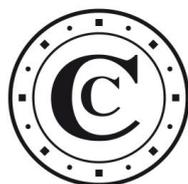


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Sécurités »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE ET LES LFR	15
A - Une croissance accélérée des crédits de la mission.....	15
B - Des mesures de périmètre réduites en 2023, sauf pour le programme 207 – <i>Sécurité routière</i>	16
C - Une prévision budgétaire qui atteste de la tension croissante sur les dépenses de la mission « Sécurités »	17
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	18
A - Une réserve de précaution presque intégralement mobilisée	18
B - Des mouvements en cours de gestion modestes	20
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE.....	22
A - Des dépenses de personnel marquées par un écart croissant entre plafonds d'emplois autorisés et exécutés	23
B - Des dépenses de fonctionnement affectées par l'inflation et l'activité opérationnelle.....	28
C - Des dépenses d'investissement toujours en retrait	30
D - Des dépenses d'intervention qui poursuivent leur progression	35
IV - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	37
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	39
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	41
I - DES RECRUTEMENTS DANS LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE QUI METTENT L'APPAREIL DE FORMATION SOUS PRESSION	41
A - Une présentation faussée des schémas d'emplois	41
B - Des sorties en augmentation et des schémas d'emplois qui mettent l'appareil de formation sous pression	42
C - Le difficile recrutement de réservistes, compensé par une accélération du rythme d'emploi de la réserve.....	46
II - DES COÛTS SALARIAUX EN FORTE AUGMENTATION AU SEIN DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES	48
A - Une forte hausse des dépenses de personnel depuis 2017	48
B - Une augmentation portée à la fois par les primes et par des hausses indiciaires.....	49
III - UN RISQUE PERSISTANT D'ÉVICTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT.....	53
A - Malgré la LOPMI, des crédits d'investissement qui servent souvent de variables d'ajustement.....	53
B - Le petit entretien immobilier en croissance pour la police nationale, en recul pour la gendarmerie nationale	57
C - Une programmation immobilière insuffisante, qui nuit aux conditions de travail des personnels de la police et de la gendarmerie	58
IV - LA REVUE DE DÉPENSES ET LES ÉCONOMIES STRUCTURELLES	61

CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA MISSION SÉCURITÉS	65
I - LES DÉPENSES FISCALES	65
II - DEUX OPÉRATEURS ET UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC	67
III - UN FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE : LE RÉGIME	
D'INDEMNISATION DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES (RISP)	69
IV - LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	70
A - Une maquette de performance qui prend en compte des nouvelles thématiques majeures.....	70
B - Des résultats globalement à la baisse	71
ANNEXES	75

Synthèse

En 2023, près de 23,07 Md€ de crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances au profit de la mission *Sécurités*, soit 1 % du PIB, ce qui est révélateur de la place de cette politique publique dans le budget de l'État. Elle représente aujourd'hui le sixième poste de dépenses de l'État (hors charge de la dette).

Grâce à la croissance des crédits prévue par la LOPMI, l'exécution budgétaire de la mission *Sécurités* s'est faite sans accroc majeur en 2023, à l'exception d'une tension en fin de gestion pour la gendarmerie nationale.

2023 constitue la première année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) votée fin 2022. Celle-ci ancre une trajectoire budgétaire pour la période 2023 à 2027, prévoyant une augmentation du budget du ministère de l'intérieur de près de +1 Md€ par an. Cette LOPMI profite principalement à la mission *Sécurités*, étant donné que la police et la gendarmerie nationales bénéficient à eux seuls de 67 % des crédits nouveaux ouverts par la loi d'orientation, soit une hausse de 17 % de leurs dépenses d'ici 2027.

Conformément à cette trajectoire, les crédits de la mission *Sécurités* ont augmenté de 8,6 % en autorisations d'engagement (AE) et de 7 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2022. En volume, ces augmentations sont surtout liées à la hausse des dépenses de personnel (+5,8 %), même si les dépenses hors titre 2 sont également en croissance de 13,7 %, soit 3,8 Md€ de crédits de paiement exécutés contre 3,65 Md€ en 2022.

Malgré l'apparition de certaines tensions budgétaires en cours d'année, notamment liées à l'inflation et aux violences urbaines de juin 2023, l'exécution budgétaire s'est globalement bien déroulée. Il y a peu de mouvements de crédits, à l'exception notable d'un virement de crédits de 19 M€ au profit de la gendarmerie nationale en fin d'année. Cette dernière faisait face à une possible impasse dans le paiement des soldes en fin d'exercice. Les ouvertures de crédits en fin de gestion ont été limitées, avec 40 M€ en AE pour la gendarmerie nationale et de 45 M€ pour la police nationale, principalement au titre des dommages subis pendant les violences urbaines, ainsi que pour le développement de certains programmes informatiques. Les responsables de programme ont su globalement faire face aux aléas de gestion, grâce à des redéploiements internes et le dégel de la quasi-totalité de leurs crédits mis en réserve.

Enfin, pour la seconde année consécutive, la police nationale a fortement accru son effort financier afin d'indemniser les heures supplémentaires : 3,9 millions d'entre elles ont ainsi été rémunérées, pour un montant de 52 M€. En 2024, ce mouvement devrait se poursuivre, les

crédits prévus pour l'indemnisation des heures supplémentaires étant en hausse dans la loi de finances initiale. Ces campagnes permettent de réduire le stock et ainsi de préserver le potentiel opérationnel de la police nationale. Néanmoins, en raison de difficultés informatiques, la police nationale n'a pas été en mesure de fournir à la Cour le stock définitif des heures supplémentaires en 2023, ne permettant pas d'apprécier son évolution.

Les dépenses de personnel continuent leur forte croissance, sans pour autant permettre une meilleure fidélisation des policiers et gendarmes, dont les départs continuent de croître.

Avec ses plus de 252 000 équivalents temps plein travaillés, la mission *Sécurités* porte 13 % des emplois de l'État et près de 90 % des agents du ministère de l'intérieur. Ces dépenses représentent 84 % des crédits de la mission.

Pour cette première année de la LOPMI, le schéma d'emplois était particulièrement ambitieux, avec la création de 2 874 emplois sur l'ensemble de la mission. C'est le niveau le plus élevé depuis 2016, qui avait connu le recrutement en urgence de 4 730 équivalents temps plein en réponse aux attentats de 2015. Les trois responsables de programme sont parvenus à atteindre et même dépasser cet objectif.

Ce niveau élevé des recrutements s'est toutefois combiné avec une augmentation des départs de personnels depuis les programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale*. Malgré une présentation en partie faussée des flux d'entrées et de sorties, que les responsables de programme devront résoudre au plus vite, la Cour constate que les départs sont en forte hausse tant au sein de la police nationale (+34 % de sorties temporaires ou définitives depuis 2019) que de la gendarmerie nationale (+20 % entre 2019 et 2023). Cet accroissement des départs s'observe par ailleurs dans l'ensemble de la fonction publique dans des proportions similaires. Ils ont plusieurs causes : la croissance des départs à la retraite (+45 % dans la police nationale et +13 % dans la gendarmerie nationale depuis 2019) ; la hausse des départs temporaires et la hausse des départs définitifs, dont une partie s'explique par le recours de plus en plus fréquent à des contractuels, dont le *turn over* est naturellement plus élevé que pour des titulaires.

Les flux de recrutements et de départs sont donc en hausse : chaque année, la police et la gendarmerie nationales renouvellent respectivement près de 6 % et 10 % de leurs effectifs. Les deux forces de sécurité intérieure parviennent à remplacer ces départs en hausse, notamment grâce à une hausse des détachements entrants (+11 % en un an au sein de la police nationale) et à une plus grande promotion interne des policiers adjoints et gendarmes adjoints volontaires, qui réussissent le concours de gardien de la paix (+21 %) ou de sous-officier de gendarmerie (+38 %).

Il est à noter également une mobilisation plus intensive des réserves opérationnelles. Si les effectifs des deux réserves opérationnelles ont augmenté de 9 % entre 2022 et 2023, leur volume d'activité a crû de 27 %. Les réservistes des deux forces représentent désormais plus de 5 000 équivalents temps plein travaillés.

Ces départs en augmentation entraînent deux conséquences négatives. D'une part, ils placent l'appareil de formation sous pression, alors qu'il est déjà saturé. D'autre part, ils conduisent la police nationale à modifier son schéma de recrutement : elle renonce au recrutement de certaines catégories actives de policiers (gardiens de la paix, policiers adjoints, officiers) pour les remplacer par des recrutements de personnels administratifs, principalement contractuels, de catégorie C. Cette distorsion a coûté, d'après la direction du budget, 27 M€ en 2023.

Outre l'effet volume des recrutements, c'est surtout la rémunération des personnels de la police et de la gendarmerie nationales qui a connu une forte croissance : les dépenses de personnel ont augmenté de 12 % depuis 2017. Les protocoles RH de 2016, 2018 et 2022 ont permis aux policiers et gendarmes de voir leurs primes croître de respectivement 31 % et 28 % depuis 2017. La sécurité civile a, elle, vu le coût des indemnités et primes versées à ses agents croître de 24 %. En 2022 et 2023, ces hausses de primes ont été doublées par les revalorisations du point d'indice et autres mesures interministérielles (+112 M€ pour la gendarmerie nationale et +155 M€ pour la police nationale). Depuis 2017, les policiers et gendarmes ont vu leurs rémunération croître deux fois plus vite que l'inflation et que le reste de la fonction publique d'État.

Aujourd'hui, il n'y a pas de sous-rémunération des policiers et des gendarmes par rapport aux autres agents de la fonction publique d'État : un gardien de la paix ou un sous-officier de gendarmerie en début de carrière perçoivent déjà une rémunération proche du salaire médian de la fonction publique. Mais, surtout, ces hausses de rémunération contribuent modestement à l'attractivité ou à la fidélisation des personnels de ces programmes.

Les hausses des rémunérations et l'inflation ont conduit les responsables de programme à réduire les investissements, alors que les besoins sont importants.

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit une trajectoire pluriannuelle pour les dépenses hors titre 2. Ces crédits sont en hausse de 13,7 % pour 2023 par rapport à 2022. Cependant, cette trajectoire ne précise pas la proportion des crédits consacrés aux dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement. Il en résulte que les dépenses d'investissement demeurent ultra-minoritaires dans les dépenses de la mission *Sécurités*, étant donné qu'elles n'en représentent que 2,6 % des crédits annuels depuis 2020, en moyenne.

Le plan de relance de 2021 et 2022 avait permis une hausse des investissements, notamment par le biais de quelques opérations emblématiques (achat des blindés *Centaure* pour la gendarmerie nationale, acquisition d'hélicoptères pour la sécurité civile etc.). *A contrario*, la première année de la LOPMI a paradoxalement marqué un net recul des investissements, pour plusieurs raisons.

D'une part, dans l'enveloppe globale annuelle de la LOPMI, le ministère de l'intérieur a privilégié les dépenses de personnel, créant un effet d'éviction sur les autres dépenses. En raison des revalorisations salariales, la trajectoire des dépenses hors titre 2 de la police nationale prévue dans la LOPMI est d'ores et déjà caduque, et devrait être 36 % moins ambitieuse en 2027 que ce qui était prévu. Désormais, les dépenses de personnel représentent plus de trois quarts des crédits de la LOPMI, contre un projet initial de deux tiers.

D'autre part, l'inflation entraîne une augmentation des dépenses courantes, à l'image de ces quelques exemples : +71 % de dépenses de fluides pour la police nationale, +8 % de loyers pour la gendarmerie nationale¹, augmentation de 62 % du prix des carburants pour la sécurité civile. Pour faire face à certains surcoûts, la gendarmerie nationale a ainsi dû renoncer à certains investissements, notamment d'achat de véhicules. Par ailleurs, les trois programmes sont régulièrement confrontés à des aléas nécessitant de mobiliser des crédits, souvent prélevés sur les investissements : la police nationale a par exemple renoncé à des investissements – qui avaient été gelés en début d'année – afin de procéder à des réservations d'hébergement en vue des jeux olympiques et paralympiques. Enfin, les grandes opérations d'investissement peuvent prendre du retard.

Tous ces facteurs font que la police nationale a consommé 44 % de ses crédits d'investissement, et la gendarmerie nationale 93 %. Le taux de consommation de la sécurité civile est également faible (56 %) mais s'explique quant à lui par les économies réalisées sur le marché de renouvellement de la flotte d'hélicoptères et sur le décalage à 2024 de la commande des *Canadair* (240 M€ en AE), pour des raisons exogènes au responsable de programme. La tendance baissière des investissements risque de s'accroître pour 2024 dans des proportions inquiétantes, en particulier pour la gendarmerie nationale (- 23 % d'autorisations d'engagement), sans prendre en compte les effets du décret d'annulation du 21 février 2024.

Pourtant, les besoins des forces de sécurité intérieure sont importants : les locaux de la gendarmerie nationale représentent 10,96 millions de mètres carrés, pour 3 millions de mètres carrés dans la police nationale. Pour prendre en charge l'état parfois dégradé de ce bâti et faire face aux nouveaux besoins (construction des locaux et logements des nouvelles brigades de gendarmerie, par exemple), les crédits de petit et gros entretien apparaissent insuffisants, en particulier pour la gendarmerie nationale. En sus, seul le programme 161 – *Sécurité civile* a procédé à une programmation immobilière pluriannuelle sérieuse, les autres programmes engageant les investissements par à-coups. À titre d'exemple, la gendarmerie nationale n'a pas été en capacité de présenter à la Cour une programmation pour le déploiement des 239 nouvelles brigades d'ici 2027. Pour résoudre les manques de crédits, la gendarmerie nationale a annoncé recourir à nouveau à des marchés de partenariat (aussi appelés partenariats publics-privés), au risque de rigidifier encore davantage son budget et d'accroître sensiblement les coûts.

En définitive, le bilan de la première année de mise en œuvre de la LOPMI est décevant. La Cour formule donc plusieurs recommandations pour améliorer l'efficacité de la dépense publique en matière de sécurité intérieure.

L'intérêt théorique d'une loi de programmation est moins de fixer une trajectoire budgétaire dans l'absolu que de lier une trajectoire budgétaire avec le financement de besoins, en particulier en matière d'investissement. La programmation des investissements évite que les crédits qui leur sont destinés servent de variables d'ajustement pour les autres dépenses, en cas d'aléas de gestion. Or, cette dimension de programmation est insuffisante pour la police nationale et la gendarmerie nationale, alors même que réapparaissent des tensions budgétaires liées aux hausses importantes de rémunération.

¹ Cette hausse comprend la croissance des loyers, limitée à 3,5 % au niveau national, et les nouvelles locations liées à l'augmentation des effectifs de la gendarmerie nationale.

Pour y remédier, la Cour des comptes préconise la publication, en 2024, d'une programmation pluriannuelle des investissements en matière d'immobilier, de numérique et de moyens lourds, permettant une plus grande prévisibilité et un contrôle accru du Parlement sur l'usage des crédits qu'il a consentis dans la LOPMI.

Une telle sanctuarisation des investissements des quatre programmes de la mission *Sécurités*, s'avère d'autant plus essentielle qu'ils sont aussi efficaces, voire plus, que les protocoles RH pour fidéliser les personnels. En 2023, la régression des investissements au profit de hausses de rémunération a en effet contribué à la dégradation des conditions de travail des policiers et gendarmes, mais également de leur efficacité et *in fine* de la qualité du service rendu.

Dans la continuité de ce qu'elle avait préconisé en juillet 2023, dans le cadre de sa note thématique sur les forces de sécurité intérieure², la Cour souligne par conséquent que les responsables de programme doivent veiller à ménager un équilibre entre les dépenses de personnel et les autres dépenses. Plus encore, ils doivent désormais favoriser d'autres leviers de fidélisation : reconnaissance sociale, conditions matérielles de travail, accès au logement, gestion RH renouvelée notamment.

² Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, Note thématique, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (Recommandation réitérée) : Maintenir l'effort de réduction du stock d'heures supplémentaires (*DGPN, DB*).
2. (Recommandation réitérée) : Refuser la prise en charge financière par l'État des défaillances du prestataire de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile (*DMAé, DGSCGC, DGGN, DB*).
3. (Recommandation réitérée) : Coter au titre de leur incidence sur l'environnement les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission Sécurités (*DGPN, DGGN, DB*).
4. (Recommandation nouvelle) : Réviser les modalités de calcul des entrées et sorties des programmes 152 – Gendarmerie nationale et 176 – Police nationale afin de les mettre en conformité avec la méthodologie de droit commun (*DB, DGPN, DGGN*).
5. (Recommandation nouvelle) : Établir et publier en 2024 une programmation pluriannuelle des investissements de la police et de la gendarmerie nationales (*DGPN, DGGN*).
6. (Recommandation réitérée) : Donner une base légale à la dépense fiscale n°120-127 relative à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales, et compléter les documents budgétaires des programmes concernés (*DGPN, DGGN, DGFIP et DB*).

Introduction

Mission Sécurités

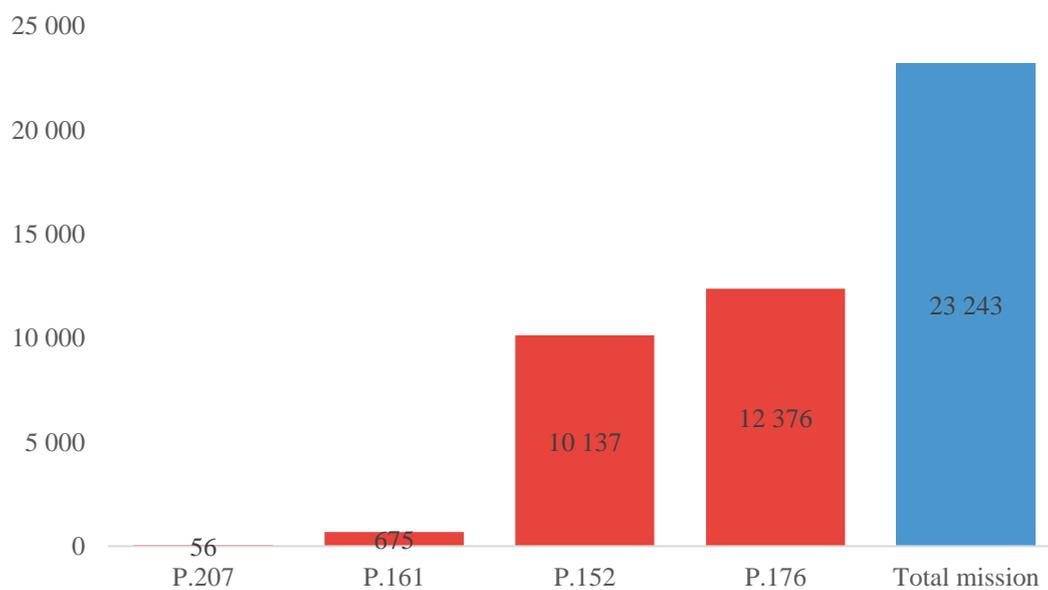
Programme 176 – Police nationale

Programme 152 – Gendarmerie nationale

Programme 161 – Sécurité civile

Programme 207 – Sécurité et éducation routières

Graphique n° 1 : mission Sécurités – exécution 2023 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale et les LFR

A - Une croissance accélérée des crédits de la mission

L'année 2023 marque la première année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur : la mission *Sécurités* a ainsi vu ses crédits s'accroître de 8,59 % en autorisation d'engagement (+6,7 % en 2022) et de 6,99 % en crédits de paiement (+4,08 % en 2022). En volume, cette augmentation est surtout portée par la croissance des crédits de personnel (+5,8 % contre +1,39 % en 2022), témoignant de la mise en œuvre des protocoles salariaux issus du Beauvau de la sécurité ainsi que des mesures générales de revalorisation de la fonction publique. Les crédits hors titre 2 connaissent quant à eux une forte croissance (+13,76 % en CP, et +22 % en 2022, contre +11 % en 2021).

Tableau n° 1 : crédits ouverts par programme en loi de finances initiale pour 2023 (en Md€)

En Md€	2022		2023		Évolution 2022 - 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 152	9,94	9,32	10,37	9,91	4,29 %	6,39 %
Titre 2	7,82	7,82	8,35	8,35	6,91 %	6,91 %
Hors titre 2	2,13	1,50	2,01	1,56	-5,34 %	3,69 %
P 176	12,00	11,63	12,70	12,37	5,86 %	6,39 %
Titre 2	10,32	10,32	10,83	10,83	4,96 %	4,96 %
Hors titre 2	1,68	1,31	1,87	1,54	11,43 %	17,66 %
P 161	0,68	0,57	1,47	0,71	117,11 %	25,69 %
Titre 2	0,19	0,19	0,20	0,20	6,01 %	6,01 %
Hors titre 2	0,49	0,38	1,27	0,51	160,49 %	35,62 %
P 207	0,05	0,05	0,08	0,07	47,51 %	48,36 %
Hors titre 2	0,05	0,05	0,08	0,07	47,51 %	48,36 %
Mission	22,67	21,56	24,62	23,07	8,59 %	6,99 %
Titre 2	18,33	18,33	19,39	19,39	5,8 %	5,80 %
Hors titre 2	4,34	3,24	5,23	3,68	20,38 %	13,76 %

Source : LFI pour 2023

Tableau n° 2 : mesures nouvelles en loi de finances initiale pour 2023 (en CP, en M€)

<i>En M€ et en CP</i>	LFI 2022	Mesures de transfert³	Évolution tendancielle	Mesures nouvelles⁴	LFI 2023
<i>Dépenses de T2 hors CAS-Pensions</i>	11 489,80	-1,70	241,90	433,30	12 163,20
<i>dont P161</i>	136,7	0,1	0	9,0	145,8
<i>dont P152</i>	4 339	-0,9	192,7	101,5	4 632,3
<i>dont P176</i>	7 014,1	-0,9	49,2	322,8	7 385,1
<i>CAS- Pensions</i>	6 837,61	-0,30	8,30	333,00	7 227,10
<i>dont P161</i>	53,7	0	0	2,3	56,0
<i>dont P152</i>	3 476,2	-0,4	180,9	66	3 722,6
<i>dont P176</i>	3 307,71	-0,3	8,7	149,8	3 448,5
<i>Dépenses hors titre 2</i>	3 291,53	-0,20	69,55	322,72	3 681,17
<i>dont P207</i>	50,13	0	7,42	16,82	74,37
<i>dont P161</i>	377,7	-0,2	19,43	115,3	512,3
<i>dont P152</i>	1 555*	0	31,9	-21,2	1 555,2
<i>dont P176</i>	1 434,6	0	0	104,7	1 539,3
<i>Total mission</i>	21 618,94	-2,20	319,75	1 089,02	23 071,47

Source : responsables de programme

*La gendarmerie nationale a finalement soclé, comme la police nationale, les crédits France Relance transférés sur le programme 152 – Gendarmerie nationale en cours d’année 2022, ce qui explique l’écart entre la LFI 2022 et le montant ici présenté.

B - Des mesures de périmètre réduites en 2023, sauf pour le programme 207 – Sécurité routière

Aucune mesure de débudgétisation n’affecte en 2023 les crédits de la mission *Sécurité*.

Les mesures de périmètre ont été minimes pour la police et la gendarmerie nationale, ainsi que pour la sécurité civile (moins de 0,001 % des crédits de chaque programme). *A contrario*, le programme 207 – *Sécurité routière* a été marqué par d’importants transferts entrants, d’un montant de 12,9 M€, soit près d’un cinquième des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2023. Ces dépenses proviennent du compte d’affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, notamment pour la subvention de l’ANTAI, la réalisation d’études et de communication. Ce transfert entrant est pertinent avec la vocation du programme 207 – *Sécurité routière*. La Cour des comptes rappelle à cette occasion sa position constante recommandant la suppression complète de ce compte d’affectation spéciale⁵.

³ Mesures de transfert affectant le périmètre de la mission.

⁴ Et dépenses exceptionnelles.

⁵ Cour des comptes, *Compte d’affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » pour 2022*, note d’exécution budgétaire, avril 2023.

