteur de 0,6 M€ en AE et 0,5 M€ en CP (*données : responsable de programme*).

⁹⁵ Qui n'est pas classé parmi les opérateurs de l'État.

⁹⁶ Pour l'ENSP, qui relève de la catégorie des opérateurs, le plafond d'emplois est fixé en loi de finances. Pour l'ENSOSP, l'autorisation d'emplois résulte d'une délibération du conseil d'administration.

par rapport à 2016⁹⁷, ainsi que la masse salariale correspondante sont supportés par le programme 176- *Police nationale*.

Tableau n° 31 : Exécution des plafonds d'emplois

| <i>En ETPT</i> | Exécution 2016 | Plafond 2017 | Exécution 2017 |
|----------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|
| ENSP | 254 | 267 | 247 |
| ENSOSP | 177 | 203 | 184 |

Données : responsables de programmes

Le budget alloué à ces organismes progresse de 4,1 % par rapport à 2016, de 34,3 M€ à 35,7 M€.

Tableau n° 32 : Subventions attribuées

| <i>En M€</i> | 2016 | 2017 |
|--------------|-------------|-------------|
| ENSP | 19,4 | 21,0 |
| INPS | 9,2 | 8,5 |
| ENSOSP | 5,7 | 6,2 |

Données : responsables de programme

Compte tenu de la situation de trésorerie de l'établissement et de l'évolution à la baisse des effectifs de l'École, le montant de la subvention pour charges de service public prévue en programmation au profit de l'ENSP (22,1 M€) a été réduit de 1,1 M€.

Concernant l'INPS, la progression de son activité⁹⁸ a justifié le maintien de la subvention au niveau prévu au budget initial. L'établissement a en outre bénéficié d'une subvention exceptionnelle de 0,3 M€ au titre des fonds de concours⁹⁹.

Comme au cours des exercices précédents, l'ENSOSP a bénéficié, en complément d'une subvention de fonctionnement de 2,9 M€ (3,2 M€ en 2016), d'une dotation de 3,3 M€ pour le remboursement du capital de

⁹⁷ Le nombre d'effectifs autorisés notifié à l'INPS était de 870 ETPT pour 2017. Au 31 décembre 2017, l'INPS comptait 814 effectifs réels pour une consommation mensuelle moyenne de 785 ETPT, contre 738 en 2016.

⁹⁸ Augmentation de plus de 14% des dossiers « traces » traités par rapport à 2016.

⁹⁹ Financée par le FSI, cette subvention a été versée au titre des projets relatifs à l'exploitation des nouveaux marqueurs génétiques.

l'emprunt contracté pour la construction de ses bâtiments, comptabilisée en dépenses d'opérations financières (titre 7).

2.7 Des dépenses fiscales toujours incomplètement recensées

À l'issue de l'examen de l'exécution budgétaire des exercices 2014 à 2016 la Cour relevait que les dépenses fiscales de la mission *Sécurités* étaient incomplètement répertoriées et évaluées. Ces insuffisances ne sont pas corrigées au terme de l'exercice 2017.

Le projet annuel de performance pour 2017 recense quatre dépenses fiscales pour un montant global de 107 M€, représentant 0,5 % des dépenses¹⁰⁰ de la mission.

**Tableau n° 33 : Évolution des dépenses fiscales de la mission
*Sécurités***

| | Nature | N° de dépense | Fondement | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|---|---------------|------------------------|-------------------|---------------|---------------|
| P 176 et P152 | Exonération de droits de mutation des successions des personnels décédés dans l'accomplissement de leur mission | 520 122 | CGI art.796-I-9° | ns ¹⁰¹ | ns | ns |
| P161 | | 520 116 | CGI art.796-I-8° | ns | ns | ns |
| P152 | Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat | 120 127 | Décision ministérielle | 40 M€ | 47 M€ | 50 M€ |
| P161 | Exonération d'impôt sur les revenus des vacances et des avantages retraites servis aux sapeurs-pompiers volontaires | 120 123 | CGI art 81-29 | 57 M€ | 57 M€ | 57 M€ |
| Total | | | | 97 M€ | 104 M€ | 107 M€ |

Source : projet annuel de performances 2017 de la mission *Sécurités*

¹⁰⁰ Appréciables en CP.