En revanche, la gendarmerie nationale a intégré dans son socle de crédits les dépenses du plan de relance effectuées en 2022. Ces crédits n'avaient pourtant pas vocation à être pérennisés, en ce qu'ils ont financé l'effort public en faveur de la relance économique. La police nationale avait procédé à un resoclage analogue en 2022.

C - Une prévision budgétaire qui atteste de la tension croissante sur les dépenses de la mission « Sécurités »

En 2023, la contrôlease budgétaire et comptable ministérielle a délivré des avis favorables avec réserve pour la quasi-totalité des documents prévisionnels présentés par les responsables de programme, à l'exception du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) de la police nationale et du document de programmation unique (DPU) de la sécurité routière, qui ont tous deux reçu un avis favorable sans réserve. Ce nombre élevé de réserves contraste avec 2022 où il n'y en avait eu que deux. C'est la première fois depuis 2019 que les trois grands programmes de la mission font l'objet d'au moins une réserve. Ceci témoigne d'une tension croissante sur la budgétisation, malgré les hausses de crédits.

Seul élément significatif de sous-budgétisation constaté cette année, le programme 176 – *Police nationale* n'avait pas pris en compte sa contribution obligatoire de 28,7 M€ au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) dans sa programmation en début d'année, malgré les alertes de la contrôlease budgétaire et comptable ministérielle, et malgré le fait que la police nationale la paie chaque année. De par l'importance de sa masse salariale, la contribution de la police nationale représente entre un tiers et un quart des contributions de la fonction publique d'État au FIPHFP, et a largement contribué à l'amélioration de la situation financière du fonds⁶. Ce sujet a finalement été réglé grâce au dégel d'une partie de la réserve de précaution.

En 2023, la Cour a recommandé de « *modifier le cadre réglementaire de contribution de la police nationale au FIPHFP pour en réduire la contribution ou, à défaut, adapter les crédits de la mission Sécurités pour qu'elle puisse prendre en charge le montant de ladite contribution.* ». Conformément à cette recommandation, le projet annuel de performance pour 2024 fait apparaître sur l'action 6 – *Commandement, ressources humaines et logistiques* une ligne mentionnant la contribution au FIPHFP en dépenses de fonctionnement.

La police nationale indique dans sa réponse à la Cour que la contribution au FIPHFP n'a pas fait l'objet d'une augmentation des crédits en loi de finances sur le programme 176 – *Police nationale*, à due proportion de la contribution. Toutefois, la Cour observe que le poste « dépenses de fonctionnement courant des services » auquel elle est rattachée a bien augmenté à due proportion de cette contribution, passant de 77 M€ en CP en 2023 à 112 M€ en 2024. Dès lors que la ligne budgétaire a été effectivement inscrite dans le projet annuel de performance, la Cour considère en conséquence que sa recommandation est mise en œuvre.

En revanche, la police nationale pourrait, en retour, mobiliser davantage le FIPHFP pour faire financer des actions en faveur de l'insertion des personnes en situation de handicap.

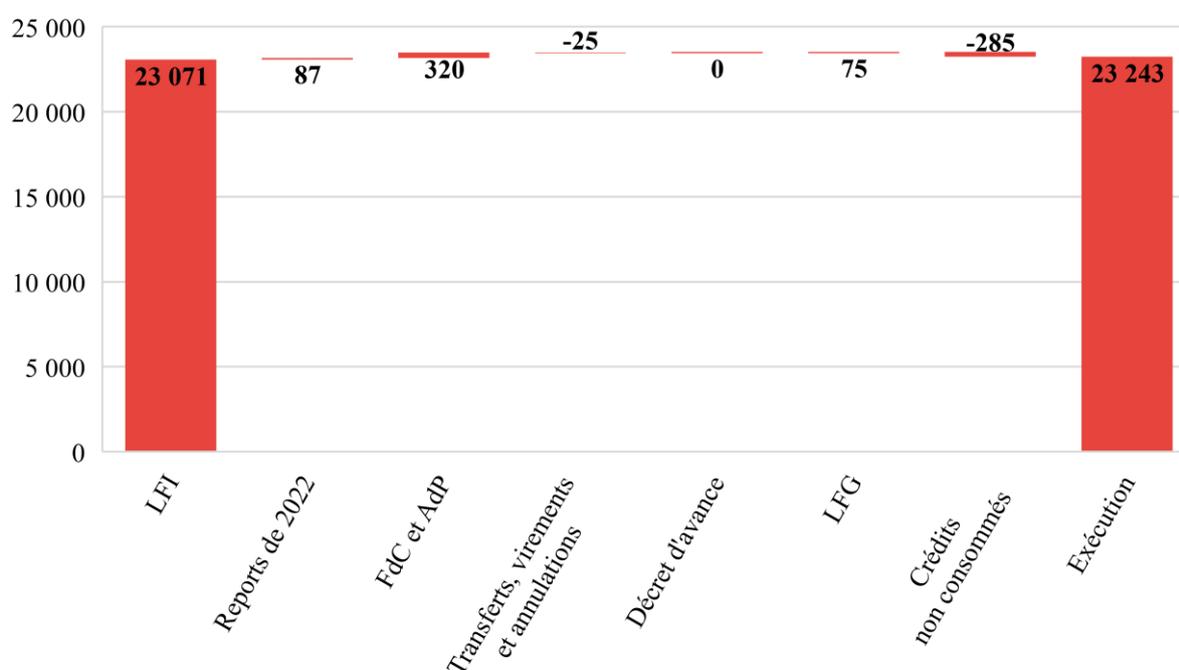
⁶ Cour des comptes, *Le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)*, observations définitives, mars 2024.

Le montant des reports de charge de 2022 vers 2023 n'est pas anormal (1,1 M€ pour le programme 207 – *Sécurité routière* ; 3,5 M€ pour le programme 161 – *Sécurité civile* ; 111,5 M€ pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale* ; 36,6 M€ pour le programme 176 – *Police nationale*).

À noter que seule la sécurité civile a constitué des provisions pour charges en 2023, d'un montant de 15,7 M€, principalement pour faire face à d'éventuels travaux de désamiantage.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Note : LFI : loi de finances initiale ; FdC : fonds de concours ; AdP : attribution de produits ; LFG : loi de fin de gestion

A - Une réserve de précaution presque intégralement mobilisée

L'année 2023 est marquée par une hausse significative des mises en réserve, via trois mécanismes :

- Le gel initial sur la LFI, d'un montant de 0,5 % sur les crédits de T2 et de 5 % des crédits HT2, contre 4 % en 2022 ;
- Le surgel de 1 % sur les crédits HT2 appliqué en cours d'année sur décision du ministre du budget ;

- La « provision pour aléas » dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), d'un montant total de 150 M€ sur l'ensemble du périmètre de ministère de l'intérieur. Cela a représenté environ 1 % des crédits HT2 de chaque programme, et un peu plus de 0,5 % des crédits de titre 2.

Concrètement, tous les programmes de la mission « *Sécurités* » ont dû geler près de 7 % de leurs crédits hors-titre 2. Cette pratique apparaît peu pertinente au regard du caractère peu pilotable des crédits de cette mission. *In fine*, comme en 2022, le taux de restitution est élevé en 2023 (66 % pour le titre 2 et 98 % pour le HT2), en comparaison à 2021 (30 % sur le T2 et 79 % en HT2).

**Tableau n° 3 : réserve de précaution de la mission *Sécurités* en 2023
(T2 dont CAS Pensions et HT2) (en M€ de CP)**

En M€	152		176		161		207		Mission	
	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2
Gel initial sur LFI*	41,8	77,8	54,2	76,0	1,0	21,9	-	3,7	97,0	179,4
Provision pour aléas LOPMI	24,5	16,0	39,0	15,8	0,8	5,3	-	0,8	63,5	37,9
Surgel 1 %	-	15,6	-	15,2	-	4,4	-	0,7	-	35,9
Total réserve	66,3	109,3	93,2	107,0	1,8	31,6	-	5,3	160,5	253,1
Dégels pour emploi	66,3	109,3	39,7	107,0	-	31,6	-	-	106,0	247,9
Dégels pour annulation en LFFG	-	-	53,5	-	1,8	-	-	5,3	55,3	5,3
% d'annulation	0%	0%	57%	0%	100%	0%	-	100%	34%	2%
% de restitution	100%	100%	43%	100%	0%	100%	-	0%	66%	98%

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

Les dégels ont permis de financer diverses dépenses ou surcoûts. S'agissant de la gendarmerie nationale, sous forte tension budgétaire sur son titre 2 et son hors titre 2, le dégel intégral des trois mises en réserve a permis de financer l'impact budgétaire des mesures de revalorisation de la fonction publique (dites « mesures Guerini », avec la hausse du point d'indice et la revalorisation des grilles les plus basses), ainsi que les surcoûts liés à l'inflation (carburant, loyer etc.). *A contrario*, les dégels dont a bénéficié la sécurité civile ont surtout permis d'engager des investissements (18,4 M€ d'AE pour des véhicules et du matériel pour le programme 161 – *Sécurité civile*), tandis que la police nationale a pu engager des réservations d'hébergement en vue des Jeux olympiques (52,7 M€ en AE) et sa contribution au FIPHFP (cf. *supra*). Enfin, le dégel des crédits de ces deux programmes a permis d'effectuer un virement au profit du titre 2 de la gendarmerie nationale (cf. *supra*). Seule la réserve du programme 207 – *Sécurité routière* a été intégralement annulée.

B - Des mouvements en cours de gestion modestes

Les reports de crédits vers 2023 sont en forte hausse et s'élèvent à 673,4 M€ en AE (+ 66 % par rapport à 2022) et 87,15 M€ en CP (+ 15 %), ce qui représente 2,7 % des AE disponibles en début d'exercice (1,7 % en 2022). Ceci s'explique notamment par le lancement de grands projets d'acquisition qui prennent du retard (achat d'avions bombardiers d'eau *Dash*, hélicoptères, véhicules, immobilier). Cet accroissement devrait encore s'accélérer en 2024, car les responsables de programme ont demandé le report de 970,6 M€ en AE (soit près de 4 % des crédits ouverts en LFI) et 223,9 M€ en CP. Cette hausse est surtout portée par le programme 161 – *Sécurité civile* et ses 240 M€ en AE de reports vers 2024 pour l'achat de bombardiers d'eaux *Canadair*.

Durant l'année, les mouvements de crédits ont été peu nombreux. Il n'y a pas eu de loi de finances rectificative.

Contrairement à l'an passé, aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'a été réalisé par les responsables de programme (pour mémoire, 109,52 M€ ont été basculés du titre 2 vers le hors titre 2 en 2022). En effet, du fait des tensions sur le titre 2 de la gendarmerie nationale, le ministère de l'intérieur a opéré un virement de crédits de 19,1 M€ en provenance d'autres programmes ministériels disposant de marges sur leurs dépenses de personnel. Ceci constitue une bonne pratique.

La loi de finances de fin de gestion pour 2023 a ouvert 40 M€ pour la gendarmerie nationale et 45 M€ pour la police nationale (en CP), qui font l'objet de reports vers 2024, principalement pour financer certains frais liés aux violences urbaines de l'été 2023, ainsi que des programmes informatiques. Cette ouverture est d'autant plus étonnante que le ministère de l'intérieur a prévu une provision pour aléas de 150 M€, qui n'a pas été intégralement consommée et que les reports de crédits de paiement vers 2024 demandés ont été multipliés par 2,5 pour la seule mission « *Sécurités* ». Cette ouverture de crédits dévoie l'objet de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, qui doit justement favoriser une logique de solidarité ministérielle et d'auto-assurance.

Enfin, s'agissant des fonds de concours et attribution de produits, la gendarmerie nationale connaît à nouveau une croissance de ses produits (+ 13 %) portée par les attributions de produit de prestations fournies à l'extérieur (162,6 M€), en particulier par la Garde républicaine qui se voit remboursée d'une partie de ses frais par les palais nationaux qu'elle protège, et par les services d'ordre indemnisés (11,3 M€). S'agissant de la police nationale, un tiers des 62,4 M€ de fonds de concours proviennent des fonds *Sandhurst* versés par le Royaume-Uni pour financer la lutte contre l'immigration irrégulière (20,1 M€), et un autre tiers provient de la ville de Nice pour financer le nouvel hôtel des polices de la ville (26,9 M€). La police nationale (dont préfecture de police) a reçu 14,3 M€ au titre des services d'ordre indemnisés. Le programme 161 – *Sécurité civile* a quant à lui reçu 31 M€ de la part de l'Union européenne, sous forme de fonds de concours, pour l'achat d'avions bombardiers d'eau.

Tableau n° 4 : mouvements des crédits de la mission sur 2023

En M€	Programme 152		Programme 176		Programme 161		Programme 207		Total des programmes	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	10 367,45	9 910,09	12 702,80	12 372,93	1 472,00	714,11	75,27	74,38	24 617,52	23 071,50
LFR (b)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>dont ouvertures</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>dont annulations</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Reportes de crédits de 2022 (c)	420,37	31,41	161,60	32,96	89,26	22,09	2,17	0,70	673,40	87,15
<i>dont hors FDC et ADP</i>	<i>420,37</i>	<i>31,41</i>	<i>161,34</i>	<i>29,07</i>	<i>72,33</i>	<i>4,47</i>	<i>2,17</i>	<i>0,70</i>	<i>656,44</i>	<i>65,89</i>
<i>dont FDC et ADP</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,02</i>	<i>3,66</i>	<i>16,93</i>	<i>17,61</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>16,95</i>	<i>21,27</i>
FDC & ADP (hors reports) (d)	199,51	199,51	60,41	87,31	32,58	32,58	0,14	0,14	292,64	319,54
Autres mouvements (e)	13,86	15,93	-18,97	-23,36	-17,83	-17,50	0,00	0,00	-22,94	-24,93
Décrets de virements	19,09	19,09	-26,02	-31,02	-2,61	-2,61	0,00	0,00	-9,54	-14,53
Décrets de transferts	-5,30	-3,23	5,50	6,10	-1,28	-0,94	0,00	0,00	-1,08	1,93
Décret d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	-13,97	-13,97	0,00	0,00	-13,97	-13,97
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	0,07	0,07	1,56	1,56	0,02	0,02	0,00	0,00	1,64	1,64
Art. 21 de la LOLF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LFG (f)	-118,96	40,00	-89,25	45,00	0,00	0,00	-10,00	-10,00	-218,21	75,00
<i>dont ouvertures</i>	<i>0,00</i>	<i>40,00</i>	<i>0,00</i>	<i>45,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>85,00</i>
<i>dont annulations</i>	<i>-118,96</i>	<i>0,00</i>	<i>-89,25</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-10,00</i>	<i>-10,00</i>	<i>-218,21</i>	<i>-10,00</i>
Solde des crédits ouverts et annulés (*)	10 882,24	10 196,94	12 816,59	12 514,84	1 576,00	751,27	67,57	65,21	25 342,40	23 528,26
Taux de consommation	95,6%	99,4%	97,9%	98,9%	73,3%	89,8%	96,9%	85,2%	95,4%	98,8%

Source : Chorus et responsables de programme / (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e) (hors reports vers 2024)

Note : l'ensemble des ouvertures et annulations réalisées en LFG a porté sur des crédits hors titre 2

Du fait d'importants reports vers 2024, le taux de consommation des crédits disponibles est en légère baisse : 95 % des AE (97 % en 2022, 96,9 % en 2021) et de 98,8 % des CP (99,6 % en 2022).

III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes par rapport à l'année précédente

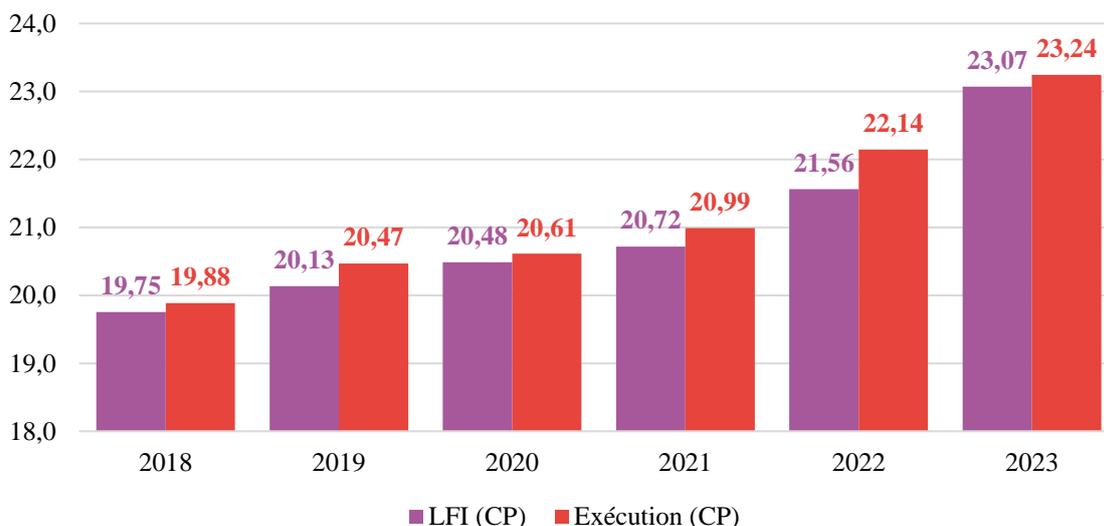
Pour la première année de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, la croissance des dépenses de la mission *Sécurités* a été soutenue : les autorisations d'engagement ont augmenté de 5,3 % et les crédits de paiement de 5 % en exécution par rapport à 2022. Cette hausse est portée presque exclusivement par les crédits ouverts en LFI.

Tableau n° 5 : croissance des dépenses exécutées par la mission *Sécurités* à périmètre constant

	2019		2020		2021		2022		2023		Cumul sur 5 ans	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Variation annuelle	5 %	5 %	0,7%	2,7%	2,4%	1,8 %	6,5%	5 %	5,3%	5%	20,9%	19,6%

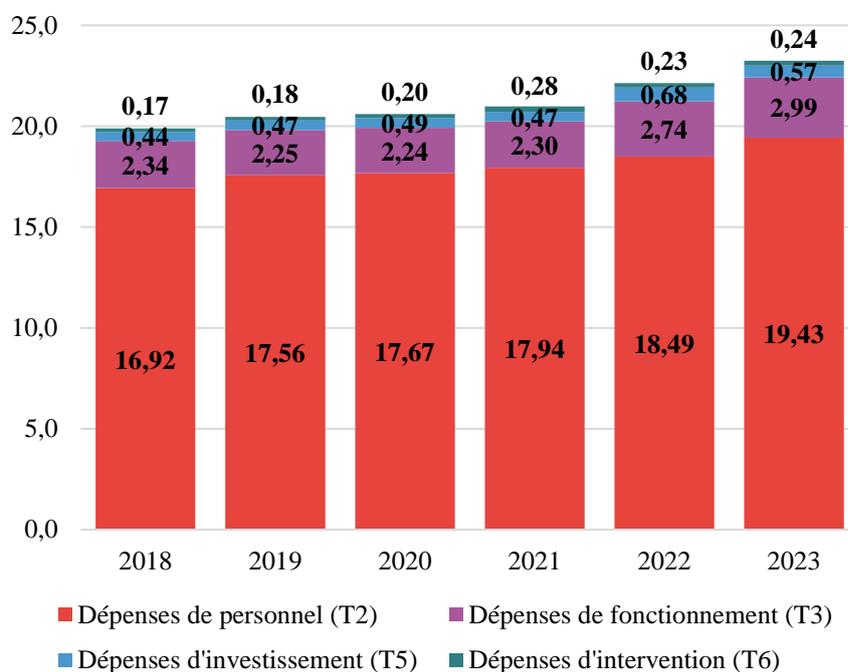
Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2018-2023 (CP, Md€)



Source : Cour des comptes

Le poids des dépenses de personnel demeure prépondérant au sein de la mission *Sécurités* (83,8 % en CP exécutés), soit le même niveau qu'en 2022 et en retrait léger par rapport aux années 2020 et 2021.

Graphique n° 4 : dépenses de la mission par titre de 2018 à 2023 (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

A - Des dépenses de personnel marquées par un écart croissant entre plafonds d'emplois autorisés et exécutés

En 2023, les dépenses de masse salariale exécutées ont progressé de +5,5 % (hors CAS-Pensions) sur l'ensemble de la mission (+4,2 % en 2022, +1,2 % en 2021).

Le schéma d'emplois de la mission était fixé à +2 874 ETP en loi de finances initiale, un record pour la période récente (+ 946 ETP en 2022 ; + 1 489 ETP en 2021 ; + 1 900 ETP en 2020 et + 2 388 ETP en 2019).

Le schéma d'emplois a non seulement été réalisé, mais systématiquement dépassé pour les trois programmes : un dépassement modeste pour la gendarmerie nationale (5 ETP de plus que le schéma d'emploi autorisé), mais nettement plus important pour la police nationale (un dépassement de 40 ETP) et de la sécurité civile : le responsable de programme a recruté cinq fois plus d'ETP qu'il n'y était autorisé (83 ETP réalisés au lieu de 17). Si le schéma d'emplois n'a qu'une portée indicative et non limitative, contrairement au plafond d'emplois⁷, ce dépassement sensible (+ 3,9 %) pourrait peser sur la soutenabilité des programmes s'il se combine avec d'autres rigidités.

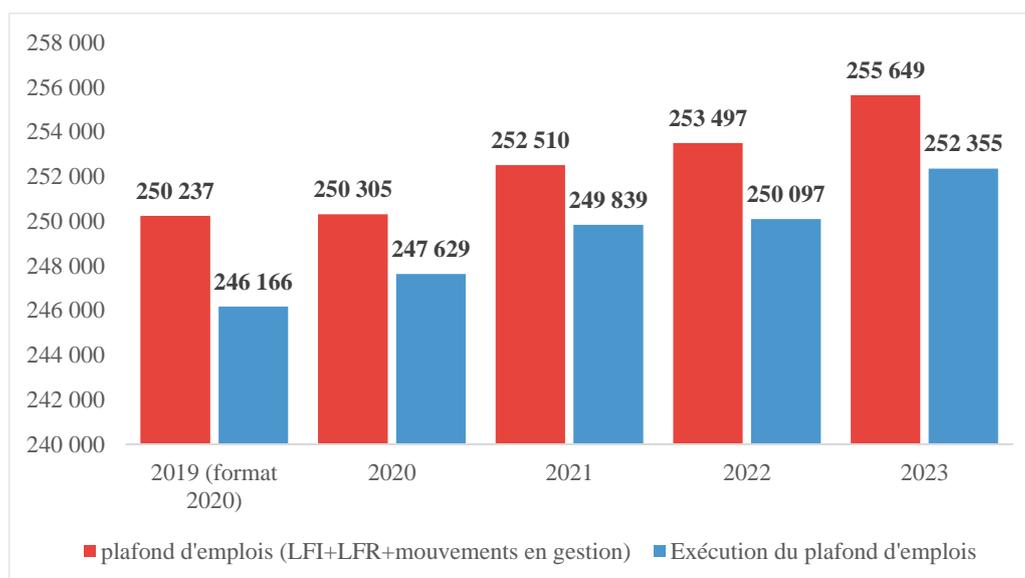
⁷ Article 9 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Tableau n° 6 : structure de la variation des dépenses de personnel (hors CAS-Pensions) en 2023

<i>En M€</i>	<i>P152</i>	<i>P161</i>	<i>P176</i>	<i>Mission</i>
Exécution 2022 hors CAS-Pensions	4 442,59	132,53	6 977,68	11 552,80
Mesures de transfert et de périmètre	-1,43	0	-0,88	-2,31
Débasage de dépenses atypiques	-54,27	-6,17	-88,12	-148,56
Total de l'exécution 2022 retraitée	4 386,88	126,36	6 888,68	11 401,93
GVT négatif	-73,18	-0,35	-75,10	-148,63
Impact des schémas d'emplois 2022 (effet année pleine) et 2023	26,00	0,45	67,86	94,31
Mesures générales	111,84	0,46	154,63	266,93
<i>Dont point d'indice</i>	<i>92,87</i>	<i>1,10</i>	<i>131,01</i>	<i>160,57</i>
<i>Dont GIPA</i>	<i>6,71</i>	<i>0</i>	<i>6,44</i>	<i>13,15</i>
<i>Dont mesures bas salaires</i>	<i>12,26</i>	<i>0</i>	<i>17,19</i>	<i>29,45</i>
Mesures catégorielles	72,28	2,39	72,47	147,14
GVT positif	71,86	0,79	87,51	160,17
Rebasage de dépenses atypiques	87,94	6,25	105,08	199,27
Mesures diverses	29,27	0,99	32,26	62,52
Montant total exécuté 2023	4 712,90	137,34	7 333,40	12 183,63

Source : responsables de programmes

Graphique n° 5 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme

En 2020 et 2021, les responsables de programme ont mené des efforts pour combler l'écart entre le plafond d'emplois fixé en LFI avec l'exécution, pour revenir à un écart d'environ 1 %. Or, en 2022 et en 2023, cet écart s'est de nouveau creusé, pour revenir à un niveau proche des années 2018-2019 (environ 1,5 % du plafond). Cet écart concerne surtout la gendarmerie nationale (2 % d'écart), alors que la police nationale présente un écart inférieur à 0,9 % et la sécurité civile atteint son plafond (écart inférieur à 0,3 %, soit 7 ETPT).

Tableau n° 7 : évolution du plafond d'emplois

En ETPT		2018	2019	2019 format 2020*	2020	2021	2022	2023
Plafond LFI	P 152	100 768	100 491	100 271	100 428	101 449	101 348	102 162
	P 176	150 708	151 532	147 483	147 398	148 571	149 686	151 020
	P 161	2 483	2 484	2 483	2 479	2 490	2 463	2 467
	Mission	253 959	254 507	250 237	250 305	252 510	253 497	255 649
Exécution	P 152	99 251	99 086	98 921	99 206	100 086	99 755	100 208
	P 176	147 563	148 841	144 792	145 969	147 283	147 904	149 687
	P 161	2 444	2 454	2 453	2 454	2 470	2 438	2 460 ⁸
	Mission	249 258	250 436	246 166	247 629	249 839	250 097	252 355
Écart entre le plafond et l'exécution		-4 701	-4 071	-4 071	-2 676	-2 671	-3 400	-3 294

Source : RAP 2018 à 2023 et documents annexés à la LFI 2023

*Retraité des transferts d'effectifs en LFI 2020

1 - Une sous-exécution des dépenses de masse salariale moins marquée que les années antérieures

L'année a été de nouveau marquée par les mesures interministérielles de hausse du point d'indice et de relèvement des planchers de rémunération (SMIC en particulier), ainsi que par des schémas d'emplois ambitieux pour la police et la gendarmerie nationale. Ce contexte a permis de résorber une situation de sous-consommation des crédits de titre 2 observée ces deux dernières années. Après une sous-consommation de 114 M€ en 2022 et 140 M€ en 2021, celle-ci s'est élevée à 79 M€ en 2023, portée aux trois quarts par le programme 176 – *Police nationale* (alors que ce programme ne représente que la moitié des crédits de titre 2 de la mission *Sécurités*).

⁸ Le rapport annuel de performance pour 2023 mentionne une exécution de 2 462 ETPT pour un total de 252 358 ETPT.

Tableau n° 8 : exécution des dépenses de titre 2 en 2023 (en CP, en M€)

	P 161		P 152		P 176		Mission	
	Crédits disponibles	Crédits consommés						
2022	191,6	190,3	8 045,9	8 019	10 371,9	10 285,4	18 609,4	18 494,7
2023	199,4	198,9	8 489,1	8 469,1	10 824,1	10 765,8	19 512,6	19 433,8

Source : Cour des comptes, d'après les données Chorus

Note : CAS-pensions compris

2 - Des mises à disposition gratuites de personnel en baisse mais qui perdurent

Tableau n° 9 : effectifs de la mission mis à disposition

	P161		P152		P176		Mission	
	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites
2019	0	3	4 471	55	154	116	4 992	174
2020	0	3	4 882	50	99	126	4 981	179
2021	0	4	4 900 ⁹	46	160	116	5 060	166
2022	0	3	4 862	43	122	152	4 984	195
2023	0	3	4 827	38	111	135	4 938	176

Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programmes

Dans la gendarmerie nationale, tandis que 99 % des mises à disposition sont payantes, le nombre de mises à disposition gratuites a diminué de 5 ETP par rapport à 2022 et baissé de 31 % par rapport à 2019. Conformément aux recommandations réitérées de la Cour des comptes, la gendarmerie nationale a mis fin aux mises à disposition qui ne respectaient pas les conditions fixées à l'article L. 512-11 du code général de la fonction publique¹⁰. La gendarmerie nationale souhaite cependant maintenir les deux mises à disposition auprès de l'association des maires de France et de l'assemblée des départements de France, qui n'entrent *a priori* pas dans le cadre de l'article précité. Cependant, ces deux associations sont reconnues d'utilité publique et représentent des collectivités publiques. Ces mises à disposition permettent un lien renforcé avec les collectivités territoriales pour la réalisation de plusieurs projets (application Gend'Elus, opération #présentpourlesélus, partenariat e-enfance). Dans ce cas, les conventions de mise à disposition auprès de ces deux associations pourraient être plus précises afin d'explicitier les tâches des officiers mis à disposition, pour les flécher vers ces missions. À noter que la police nationale met également à disposition un commandant à titre gratuit auprès de l'association des maires de France.

⁹ 2 284 en ne comptant que les mises à disposition sous plafond d'emplois du programme 152. En effet, 2 616 gendarmes sont restés affectés au ministère des armées à la suite de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

¹⁰ Anciennement prévues au II- de l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Du côté de la police nationale, la majorité des mises à disposition à titre gratuit l'est au profit d'organisations internationales (Interpol, Frontex, Europol, SEAE etc.). Cependant, la mise à disposition d'un adjoint administratif auprès de l'Orphelinat mutualiste de la police nationale, mutuelle régie par les livres I et III du code de la mutualité, apparaît irrégulière au regard du code général de la fonction publique. La police nationale a indiqué dans sa réponse à la Cour que la mise à disposition prendrait fin dans le courant de l'année 2024.

3 - Les campagnes d'indemnisation des heures supplémentaires au sein de la police nationale se sont poursuivies à un rythme en décline légère

En 2020, la Cour avait mis en exergue les risques financiers et opérationnels que posait le stock de 20,9 millions d'heures supplémentaires non-indemnisées (au 31 décembre 2019)¹¹ sur le programme 176 – *Police nationale*. Depuis, la police nationale a lancé des campagnes d'indemnisation – sur une base volontaire ou contrainte – afin de réduire ce stock. Au 31 décembre 2022, le stock d'heures supplémentaires était estimé à 14,3 millions d'heures, en baisse de 31,6 % sur trois ans.

En 2023, 52,5 M€ HCAS ont été décaissés pour indemniser environ 3,9 millions d'heures supplémentaires, au bénéfice de 31 010 agents (contre 27 431 en 2022). Ce niveau d'indemnisation est très supérieur à l'an passé (+ 35 %).

Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2021, la Cour avait critiqué le faible montant de l'enveloppe prévue en loi de finances initiale pour l'indemnisation des heures supplémentaires (26,5 M€ pour 2022). Conformément aux recommandations précédentes, ce montant a été réhaussé à 42,5 M€ dans la loi de finances initiale pour 2023, pour atteindre finalement un niveau encore supérieur en gestion. La direction du budget note qu'en loi de finances pour 2024, le montant prévu a encore été réhaussé, à hauteur de 67,5 M€. La Cour salue cet effort significatif et croissant depuis plusieurs années.

Cependant, du fait de défaillances informatiques, la police nationale n'a pas été en capacité de fournir le stock d'heures supplémentaires au 31 décembre 2023. La Cour ne dispose donc pas, cette année, d'une information complète sur la trajectoire des heures supplémentaires.

Tableau n° 10 : stock d'heures supplémentaires (HS) en fin d'année, en millions d'heures

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stock	21,8	23,1	24,1	20,9	16,5	14,3	n.c.
HS indemnisées	0	0	3,5*	2,2	3,5	3	3,9
Flux net d'HS	/	+1,3	+1	-3,2	-4,4	-2,2	n.c.

Source : Cour des comptes, d'après DGPN

*à noter que l'indemnisation de 2019 a été engagée en fin d'année et a porté son effet sur 2020

¹¹ Cour des comptes, *L'organisation du temps de travail et des heures supplémentaires dans la police nationale*, référé, octobre 2020.

En tout état de cause, face aux enjeux opérationnels des prochaines années, en particulier pour les Jeux olympiques et paralympiques, la Cour recommande à la police nationale de poursuivre l'effort d'indemnisation des heures supplémentaires.

B - Des dépenses de fonctionnement affectées par l'inflation et l'activité opérationnelle

Les crédits de fonctionnement et d'équipement programmés représentent 11 % des crédits de la mission Sécurités programmés en 2023, soit 2 574,29 M€, en progression de 11 % par rapport à 2022. En exécution, les crédits de paiement consommés représentent 13 % des crédits de la mission et s'élèvent à 2 991,78 M€, soit 417,49 M€ de plus que le montant des crédits initiaux, en progression de 9,33 % par rapport à 2022, seul le programme 207 – *Sécurité routière* restant en-deçà des crédits programmés. Cette hausse est due à l'inflation, qui a impacté les crédits de fonctionnement, ainsi qu'au niveau de l'activité opérationnelle des deux forces.

Ainsi, la police nationale indique que le niveau d'engagement journalier des CRS a atteint son record en 2023, avec une moyenne de 42 unités engagées par jour, contre 40,7 en 2022. L'opération *Wuambushu*, en cours à Mayotte depuis avril 2023, et les violences urbaines de l'été 2023 ont également contribué à cette forte activité opérationnelle.

Tableau n° 11 : exécution des crédits de fonctionnement de la mission Sécurités

En CP et en M€	P 152 ¹²	P176	P 161	P 207	Mission
Exécution 2022	1 380,52	1 120,77	194,65	40,45	2 736,38
LFI 2023	1 287,68	1 044,82	181,90	59,90	2 574,29
Exécution 2023	1 479,72	1 257,45	212,83	41,78	2 991,78
Taux d'exécution	114,9 %	120,35 %	117,07 %	69,75 %	116,22 %
Variation de l'exécution 2022/2023	7,19 %	12,2 %	9,34 %	3,29 %	9,33 %

Source : Chorus et documents annexés à la LFI 2023

Parmi les événements ayant marqué les dépenses de fonctionnement de l'année 2023 sur la mission *Sécurités*, il convient de relever les éléments suivants.

Après une saison de feux intense en 2022, qui avait vu la réquisition de bombardiers d'eau, un marché public de location a été notifié à compter de l'été 2023 jusqu'en 2026. Ce marché permet de disposer de dix hélicoptères du 1^{er} juin au 30 septembre, le paiement s'effectuant à l'heure de vol. 430 heures ont ainsi été facturées en 2023, pour 1 500 largages.

Pour la police nationale et la sécurité routière, l'année 2023 a été marquée par le renouvellement de l'accord-cadre interministériel relatif à l'énergie, notifié par la direction des

¹² Les données communiquées par le responsable de programme, se fondant sur l'activité d'exécution, diffèrent de celles issues de Chorus. C'est le cas également pour les données relatives aux dépenses d'investissement.

achats de l'État¹³, ce qui se traduit également par des dépenses en hausse en autorisations d'engagement.

Concernant le programme 207 – *Sécurité et éducation routières*, les crédits exécutés (41,7 M€) sont en très légère hausse par rapport à 2021 (+ 3,29 %). Les dépenses de communication restent à un niveau élevé et représentent 30 % des dépenses de fonctionnement du programme. C'est le cas également pour les dépenses de fonctionnement des cellules d'éducation routières qui représentent 22 % des dépenses de fonctionnement. Enfin, en 2023, les dépenses de formation initiale des inspecteurs et délégués au permis de conduire et à la sécurité routière sont en forte progression (41,4 %).

Tableau n° 12 : évolution de certaines dépenses de fonctionnement

En CP et en M€	Nature	Montant 2022	Montant 2023	Variation	
P 152	Transport et déplacements	35,1	44,5	15,02 %	↗
	Immobilier	712	791,8	11,13 %	↗
	<i>dont énergie, fluides</i>	<i>101,5</i>	<i>135,7</i>	<i>33,7 %</i>	↗
	Alimentation GM	48	47,6	-0,8 %	≈
	Transport et déplacements GM	50,2	57,8	15,2 %	↗
	Carburant	77,2	79,2	2,6 %	↗
P 176	Réservations hôtels	41,4	81,6	97,1 %	↗
	Alimentation CRS	12,7	13,6	7,09 %	↗
	Carburant	69,7	73	4,73 %	↗
	Immobilier	271,7	326,9	20,32 %	↗
	<i>Dont énergie, fluides</i>	<i>48,4</i>	<i>82,9</i>	<i>71,28 %</i>	↗
	Transport et déplacement	107,3	102,6	- 4,38	↘
P 161	MCO Avions	59,8	40,6	- 32,11 %	↘
	Retardant	8,6	5,6	- 34,88 %	↘
	MCO Hélicoptères	28,7	32	11,5 %	↗
	Carburant aéronefs	17	16,9	- 0,59 %	≈
	Location bombardiers d'eau	12,7	29,6	133 %	↗

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

¹³ Pour chaque marché subséquent de l'accord-cadre, les prix sont fixés pour l'année d'exécution initiale et sont déterminables d'année en année sur la base des prix d'achats effectués par le titulaire du marché à la demande du pouvoir adjudicateur pour les différentes années d'exécution. Les services de police ont ainsi engagé leurs marchés d'énergie en 2023 sur la base des lots attribués au ministère de l'intérieur.

Le contentieux du marché de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile

Ainsi qu'en rendait compte la note d'exécution budgétaire de la mission *Sécurités* pour 2022, un contentieux oppose actuellement l'État au groupement I., chargé du maintien en condition opérationnelle des hélicoptères EC145 de la sécurité civile et la gendarmerie nationale. Ayant analysé les marchés publics en cause, la Cour recommandait alors de « *refuser la prise en charge financière par l'État des défaillances du prestataire de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile.* »

En avril 2023, le ministère de l'intérieur a donné mandat au ministère des armées pour mener une expertise du montant de l'indemnisation sollicitée par le prestataire. Cette expertise porte uniquement sur une indemnisation au titre de l'imprévision et des éventuelles opérations de pièces non prévues dans le marché. Au 25 février 2024, le prestataire en cause n'a fourni aucun élément documentant le montant d'indemnisation réclamé. Par conséquent, aucune indemnisation n'a été actée, ni mise en œuvre et le dossier suit son cours. Dans l'attente de la mise en place d'un nouveau marché, le ministère des armées a signé un marché subséquent avec ce même prestataire pour la période du 1^{er} mai 2023 au 30 avril 2024, aux conditions économiques de l'accord-cadre signé en 2021. Les difficultés rencontrées en matière de disponibilité moyenne des hélicoptères subsistent pour la sécurité civile et s'aggravent pour la gendarmerie nationale, toutes deux voyant, de ce fait, leur capacité opérationnelle amoindrie.

En l'absence d'éléments nouveaux en faveur du prestataire, la recommandation de la Cour est reconduite à l'identique, car l'État ne doit pas prendre à sa charge les défaillances du prestataire, *a fortiori* dans des conditions financières aussi défavorables.

C - Des dépenses d'investissement toujours en retrait

Les dépenses d'investissement constituent une part de plus en plus faible (2 %) de la mission *Sécurités*, soit 574 M€ de CP, reculant de 15,5 % par rapport à 2022. C'est toutefois moins le cas pour les autorisations d'engagement qui progressent de 4,25 % par rapport à 2022 (970,7 M€ contre 931,1 M€).

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale pour 2022 représentaient pourtant 1 758,86 M€ en autorisations d'engagement et 863,5 M€ en crédits de paiement, en hausse, respectivement de 86,97 % et de 17,57 % par rapport à 2022. Comme pour les crédits de fonctionnement, la hausse des prix avait été anticipée. Toutefois, les crédits immobiliers continuent à constituer, pour l'ensemble des responsables de programme, des dépenses pilotables et, de ce fait, des variables d'ajustement. Souvent mis en réserve, ces crédits, une fois dégelés, servent à payer d'autres dépenses prioritaires, notamment en cas de hausse des prix ou de dépenses de fonctionnement non prévues (*cf. supra et chapitre II, partie III*). L'inflation a également eu une incidence majeure sur certaines dépenses d'investissement, notamment l'acquisition de véhicules. En effet, entre 2022 et 2023, le modèle Peugeot Expert, utilisé par la police nationale, a vu son prix augmenter de plus de 50 %.

À ces crédits, s'ajoutent des crédits qui restaient programmés sur la mission *Plan de relance* (programme 363), notamment pour les acquisitions d'hélicoptères de la gendarmerie nationale (32 M€ décaissés), de la sécurité civile (2,9 M€ décaissés) ou des opérations immobilières portées par les SGAMI (5 M€ décaissés).

Tableau n° 13 : exécution des crédits d'investissement

En M€	Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023		Taux d'exécution des AE ouverts en LFI	Taux d'exécution des CP ouverts en LFI
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
P 152	319,80	248,56	250,88	260,71	208,88	178,01	83,26 %	68,28 %
P 176	575,59	334,92	712,82	458,52	313,73	316,45	44,01 %	69,01 %
P 161	35,00	94,69	790,88	140,04	445,22	77,44	56,29 %	55,30 %
P 207	0,69	9,92	3,92	3,92	2,83	2,12	72,15 %	54,05 %
Mission	931,08	679,09	1 758,51	863,19	970,66	574,02	55,20 %	66,50 %

Source : Cour des comptes, d'après CHORUS et documents annexés à la LFI 2023

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la police nationale est en forte baisse en 2023¹⁴, très nettement inférieur à la programmation, de même que les crédits de paiement. En montant, les autorisations d'engagement diminuent de 45,5 % et les crédits exécutés de 5,5 %.

Les investissements immobiliers représentent, en CP, 61 % du titre, contre 49 % en 2022. En montant, ces dépenses progressent encore (+18 %) alors qu'elles baissent fortement en autorisations d'engagement (- 58 %)¹⁵. En 2023, les opérations relatives aux futurs hôtels de police d'Annecy et d'Amiens (qui ont permis d'exécuter respectivement 1,3 M€ et 6,9 M€ de CP) se poursuivent. Par ailleurs, 41,9 M€ ont été payés pour l'hôtel des polices de Nice, 12,6 M€ pour l'hôtel de police de Cayenne, et 2,3 M€ pour la réhabilitation de l'école de police de Oissel, opérations qui avaient fait l'objet d'engagements conséquents en 2022. Peu de nouvelles opérations ont été annoncées sur l'année 2023.

La signature d'un avenant à la convention État-ville de Valenciennes pour le relogement de l'hôtel de police et la création d'un stand de tir a toutefois conduit, à la demande du CBCM, à l'affectation de l'ensemble des AE en 2023, soit 37,2 M€, ce qui n'était pas prévu et entraîne des reports de plusieurs opérations sur 2024 : relogement de la CRS 54 sur la CRS 53 à Marseille (10 M€ d'AE initialement programmés), surcoût de la réfection des réseaux au SNPS d'Écully (3,7 M€), création d'un site de formation au maintien de l'ordre au fort de Villeneuve-Saint-Georges (2 M€), relogement du commissariat de police du Port (1 M€). Deux opérations sont même reportées en 2025 (cité administrative de Strasbourg), voire 2026 (CRS 43 à Chalon-sur-Saône).

L'acquisition de véhicules représente toujours le deuxième poste d'investissement avec 27 % des dépenses. La proportion est en forte baisse par rapport à 2022 (ce poste représentait 40 % des crédits d'investissement), en montant. La taille du parc opérationnel est, pour sa part, passée de 32 513 véhicules en 2022 à 31 460 véhicules en 2023, mais le parc s'est légèrement

¹⁴ Il est en 2023 de 44 % des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 98,6 % en 2022.

¹⁵ L'année 2022 avait été une année exceptionnelle en matière d'engagements destinés à des opérations immobilières, avec notamment le début de l'opération relative à l'hôtel des polices de Nice (215 M€ d'AE engagés).

rajeuni (6,25 ans en 2023 contre 6,7 ans en 2022). Le programme 362 – *Écologie* a permis de poursuivre le verdissement du parc, pour acquérir des véhicules hybrides et électriques.

Enfin, la police nationale a engagé plusieurs projets numériques, notamment :

- Le projet XPN 22, qui a remplacé SCRIBE et a pour objectif de refondre tout le système d'information des quatre millions de procédures judiciaires annuels. 2 M€ ont été engagés et payés en 2023 pour ce projet, mené en collaboration avec le ministère de la justice. 20 M€ sont programmés jusqu'en 2027.
- Le projet FAED (fichier automatisé des empreintes digitales) qui doit faciliter la recherche et l'identification des auteurs de crimes et délits dont les empreintes sont découvertes sur les scènes d'infraction. 4,1 M€ ont été engagés et 0,4 M€ payés en 2023. 8,3 M€ sont programmés jusqu'en 2027.
- Le projet MCIC-2 qui vise à doter les centres d'information et de commandement (CIC) de la police en équipements divers (murs d'images notamment) et à déployer le logiciel PEGASE II qui facilite le traitement des appels d'urgence et le pilotage des interventions. MCIC-2 doit être déployé dans tous les CIC du territoire national mais doit également bénéficier aux unités CRS autoroutières et aux services de la police aux frontières recevant des appels d'urgence. 8,6 M€ ont été engagés et 5,1 M€ payés en 2023. 30,4 M€ sont programmés jusqu'en 2027.
- Le logiciel MC-PN (main courante de la police nationale), qui a vocation à se substituer à MCL-V6 et à la nouvelle main courante informatisée du fait de leur obsolescence. Il s'agit de mettre à disposition des agents des moyens plus efficaces et ergonomiques. 1,1 M€ ont été payés en 2023. 7,6 M€ sont programmés jusqu'en 2027.

Tableau n° 14 : principaux investissements du programme 176 – *Police nationale* (en M€, en CP)

Nature (en M€)	Exécution 2022	Exécution 2023	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier	163,9	193,6	61 %
Véhicules	133,1	84,1	27 %
Systèmes d'information	34	38,5	12 %

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale est également en baisse en 2023¹⁶, légèrement inférieur à la programmation, de même que les crédits de paiement. En montant, les autorisations d'engagement régressent de 34,7 % et les crédits exécutés de 28,4 %.

Les opérations immobilières représentent le premier poste d'investissement de la gendarmerie nationale (53 % des crédits exécutés), en hausse de près de 10 % par rapport à 2022.

¹⁶ Il est en 2023 de 83,26 % des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 101,4 % en 2022.

Par ailleurs, sur les 200 M€ ouverts en 2021 sur le programme 363 – *Compétitivité* pour l'acquisition de dix hélicoptères H160, 32 M€ ont été payés en 2023 (toujours sur le programme 363), le financement s'étalant jusqu'en 2027.

En 2023, les acquisitions de véhicules ne représentent plus que 24 % des crédits exécutés, en baisse de 64 % par rapport à 2022. Cependant, du fait du décalage calendaire entre les commandes et les livraisons, et des nombreuses commandes de 2022, le parc opérationnel passe de 28 441 véhicules en 2022 à 29 962 véhicules en 2023, avec un rajeunissement (8 ans et 2 mois en 2022, 7 ans et 6 mois en 2023). La gendarmerie a toutefois pu bénéficier, cette année encore, de crédits portés par le programme 362 – *Écologie* pour le verdissement de son parc automobile. Enfin, elle a pu poursuivre son renouvellement de véhicules blindés pour un montant de 27 M€.

Tableau n° 15 : principaux investissements de la gendarmerie nationale (en CP)

Nature (en M€)	Exécution 2022	Exécution 2023	En % des crédits d'investissement exécutés
Véhicules	122,9	43,4	24 %
Immobilier ¹⁷	86,7	85,5*	53 %
Moyens blindés	22,3	27,2	35 %

*Hors dépenses liées aux AOT.