¹⁰¹ Non significatif (inférieur à 0,5 M€).

Cette présentation, issue des documents budgétaires, ne mentionne :

- ni la dépense fiscale constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux gendarmes mobiles et aux CRS pour un montant total de 93 M€¹⁰² en 2017 ;
- ni celle constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures¹⁰³ ;
- ni celle constituée par l'exonération de fait d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités versées aux réservistes de la police nationale pour un montant de 32,3 M€ en 2017.

S'agissant de cette dernière dépense fiscale, comme celle constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités attribuées aux réservistes de la gendarmerie nationale (dépense fiscale n°120-127), pour un montant de 91,6 M€ en 2017, la Cour rappelle de manière constante¹⁰⁴ que ces exonérations, fondées sur une décision ministérielle du 11 janvier 2004, sont dépourvues de base légale et demande qu'il soit mis un terme à cette situation de fait¹⁰⁵.

Enfin, il n'a pas été remédié à l'erreur de base juridique, déjà relevée lors de l'examen de l'exécution budgétaire de 2016, affectant le calcul de la dépense fiscale n°120-127 précitée, dont l'assiette ne comprend précisément pas les indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie nationale.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Cour ne peut que reconduire la recommandation visant l'évaluation exhaustive et fiable des dépenses fiscales de la mission.

¹⁰² À la suite d'une communication du procureur général près la Cour des comptes, cette exonération a reçu une base légale en loi de finances pour 2017. La dépense fiscale occasionnée est estimée à 10 M€ en 2017 (*donnée : rapport d'évaluation des voies et moyens, tome 2, annexe au PLF 2018*). Depuis le projet de loi de finances pour 2018, elle est d'ores et déjà présentée au sein des dépenses fiscales des programmes concernés.

¹⁰³ Pour un montant de 11 M€ en 2016 (*absence de donnée disponible pour 2017*).

¹⁰⁴ Notamment, communication du Procureur général près la Cour des comptes du 22 juillet 2013, sous la référence 13/044/CPG66 723, au ministre de l'économie et des finances, au ministre chargé du budget et au ministre de l'intérieur.

¹⁰⁵ L'article 81-17° du CGI, évoqué dans le PAP comme fondement juridique de cette exonération, ne concerne pas les indemnités versées aux réservistes.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 Une conformité aux principes de la LOLF perfectible

L'exercice 2017 a été marqué par la volonté de privilégier la mise en œuvre des plans gouvernementaux, au prix d'entorses aux principes budgétaires.

La programmation initiale proposée n'était équilibrée que par la préemption de la réserve de précaution et l'anticipation d'ouvertures de crédits. Des dépenses connues n'étaient pas budgétées.

En gestion, la réserve a été placée sur des dépenses certaines, telles que les loyers. Les schémas de recrutement de la police et de la gendarmerie nationales excédaient les crédits ouverts en loi de finances initiale et comportait un risque de dépassement du schéma d'emplois, conduisant le CBCM à refuser de viser le recrutement de gardiens de la paix, d'adjoints de sécurité et de personnels administratifs, techniques et scientifiques. Tous les responsables de programme ont eu recours à des reports de charges, pourtant échues, afin d'adapter la dépense aux crédits disponibles.

Par ailleurs, un certain nombre de dépenses d'investissement restent exécutées en dépenses de fonctionnement, appelant des progrès dans l'exactitude de la programmation des crédits, dans le suivi de l'exécution, voire, dans la précision des référentiels budgétaires.

Enfin, les conditions de gestion du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP), fonds sans personnalité juridique attaché à la mission, font apparaître une entorse aux principes budgétaires. Géré par la Caisse des dépôts et consignations¹⁰⁶, le RISP bénéficie d'un abondement du programme 161- *Sécurité civile*, à hauteur de 11,6 M€ (en AE et en CP) en 2017, l'exécution de ses dépenses étant retracée au sein

¹⁰⁶ Le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires a été instauré par la loi n° 75-1258 du 27 décembre 1975 et sa gestion confiée à la Caisse des dépôts et consignations par le décret n° 92-620 du 7 juillet 1992. Une convention a été signée entre le ministère de l'Intérieur et la Caisse des dépôts et consignations en janvier 2012, renouvelée en janvier 2015, puis en janvier 2018 pour une durée de 3 ans. La Caisse des dépôts et consignations est chargée par l'État de liquider et allouer les prestations dues aux sapeurs-pompiers volontaires et/ou à leurs ayants cause, lors d'accident survenu ou de maladie contractée, en service commandé.

du programme 743- *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*.