Source : Chorus

Les montants exécutés sur le programme 161 – *Sécurité civile* sont nettement inférieurs à la programmation initiale, tant pour les autorisations d'engagement (56,3 %) que pour les crédits de paiement (55,3 %) ¹⁸. Ceci s'explique par les économies réalisées sur le marché de renouvellement de la flotte d'hélicoptères et sur le décalage à 2024 de la commande des *Canadair* (240 M€ en AE). En montant, l'engagement de nouveaux marchés se traduit toutefois par une très forte hausse de l'exécution (plus de 1000 %) ¹⁹. En montant, les crédits exécutés régressent ainsi de 17 M€.

Dans le cadre du marché d'acquisition de six avions multi-rôle *Dash* pour remplacer la flotte de *Tracker*, dont l'échéancier de paiement s'échelonne jusqu'en 2024, un appareil a été livré en 2023 et 41,4 M€ exécutés. Après règlement des 500 000 € restants en 2024, le marché d'un montant global de 346,1 M€ sera totalement exécuté.

8,8 M€ ont été payés en 2023 pour l'acquisition de deux hélicoptères H145. Il s'agit de l'affermissement, sur le programme 161 – *Sécurité civile*, des tranches optionnelles figurant sur le marché DGA exécuté sur le programme 363 – *Compétitivité*. Ces deux appareils ont été réceptionnés en décembre 2022 et l'échéancier de paiement, qui couvre également des formations et équipements en option, s'est achevé en 2023. Par ailleurs, fin décembre 2023, le marché mutualisé entre la sécurité civile et la gendarmerie nationale, destiné à renouveler les 33 hélicoptères EC145 ancienne génération par des H145 et à acquérir quatre appareils supplémentaires, a été notifié par la DGA et 400 M€ d'AE ont été engagés sur le

¹⁷ Ne sont pas comptabilisées les opérations de maintenance s'élevant à 30 M€ (en 2022 et 2023) et enregistrées sur Chorus en titre 3.

¹⁸ Ces taux étaient respectivement de 92 % et de 269 % en 2022.

¹⁹ 445,2 M€ en 2023 contre 35 M€ en 2022.

programme 161 – *Sécurité civile*. Compte tenu de la date tardive de notification, les 19,6 M€ de CP inscrits en LFI 2023 ont été reportés sur 2024. À terme, la sécurité civile bénéficiera ainsi d'une flotte de 40 appareils nouvelle génération qui permettra de garantir sa pleine capacité opérationnelle.

Par ailleurs, les 240 M€ en AE et 24 M€ en CP²⁰, obtenus par amendements au projet de loi de finances 2023, et destinés au renouvellement de la flotte de *Canadair* annoncé par le Président de la République après la saison feux de 2022 ont également été reportés en 2024. Le lancement effectif de la chaîne de production des nouveaux *Canadair* DHC-515 a été annoncé en mars 2022. Elle doit produire 12 appareils pour le cadre du programme *RescUE* (deux par pays européen partie au programme) et 10 appareils supplémentaires pour la France. Les commandes pourraient s'accroître encore, car la Grèce et l'Espagne ont annoncé commander 10 avions supplémentaires, tandis que la France a demandé à acheter encore deux appareils supplémentaires. De par la primauté de son contrat de subvention avec la Commission européenne, la France est prioritaire dans le calendrier des livraisons, qui tiendra cependant compte du niveau d'urgence rencontré par certains pays, dont la Grèce. La sécurité civile a indiqué que la notification du marché pourrait intervenir en 2024. Le renouvellement des *Canadair* est décompté « hors LOPMI »²¹.

L'investissement immobilier (dont opérations de maintenance) de la sécurité civile est en progression par rapport à 2022, plusieurs projets étant en cours de réalisation : site de stockage et destruction à Ressaincourt, site de stockage à Vimy, site de destruction à Cléry-sur-Somme, zone de vie et stockage à Colomiers, zone de vie à La Rochelle.

Les autres investissements importants ont porté sur les véhicules des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), les véhicules de déminage et les équipements y afférents (14 M€ au total). Des redéploiements de crédits, à hauteur de 9 M€ d'AE et 5 M€ de CP ont notamment servi à acquérir des véhicules de lutte contre les feux de forêt destinés à la quatrième UIISC, dont la création a été annoncée par le Président de la République à l'automne 2022.

Tableau n° 16 : principaux investissements de la sécurité civile (en CP)

Nature (en M€)	Exécution 2022	Exécution 2023	En % des crédits d'investissement exécutés
Achat avions	63,56	40,46	52,25 %
Véhicules et équipements spécialisés (incendie, déminage, UIISC)	7,8	14	18,1 %
Achat hélicoptères ²²	13,95	8,72	11,26 %
Immobilier	5,5	8,9	11,5 %

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Les crédits d'investissement du programme 207 – *Sécurité et éducation routières* ont été engagés et exécutés à hauteur, respectivement, de 2,83 M€, soit 72,15 % des autorisations

²⁰ Hors fonds de concours européen.

²¹ L'achat de *Canadair* ayant été annoncé après le dépôt de la LOPMI, ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans le périmètre des crédits prévus par la LOPMI pour le programme 161 – *Sécurité civile*.

²² Mais 411,44 M€ en AE, avec la notification, en fin d'année, du marché mutualisé entre la DGSCGC et la DGGN, passé par la DGA.

d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, et de 2,12 M€ pour les crédits de paiement, soit 54,05 % de ceux votés, en nette progression par rapport à 2022²³.

1,9 M€ de paiements concernent des investissements immobiliers. Ainsi, la construction du nouveau centre d'examen de Valence, qui faisait l'objet d'un report de crédits sur 2023, a occasionné l'engagement et le paiement de 223 200 € (pour un coût total estimé à 235 000 €). Le centre d'examen de Bar-le-Duc et la piste moto de Rungis ont donné lieu à des décaissements respectivement de 359 500 € et 381 570 €. En revanche, deux opérations, également reportées en 2023, ont fait l'objet d'évolutions importantes. La construction du centre d'examen de Barentin a dû être reportée du fait de fouilles archéologiques à entreprendre sur le site. Le début de construction est prévu en 2024. Enfin, le projet de création d'un centre d'examen aux Abymes, initialement programmé à 1,6 M€, a dû être réévalué à 2,4 M€ du fait de l'apparition d'un surcoût lié à des aménagements complémentaires (local de stockage, abri vélos, sécurisation complémentaire, protection des intempéries pour les candidats en attente), et à l'augmentation des coûts de construction. La construction devrait reprendre en 2024.

Enfin, entre 2021 et 2023, les deux forces de sécurité intérieure ont pu compter sur les crédits du plan de relance, notamment le programme 362- Écologie, pour financer de nombreuses rénovations énergétiques. Le responsable du programme 152- *Gendarmerie* chiffre ces dépenses à 11,5 M€ en 2021, 53 M€ en 2022 et 51 M€ en 2023. Ces financements venant à échéance, le risque est grand de voir les futures rénovations retardées par manque de crédits.

D - Des dépenses d'intervention qui poursuivent leur progression

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission *Sécurités* étaient de 238,7 M€, en hausse de 37,8 %. En exécution, ces dépenses représentent 5 %²⁴ des crédits hors T2 de la mission, soit 238,9 M€. Ils restent majoritairement assurés par le programme 161 – *Sécurité civile* (à hauteur de 181,4 M€ en CP).

Tableau n° 17 : exécution des crédits d'intervention de la mission

En CP en M€	Exécution 2022	LFI pour 2023	Exécution 2023
P 152	11,23	6,78	10,08
P 176	41,31	33,43	35,74
P 161	167,27	187,93	181,4
P 207	7,64	10,56	11,65
Mission	227,44	238,7	238,87

Source : Chorus et documents annexés à la LFI pour 2023

Les dépenses d'intervention du programme 161 – *Sécurité civile* sont en hausse par rapport à 2022 (+ 14,13 M€) mais restent en deçà des crédits programmés.

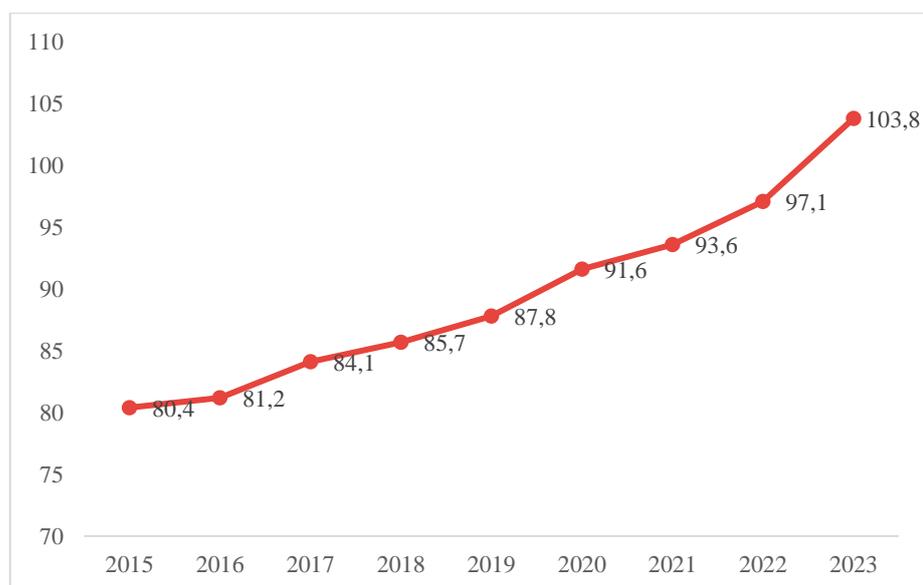
²³ Ces taux étaient respectivement de 18 % et 24 % en 2022.

²⁴ En légère baisse par rapport à 2022 (6 %).

Le financement des colonnes de renfort « feux de forêt » engagées en complément des moyens des SDIS locaux s'est élevé à 14,8 M€, pour une budgétisation renforcée par amendement dans la LFI 2023 (13,3 M€). L'exécution au 31 décembre 2023 se trouve notamment contrainte par un report de charges de 3,5 M€ de la saison de feux 2022. Par ailleurs, les dernières dépenses relatives à la crise du Covid (1 M€), imputées sur les colonnes de renfort et financées via fonds de concours viennent renforcer l'écart à la hausse par rapport à la LFI.

Par ailleurs, la subvention au budget spécial de la Ville de Paris au titre du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)²⁵ a encore progressé cette année, s'élevant à 103,8 M€ (+ 6,7 M€, soit près de 7 %), en deçà des crédits programmé (104,9 M€). En hausse de 29 % depuis 2015, ce financement représente aujourd'hui près de 22 % des dépenses hors titre 2 du programme 161 – *Sécurité civile*.

Graphique n° 6 : évolution de la participation de l'État au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (en M€)



Source : Cour des comptes d'après responsable de programme

L'abondement du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP) s'élève à 11,5 M€, et le montant de la nouvelle prime de fidélité et de reconnaissance à 14,8 M€ (contre 5,1 M€ en 2022 et 13,3 M€ programmés). Cette prime se substitue progressivement à l'ancien dispositif et s'inscrit donc en hausse tendancielle. Par ailleurs, l'évolution du nombre de bénéficiaires a conduit à rehausser le montant versé par rapport à la programmation initiale.

²⁵ En application de l'article L. 2512-19 du code général des collectivités territoriales, l'État participe aux dépenses de fonctionnement de la BSPP. Cette participation est égale à 25 % des dépenses inscrites au budget spécial de la préfecture de police relatives à la rémunération des militaires (y compris alimentation, frais d'habillement, de transport et de missions), au service d'instruction et de santé, à l'entretien, la réparation et l'installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport, ainsi que du matériel de transmission.

Les dépenses d'intervention du programme 176 – *Police nationale* sont en très légère baisse. Elles concernent essentiellement le remboursement du budget spécial de la ville de Paris (29 M€) ainsi que la contribution de la France à Interpol (3,8 M€) et les financements de la fédération sportive de la police (2,9 M€) ou des organisations syndicales (1,5 M€).

Les dépenses d'intervention du programme 152 – *Gendarmerie nationale* restent stables. Elles se composent principalement du versement de subventions aux collectivités locales (7,1 M€) destinées à participer au financement des opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie²⁶. Pour être éligible à cette aide en capital de l'État, la construction doit permettre de regrouper l'ensemble des personnels dans un ensemble immobilier homogène et fonctionnel, comportant des logements et des locaux de service et techniques.

Les dépenses de titre 6 du programme 207 – *Sécurité et éducation routières*, s'élèvent à 11,65 M€ en 2022 (10,56 M€ programmés). En effet, dans le cadre du dispositif du permis à 1 € par jour, les taux OAT à 2 ans qui servent de référence pour la prise en charge des intérêts par l'État sont à la hausse. Sur la période de juillet 2022 à fin juin 2023, ils se sont élevés à 3,39 % contre -0,48 % sur la période de juillet 2021 à fin juin 2022. Il s'agit de la prolongation et de l'amplification du phénomène de hausse démarré en 2022 alors que, depuis 2015, les variations de taux constatées étaient à la baisse. De ce fait, malgré la baisse du nombre de bénéficiaires, la dépense 2023 a été beaucoup plus soutenue, s'élevant à 3,5 M€ contre 1,4 M€ en 2022.

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Selon les données communiquées par le CBCM, le montant des charges à payer de la mission est stable par rapport au report sur 2022. Les charges à payer résultent soit de l'absence de crédits en fin de gestion, soit de factures non parvenues à la date de clôture. Les niveaux importants qui peuvent être enregistrés résultent généralement de passations de commande massives en fin de gestion, entraînant des livraisons qui, compte tenu de la complexité des opérations concernées, n'ont pas toujours pu faire l'objet d'un paiement sur l'exercice.

Tableau n° 18 : charges à payer à la clôture de l'exercice

En M€	P 152*	P 176	P161	P 207	Mission
2022	118,0	137,2	17,6	2,4	275,3
2023	113,7	138,7	20,7	2,9	275,9
Progression 2022 - 2023					0,2 %

Source : DGFIP périmètre comptable 94200

Les autorisations d'engagement non engagées (AENE) dont le report est demandé sur l'exercice suivant sont en hausse par rapport à 2022 et s'élèvent à 439,7 M€, essentiellement du fait d'opérations immobilières. C'est le cas notamment pour la gendarmerie nationale avec les opérations immobilières domaniales (117,5 M€) ou la police nationale avec les futurs hôtels

²⁶ En application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993.

de police de Nice (47 M€ au total), d'Amiens (3,6 M€) ou l'extension du commissariat de police du Kremlin-Bicêtre (4 M€). L'acquisition de véhicules (51,9 M€ pour la gendarmerie) et l'achat d'avions multi-rôles (24,7 M€) et d'hélicoptères (35 M€) par la sécurité civile contribuent également à la forte progression.

Tableau n° 19 : montant des AENE en fin d'exercice.

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2022	145,8	144,22	67,9	2,1	360
2023	176,3	152,8	109	1,5	439,7
Progression 2022 - 2023					+ 22 %

Source : arrêté du 29 janvier 2024 -NOR : ECOB2402684A

Les restes à payer augmentent encore de 19 % à la clôture de l'exercice (5,8 Md€).

Pour la DGPN, l'augmentation des restes à payer est essentiellement due à la notification de plusieurs marchés, notamment celui relatif à l'énergie et fluides (74 M€). 38 M€ sont dus à la réservation de l'hébergement pour les Jeux olympiques et paralympiques.

Pour la DGGN, les restes à payer évoluent principalement du fait du renouvellement des marchés de gaz et d'électricité (+ 96 M€ d'AE), d'une commande de 6 hélicoptères H145 (+ 94 M€ d'AE), d'une commande de structures modulaires en vue des JO (+23 M€ d'AE) et de l'évolution des engagements des baux 176 M€), notamment avec l'entrée en gestion pluriannuelle de 330 casernes (lors du renouvellement du bail).

Pour la sécurité civile, l'acquisition des hélicoptères, conclue à la toute fin de l'année 2023, fait nettement remonter les restes à payer (394 M€).

La maîtrise de l'évolution des restes à payer reste un point de vigilance à ne pas négliger, compte tenu de leur forte augmentation. Néanmoins, la Cour a constaté l'effort réalisé par les responsables de programme, d'une part, pour engager des opérations sur le long terme et, d'autre part, pour identifier les restes à payer des années précédentes dès le début de la gestion afin de les couvrir prioritairement.

Tableau n° 20 : montant des restes à payer en fin d'exercice

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2022	3 012,72	1 485,93	353,03	8,19	4 859,87
2023	3 282,22	1 653,33	834,30	9,9	5 787,98
Progression 2022 – 2023					19 %

Source : Chorus

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

La méthodologie du « budget vert » exclut la quasi-totalité de la mission *Sécurités*. L'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales des programmes 152 – *Gendarmerie nationale*, 176 – *Police nationale* et 207 – *Sécurité et éducation routières* sont classées comme neutres sur 2023 et dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2024.

À ce stade, seul le programme 161 – *Sécurité civile* porte des dépenses classées favorables à l'environnement, d'un montant de 459 M€²⁷ en 2023.

En 2023, des groupes de travail se sont tenus entre les responsables de programme de la police et la gendarmerie nationales, avec la direction du budget, pour affiner la cotation environnementale aux dépenses immobilières et de mobilité. Cependant, aucune modification n'a été apportée dans le rapport annexé pour 2024.

En l'état, la méthode de cotation des dépenses ne permet pas un degré de granularité suffisant pour permettre une analyse fine des dynamiques favorables et défavorables à l'environnement. Coter comme défavorables à l'environnement des dépenses des forces de l'ordre ne conduit pas à nier l'utilité publique de leurs missions, mais permettraient d'identifier les marges d'amélioration. En miroir, ceci mettrait en valeur les investissements verts réalisés par les responsables de programme. Ainsi, en 2023, le programme 176 – *Police nationale* a engagé 70 M€ d'opérations immobilières liées à la transition écologique (rénovation énergétique, remplacement de gros équipements énergétiques) et 1,89 M€ à la fin 2023 pour l'achat de 598 bornes de recharge électrique. De son côté, la gendarmerie nationale s'est faite livrée 2 025 véhicules hybrides entre 2021 et 2023, pour un montant de 64 M€ et a installé 700 bornes de rechargement.

Comme en 2022, la Cour recommande donc aux responsables de programme et à la direction budget de poursuivre leurs travaux afin de publier une cotation plus ambitieuse, au niveau des briques et plus seulement au niveau des actions budgétaires. Les responsables de programme sont favorables à cette recommandation.

²⁷ Actions « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » et « Prévention et gestion de crises ». Le reste des actions sont classées comme neutres.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation réitérée) : maintenir l'effort de réduction du stock d'heures supplémentaires (DGPN, DB) ;*
 - 2. (Recommandation réitérée) : refuser la prise en charge financière par l'État des défaillances du prestataire de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile (DMAé, DGSCGC, DGGN, DB) ;*
 - 3. (Recommandation réitérée) : coter au titre de leur incidence sur l'environnement les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission Sécurités (DGPN, DGGN, DB).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Des recrutements dans les forces de sécurité intérieure qui mettent l'appareil de formation sous pression

A - Une présentation faussée des schémas d'emplois

Aux termes du recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État²⁸, le schéma d'emplois « *correspond au solde net des entrées (recrutements de fonctionnaires ou de contractuels, retours de situations interruptives, etc.) et des sorties (départs en retraite, fins de contrat, départs pour situations interruptives, décès, démissions, radiations) entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inclus d'une année* ». En présentant le volume d'entrées, de sorties et le différentiel entre les deux, chaque programme doit rendre compte à la représentation nationale des mouvements de personnels sur une année.

Tableau n° 21 : réalisation du schéma d'emplois de la mission *Sécurités* en 2023

	P 161		P 152		P 176		Mission	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Sorties	589	504	13 215	14 984	9 215	11 033	23 019	26 521
<i>dont retraites</i>	55	54	3 294	3 470	3 084	2 912	6 433	6 436
Entrées	606	587	14 165	15 939	11 122	12 981	25 893	29 507
Schéma d'emplois	17	83	950	955	1 907	1 947	2 874	2 985

Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme

Or, les programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale* ne respectent pas les règles communes de décompte de ces entrées et de ces sorties. En effet, ils y intègrent les promotions internes liées à la réussite d'un concours : les agents qui réussissent un concours interne pour passer d'un corps à un autre (par exemple un policier adjoint qui réussit le concours de gardien de la paix) sont décomptés à la fois comme une sortie (fin du contrat de policier adjoint) et comme entrée (prise de poste comme gardien de la paix-stagiaire).

²⁸ Direction du budget, *Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État*, janvier 2023

Cette pratique est contraire aux règles communes, notamment fixées par la maquette d'élaboration des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), qui prévoit explicitement que les promotions internes sont présentées en dehors du schéma d'emplois²⁹. En outre, les deux responsables de programme ne comptent pas l'ensemble des promotions internes dans les sorties, par exemple les gardiens de la paix qui deviendraient officiers. L'argument selon lequel la réussite au concours d'un policier adjoint/gendarme adjoint (qui passe dès lors du statut de contractuel à celui de titulaire) induit une nouvelle entrée dans le programme n'est pas valable en ce que la personne concernée change simplement de catégorie au sein du même programme budgétaire.

Ce mode de calcul a un double effet : d'une part, il grossit artificiellement le volume des entrées et des sorties. D'autre part, il rend inopérantes les analyses sur l'évolution de ces entrées et sorties : à titre d'exemple, une part de la hausse des entrées/sorties sur la période 2019-2023 de la police nationale s'explique par une hausse des réussites au concours interne de la part des policiers adjoints, passant de 1 963 en 2019 à 2 373 en 2023. En revanche, le solde des entrées et des sorties – qui correspond au schéma d'emplois – n'est pas affecté.

Ainsi, en 2023, sur les 13 939 sorties décomptées par la gendarmerie nationale³⁰, près d'un quart (3 698) correspond en réalité à des promotions internes, et est donc comptabilisé à la fois comme entrée et sortie. De même, sur les 11 033 sorties du programme 176 – *Police nationale*, 2 373 correspondent à des policiers adjoints ayant réussi le concours de gardien de la paix, soit 21 % des sorties.

Les responsables de programme ne souhaitent pas procéder à la modification de la méthode de comptage. Cependant, à la suite de la recommandation de la Cour des comptes, la direction du budget a indiqué que les modalités de calcul seraient modifiées dès la préparation du projet de loi de finances pour 2025, afin de se conformer aux règles appliquées par les autres programmes budgétaires.

B - Des sorties en augmentation et des schémas d'emplois qui mettent l'appareil de formation sous pression

Malgré cette présentation faussée du schéma d'emplois, plusieurs indicateurs attestent que les sorties suivent une tendance haussière dans la police et la gendarmerie nationales. Au sein de la police nationale, en excluant les policiers adjoints et les départs en retraite, les sorties temporaires et définitives sont passées de 4 209 en 2019 à 5 748 en 2023 (+37 %). Cette hausse est notamment portée par les départs temporaires : entre 2022 et 2023, les détachements ont augmenté de 11 % (passant de 570 à 633), les mutations vers d'autres programmes ont crû de 14 % (passant de 616 à 704), tandis que les départs temporaires liés à des congés longs³¹ sont aussi en hausse de 7 % (1 320 cas en 2023). L'augmentation des ruptures et fins de contrats (2 069 en 2023, soit 108 de plus que l'an passé) est expliquée par le responsable de programme

²⁹ Direction du budget, *Maquette du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel*, 2016.

³⁰ À noter que la somme des sorties par motifs fournies par la gendarmerie nationale est, sans raison apparente, inférieure au nombre de sorties communiquée par elle à la Cour.

³¹ Cela recouvre les congés longue durée, congés parentaux, mises en disponibilité et congés sans rémunération.

par l'accroissement du nombre de contractuels au sein de la police nationale : les départs de personnels administratifs, techniques et scientifiques sont en augmentation de 25 % par rapport à l'an passé. En parallèle, les départs de policiers actifs (tout grades confondus) sont stables, voire baissent pour les policiers adjoints (-8 % entre 2022 et 2023), mais ceci s'explique aussi par la décreue du nombre de policiers adjoints dans le programme.

Tableau n° 22 : ventilation des sorties au sein de la police nationale

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 19/23
Sorties définitives du programme (a)	4 268	4 265	4 614	5 888	5 825	+36 %
<i>Dont départs en retraite</i>	<i>2 004</i>	<i>2 296</i>	<i>2 563</i>	<i>2 982</i>	<i>2 912</i>	<i>+45 %</i>
Sorties non-définitives (mutation, détachement, non-activité) (b)	1 945	2 196	2 396	2 576	2 835	+46 %
Promotions internes (réussite de concours) (c)	1 963	1 928	2 254	2 375	2 373	+21 %
Sorties totales réelles (a+b)	6 213	6 461	7 010	8 464	8 660	+39 %
<i>Sorties présentées dans les rapports annuels de performance (a+b+c)</i>	<i>8 176</i>	<i>8 389</i>	<i>9 264</i>	<i>10 839</i>	<i>11 033</i>	<i>+35 %</i>

Source : Police nationale

Du côté de la gendarmerie nationale, hors retraite et promotions internes, les départs définitifs et temporaires se sont élevés à 7 804 personnels³², contre 6 925 sorties en 2019 (+12 %).

Tableau n° 23 : ventilation des sorties au sein de la gendarmerie nationale

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 19/23
Sorties définitives du programme (a)	7 295	6 820	7 735	8 854	9 142	+25 %
<i>Dont départs en retraite</i>	<i>3 066</i>	<i>3 290</i>	<i>3 233</i>	<i>3 545</i>	<i>3 470</i>	<i>+13 %</i>
Sorties non-définitives (mutation, détachement, non-activité) (b)	2 116	1 865	2 564	2 529	2 132	+1 %
Promotions internes (réussite de concours) (c)	2 696	2 544	2 747	3 695	3 710	+38 %
Sorties totales réelles (a+b)	9 411	8 685	10 299	11 383	11 274	+20 %
<i>Sorties présentées dans les rapports annuels de performance (a+b+c)</i>	<i>12 107</i>	<i>11 229</i>	<i>13 046</i>	<i>15 078</i>	<i>14 984</i>	<i>+24 %</i>

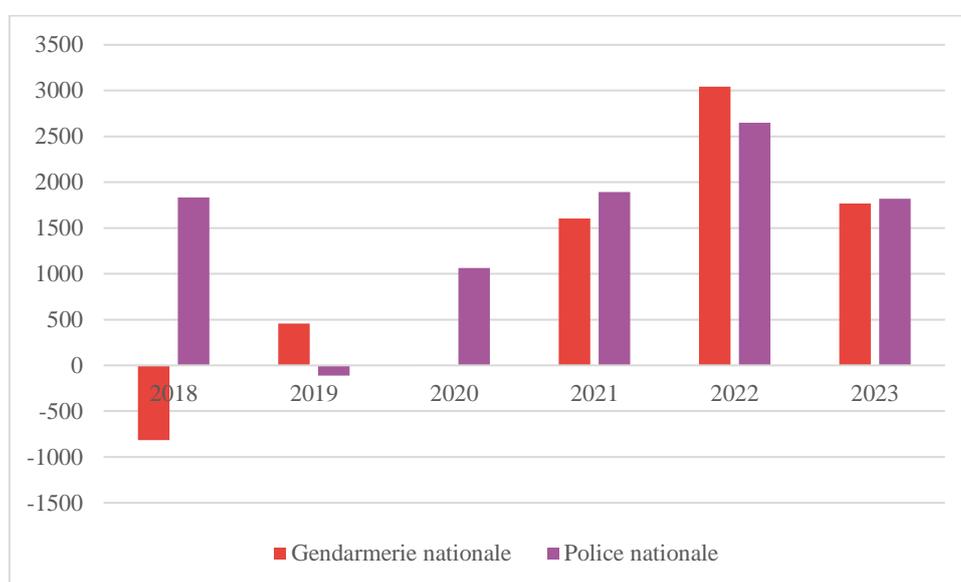
Source : Gendarmerie nationale

³² Dont 84 décès.

Les départs en retraite sont également en hausse : au sein de la gendarmerie nationale, ils sont passés de 3 066 en 2019 à 3 470 en 2023 (+13 % en quatre années), tandis que la police nationale a vu ses départs en retraite croître de 45 % sur la même période.

Les responsables de programme ont encore des difficultés à anticiper correctement ces flux de sorties. Leurs prévisions pour 2023 ont été sous-estimées de plus de 3 400 emplois par rapport aux départs effectivement constatés – y compris réussites aux concours internes. Cette sous-estimation est moins marquée qu'en 2022 mais reste significative.

Graphique n° 7 : écart entre les prévisions de départs et le nombre de départs effectifs chaque année, par programme (en nombre d'agents)



Source : Cour des comptes, d'après les RAP 2015 à 2022 et les responsables de programme
 Note de lecture : en 2022, le programme 176 – Police nationale a connu 2 500 sorties supplémentaires par rapport à ses prévisions en LFI.

Au total, en excluant les promotions internes, ce sont près de 10 % des personnels de la gendarmerie nationale et 6 % des agents de la police nationale qui ont quitté l'institution en 2023, temporairement ou définitivement. Ce ne sont pas des effectifs en moins, mais ce sont autant de personnels à remplacer. La police comme la gendarmerie nationales sont parvenues à procéder à ces remplacements avec succès. Tout d'abord, la promotion interne des policiers adjoints/gendarmes adjoints, via la réussite au concours, s'accroît (+38 % en volume pour la gendarmerie, +21 % pour la police). Ceci permet de mieux fidéliser cette population-ci, déjà partiellement formée : en 2019, près de la moitié des policiers adjoints quittaient l'institution en cours ou en fin de contrat, alors qu'ils ne sont plus qu'un tiers en 2023. D'autre part, les responsables de programme procèdent aux remplacements nécessaires : les détachements entrants et les mutations entrantes au sein de la police nationale ont augmenté de 11 % en 2023 par rapport à 2022.

Ce phénomène de hausse des départs n'est pas spécifique aux forces de l'ordre : la direction générale de l'administration et de la fonction publiques a constaté dans son dernier rapport annuel que les sorties de la fonction publique (toutes situations confondues) étaient en

hausse de 13 % en 2021 par rapport à l'année passée (+5 % pour les fonctionnaires, +21 % pour les contractuels)³³.

Cette hausse des départs handicape la police et la gendarmerie nationales à deux titres.

D'une part, ces sorties créent des vacances de poste dans les services des forces de sécurité intérieure, qui ne sont pas immédiatement remplacés. Ceci peut dégrader le plafond d'emplois exécuté.

D'autre part, la hausse des départs contribue à la saturation de l'appareil de formation³⁴ de la gendarmerie et de la police nationales. En effet, cet accroissement des sorties, qui n'est pas anormal au regard de la tendance globale de la fonction publique, s'est combiné en 2023 avec la nécessité d'augmenter fortement le nombre de policiers et gendarmes en vue des Jeux olympiques et paralympiques. La direction du budget rappelle à juste titre que cette pression pourrait s'accroître, du fait de la démographie de la police et de la gendarmerie nationales. Ainsi, plus de la moitié des gardiens de la paix ont plus de 42 ans, générant un besoin de recruter 14 000 ETPT supplémentaires dans les dix prochaines années, pour les remplacer.

Sur la période 2023-2027, le ministère de l'intérieur prévoit le recrutement de 8 500 policiers et gendarmes supplémentaires, dont près de 5 000 recrutements sur les seules années 2023 et 2024. Le schéma d'emplois pour 2023 était donc le plus ambitieux depuis 2016 (cf. tableau ci-après). Ainsi, la police nationale prévoyait la création de 1 907 postes et la gendarmerie nationale 950 postes. Dans les deux cas, les objectifs ont été atteints, puis légèrement dépassés. Au total, sur la période 2015-2023, ce sont 19 227 policiers et gendarmes supplémentaires qui ont été recrutés.

Tableau n° 24 : exécution annuelle des schémas d'emplois de la mission *Sécurités* (2015-2023)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
773 ETP	4 730 ETP	2 299 ETP	1 750 ETP	2 362 ETP	1 914 ETP	1 504 ETP	910 ETP	2 985 ETP

Source : RAP 2015 à 2022 et responsables de programme

Un tel effort de recrutement apparaissait particulièrement ambitieux au regard de l'état de l'appareil de formation³⁵, mais il convient de saluer le fait que les deux responsables de programme sont parvenus à tenir ces ambitions³⁶.

La gendarmerie nationale est parvenue à remplir son schéma d'emplois comme prévu, car elle avait anticipé la montée en puissance du commandement des écoles de la gendarmerie nationale pour absorber les incorporations. *A contrario*, la police nationale a atteint son schéma d'emploi au prix d'une distorsion des recrutements par rapport au schéma d'emplois prévu dans le projet annuel de performance. Par rapport à ce qui était prévu en début d'année, elle a recruté 690 policiers adjoints de moins, 57 personnels de la police scientifique de moins, 45 policiers du corps d'encadrement et d'application et moins. Ces recrutements ont été remplacés massivement par des personnels administratifs de catégorie C, principalement des contractuels :

³³ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2023*, décembre 2023.

³⁴ Cour des comptes, *La formation des policiers*, observations définitives, février 2022.

³⁵ La Cour notait dans la note d'exécution budgétaire pour 2022 : « *cette ambition [pour 2023] apparaît peu réaliste au regard de l'état de quasi-saturation de l'appareil de formation* ».

³⁶ En 2023, la gendarmerie nationale a ainsi incorporé, dans ses écoles 11 931 personnes, dont 5 964 élèves-gendarmes et presque autant d'élèves-gendarmes adjoints volontaires (5 636).

+830 recrutements par rapport à ce qui était prévu initialement, et dans une moindre mesure par les cadres administratifs de catégorie A (+273 ETP). Le responsable de programme estime que ces recrutements permettent de réaliser des substitutions (677 substitutions au lieu des 500 prévues en début d'année) pour libérer des personnels actifs actuellement employés sur des postes administratifs. Un effort particulier est porté pour substituer les policiers affectés au contrôle transfrontière par des contractuels (900 recrutements, principalement dans les aéroports parisiens). Cependant, ces substitutions sont déjà prévues en loi de finances initiale, il n'y a pas de raison de les accroître en gestion, surtout deux années de suite. De plus, ces recrutements se font au détriment de recrutement de policiers actifs, et plus seulement en surplus. Enfin, la direction du budget calcule que cette distorsion du schéma d'emploi a coûté environ 27 M€ supplémentaire au programme 176 – *Police nationale*.

C - Le difficile recrutement de réservistes, compensé par une accélération du rythme d'emploi de la réserve

La Cour constatait en 2022³⁷ la difficulté des programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale* à réaliser leurs objectifs en matière de recrutement de réservistes. Pour atteindre son objectif de 50 000 réservistes en 2027, la gendarmerie nationale devrait recruter 3 800 réservistes supplémentaires par an. De son côté, la police nationale vise la constitution d'une réserve forte de 30 000 personnels d'ici 2027, requérant un effort de recrutement de 6 000 personnes par an. Aucune de ces ambitions n'a été atteinte en 2023. Les objectifs que se sont assignés les deux forces apparaissent peu réalistes à ce stade.

Tableau n° 25 : effectifs réservistes dans la police et la gendarmerie nationales (en effectifs physiques)

		2017 ³⁸	2020	2021	2022	2023	Evolution 22-23
Gendarmerie nationale	Nombre de réservistes	29 847	28 714	30 864	30 959	32 689	+5,5 %
	<i>Recrutements nets</i>	/	/	+2 150	+95	+1 693	
	Nombre de jours-réservistes	n.c	673 918	640 133	717 698	867 854	+20,9 %
Police nationale	Nombre de réservistes	6 348*	n.c.	4 457	4 819	6 560	+36,1 %
	<i>Recrutements nets</i>	/	/	/	+362	+1 741	
	Nombre de jours-réservistes	n.c	n.c	277 780	286 268	405 107	+41,5 %

Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme

*En 2017, la réserve de la police nationale présente un profil très différent, car elle accueille surtout des réservistes civils, sans vocation opérationnelle, pour l'appuyer sur des tâches d'expertise. Cette réserve civile a pris fin avec la création de la réserve opérationnelle de la police nationale en 2022.

Néanmoins, les recrutements ont connu une accélération sensible en 2023, d'autant plus difficile à accomplir que les infrastructures de formation connaissent déjà un état de saturation lié au recrutement important de policiers et gendarmes (cf. *infra*) et que l'accélération conjointe

³⁷ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Sécurité*, note d'exécution budgétaire, avril 2023.

³⁸ Les chiffres de 2017 sont issus du rapport de la Cour des comptes, *Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019.

des réserves des deux forces pouvait créer un effet d'éviction ou de concurrence sur un même vivier. Combinés, les recrutements ont permis d'accroître de 9 % les réservistes du ministère de l'intérieur en 2023, après une année 2022 de quasi-stagnation (+1 %).

En outre, les deux forces sont parvenues à accroître significativement l'efficacité de leurs réserves par un emploi accru : alors que les effectifs de la réserve de la gendarmerie nationale ont augmenté de 5,5 % entre 2022 et 2023, le rythme opérationnel – correspondant au nombre total de jours réalisés par les réservistes – a crû de 20,9 %. De même, la réserve de la police nationale connaît une montée en puissance sensible depuis sa réforme en 2022, avec une augmentation de 36 % de ses effectifs en 2023. Avant 2022, la réserve de la police nationale était principalement constituée de policiers retraités : ils représentaient 83 % des réservistes en 2021. En 2023, ils ne représentent plus que 58 % des réservistes, quand bien même leur nombre est stable (autour de 3 700 personnes), du fait du recrutement comme réservistes opérationnels de citoyens qui ne sont pas d'anciens policiers (37 % des effectifs en 2023). Cette structure de personnels, où la part de retraités est encore majoritaire, explique pourquoi le nombre moyen de jours de service par réserviste est presque trois fois plus élevé dans la police nationale que dans la gendarmerie nationale. Une part de ces réservistes est d'ailleurs employée sur des emplois quasi-permanents, plus rares dans la gendarmerie nationale.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes en 2019, les deux forces ont sanctuarisé, cette année encore, le budget de leurs réserves opérationnelles et l'ont même sur-exécuté, alors qu'il a longtemps constitué une variable d'ajustement pour faire face aux aléas de gestion.

Tableau n° 26 : dépenses des réserves de la police et de la gendarmerie nationales

		2018 ³⁹	2020	2021	2022	2023	Evolution 18-23
Gendarmerie nationale	Budget en LFI	98,7 M€	70,7 M€	70,7 M€	70,7 M€	84,7 M€	-14 %
	Budget exécuté	55,5 M€	63,4 M€	86 M€	78,1 M€	102,3 M€	+84 %
	<i>Taux d'exécution</i>	56 %	90 %	122 %	110 %	121 %	
Police nationale	Budget en LFI	39,1 M€	n.c	29,1 M€	29 M€	42,5 M€	+9 %
	Budget exécuté	29,9 M€	n.c	29,8 M€	32 M€	45 M€	+51 %
	<i>Taux d'exécution</i>	76 %		101 %	110 %	106 %	

Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme

En 2023, la réserve de la gendarmerie nationale a représenté près de 3 780 équivalents temps plein travaillé (soit un peu moins de 4 % des emplois du programme) et celle de la police nationale a généré 1 765 ETPT, soit plus de 1 % des emplois du programme. Ces deux réserves permettent de combler la sous-exécution du plafond d'emplois.

L'emploi de la réserve opérationnelle n'est pas intégré dans le calcul du plafond d'emplois exécuté du programme. Eu égard à l'importance prise par ces deux réserves, il

³⁹ Les chiffres de 2018 sont issus du rapport de la Cour des comptes, *Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019

pourrait être intéressant de mentionner, dans les projets annuels de performance, le volume d'équivalents temps plein travaillés de réservistes prévus pour l'année suivante, ainsi que le niveau de réalisation dans le rapport annuel de performance.

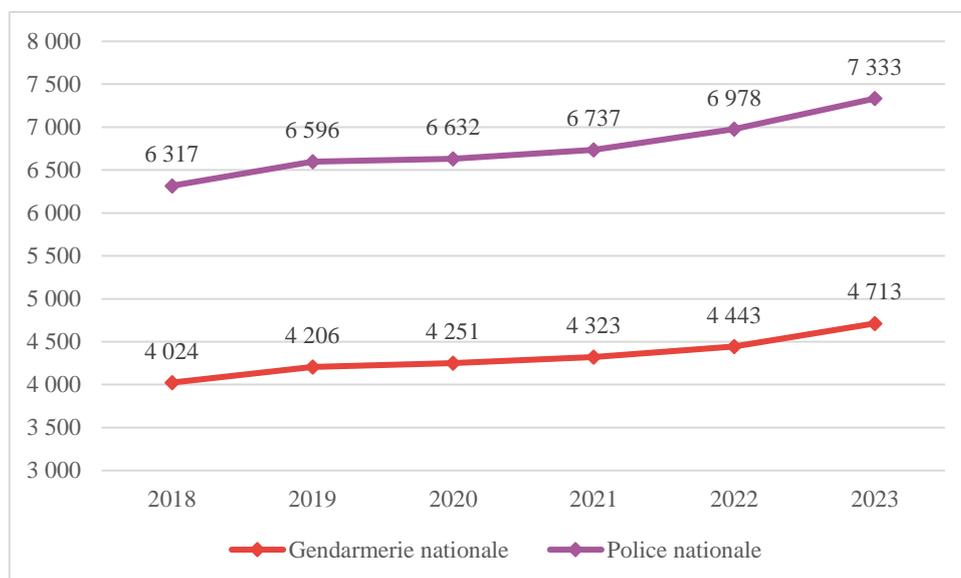
II - Des coûts salariaux en forte augmentation au sein de la police et de la gendarmerie nationales

A - Une forte hausse des dépenses de personnel depuis 2017

Les dépenses de personnel des forces de sécurité intérieure connaissent une forte hausse depuis 2017, sous le double effet de la hausse des recrutements (13 724 recrutements supplémentaires dans la police et la gendarmerie nationales entre 2017 et 2023) et de la hausse des rémunérations au sein de ces deux forces. Le coût moyen par équivalent temps plein travaillé a ainsi crû de 14 % pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale* entre 2017 et 2023, et de 17 % pour le programme 176 – *Police nationale* sur la même période. Cette hausse explique plus de la moitié de la croissance des dépenses de personnel des forces de sécurité intérieure.

Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes en 2023⁴⁰, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit une nouvelle hausse substantielle des dépenses de personnel entre 2023 et 2027, avec la signature d'un protocole RH portant une hausse totale de 1,473 Md€ des rémunérations versées.

⁴⁰ Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, contribution à la revue de dépenses publiques, juillet 2023

Graphique n° 8 : dépenses de personnel (hors-CAS Pensions) exécutées (en M€, en CP)

Source : Cour des comptes, d'après le rapport annexé à la LOPMI

B - Une augmentation portée à la fois par les primes et par des hausses indiciaires

La rémunération des agents publics est constituée de deux composantes :

- le traitement indiciaire – aussi appelé traitement de base – représente la base de la rémunération et est calculé sur des bases communes pour tous les fonctionnaires, à savoir la multiplication du nombre de points d'indice attachés à son échelon par la valeur du point d'indice, fixée par le gouvernement ;
- le régime indemnitaire est composé de toutes les indemnités et primes, qui servent à rémunérer une fonction particulière, des sujétions, un niveau d'expertise etc. Leur nombre et leur structure varie considérablement d'un corps à l'autre.

Tableau n° 27 : évolution de la rémunération des personnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale entre 2017 et 2023 (en M€)

Programme	Composante de la rémunération	2017	2018	2021	2020	2021	2022	2023	Evolution 17-23
Police nationale	Traitement indiciaire	3523,9	3592,6	3671,3	3654,7	3676,3	3828,1	3997,9	+13 %
	Primes et indemnités	1693,0	1779,3	1957,7	2018,0	1990,9	2119,5	2226,1	+31 %
	Total	5216,9	5371,8	5629,0	5672,6	5667,2	5947,7	6224,0	+19 %
Sécurité civile	Traitement indiciaire	59,3	60,1	60,2	62,0	62,5	63,6	66,3	+12 %
	Primes et indemnités	40,7	42,1	45,0	45,2	45,6	48,2	50,3	+24 %
	Total	100,0	102,2	105,2	107,1	108,1	111,7	116,7	+17 %
Gendarmerie nationale	Traitement indiciaire	2166,3	2172,3	2207,7	2229,4	2245,4	2306,5	2417,1	+12 %
	Primes et indemnités	1418,5	1453,0	1589,4	1614,5	1664,6	1698,6	1808,6	+28 %
	Total	3584,8	3625,3	3797,0	3843,9	3910,0	4005,1	4225,8	+18 %

Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme et Chorus

Sur les sept dernières années, la progression des dépenses de rémunération des forces de sécurité intérieure a été au moins deux fois plus rapide sur la composante indemnitaire (primes et indemnités) que sur la composante indiciaire. Ceci s'explique par la mise en œuvre, en 2016, en 2018 puis en 2022, de trois protocoles RH revalorisant nettement les forces de sécurité intérieure. Dans le même temps, la composante indiciaire stagnait du fait du gel du point d'indice entre 2017 et 2022 : les augmentations modérées de dépenses indiciaires sur la période 2018-2021 (entre + 0,1 % et + 2 %) s'expliquent surtout par le recrutement de nouveaux personnels.

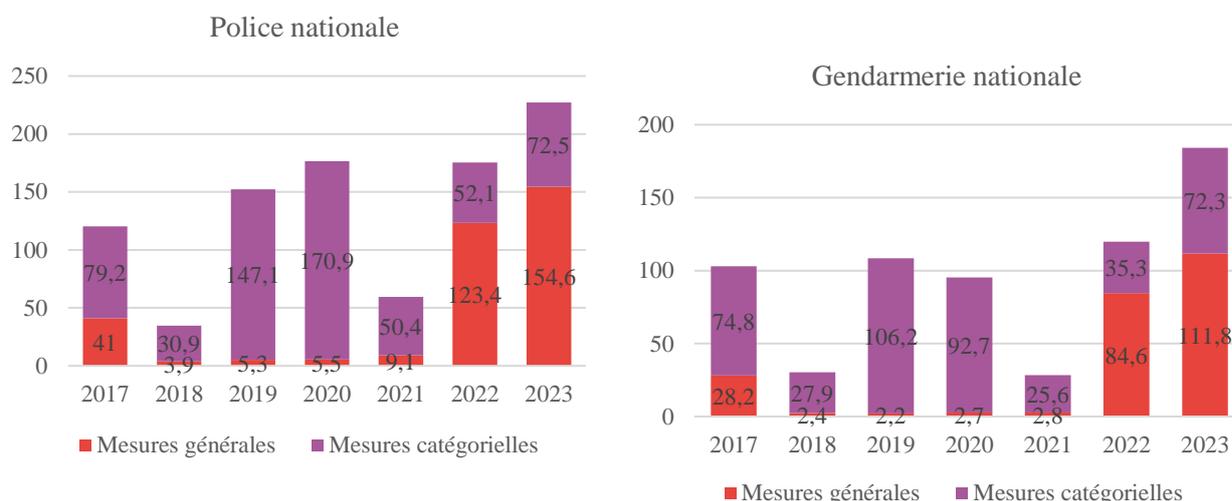
La sécurité civile est dans la même situation, même si sa masse salariale est très inférieure en volume. Cette croissance forte s'explique par la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), pilotée par le ministère des armées. Le volet indemnitaire de l'ensemble des militaires du programme 161 – *Sécurité civile*, soit près de 1 400 ETP, a fortement augmenté, notamment au travers de l'indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO). En outre, la revalorisation du point d'indice en 2022 et 2023 a engendré une hausse des primes de vol des navigants de la sécurité civile, qui sont adossées au point d'indice.

Conduire une politique de revalorisation indemnitaire permet de revaloriser spécifiquement certains métiers ou fonctions, sans procéder à une augmentation de l'ensemble des fonctionnaires. Elle conduit cependant à un décalage entre la rémunération des policiers, gendarmes et personnels de la sécurité civile et celle d'autres catégories de fonctionnaires aux caractéristiques semblables.