La Cour relève par ailleurs que le RISP dispose de capitaux propres et perçoit des ressources annexes¹⁰⁷ non retracées en comptabilité budgétaire, constituant par conséquent une entorse au principe d'universalité budgétaire.

3.2 Une démarche de performance stable mais une qualité de service en-deçà des attentes

Les indicateurs de performance de la mission pour 2017 ne retracent pas spécifiquement les inflexions apportées à la politique de sécurité intérieure, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. La construction de tels indicateurs se heurterait en effet à des difficultés de périmètre, à la confidentialité des données et à la part relativement restreinte de ce champ d'action pour les programmes concernés. Toutefois, les nouveaux enjeux liés à la lutte contre le terrorisme ont fait l'objet de commentaires spécifiques dans les projets annuels de performance pour 2017 des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*.

3.2.1 La quasi-stabilité de la maquette de performance

Si le nombre d'objectifs de la mission *Sécurités* reste stable, à 17, le nombre d'indicateurs est ramené de 46 à 38 dans le cadre de la rationalisation du suivi de la performance. Cette baisse est réalisée sur tous les programmes, à l'exception du programme 161- *Sécurité civile*.

¹⁰⁷ Le niveau de capitaux propres du RISP n'est pas encore connu pour 2017, la Caisse des dépôts ne remettant son rapport d'activité qu'au cours du premier semestre. En 2016, ils s'élevaient à 4,8 M€, sous la forme de valeurs mobilières de placement, auxquels s'ajoutait 0,5 M€ de disponibilités auprès de banques. Les recettes annexes concernent le recouvrement de tiers responsables et autres produits divers, à hauteur de 0,3 M€ en 2016.

Tableau n° 34 : Évolution de la maquette de performance de la mission *Sécurités* entre 2015 et 2016

| | | P 152 | P 176 | P 161 | P 207 | Total |
|------|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2017 | Nombre d'objectifs de performance | 6 | 5 | 4 | 2 | 17 |
| | Nombre d'indicateurs | 17 | 13 | 6 | 2 | 38 |
| 2016 | Nombre d'objectifs de performance | 6 | 5 | 4 | 2 | 17 |
| | Nombre d'indicateurs | 20 | 16 | 6 | 4 | 46 |

Données : PAP 2016 et 2017

3.2.2 Une diminution de l'engagement des effectifs sur le terrain

Il n'est pas constaté d'évolution corrélée du renforcement des moyens humains et matériels, résultant des différents plans d'action mis en œuvre en 2017, et de la performance, appréciée ici au regard d'un indicateur emblématique de la mission.

Indicateur commun aux deux forces de sécurité intérieure, l'engagement des effectifs sur le terrain conditionne le bon accomplissement de leurs missions de sécurité publique comme de police judiciaire. Il traduit, du point de vue du contribuable, l'emploi effectif des moyens alloués à la police et à la gendarmerie nationales¹⁰⁸.

Tableau n° 35 : Évolution du taux d'engagement des effectifs sur le terrain, indicateur de performance de la mission *Sécurités*

| N° | Prog. | Nature | Réalisé en 2016 | Objectif 2017 | Réalisé en 2017 |
|-----|-------|--|-----------------|---------------|-----------------|
| 2.5 | P152 | Taux d'engagement des effectifs sur le terrain | 61,3 % | > 68 % | 60,8 % |
| | P176 | Taux d'engagement des effectifs sur le terrain | 37,16 % | 41 % | 36,9 % |

Données : RAP 2016, PAP 2017 et responsables de programme

Si le niveau d'engagement sur le terrain des militaires de gendarmerie continue d'être largement supérieur à celui des fonctionnaires

¹⁰⁸ Il correspond, dans la police comme dans la gendarmerie nationale, au volume horaire annuel d'activités exécutées à l'extérieur des unités, rapporté au volume horaire annuel d'activité des unités.

de police (environ 60 % contre moins de 40 %), les deux forces sont concernées par l'érosion de ce taux et n'atteignent pas les objectifs fixés.

Cette évolution apparaît contradictoire avec les efforts entrepris pour recentrer les forces sur leur cœur de métier et préserver leur capacité opérationnelle. L'intensification des activités de formation, dans le contexte de menace terroriste, ainsi que la contraction du temps de travail, induite par l'application de la directive européenne relative au repos physiologique, ont notamment pu contribuer à une baisse du taux d'engagement sur le terrain.

Par ailleurs, dans la police nationale, la réduction des activités impliquant un travail de terrain des effectifs de sécurité publique a principalement concerné les opérations de sécurisation « VIGIPIRATE » et les missions de maintien de l'ordre, dans un contexte de moindre mobilisation sociale, ainsi que les missions d'assistance (gardes de bâtiment, protection de personnalités) et les missions de police des audiences/reconstitutions judiciaires et d'extraction des détenus. En revanche, les heures de patrouilles motorisées, de patrouilles anti-délinquance et des interventions de police-secours ont progressé en 2017.

4 LES RECOMMANDATIONS

Au titre de l'examen de la gestion budgétaire de la mission *Sécurité* pour 2016, la Cour formulait trois recommandations principales :

- 1. *établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion ;*
- 2. *mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes ;*
- 3. *rectifier les erreurs d'évaluation des dépenses fiscales déjà répertoriées et compléter les documents budgétaires des dépenses fiscales relatives à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT), à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police nationale ainsi qu'à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).*

La première de ces recommandations a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics. Dès lors que des dépenses certaines, telles que les frais de fourrière, n'ont pas été budgétées et qu'il a été choisi de faire porter la réserve de précaution, au moins en partie, sur des dépenses prévisibles et inéluctables, elle ne peut être levée. Cette recommandation est reconduite en l'état.

Malgré les assurances de régularisation progressive des situations anormales données par l'administration, un certain nombre de mises à disposition non conformes aux textes perdurent, notamment au sein de la police nationale. La recommandation de la Cour sur ce point conserve sa pertinence et est reconduite.

La troisième recommandation n'a pas fait l'objet de mesure de mise en œuvre, les dépenses fiscales dont bénéficie la mission *Sécurité* apparaissant encore incomplètement ou inexactement évaluées. Elle ne peut donc qu'être maintenue.

Au titre de la gestion 2017, la Cour reformule en outre la recommandation suivante :

- 4. *afin de réduire les écarts constatés, faire converger progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la gendarmerie nationale d'ici 2022, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

Annexe n° 1 : Evolution 2015 -2017 de l'exécution de la mission Sécurités par programme et par titre

| | | Exécution 2015 | | Exécution 2016 | | Exécution 2017 | | Montants ouverts en LFI | |
|--|---------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|-------------------------|-------------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 161 – Sécurité civile | Titre 2 | 164 121 619 | 164 121 619 | 167 127 422 | 167 127 422 | 171 966 198 | 171 966 033 | 180 717 183 | 180 717 183 |
| | Titre 3 | 341 421 319 | 133 328 751 | 106 676 519 | 140 147 490 | 149 333 368 | 184 349 798 | 107 606 538 | 126 618 538 |
| | Titre 4 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Titre 5 | 32 948 683 | 20 002 528 | 37 426 259 | 39 273 857 | 34 161 322 | 36 064 677 | 46 627 695 | 65 669 843 |
| | Titre 6 | 100 115 129 | 103 377 462 | 105 023 418 | 105 131 515 | 125 342 116 | 113 069 175 | 132 513 869 | 132 513 869 |
| | Titre 7 | 2 800 117 | 2 799 234 | 2 524 224 | 2 525 107 | 2 226 175 | 2 226 175 | 2 226 175 | 2 226 175 |
| | Σ HT2 | 477 285 248 | 259 507 975 | 251 650 420 | 287 077 969 | 311 062 981 | 335 709 825 | 288 974 277 | 327 028 425 |
| Total P161 | | 641 406 868 | 423 629 594 | 418 777 842 | 454 205 391 | 483 029 180 | 507 675 858 | 469 691 460 | 507 745 608 |
| Programme 207 – Sécurité et éducation routières | Titre 2 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Titre 3 | 30 701 928 | 29 487 279 | 22 569 519 | 23 296 305 | 27 761 076 | 27 905 497 | 25 738 327 | 25 738 327 |
| | Titre 4 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Titre 5 | 1 606 322 | 1 427 193 | 1 471 426 | 1 825 578 | 1 233 603 | 857 578 | 2 724 679 | 2 724 679 |
| | Titre 6 | 8 720 807 | 8 691 430 | 7 553 228 | 6 780 662 | 6 123 978 | 6 569 762 | 10 364 446 | 10 364 446 |
| | Titre 7 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Σ HT2 | 41 029 056 | 39 605 903 | 31 594 174 | 31 912 545 | 35 118 656 | 35 332 838 | 38 827 452 | 38 827 452 |
| Total P207 | | 41 029 056 | 39 605 903 | 31 594 174 | 31 912 545 | 35 118 656 | 35 332 838 | 38 827 452 | 38 827 452 |