La situation a évolué en 2022 et 2023 : alors que le montant des primes et indemnités des policiers et gendarmes continuait de croître (+ 4 % en 2022, + 6 % en 2023), le traitement indiciaire brut a recommencé à croître en parallèle (+ 4 % en 2022, + 5 % en 2023) grâce aux

revalorisations successives du point d'indice ces deux années⁴¹, mais également des mesures de revalorisations des rémunérations les plus basses⁴². En termes de masses financières, ces deux années-là, c'est la hausse du traitement indiciaire qui a coûté le plus cher aux programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale*. En 2022 et 2023, ces hausses indiciaires, décidées par le ministère de la fonction publique et appliquées la même année sans budgétisation préalable, ont contribué à déséquilibrer la gestion des programmes du ministère de l'intérieur, en particulier pour la gendarmerie nationale. Si les hausses de 2022 ont été prises sous plafond et couvertes pour moitié par un décret de répartition en provenance du programme 551⁴³, les mesures générales de 2023, d'un montant plus élevé, n'ont fait l'objet d'aucune mesure de compensation pour les programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale*.

Graphique n° 9 : hausse annuelle des dépenses de personnel dans la police nationale (à gauche) et la gendarmerie nationale (à droite) (en M€, en CP exécutés)



Source : Cour des comptes, d'après RAP 2017 à 2022 et responsables de programme

Cette situation a été particulièrement problématique pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale*, dont le titre 2 est déjà en situation de tension. Le programme a dû bénéficier en fin de gestion d'un décret de virement de 19 M€ en provenance d'autres programmes du ministère de l'intérieur pour faire face à un risque d'impasse budgétaire. Le reste des mesures générales a été prise sous plafond, notamment grâce à un retard dans les recrutements, conduisant à la dégradation relative du plafond d'emplois. *A contrario*, depuis

⁴¹ Revalorisation du point d'indice de 3,5 % en 2022 et de +1,5 % en 2023, combinée cette année-là à des mesures spécifiques au profit des faibles rémunérations (jusqu'à +9 points d'indice attribués).

⁴² À noter également la mise en œuvre de la « prime pouvoir d'achat » par le ministère de la fonction publique, représentant par exemple pour la gendarmerie nationale un coût de 20 M€ et 25 M€ pour la police nationale, également pris sous plafond.

⁴³ Voir Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Sécurité*, note d'exécution budgétaire, avril 2023.

2020, il apparaît que les crédits de titre 2 prévus pour le programme 176 – *Police nationale* sont surestimés par rapport à ses besoins objectifs, que ce soit au regard des schémas d’emplois que des mesures catégorielles, dégageant systématiquement des marges en fin de gestion.

Les responsables de programme se trouvent dans une situation où ils doivent simultanément financer des protocoles RH sectoriels très favorables et des hausses générales de rémunération, qu’ils ne décident pas, permettant aux policiers et gendarmes de cumuler les deux augmentations.

Aujourd’hui, il n’est pas fait la preuve qu’il soit nécessaire d’accroître les rémunérations des personnels de la police et de la gendarmerie nationales. Ces derniers présentent un profil de rémunération conformes à des catégories similaires : en début de carrière, un gardien de la paix comme un sous-officier de gendarmerie gagne *a minima* 2 000 € nets par mois, soit un niveau proche du salaire net médian de la fonction publique (2 180 € nets par mois en 2021). Le salaire moyen des fonctionnaires de catégorie B en France, sur toute une carrière, s’élève à 2 540 € net en 2021⁴⁴. D’après l’Insee, les salaires de la fonction publique d’État ont stagné en euros constants entre 2017 et 2021, alors que les dépenses de rémunération de la police et de la gendarmerie nationales ont crû deux fois plus vite que l’inflation sur cette période. De plus, l’accroissement des primes des policiers et gendarmes crée un décalage dans l’échelle des rémunérations entre agents publics d’une même catégorie hiérarchique.

Ainsi que l’a démontré la Cour des comptes à plusieurs reprises⁴⁵, ces hausses de rémunération ne peuvent être l’unique vecteur d’attractivité et de fidélisation des forces de sécurité intérieure. En 2023, la police et la gendarmerie nationales n’ont réalisé aucune étude qualitative sur les vecteurs de fidélisation de ses personnels, mais les études antérieures suggèrent que des facteurs tels que la reconnaissance sociale, les conditions de travail, les perspectives de carrière ou encore l’accompagnement social ont autant voire plus d’impact que les hausses de rémunération. Le ministère de l’intérieur en est d’ailleurs conscient, à l’image des efforts accrus de la préfecture de police pour réserver des logements sociaux en faveur des policiers actifs de Paris et sa couronne⁴⁶. Ce constat n’interdit pas non plus de déployer des dispositifs indemnitaires spécifiques pour rémunérer telle ou telle fonction particulièrement délicate. Comme en 2023, la Cour préconise d’adopter une approche globale pour favoriser l’attractivité et la fidélisation, en privilégiant pour les prochaines années des actions axées sur l’amélioration des conditions de travail et la rénovation de la gestion des ressources humaines et des carrières, plutôt que des hausses de rémunération.

Cette hausse significative des dépenses de rémunération depuis 2017 présente enfin l’inconvénient d’opérer une éviction des dépenses de fonctionnement et d’investissement. Etant donné que l’enveloppe prévue dans la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur est contrainte quant à son montant global, le ministère de l’intérieur a fait le choix de consacrer près de deux tiers de la hausse de son budget à l’augmentation des rémunérations de ses personnels. Ceci amène mécaniquement à modérer la hausse des dépenses

⁴⁴ https://www.insee.fr/fr/statistiques/7457170#figure1_radio2

⁴⁵ Voir notamment Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, contribution à la revue de dépenses publiques, juillet 2023.

⁴⁶ Cour des comptes, *Enquête de suivi du rapport public thématique sur la préfecture de police de Paris*, observations définitives, décembre 2023.

d'investissement, alors même que les deux forces de sécurité intérieure, mais également la sécurité civile, font face à de lourds besoins immobiliers, numériques, d'équipements et environnementaux.

III - Un risque persistant d'éviction des dépenses d'investissement

A - Malgré la LOPMI, des crédits d'investissement qui servent souvent de variables d'ajustement

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit une trajectoire de dépenses hors-titre 2, sans préciser les montants consacrés aux dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention. Pour la première année d'exécution de cette loi, les dépenses hors titre 2 exécutées en 2023 par la mission *Sécurités* ont dépassé les prévisions de la LOPMI, à l'exception du programme 207 – *Sécurité routière*.

Tableau n° 28 : Dépenses de hors-titre 2 (en CP, en M€)

	P152	P176	P161	P207
Prévision pour 2023 en LOPMI	1 555	1 539	439	74
Exécution en 2023	1 668	1 609	471	65
Dépassement	+7 %	+4,5 %	+7,3 %	-12,1 %

Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme et la LOPMI

Pourtant, ces dépassements et les hausses de crédits n'ont pas entraîné de hausse sensible de l'investissement, alors que les besoins sont importants. En effet, les dépenses d'investissement ont été minorées pour alimenter les dépenses de fonctionnement, en hausse. Les dépenses d'investissement constituent structurellement une faible part des crédits de la mission *Sécurités* et ce, y compris lorsque des efforts sont portés en programmation : depuis 2020, ils représentent en moyenne 2,6 % des crédits exécutés.

En 2022, une première hausse des crédits d'investissement exécutés est observée : les dépenses d'investissement (titre 5) passent de 2,1 % des crédits exécutés en 2021 à 4,25 %, soit un doublement de l'effort d'investissement. Ceci est dû à plusieurs phénomènes. D'une part, la sécurité civile a amorcé d'importants programmes d'acquisition de moyens lourds (avions multi-rôles et hélicoptères). D'autre part, les crédits immobiliers prévus par le plan de relance (programme 363 – *Compétitivité*) ont été réintégrés dans le programme 176 – *Police nationale*. À noter que la gendarmerie nationale a procédé à la même opération en intégrant les crédits du plan de relance – censés être temporaires – dans son socle budgétaire dès la loi de finances pour 2023. Cette année-là, du fait du plan de relance, les dépenses d'investissement ont largement excédé les crédits ouverts en loi de finances initiales.

En 2023, première année de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, d'importants crédits d'investissement ont été ouverts, en particulier au profit du

programme 161 – *Sécurité civile* pour l’achat d’avions bombardiers d’eau. Or, les investissements réellement engagés dans l’année 2023 ont été très inférieurs aux crédits ouverts en début d’année. La sous-exécution de 44 % des autorisations d’engagement de la sécurité civile s’explique par le report des 240 M€ prévus dans le cadre du marché des *Canadair*, qui a pris du retard. *A contrario*, la sous-exécution de l’investissement de la police nationale (-56 %) et de gendarmerie nationale (-7 %) s’explique essentiellement par l’utilisation de la réserve de précaution. En effet, en début de gestion, les responsables de programme ont positionné les gels de crédits en majorité sur les dépenses d’investissement, davantage pilotables – ce qui constitue en soi une bonne pratique – : dépenses immobilières, d’équipement, de systèmes d’information mais aussi de renouvellement automobile. Ainsi, en 2023, la police nationale a positionné 49 M€ d’AE et 32,5 M€ en CP en réserve sur des dépenses immobilières (occupant et propriétaire) alors que la gendarmerie nationale a positionné 30 M€ d’investissements en moyens mobiles sur la réserve, soit une réduction d’achats de 850 véhicules. À ces 30 M€ se sont ajoutés 16 M€ gelés dans le cadre des provisions pour aléas LOPMI.

Or, en parallèle, les effets de l’inflation continuent à peser sur l’ensemble des programmes de la mission *Sécurité*, bien qu’elle ait été prise en compte à l’occasion de la programmation. C’est notamment le cas pour les dépenses d’énergie et de fluides (+ 71 % pour la police nationale et + 33 % pour la gendarmerie nationale), de loyers pour la gendarmerie nationale (+ 8 %) ⁴⁷ et, dans une moindre mesure, de carburant (+ 5 % pour la police et + 3 % pour la gendarmerie) dans le contexte d’une activité soutenue. Les responsables de programme déplorent également une hausse des coûts des pièces automobiles, de la peinture automobile et, *in fine*, des dépenses relatives à la maintenance. En ce qui concerne la sécurité civile, malgré une saison de feux de forêts de bien moindre ampleur qu’en 2022, les dépenses de carburant des aéronefs restent stables. Le responsable de programme indique que les prix de vente de carburants du service de l’énergie opérationnelle par le ministère des armées ont augmenté de 62 % entre 2022 et 2023.

Ainsi, pour un même montant de dépenses de fonctionnement, les capacités d’achat sont réduites. La police nationale a ainsi connu une hausse du coût unitaire des munitions de petit calibre de près de 10 % entre 2019 et 2023. La dépense unitaire pour acquérir une paire de chaussures d’intervention a crû de 7 % pour la police nationale et de 28 % pour la sécurité civile sur la même période. De même, entre 2020 et 2023, le coût d’achat d’un poste de travail informatique a augmenté de 90 % pour la sécurité civile et de 50 % pour la sécurité routière.

De plus, les recrutements réalisés en 2023 puis prévus en 2024 engendreront des dépenses incompressibles d’équipement. Ainsi, la gendarmerie nationale estime que le « coût sac à dos » d’un sous-officier de gendarmerie se monte à 2 580 € tandis qu’un personnel actif de la police nationale (tout grades confondus) s’élève à 4 144 € (2 490 € pour un personnel administratif).

Pour faire face à ces hausses et à des dépenses imprévues, les responsables de programme de la police et – surtout – de la gendarmerie nationales ont été contraints d’utiliser une partie des crédits d’investissement gelés pour couvrir des dépenses de fonctionnement. La gendarmerie nationale s’est ainsi trouvée dans l’obligation de dégeler intégralement sa réserve

⁴⁷ Cette hausse comprend la croissance des loyers, limitée à 3,5 % au niveau national, et les nouvelles locations liées à l’augmentation des effectifs de la gendarmerie nationale

de précaution pour financer l'ensemble des surcoûts, alors que la sécurité civile, en choisissant de réduire les stocks de produits consommables et de reporter les dépenses non urgentes, fait peser un risque sur la gestion 2024. De son côté, la police nationale s'est trouvée dans l'obligation d'engager des dépenses pour la réservation des hébergements pour les Jeux olympiques et paralympiques, financées par une partie du dégel de la réserve (52,72 M€ en AE et de 21,08 M€ en CP).

**Graphique n° 10 : Evolution des dépenses d'investissement (titre 5)
de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile (en M€, en AE)**



Sources : Cour des comptes, d'après documents annexés aux projets de lois de finances et Chorus

*En exécution, pour le programme 152 – Gendarmerie nationale, données retraitées des dépenses de maintenance spécialisée et non spécialisée, enregistrées en titre 3.

La tendance à la baisse des crédits d'investissement s'amplifie pour l'année à venir, dans des proportions inquiétantes, en particulier pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale* (- 23,18 % de crédits programmés en AE et - 30,74 % en CP). De ce fait, l'essentiel des crédits servira à financer les opérations de réhabilitation en cours et l'acquisition de véhicules, les grands projets numériques risquant d'être remis en cause (*cf. infra*). Avec ses crédits d'investissement en baisse, la gendarmerie nationale perd également sa capacité à faire face à des aléas en gestion, car ses crédits pilotables sont réduits. Le tableau ci-après illustre l'effet d'éviction des dépenses de personnel sur les dépenses hors titre 2 : les hausses générales et indemnitaires dont ont bénéficié les policiers ont conduit le ministère de l'intérieur à réduire son ambition sur la période de la LOPMI : moins d'un quart des crédits de la LOPMI seront utilisés pour des investissements ou des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 29 : trajectoire des dépenses hors-titre 2 de la police nationale sur la LOPMI (en M€, en CP)

	2023	2024	2025	2026	2027	Total	Part du HT2 dans les hausses
Trajectoire annuelle inscrite en LOPMI fin 2022	+93,5	+184,2	+381,3	+391,6	+594,6	+1 645,2	34 %
Actualisation de la trajectoire en 2023	+93,5	+147,7	+201,4	+206,5	+405	+1 054,1	22 %
Réduction de l'ambition par rapport à la LOPMI	0 %	-20 %	-47 %	-47 %	-32 %	-36 %	/

Source : Cour des comptes, d'après responsable de programme

Alors que la LOPMI, du fait de sa programmation pluriannuelle, devrait permettre un pilotage plus serein, notamment en matière d'investissement, les responsables de programme continuent à utiliser ces dépenses comme des variables d'ajustement. Avec des dépenses de masse salariale en hausse constante, au sein de l'enveloppe LOPMI, les choix effectués pour la répartition interne au programme viennent souvent obérer les investissements. De ce fait, les opérations immobilières, déjà sujettes à des glissements calendaires de par leur essence même, se trouvent reportées, parfois sur plusieurs exercices, du fait d'une absence de crédits.

Tableau n° 30 : évolution des dépenses d'investissement (titre 5) pour l'ensemble de la mission (en M€)

		P152*	P176	P161	P207	Mission	Ratio du total des crédits
Exécution 2020	AE	185,71	187,61	42,47	1,85	417,63	2,00 %
	CP	185,52	218,04	95,61	2,8	501,97	2,44 %
LFI 2021	AE	191,04	198,99	24,44	3,8	418,27	1,97 %
	CP	194,65	195,08	105,07	3,84	498,64	2,41 %
Exécution 2021	AE	198,52	200,93	38,31	2,13	439,89	2,05 %
	CP	198,85	185,25	94,61	1,67	480,38	2,29 %
LFI 2022	AE	315,44	583,51	37,94	3,84	940,73	4,15 %
	CP	284,51	351,01	35,16	3,84	674,52	3,13 %
Exécution 2022	AE	363,98	575,59	35,00	0,69	975,26	4,25 %
	CP	278,53	334,92	94,69	0,92	709,06	3,20 %
LFI 2023	AE	250,88	712,82	790,88	3,92	1 758,50	7,14 %
	CP	260,71	458,52	140,04	3,92	863,19	3,74 %
Exécution 2023	AE	233,86	313,73	445,22	2,83	995,64	4,12 %
	CP	207,58	316,45	77,44	2,12	603,59	2,60 %
LFI 2024	AE	192,73	771,49	223,18	19,01	1 206,41	4,96 %
	CP	180,57	449,88	198,37	18,40	847,21	3,74 %
LFI 2024 / LFI 2023	AE	- 23,18 %	8,23 %	- 71,78 %	384,65 %	- 31,40 %	- 30,54 %
	CP	- 30,74 %	- 1,88 %	41,65 %	369,02 %	- 1,85 %	- 10,87 %

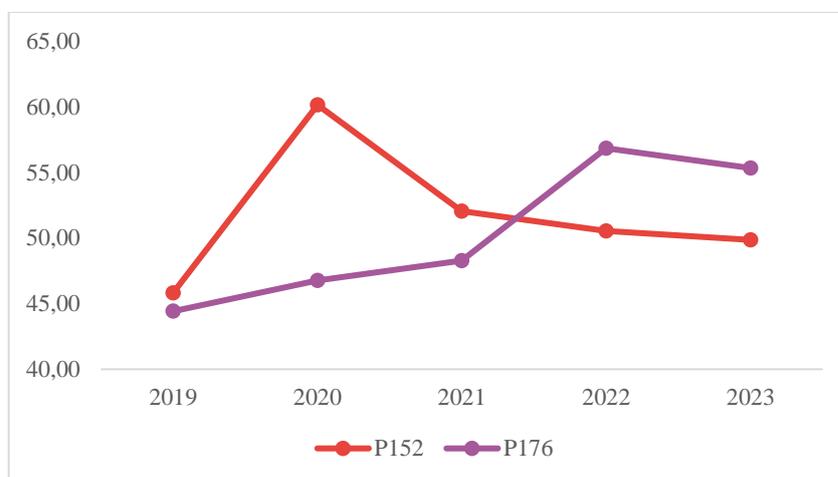
Sources : Cour des comptes, d'après documents annexés aux projets de lois de finances et Chorus

*En exécution, données retraitées des dépenses de maintenance spécialisée et non spécialisée, enregistrées en titre 3.

B - Le petit entretien immobilier en croissance pour la police nationale, en recul pour la gendarmerie nationale

Pour l'entretien de leur parc immobilier, les forces de sécurité intérieure effectuent des travaux de maintenance préventive. Ces dépenses, essentiellement destinées à des petits travaux, constituent souvent, elles aussi, des variables d'ajustement pour les responsables de programme lorsqu'ils doivent faire face à des aléas de gestion. Ces dépenses indispensables, tant sur le parc locatif que sur le parc domanial, permettent d'éviter la dégradation des locaux et, *in fine*, des conditions de travail des agents, policiers, gendarmes et administratifs.

Graphique n° 11 : évolution des dépenses de petit entretien immobilier de la police et de la gendarmerie (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après responsables de programme

En 2020, les premiers plans « poignées de porte » ont permis la réalisation de près de 4 000 opérations d'entretien et de petits travaux dans les services de la gendarmerie et de la police nationales. Au sein de la police nationale, les 2 000 opérations réalisées (pour 2,4 M€), cette même année, avaient ainsi permis de faire progresser le poste entretien-maintenance de 30 %. Cette dernière avait encore affecté 5 M€ à ce plan en 2021 et 10 M€ en 2023. La gestion, jusqu'à présent centralisée, a été déconcentrée en 2023 au sein des budgets opérationnels de programme locaux. En 2022, à ce plan, se sont ajoutés pour le programme 176 – *Police nationale* les plans double écran, petits équipements, sièges et sécurisation (32,65 M€ pour l'ensemble). L'effort reconduit de consacrer des crédits à ce poste confirme la volonté de la DGPN de moins courir le risque de voir son parc immobilier se dégrader. Par ailleurs, les directions zonales sont aujourd'hui en mesure de mieux piloter ces crédits. Il s'agit d'une bonne pratique pour améliorer les conditions de travail.

Pour sa part, la gendarmerie nationale a également réalisé 2 000 opérations entre septembre et décembre 2020 grâce à son plan « poignées de porte », le poste d'entretien-maintenance progressant ainsi de plus de 27 %. Comme pour la police nationale, 5 M€ ont été dédiés à ce plan en 2021. En 2022, la gendarmerie nationale a également dédié des crédits à la sécurisation de ses casernes, ainsi qu'au financement de l'entretien courant, son enveloppe de

150,8 M€ servant également à lancer la rénovation du parc domanial, opération qu'elle a poursuivie en 2023. En revanche, elle n'a plus reconduit les plans « poignées de porte ».

Comme le soulignait la Cour dans sa note d'exécution budgétaire pour 2021, l'existence de ces plans témoigne de l'importance de conserver suffisamment de crédits de petit et gros entretien susceptibles de maintenir le bon état du parc. Malheureusement, la courbe décroissante illustrée par le graphique n° 11 marque bien les difficultés du responsable de programme à assurer les financements nécessaires. Le risque est d'autant plus important que le parc immobilier de la gendarmerie va encore s'agrandir avec la création des nouvelles brigades, quel que soit le montage juridique retenu pour les nouveaux bâtiments et logements.

C - Une programmation immobilière insuffisante, qui nuit aux conditions de travail des personnels de la police et de la gendarmerie

1 - Une programmation immobilière incertaine

L'intérêt théorique d'une loi de programmation est moins de fixer une trajectoire budgétaire dans l'absolu que de lier une trajectoire budgétaire avec le financement de besoins, en particulier en matière d'investissement. Contrairement au ministère des armées, la mission *Sécurités* dispose de peu de moyens lourds requérant une programmation, à l'exception de la flotte aérienne. En revanche, la police et la gendarmerie nationales disposent d'un patrimoine immobilier à la fois gigantesque – 90 % des surfaces du ministère de l'intérieur – et dans un état dégradé. Le besoin de programmer les grands projets est donc criant pour les 10,96 millions de mètres carrés de la gendarmerie nationale (3 726 casernes) et pour les 3 millions de mètres carrés de la police nationale (3 424 sites).

Or, ainsi que le notait la Cour des comptes en 2023, le ministère de l'intérieur n'a pas publié sa programmation immobilière et numérique liée à la trajectoire de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Interrogés par la Cour, les responsables de programme n'ont pas été en capacité de fournir une réelle programmation des opérations immobilières. Seuls les montants prévisionnels des investissements immobiliers sur la période 2023-2027 sont fournis.

S'agissant de la police nationale, le plan pluriannuel d'investissement immobilier et numérique transmis à la Cour des comptes ne comprend que les opérations déjà lancées en 2023 ou prévues en 2024. Ceci inclut la restructuration et l'extension du cantonnement CRS de Vélizy (22 M€ prévus en AE pour 2024), la construction du commissariat d'Aulnay-sous-Bois (17,5 M€ en AE en 2024) ou encore le relogement du commissariat d'Épinay-sur-Seine (12,6 M€ en AE en 2024). Il n'adopte aucune prévision pour les années suivantes. La police nationale n'a pas fourni à la Cour d'estimation financière des dépenses d'investissement après 2024. Elle affirme qu'une programmation triennale existe sans être en mesure de la fournir à la Cour des comptes.

S'agissant des données transmises par la gendarmerie nationale, les dépenses d'investissement sont globalisées avec les dépenses de petit entretien et les loyers. Dans sa réponse à la Cour, le responsable de programme affirme que les investissements immobiliers futurs sont retracés dans les maquettes fournis aux comités financiers dédiés à l'immobilier,

mais n'a pas été capable de fournir à la Cour sa prévision des prochains travaux, à part certaines opérations emblématiques, dont les arbitrages finaux ne sont pas encore rendus. À ce stade, aucune programmation n'existe pour la création des 239 brigades annoncées par le président de la République, alors qu'il s'agit d'une manœuvre immobilière lourde, jamais réalisée par la gendarmerie nationale depuis au moins vingt ans.

Les deux responsables de programme notent à raison que les contraintes budgétaires et la variation des crédits d'investissement rendent l'exercice de programmation difficile.