| | | Exécution 2015 | | Exécution 2016 | | Exécution 2017 | | Montants ouverts en LFI | |
|--|---------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 152 – Gendarmerie nationale | Titre 2 | 6 908 622 729 | 6 908 622 729 | 6 998 157 760 | 6 998 157 760 | 7 331 627 677 | 7 331 623 856 | 7 270 996 181 | 7 270 996 181 |
| | Titre 3 | 1 143 248 362 | 1 128 596 640 | 1 302 477 022 | 1 146 750 499 | 1 325 010 943 | 1 151 305 131 | 1 362 649 386 | 1 190 563 611 |
| | Titre 4 | - | - | -1 217 | - | - | - | - | - |
| | Titre 5 | 102 002 104 | 101 305 551 | 183 458 911 | 156 798 355 | 179 745 873 | 163 643 229 | 174 925 110 | 139 302 643 |
| | Titre 6 | 8 502 313 | 8 799 089 | 6 327 406 | 6 552 944 | 7 839 081 | 7 059 352 | 6 024 000 | 7 904 000 |
| | Titre 7 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Σ HT2 | 1 253 752 780 | 1 238 700 063 | 1 492 262 122 | 1 310 101 799 | 1 512 595 897 | 1 322 007 712 | 1 543 598 496 | 1 337 770 254 |
| Total P152 | | 8 162 375 509 | 8 147 322 793 | 8 490 419 882 | 8 308 259 367 | 8 844 223 574 | 8 653 631 567 | 8 814 594 677 | 8 608 766 435 |
| Programme 176 – Police nationale | Titre 2 | 8 692 715 649 | 8 692 715 649 | 8 837 911 593 | 8 837 910 996 | 9 174 251 229 | 9 174 250 479 | 9 187 973 232 | 9 187 973 232 |
| | Titre 3 | 774 906 655 | 786 092 416 | 897 173 708 | 841 162 200 | 998 027 578 | 903 723 011 | 951 328 926 | 804 518 567 |
| | Titre 4 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Titre 5 | 185 759 229 | 168 175 022 | 147 114 457 | 234 151 854 | 190 524 660 | 197 352 335 | 314 795 189 | 327 483 456 |
| | Titre 6 | 55 615 870 | 55 585 062 | 45 012 826 | 44 549 640 | 34 428 927 | 35 174 570 | 39 633 168 | 39 633 168 |
| | Titre 7 | - | -1 797 | - | 1 797 | 700 102 | 700 102 | - | - |
| | Σ HT2 | 1 016 281 754 | 1 009 850 702 | 1 089 300 992 | 1 119 865 501 | 1 223 681 267 | 1 136 950 018 | 1 305 757 283 | 1 171 635 191 |
| Total P176 | | 9 708 997 403 | 9 702 566 352 | 9 927 212 585 | 9 957 776 497 | 10 397 932 495 | 10 311 200 497 | 10 493 730 515 | 10 359 608 423 |
| Total mission <i>Sécurité</i> s | | 18 553 808 836 | 18 313 124 641 | 18 868 004 482 | 18 752 153 799 | 19 760 303 905 | 19 507 840 760 | 19 816 844 104 | 19 514 947 918 |