Seule la sécurité civile, qui dispose d'un parc immobilier réduit, a fourni à la Cour une prévision crédible des principales opérations immobilières attendues jusqu'en 2026, ainsi que leur coût annuel, en particulier pour la création de la 4^e unité d'intervention et d'instruction de la sécurité civile annoncée par le président de la République en 2022. Plus encore, elle a élaboré un contrat opérationnel pour ses moyens aériens, sur le modèle des armées, comme le recommandait la Cour des comptes⁴⁸. Ceci permet de décliner les plans d'investissement selon les objectifs opérationnels fixés.

Cette absence de programmation immobilière crédible et publique nuit à la police et à la gendarmerie nationales à plusieurs titres.

Premièrement, la gestion par à-coups ne conduit pas le ministère de l'intérieur à prévoir les opérations les plus lourdes ni à anticiper ses besoins. Par exemple, la gendarmerie nationale a reporté plusieurs opérations immobilières en 2023 afin de lancer en urgence des nouvelles opérations qui auraient pu raisonnablement être anticipées : la rénovation de l'école de gendarmerie de Longvic (1,4 M€), dont le bâti s'est dégradé, l'achat du site de Chateaubriand à Dijon (1,6 M€) dans le cadre de la création du nouvel escadron, ou encore l'extension du cercle mixte du camp de la Frileuse (Yvelines, 0,5 M€) et les travaux électriques du fort de Charenton (0,6 M€) en vue des Jeux olympiques et paralympiques 2024, dont la tenue est pourtant connue depuis de nombreuses années⁴⁹.

Deuxièmement, le manque de programmation peut engendrer des retards dans le lancement des opérations. Ainsi, l'engagement des 13,6 M€ d'AE pour le futur commissariat des 13^e et 14^e arrondissements de Marseille doit son report au passage en comité financier (Cofin) du ministère fin novembre 2023, trop tardif pour permettre un engagement en 2023. Ce dernier point appelle la vigilance du ministère afin que sa volonté de mieux piloter les projets stratégiques, notamment immobiliers, ne vienne pas en ralentir l'exécution et ainsi perturber la gestion des responsables de programme. Le premier Cofin de programmation, destiné à assurer la soutenabilité des projets, prévu en avril 2024, devrait toutefois permettre de tracer une trajectoire sur les grandes opérations immobilières.

Troisièmement, l'absence de programmation pluriannuelle handicape les responsables de programme dans leur dialogue tant interministériel qu'avec le Parlement. C'est parce que les projets immobiliers ne sont pas programmés que les crédits d'investissement peuvent servir de variables d'ajustement pour prendre sous plafond des aléas de gestion. La direction du budget craint que la publication d'une telle programmation immobilière contribue à rigidifier

⁴⁸ Cour des comptes, *La flotte aérienne de la sécurité civile*, juillet 2022, référé.

⁴⁹ La mise aux normes d'infrastructures en vue des Jeux olympiques et paralympiques 2024 implique également des travaux électriques au Fort de Charenton (0,6 M€).

d'avantage la dépense. La Cour considère toutefois qu'un tel travail permettrait au contraire de mieux anticiper les travaux, de les prioriser et ainsi d'optimiser la dépense.

2 - Des crédits insuffisants, en particulier pour la gendarmerie nationale

Les besoins demeurent très importants en matière de mise à niveau des infrastructures immobilières de la police et de la gendarmerie nationales, d'autant qu'elles constituent l'un des déterminants majeurs de la qualité des conditions de travail. Si les dépenses de gros entretien, renouvellement apparaissent en hausse pour les deux forces de sécurité, ceci s'explique en partie par quelques grandes opérations emblématiques. *A contrario*, les dépenses de petit entretien stagnent. Or, ce petit entretien est nécessaire pour retarder ou réduire les besoins à venir en termes de maintenance lourde, et constituent donc une forme de réduction de la dépense future.

Tableau n° 31 : évolution des dépenses d'immobilier de la police et la gendarmerie nationale (en M€)*

	2019		2020		2021		2022		2023	
	P152	P176	P152	P176	P152	P176	P152	P176	P152	P176
Dépenses de petit entretien immobilier	45,82	44,42	60,14	46,77	52,04	48,27	50,53	56,84	49,86	55,33
Dépense de gros entretien, renouvellement	73,93	70,55	60,73	80,86	83,78	79,76	142,54	120,45	151,12	125,18

* Y compris sur les programmes du plan de relance pour les années 2021, 2022 et 2023 pour la gendarmerie nationale et 2021 pour la police nationale.

Source : Cour des comptes, d'après responsables de programme

La gendarmerie nationale souffre tout particulièrement de cette faiblesse des crédits d'investissement : au regard de son parc immobilier de près de 9,96 millions de mètres carrés, ses crédits de petit entretien – qui couvrent à la fois le parc domanial et le parc locatif – sont trois fois plus faibles que ceux de la police nationale. Ses crédits de gros entretien, renouvellement sont d'un montant similaire à la police nationale, alors qu'ils couvrent un parc plus vaste et plus éclaté. La gendarmerie nationale cherche à contourner ce manque de crédits disponibles au prix d'une rigidification de son budget. Trois quarts de ses casernes sont louées, principalement aux collectivités territoriales, qui assument en conséquence une part du coût d'investissement.

Ce modèle ne peut cependant suffire pour de grosses opérations immobilières, ou pour la maintenance lourde des casernes domaniales. L'opération du quartier Delfandre à Dijon en est une illustration parfaite. Le coût de sa réhabilitation est évalué à 77,4 M€ (y compris prestations intellectuelles, aléas, révisions des prix), dont 12,4 M€ au titre du désamiantage. Tel qu'il était prévu fin 2022 ; 6 M€ ont été engagés en 2023 afin d'assurer la couverture financière du marché de travaux destiné à la construction du bâtiment locaux services techniques (LST)⁵⁰. Cependant, compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur le programme 152, les phases 2 et 3

⁵⁰ Ces bâtiments hébergent notamment les gendarmes adjoints volontaires.

(réhabilitation en site inoccupé des logements et réhabilitation des LST) ne pourront être financés selon le calendrier initialement prévu.

Dans son projet annuel de performance pour 2024, « *la gendarmerie nationale étudiera le recours aux marchés de partenariat pour ses grands projets immobiliers, comme les installations du GIGN et du groupement blindé de gendarmerie mobile à Satory, les infrastructures à Melun (école des officiers et quartier Lemaître) ou encore l'école de Dijon. Les crédits inscrits permettront le lancement des études pour les projets les plus urgents* ». Ces contrats de partenariats ont la faveur de la gendarmerie nationale car c'est au prestataire privé d'avancer les fonds, remboursé sur la période du contrat par un loyer annuel, plus aisé à décaisser. Ainsi, le projet de réfection de la caserne de Satory pourrait coûter à la gendarmerie nationale près de 800 M€ sur la période.

Or, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes à de nombreuses reprises⁵¹, les contrats de partenariat – également appelés partenariats publics-privés ou PPP – présentent un coût généralement supérieur à une maîtrise d'ouvrage classique, la gestion directe publique est souvent moins coûteuse que la gestion privée, et ces contrats de partenariats conduisent à rigidifier sensiblement les programmes budgétaires, alors même que la gendarmerie nationale connaît déjà une situation de tension budgétaire. La Cour est donc très réservée à ce stade sur la pertinence de tels contrats, au regard des problèmes de soutenabilité du programme 152 – *Gendarmerie nationale*. Si de tels contrats devaient être conclus, elle sera particulièrement vigilante à leur suivi.

Par ailleurs, le financement de la construction des nouvelles brigades annoncées n'est pas encore détaillé. Si certaines seront installées avec l'aide des collectivités (occasionnant des dépenses d'intervention pour le programme), reste que la gendarmerie ne pourra se contenter des crédits actuels pour arriver, en 2027, aux 239 brigades prévues. Là encore, afin d'ouvrir rapidement les 80 brigades prévues dès 2024, la gendarmerie nationale a procédé à des prises à bail, qui constituent pourtant le plus coûteux des trois modes de gestion de son parc immobilier.

IV - La revue de dépenses et les économies structurelles

À l'exception de la note structurelle publiée par la Cour des comptes en juillet 2023⁵², aucun des quatre programmes de la mission « *Sécurités* » n'a fait l'objet d'une revue de dépenses en 2023.

Selon les chiffres de la loi de finances initiale pour 2024, la mission « *Sécurités* » porte 13 % des emplois de l'État et représente la 6^e mission budgétaire la plus coûteuse (hors charge de la dette). Il est l'une des missions budgétaires qui va connaître la plus forte croissance de son budget d'ici 2027, sous l'effet de la LOPMI.

⁵¹ Voir notamment Cour des comptes, *Les partenariats publics-privés pénitentiaires*, communication à l'Assemblée nationale, octobre 2011.

⁵² Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, contribution à la revue de dépenses publiques, juillet 2023.

Finalement, le ministre de l'économie et des finances a annoncé en février 2023 le lancement d'une revue de dépenses sur les dépenses immobilières des ministères sous programmation pluriannuelle, dont le ministère de l'intérieur.

Le fait que le ministère représente un secteur prioritaire pour le gouvernement ne signifie pas qu'il n'existe pas de marges d'optimisation, permettant le cas échéant de financer d'autres investissements. L'efficacité de la dépense publique et la qualité du service rendu doivent être au cœur des augmentations de crédits, ce qui est encore insuffisamment le cas. Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes en 2023 (cf. encadré ci-dessous), les pistes d'optimisation se trouvent plutôt dans la gestion de la masse salariale de ces programmes.

Trois leviers de réforme recommandés par la Cour des comptes dans le cadre de sa contribution à la revue de dépenses sur la mission *Sécurité*

En juillet 2023, la Cour des comptes a publié une note thématique intitulée *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*. Elle y fait le constat que les hausses importantes de crédits au profit du ministère de l'intérieur n'ont pas été adossées à des réformes structurelles, pourtant nécessaires. En effet, la qualité du service rendu et l'efficacité de la dépense publique peuvent être améliorées.

Pour cela, la Cour des comptes identifiait trois leviers de réforme :

- Mieux coordonner les forces de sécurité intérieure en relançant le chantier de transfert des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, en recherchant de nouvelles pistes de mutualisation et en prenant en compte le déploiement des polices municipales.
- Mettre en œuvre des réformes structurelles en matière de ressources humaines en privilégiant des leviers non salariaux pour améliorer l'attractivité et la fidélisation et en développant des approches innovantes notamment dans la gestion des contrats et des parcours de carrière des personnels actifs contractuels (gendarmes adjoints volontaires et policiers adjoints).
- Préserver les budgets d'investissement des aléas de gestion et des risques de sous-budgétisation pour réaliser les ambitions affichées par la LOPMI et publier une programmation pluriannuelle pour les principaux projets immobiliers et numériques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En conclusion des trois points d'attention ci-dessus, la Cour des comptes constate que l'accroissement des rémunérations des agents de la police et de la gendarmerie nationales combiné à l'inflation conduisent à nouveau à réduire les dépenses d'investissement. Pourtant, il n'est pas prouvé que ces hausses de rémunération soient à la fois nécessaires et utiles, alors même que l'amélioration des conditions de travail des policiers et gendarmes, notamment par l'investissement immobilier et numérique, constitue un besoin objectif et croissant.

L'absence de programmation pluriannuelle solide et publique ne permet pas de sanctuariser les crédits d'investissement ni de prioriser les opérations les plus urgentes. Pour cette première année d'exécution, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur présente donc un bilan décevant, en ce que la dimension de programmation des opérations d'investissement a été négligée par les responsables de programme. En conséquence, la Cour recommande à nouveau de compléter la LOPMI avec une programmation pluriannuelle des opérations d'investissement.

En outre, face aux tensions budgétaires vécues à la fois par les responsables de programme et par le budget de l'État dans l'ensemble, la Cour réitère sa position présentée dans sa note thématique de juillet 2023 relative aux forces de sécurité intérieures : il convient « d'utiliser la flexibilité de la LOPMI pour, à budget constant, accroître la part des crédits d'investissement, afin d'améliorer les conditions de travail des forces de l'ordre, condition importante à la fois de leur fidélisation et de leur productivité. ». Les responsables de programme doivent chercher à rééquilibrer le poids des dépenses de personnel par rapport aux autres dépenses de fonctionnement et d'investissement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. (Recommandation nouvelle) : réviser les modalités de calcul des entrées et sorties des programmes 152 – Gendarmerie nationale et 176 – Police nationale afin de les mettre en conformité avec la méthodologie de droit commun (DB, DGPN, DGGN)*
 - 5. (Recommandation nouvelle) : établir et publier en 2024 une programmation pluriannuelle des investissements de la police et de la gendarmerie nationales (DGPN, DGGN)*
-

Chapitre III

Moyens consacrés par l'État à la mission Sécurité

I - Les dépenses fiscales

Le projet annuel de performance pour 2024 recense six dépenses fiscales pour un montant de 176 M€ en 2023. Quatre d'entre elles sont portées à titre principal par la mission *Sécurité*, à hauteur de 83 M€, les deux autres, évaluées à 93 M€, étant rattachées à titre subsidiaire⁵³. La direction de la législation fiscale estime que la part de la dépense fiscale n° 120-127 profitant à la mission *Sécurité* est d'environ 27 % du montant total de 93 M€ (le reste étant composé des indemnités versées aux réservistes des armées, mais aussi des indemnités versées dans le cadre du service civique, des volontariats internationaux et des dispositifs de réinsertion dans l'emploi).

Tableau n° 32 : évolution des dépenses fiscales de la mission

	Nature	N°	Fondement	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>P 176 et 152</i>	Exonération de droits de mutation des successions des personnels décédés dans l'accomplissement de leur mission	520-122	CGI art.796-I-9°	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<i>P161</i>		520-116	CGI art.796-I-8°	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<i>P161</i>	Exonération d'impôt sur le revenu des vacances et des avantages retraites servies aux sapeurs-pompiers volontaires	120-123	CGI art 81-29°	56 M€	64 M€	67 M€	66 M€	71 M€	71 M€
<i>P 176 et 152</i>	Exonération d'impôt sur le revenu de l'IJAT versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles	120-145	CGI 81-23° ter	20 M€	22 M€	22 M€	22 M€	24 M€	24 M€

⁵³ Sont considérées comme subsidiaires les dépenses fiscales pesant sur le programme mais rattachées à titre principal à une autre mission.

	Nature	N°	Fondement	2018	2019	2020	2021	2022	2023
P152 ⁵⁴	Exonération d'impôt sur le revenu 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 CGI 81-17°	74 M€	86 M€	88 M€	72 M€	80 M€	93 M€
P152 et 161	Exonération de droits de mutation des dons en numéraire reçus par les victimes d'actes terroristes ou, en cas de décès, par leurs proches et des dons numéraires reçus par les militaires, policiers, gendarmes, sapeurs-pompier ou agents des douanes blessés en opération ou, en cas de décès, par leurs proches*	520-127	CGI 796 bis	nc	nc	nc	nc	nc	nc
<i>Part de la dépense totale de la mission (CP)</i>				<i>0,75</i>	<i>0,84</i>	<i>0,86</i>	<i>0,76</i>	<i>0,79</i>	<i>0,81</i>
Total (en M€)				150	172	177	160	175	188

Source : projet annuel de performance 2024

* Dépense fiscale qualifiée de subsidiaire pour le programme.

Il n'a toujours pas été remédié à l'absence de base juridique, déjà relevée par la Cour lors de l'examen de l'exécution budgétaire de 2017 à 2022, affectant le calcul de la dépense fiscale n° 120-127 « Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat ».

La Cour rappelle de manière constante que ces exonérations sont dépourvues de base légale, car le 17° de l'article 81 du code général des impôts ne couvre pas les indemnités des réservistes. La direction de la législation fiscale avance que des décisions ministérielles fondent en réalité ces exonérations.

Or, l'exonération des militaires de réserve repose sur des réponses à des questions parlementaires anciennes et l'élargissement de l'exonération aux réservistes de la police est évoqué dans une lettre du ministre de l'économie et des finances au ministre de l'intérieur en date du 12 juin 2004. Il doit être mis un terme à cette situation de fait, qui remet en cause les attributions exclusives du Parlement en matière fiscale, monopole garanti par la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et la Constitution (article 34). Tant la direction du budget que les responsables de programme sont favorables à cette régularisation.

⁵⁴ Le programme 176 bénéficie de la dépense fiscale sans qu'elle soit inscrite à son PAP.

II - Deux opérateurs et un établissement public

Deux opérateurs, l'École nationale supérieure de police (ENSP), et l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) ainsi qu'un établissement public⁵⁵, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) concourent à la réalisation des objectifs de la mission. Le premier est financé par le programme 176- *Police nationale*⁵⁶, l'ANSC et l'ENSOSP par le programme 161- *Sécurité civile*.

Créée en octobre 2018⁵⁷, l'ANSC est chargée d'assurer la conception, le déploiement, la maintenance et le fonctionnement des systèmes d'informations d'alerte des SDIS. Le financement de l'Agence devant progressivement être transféré aux SDIS, elle perdrait à terme sa qualité d'opérateur⁵⁸.

L'ENSP et l'ANSC sont soumis à un plafond d'emplois, qui est respecté. Pour l'ENSOSP, l'autorisation d'emplois résulte d'une délibération du conseil d'administration. La consommation sera définitive à l'adoption du compte administratif de l'établissement.

Tableau n° 33 : exécution des plafonds d'emplois (ETPT)

En ETPT	Exécution 2022	Plafond 2023	Exécution 2023
ENSP	279,22	289	281
ENSOSP	121 ⁵⁹	122	116,6
ANSC	12	14	9,9
Total	412,2	425	407,5

Source : responsables de programme

⁵⁵ Bien que n'étant pas principalement financé par l'État, il est traité comme un opérateur.

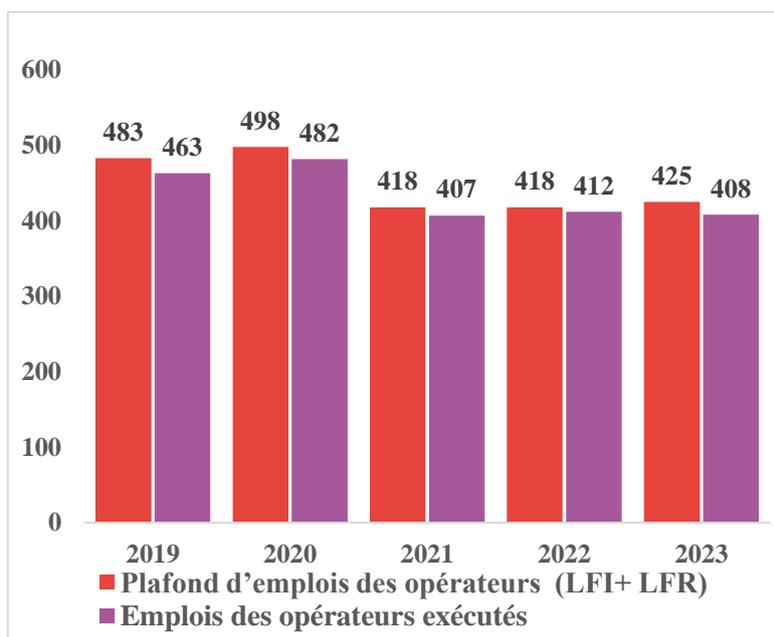
⁵⁶ L'institut national de la police scientifique ayant été intégré le 1^{er} janvier 2021 au service national de police scientifique, il sort ainsi du champ des opérateurs.

⁵⁷ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.

⁵⁸ Les premiers financements des SDIS sont intervenus en 2020 (9,3 M€), mais la subvention ne devrait pas diminuer avant 2022.

⁵⁹ Le dépassement est lié au remplacement d'un titulaire en arrêt maladie.

Graphique n° 12 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT) pour les opérateurs



Source : Cour des comptes

Au total, le budget alloué à ces organismes progresse de 28 % par rapport à 2022, de 35,9 M€ à 46,03 M€. Cette progression est due à l'attribution, en 2023, de subventions pour charges d'investissement qui viennent s'ajouter à la subvention pour charges de service public.

Tableau n° 34 : subventions attribuées (charges de service public et d'investissement)

En M€	Exécution 2022	Prévision 2023	Exécution 2023
ENSP	27,16	28,09	33,17
ENSOSP	3,36	3,36	3,36
ANSC	5,35	9,91	9,5
Total	35,87	41,36	46,03

Source : CHORUS, responsables de programme et projet annuel de performance pour 2023

Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) programmée pour l'ENSP (27,73 M€) était stable par rapport à 2022. Mais, cette année encore, le montant a été revu à la hausse dès le lancement de la gestion, pour couvrir d'une part l'impact de l'inflation (fluides) et d'autre part l'augmentation du nombre d'élèves, le montant s'élevant alors à 31,09 M€⁶⁰. En exécution, 30,5 M€ ont été versés sur le titre 3. À cette SCSP, s'est ajoutée une subvention pour charges d'investissement programmée à 0,35 M€. En exécution, 2,67 M€ ont été versés sur le titre 5. Ce versement fait suite à un engagement pris par le gouvernement de réaliser 10 M€ d'investissement pour remettre à niveau le site de Cannes-Ecluses sur la période 2022-2026. Compte tenu du plan de charge de la direction de l'immobilier du SGAMI Île-de-

⁶⁰ Sur ces 31,09 M€, une réserve de 0,59 M€ a été appliquée.

France, il a été décidé d'attribuer directement les crédits à l'école afin de contribuer au financement d'opérations en cours et d'opérations nouvelles à engager avant fin décembre 2023 (sécurisation de l'accès du site, changement des centrales de traitement d'air, aménagement de douches, etc.). La majoration de la subvention pour charges d'investissement a été constatée dans le budget rectificatif n°1, adopté par l'ENSP le 15 septembre 2023. Le financement total est donc de 33,17 M€.

Pour sa part, l'ANSC a reçu une subvention pour charges de service public d'un montant de 8 M€⁶¹ à laquelle s'est ajoutée une subvention pour charges d'investissement, de 1,5 M€.

Enfin, l'ENSOSP n'étant pas un opérateur au sens de la LOLF (l'État n'est pas financeur majoritaire), aucune subvention pour charges de service public ne lui est versée. L'ENSOSP a toutefois bénéficié, en complément d'une subvention de fonctionnement de 3,36 M€ (2,7 M€ en 2022) et de 0,56 M€ de subvention pour participer au paiement des intérêts de l'emprunt, exécutés en titre 6, d'une dotation de 2,42 M€ pour le remboursement du capital de l'emprunt contracté pour la construction de ses bâtiments, comptabilisée en dépenses d'opérations financières (titre 7), ce qui représente un total de 5,78 M€.

III - Un fonds sans personnalité juridique : le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP)

Seul fonds sans personnalité juridique attaché à la mission, le RISP est géré par la Caisse des dépôts et consignations⁶² par le biais d'une convention de mandat et de gestion signée entre le ministère de l'intérieur et la Caisse des Dépôts, le 23 mars 2021, pour une durée de trois ans. Le RISP bénéficie d'un abondement du programme 161 - *Sécurité civile*, à hauteur de 11,5 M€ en 2023, l'exécution de ses dépenses étant retracée au sein du programme 743 - *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*. Le RISP dispose par ailleurs de capitaux propres⁶³.

⁶¹ 5,28 M€ étaient inscrits en LFI en titre 3 auxquels s'est appliquée une réserve de 216 407 € en AE/CP ; 4,63 M€ étant inscrits en titre 5, auxquels s'est appliquée une réserve de 231 500 € en AE/CP.

⁶² 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. 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.

⁶³ Les capitaux propres du RISP s'élevaient à 2,6 M€ (après affectation du résultat) fin 2022 et le solde du compte bancaire était de 2,6 M€.

IV - La démarche de performance

A - Une maquette de performance qui prend en compte des nouvelles thématiques majeures

À l'occasion du projet de loi de finances pour 2023, plusieurs indicateurs ont été modifiés pour la police et la gendarmerie nationales.

Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont ainsi mis en œuvre, en concertation, de nouveaux indicateurs destinés à prendre en compte les thématiques majeures qui ont récemment émergé et qui sont portées notamment par la LOPMI. Il s'agit de :

- la lutte contre les atteintes aux principes républicains et les violences subies par les représentants de l'État, avec la création d'un indicateur relatif au nombre de crimes et délits commis à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique ;
- la sécurité environnementale, avec la création d'un sous-indicateur relatif au taux d'élucidation des crimes et délits d'atteinte à l'environnement ;
- la sécurité des mobilités, avec la création d'un sous-indicateur de mesure des atteintes commises dans les transports en commun et un sous-indicateur relatif à la présence des forces de gendarmerie dans les transports en commun ;
- l'effort de formation, avec le suivi du nombre moyen d'heures de formation individuelle ou collective et du taux d'officiers de police judiciaire habilités. Un sous-indicateur spécifique est relatif au maintien en condition opérationnelle des forces mobiles.
- la perception de l'action des forces de sécurité par la population suivi grâce au nombre de signalements de particuliers reçu par les inspections générales.

Par ailleurs, l'indicateur particulièrement suivi par la Cour, relatif aux heures de patrouille de voie publique,⁶⁴ devient un taux qui prend en compte l'activité totale des unités de police et de gendarmerie. De même, l'indicateur mesurant les parts d'activité des forces mobiles consacrées à la prévention de proximité et au maintien de l'ordre est à présent exprimé en pourcentage de leur activité totale et non plus en fonction de leur activité missionnelle. Cette modification devrait permettre plus de transparence quant aux missions réellement effectuées par ces unités. Enfin, les indices d'efficacité des dépistages d'alcoolémie et de stupéfiants sur la sécurité routière sont remplacés par des données brutes relatives aux dépistages, infractions et accidents mortels liés à la conduite sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants.

Par ailleurs, la maquette de performance 2024 a été ajustée. Le dispositif de la réserve opérationnelle est suivi au travers d'un indicateur « Réserve opérationnelle », composé de deux sous-indicateurs « Nombre moyen de réservistes employés par jour » et « Nombre de vacations effectuées ». Cet indicateur a vocation à accompagner le suivi des engagements pris dans le cadre de la LOPMI concernant le recours accru à la réserve opérationnelle. Il s'inscrit en

⁶⁴ La pertinence de cet indicateur avait notamment conduit à une recommandation lors de l'analyse de l'exercice 2019, recommandation reformulée à l'occasion de l'exercice 2020.

complément de l'indicateur relatif à la présence de voie publique dans le cadre du suivi de la production de sécurité des forces de police et de gendarmerie.

Pour sa part, la gendarmerie, en commun avec la sécurité civile (cf. infra), porte la création d'un objectif relatif aux moyens aériens, avec l'indicateur « taux de disponibilité des flottes d'hélicoptères de la gendarmerie nationale), indicateur déployé pour les quatre types d'aéronefs de la gendarmerie.

La stratégie de performance du programme 161 s'inscrit dans une démarche de stabilisation et de suivi sur le long terme des objectifs. Ainsi, les indicateurs du programme visent la continuité et sont identiques à ceux du PLF 2021, à l'exception de l'indicateur illustrant l'objectif d'harmonisation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours qui, devenu obsolète en 2022, a été, par conséquent, remplacé par un nouvel indicateur. Les évolutions du PLF 2023 se limitent à des modifications de libellés permettant de prendre en compte le caractère interchangeable des hélicoptères dans les bases et de préciser l'indicateur destiné à mesurer la capacité de la DGSCGC à répondre aux risques et aux missions de lutte contre les feux de forêt. À partir de 2024, l'indicateur « Taux de disponibilité technique des hélicoptères de la sécurité civile » complètera l'indicateur « Taux de disponibilité des hélicoptères de la sécurité civile en base ». Il s'agit en effet d'offrir une vision plus technique de la disponibilité de la flotte en prenant en compte l'ensemble des causes d'indisponibilité des appareils (maintenance programmée, réparations non programmées, entretien immobilisant l'appareil au sol, etc.).

La Cour prend acte de ces nombreuses modifications et restera vigilante quant à l'effectivité des nouveaux indicateurs dans la durée. Une plus grande stabilité dans les indicateurs est à rechercher de manière à permettre un suivi sur le temps long.

Pour sa part, le responsable du programme 207 – *Sécurité et éducation routières* indique que, du fait de la nécessité d'un suivi sur le long terme, aucun indicateur du programme (mortalité routière, jeunes conducteurs, décomposition hommes/femmes, routes hors agglomération et hors autoroute notamment) n'a été modifié en 2023 et ne le sera en 2024.

B - Des résultats globalement à la baisse

En 2023, de nombreux indicateurs des différents programmes de la mission *Sécurités* se dégradent encore, sans toutefois retrouver des niveaux d'avant pandémie, et dans une moindre mesure qu'en 2022.

Si les indicateurs relatifs à la criminalité et la délinquance sont globalement en hausse, notamment du fait de la contestation sociale, importante en 2023 (ayant entraîné la dégradation de biens publics et privés, des outrages envers les élus et forces de l'ordre), la situation est toutefois contrastée entre les forces de sécurité intérieure.

En effet, si la plupart des indicateurs relatif au nombre de crimes et délits, et de victimes, en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique, ainsi que ceux relatifs au nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens sont encore en hausse, mais en ralentissement, par rapport à 2022, au sein de la gendarmerie, les résultats sont parfois meilleurs pour la police. C'est le cas notamment pour les crimes et délits en matière d'atteinte aux biens constatés (- 0,2 % en zone police et +4,09 % en zone gendarmerie) mais aussi pour les crimes et délits

commis à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique dans l'exercice de leurs fonctions (- 3 % en zone police mais + 8,5 % en zone gendarmerie). Le taux de criminalité (nombre de victimes de violences physiques crapuleuses, pour 1 000 habitants) reste stable (1,5 contre 1,6 en 2022 pour la police et 0,32 en 2022 et 2023 pour la gendarmerie). L'indicateur relatif au nombre de femmes victimes de violences physiques non crapuleuses et violences sexuelles permet de constater la progression continue des plaintes enregistrées, tant en zone police (+4,5 %) qu'en zone gendarmerie (+ 9,6 %), notamment du fait d'une plus grande sensibilisation à la lutte contre les violences intrafamiliales et violences faites aux femmes, mais aussi d'une meilleure prise en compte des victimes. Pour sa part, le résultat relatif au nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants continue de progresser en zone police (+ 2 %) et de baisser en zone gendarmerie (- 1,16 %). La valeur des avoirs criminels saisis est en forte hausse, notamment en zone police, avec une progression de 77 % (passant de 491 M€ à 858 M€). En zone gendarmerie, la hausse est de 17 % (de 379 M€ à 443 M€). Cette progression est notamment due à l'intensification de la lutte contre les trafics.

En 2023, les mouvements sociaux et manifestations conduisent à une part d'engagement des forces mobiles dans l'activité totale en hausse, notamment en maintien de l'ordre (24,59 % contre 21,70 % en 2022 pour les gendarmes mobiles et 36,37 % contre 32,37 % en 2022 pour les CRS).

Pour sa part, l'indicateur destiné à mesurer le taux d'engagement des effectifs sur le terrain, à nouveau modifié en 2023 (nombre d'heures de patrouille de voie publique rapporté à l'activité totale) a été atteint, avec un taux de 29,68 % contre 27,79 % en 2022 pour la police nationale et 41 % pour la gendarmerie nationale (39 % en 2022). Destiné à encore évoluer (*cf. supra*), cet indicateur restera particulièrement scruté par la Cour. Il en sera de même pour les indicateurs destinés à renforcer la transparence du service public de sécurité intérieure. En effet, en 2023, tant le délai de prise en charge de l'utilisateur après l'arrivée au commissariat que le taux d'obtention d'un rendez-vous dans les dix jours après une pré-plainte en ligne ne sont pas satisfaisants, les indicateurs étant en dégradation constante depuis 2021. Côté gendarmerie, si le taux de satisfaction des usagers sur la qualité de l'accueil semble satisfaisant et stable, la note moyenne attribuée pour le traitement des demandes sur le site « magendarmerie.fr » est en baisse.

En ce qui concerne la sécurité civile, les indicateurs qui répondent à l'objectif « Assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt » sont contrastés, le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares étant à 97,36 % pour une cible de 96 % alors que le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux » s'élève à 13,44 pour une cible de 10. L'estimation de la superficie brûlée en métropole en 2023 est de 14 500 ha pour un peu plus de 16 000 incendies recensés, un bilan partiel proche de la moyenne calculée sur la période 2006-2021 (11 176 incendies et 14 721 ha), avec toutefois un plus grand nombre de feux mais une superficie brûlée limitée à la moyenne décennale. Ce bilan partiel conforte la pertinence de la stratégie nationale de lutte contre les incendies (anticipation, détection précoce, priorité à l'attaque des feux naissants).

Les résultats de l'objectif « Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels » sont toujours très en-deçà des cibles. Le taux de disponibilité des hélicoptères en base est de 63,8 % pour une cible de 95 % alors que le taux d'alertes tenues des avions est de 89,1 % pour une cible de 98 %. Alors même que l'acquisition de nouveaux

appareils permettait d'envisager une amélioration des résultats de l'indicateur, les difficultés majeures relatives au marché de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères, qui avaient eu de lourdes conséquences quant à la disponibilité technique et aux délais de régénération du potentiel de vol des appareils, en 2022⁶⁵, ont perduré en 2023. La sécurité civile s'attend malheureusement à ce que ces difficultés affectent l'exercice 2024, et ce tant qu'un nouveau marché n'aura pas été notifié.

Pour sa part, le programme 207 – *Sécurité et éducation routières* insiste sur la nécessité d'analyser les résultats de l'année 2023 par rapport à ceux de 2019, du fait des mesures de restriction des déplacements liées à la gestion de la pandémie. Les résultats provisoires publiés le 31 janvier 2024⁶⁶ semblent indiquer une très légère baisse de la mortalité en métropole (3 170 personnes seraient décédées en 2023, contre 3 260 en 2022, soit 90 personnes de moins et une variation de - 3 %). Sur les routes ultramarines, après une forte dégradation en 2022, (281 personnes décédées), les résultats semblent nettement meilleurs en 2023 avec 136 décès, soit une variation de - 18 %. S'agissant du délai médian annuel pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique du permis de conduire B, début décembre 2023, le délai atteignait 64 jours et le coût unitaire d'obtention du permis de conduire était estimé à 76,5 €, toujours en dégradation (délai de 53,61 jours en 2022 et coût de 75,49 €).

⁶⁵ Cf. note d'exécution budgétaire de la mission pour 2022.

⁶⁶ Source Observatoire interministériel de la sécurité routière.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

6. *(Recommandation réitérée) : Donner une base légale à la dépense fiscale n° 120-127 relative à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales, et compléter les documents budgétaires des programmes concernés (DGPN, DGGN, DGFIP et DB)*
-

Annexes

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au titre de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	(DGPN, DB) : Intensifier l'effort de réduction du stock d'heures supplémentaires, notamment en accroissant leur rythme d'indemnisation et freinant le rythme de création d'heures supplémentaires nouvelles. (recommandation reformulée)	La DGPN précise que l'effort d'apurement du stock d'heures supplémentaires a été poursuivi en 2023 avec la mise en place d'une campagne d'indemnisation, à l'instar des années précédentes. Celle-ci a permis l'indemnisation de près de 3,9 millions d'heures pour un montant total de 52,3 M€.	Le montant d'indemnisation a été revu à la hausse en 2023. Cependant, les données à fin 2023 n'ayant pas été communiquées à la Cour, les informations sur la trajectoire ne sont pas disponibles..	Appréciation impossible, en l'absence de données à fin 2023 sur le stock d'heures supplémentaires
2	(DGPN, DGGN, DB) : Coter au titre de leur incidence sur l'environnement les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission Sécurités. (recommandation reformulée)	<p>La DGPN précise que, à l'instar de l'année précédente, le responsable de programme a été en mesure de retracer les dépenses immobilières favorables à l'environnement. Pour le reste des dépenses, les travaux sont toujours en cours pour définir une méthodologie de suivi. Elle précise que les fonctionnalités Chorus ne permettent pas pour l'heure d'effectuer un cotation des dépenses selon si elles sont favorables, neutres ou défavorables.</p> <p>La DGGN précise que, si les dépenses restaient en 2023 « non cotées » pour les forces de sécurité intérieure, les travaux de cotations menés conjointement par la Direction du Budget et par le groupe de travail interministériel du budget vert se sont poursuivis avec une méthodologie affinée pour le PLF 2024. Ainsi, dès le PLF 2024, la direction du budget met en œuvre la méthodologie suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les dépenses du propriétaire sont cotées à 20% défavorablement (quotepart théorique de l'artificialisation des sols), les 80% restant sont inscrites en neutre ; • les dépenses liées au numérique sont actuellement non cotées ; • les dépenses liées au carburant sont cotées défavorablement (part carburant/total titre 3 de la brique fonctionnement moyens mobiles) <p>En réponse aux questionnements posés par le P 152 à la direction du budget, la gendarmerie est dans l'attente de la méthodologie pour la prise en compte des dépenses favorables relevant de l'immobilier (travaux de rénovation énergétique, isolation) mais aussi celles relevant du verdissement du parc automobile.</p>	Si des groupes de travail se sont tenus, ils n'ont abouti à aucune action concrète pour coter les dépenses plus finement	Recommandation non-mise en œuvre
3	(FIPHFP, DGPN, DB) : Modifier le cadre réglementaire de contribution de la police nationale au FIPHFP pour en réduire la	Le responsable du programme est favorable à la modification du cadre réglementaire de contribution au FIPHFP car le cadre actuel prend en	Le compte rendu de gestion n°1, datant de mai 2023, signale la prise	Même si la police nationale ne partage pas cet avis, la Cour considère que la

N°	Recommandation formulée au titre de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
	contribution ou, à défaut, adapter les crédits de la mission Sécurités pour qu'elle puisse prendre en charge le montant de ladite contribution. (recommandation nouvelle)	comptes les personnes en situation de handicap dans les personnels actifs ce qui pénalise lourdement le programme 176 au regard de la nature des missions confiées à ses agents (28,7 M€ à rembourser en 2023).	en compte de la contribution au FIPHFP. Par ailleurs, le projet annuel de performance pour 2024 fait référence à la contribution du programme au FIPHFP, ce qui laisse à penser que les crédits sont inscrits en programmation.	recommandation est mise en œuvre.
4	(DMAé, DGSCGC, DGGN, DB) : Refuser la prise en charge financière par l'État des défaillances du prestataire de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile. (recommandation nouvelle)	Le responsable du programme 152 indique que la DMAé a validé avec INEO un accord permettant la poursuite jusqu'au 30/04/2024. Une négociation est en cours pour le règlement du litige entre l'Etat et INEO. Aucun surcoût n'a été payé par le P 152. La disponibilité des EC-145 est toutefois passée de 75,7% en 2022 à 72,3% en 2023 impactant de fait la capacité opérationnelle de la gendarmerie nationale. Pour sa part, le responsable du programme 161 précise qu'en avril 2023, le ministère de l'intérieur a conféré mandat au ministère des armées pour mener une expertise du montant de l'indemnisation sollicitée par le prestataire. Cette expertise porte exclusivement sur une indemnisation au titre de l'imprévision et des éventuelles opérations de remplacement de pièces non prévues dans le cadre du marché pour les 23 mois d'exécution passés. Seule la question de l'indemnisation au titre de l'imprévision des marchés pourrait être examinée si elle s'avérait juridiquement et financièrement justifiée. Toutefois, à ce stade, la DGSCGC n'a été saisie d'aucun élément documentant sérieusement le montant avancé par le titulaire. Par conséquent, aucune indemnisation n'a été actée, ni mise en œuvre en 2023 et ce dossier en est toujours au même point en début d'année 2024.	Le dossier a été pris en charge par le ministère des armées. Seules les imprévus et prestations non prévues au marché sont étudiés à ce stade, pour une éventuelle indemnisation. A ce stade, le ministère de l'intérieur indique refuser de prendre en charge les défaillances du prestataire. Une action contentieuse pourrait être amorcée. Le dossier n'est pas clos étant donné que le marché court jusqu'en mai 2024. Ceci justifie le maintien de la recommandation.	Recommandation non mise en œuvre.
5	(DGNP, DGGN et DB) Donner une base légale à la dépense fiscale n°120-127 relative à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales, et compléter les documents budgétaires des programmes concernés. (recommandation reformulée)	Le responsable du programme 176 confirme ne pas disposer des moyens de recenser et d'estimer précisément les dépenses fiscales relatives à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes (les données publiées dans les PAP et RAP sont renseignées par la DB). En revanche, il estime qu'il convient de formaliser cette dépenses afin que son coût puisse être évalué chaque année. Dans un contexte de montée en puissance de la réserve, cette mesure d'exonération constitue un facteur d'attractivité. Enfin, toute évolution devra être mise en œuvre en conservant une équité de traitement avec les	Compte tenu du refus de la DLF quant à la régularisation de la législation et son choix de préférer le statu quo, cette dépense fiscale reste sans base légale.	Recommandation non mise en œuvre.

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
		<p>réservistes de la gendarmerie nationale.</p> <p>Le responsable du programme 152 indique que la solde et les indemnités versées aux réservistes militaires sont fixées par le code de la défense. Pour la gendarmerie nationale, le cadre légal relève du ministère des Armées. Dans le cadre des travaux pour le PLF 2024, le projet de régularisation du fondement juridique afférant à l'exonération d'impôt des indemnités versées aux réservistes a été présenté par la ministre des Armées, lors de la conférence fiscale, conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes. Toutefois, la Direction de la législation fiscale s'est déclarée en défaveur d'une régularisation de la législation de l'exonération fiscale des réservistes et privilégie le statu quo. Elle a invité le ministère des Armées à documenter davantage le profil des bénéficiaires afin de mieux évaluer l'évolution et le coût d'un tel dispositif.</p>		

Annexe n° 2 : évolution 2019-2023 de l'exécution de la mission Sécurité par programme et par titre

		Exécution 2019		Exécution 2020		Exécution 2021		Exécution 2022		Exécution 2023	
		AE	CP								
Programme 161 – Sécurité civile	Titre 2	180 359 688	180 336 497	182 721 695	182 721 695	184 360 732	184 360 732	190 305 975	190 305 975	198 947 384	198 947 384
	Titre 3	125 282 608	146 639 476	98 912 582	129 085 643	177 865 186	163 522 477	341 027 856	194 645 479	200 287 000	212 834 947
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 5	25 810 363	98 413 985	42 465 293	95 606 568	38 315 154	94 613 106	35 004 128	94 685 696	445 219 232	77 440 550
	Titre 6	114 946 123	116 926 203	144 261 495	142 048 139	264 274 925	230 791 888	131 849 082	167 267 175	307 385 021	181 398 981
	Titre 7	5 995 548	5 995 548	5 899 520	5 899 520	4 673 520	4 673 520	5 766 176	5 766 176	3 887 755	3 887 755
	Σ HT2	272 034 642	367 975 212	291 538 890	372 639 870	485 128 784	493 600 991	513 647 242	462 364 526	956 779 008	475 562 233
Total P161		452 394 330	548 311 709	474 260 585	555 361 565	669 489 516	677 961 723	703 953 218	652 670 502	1 155 726 392	674 509 618
Programme 207 – Sécurité et éducation routières	Titre 2	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 3	28 968 272	29 478 351	32 274 518	31 200 233	30 647 398	31 668 758	41 021 552	40 451 748	50 098 617	41 778 422
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 5	3 076 682	2 552 701	1 850 438	2 803 630	2 134 728	1 668 968	689 887	921 691	2 834 551	2 120 206
	Titre 6	8 897 577	8 468 762	7 710 854	7 388 634	6 720 159	6 783 955	7 692 896	7 641 508	12 547 748	11 648 556
	Titre 7	/	/	-1 632	/	/	/	/	/	/	/
	Σ HT2	40 942 530	40 499 813	41 834 178	41 392 497	39 502 285	40 121 681	49 404 335	49 014 946	65 480 916	55 547 184
Total P207		40 942 530	40 499 813	41 834 178	41 392 497	39 502 285	40 121 681	49 404 335	49 014 946	65 480 916	55 547 184

Source : Chorus

		Exécution 2019		Exécution 2020		Exécution 2021		Exécution 2022		Exécution 2023	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 152 – Gendarmerie nationale	Titre 1	/	/	/	/	/	/	540	540	/	/
	Titre 2	7 633 467 794	7 633 467 794	7 701 597 948	7 701 596 332	7 819 806 972	7 819 806 972	8 019 038 956	8 019 038 956	8 469 123 553	8 469 123 553
	Titre 3	1 832 126 120	1 183 124 461	1 637 469 047	1 215 320 831	1 630 925 286	1 212 657 466	1 713 682 029	1 380 517 759	1 717 901 794	1 479 720 896
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	28	28	/	/
	Titre 5	136 522 023	148 027 860	168 165 650	170 798 954	186 317 128	184 876 694	319 797 079	248 558 719	208 879 363	178 006 346
	Titre 6	16 145 696	12 761 645	10 240 166	12 622 579	-7 806 986	2 328 755	11 946 629	11 226 093	10 615 948	10 075 610
	Titre 7	/	/	/	/	60	/	/	60	/	/
	Σ HT2	1 984 793 839	1 343 913 966	1 815 874 863	1 398 742 364	1 809 435 488	1 399 862 916	2 045 426 304	1 640 303 148	1 937 397 105	1 667 802 852
Total P152	9 618 261 633	8 977 381 760	9 517 472 811	9 100 338 696	9 629 242 460	9 219 669 888	10 064 465 260	9 659 342 154	10 406 520 658	10 136 926 405	
Programme 176 – Police nationale	Titre 2	9 743 944 850	9 743 944 850	9 789 267 446	9 789 267 446	9 932 491 249	9 932 491 249	10 285 404 537	10 285 404 537	10 765 787 500	10 765 767 260
	Titre 3	1 013 385 233	894 625 192	873 765 213	862 926 702	927 814 871	892 242 595	1 237 231 131	1 120 765 808	1 423 423 653	1 257 446 512
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 5	267 238 098	219 811 648	187 609 754	218 043 887	200 930 306	185 252 260	575 591 054	334 920 867	313 734 975	316 447 037
	Titre 6	41 075 319	37 060 897	35 945 158	36 439 833	39 547 126	38 261 444	38 276 211	41 305 515	39 126 653	35 742 761
	Titre 7	8 140 236	7 520 000	8 591 848	9 212 084	1 713 344	1 630 000	-47 168	/	778 354	766 000
	Σ HT2	1 329 838 886	1 159 017 736	1 105 911 973	1 126 622 506	1 170 005 647	1 117 386 300	1 851 051 228	1 496 992 189	1 777 063 636	1 610 402 310
Total P176	11 073 783 735	10 902 962 586	10 895 179 419	10 915 889 952	11 102 496 896	11 049 877 548	12 136 455 765	11 782 396 726	12 542 851 136	12 376 169 570	
Total mission <i>Sécurité</i> s	21 185 382 229	20 469 155 868	20 928 746 993	20 612 982 710	21 440 731 157	20 987 630 840	22 954 278 578	22 143 424 328	24 170 579 102	23 243 152 776	

Source : Chorus

Annexe n° 3 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- *Civipol SA* (janvier 2024)
- *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière* (janvier 2024)
- *Les contrôles d'identité* (décembre 2023)
- *La préfecture de police de Paris : enquête de suivi du rapport public thématique de 2029* (décembre 2023)
- *Note thématique sur les forces de sécurité intérieure* (juillet 2023)
- *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire* (mai 2023)
- *Les quartiers de reconquête républicaine* (avril 2023)
- *Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure* (juillet 2022)
- *La flotte aérienne de la sécurité civile* (juillet 2022)
- *Audit flash relatif au programme Scribe* (juillet 2022)
- *L'opération Sentinelle* (juin 2022)
- *La formation des policiers* (février 2022)
- *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale* (novembre 2021)
- *La politique publique de sécurité routière* (juillet 2021)
- *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur* (juin 2021)
- *L'organisation du temps de travail et les heures supplémentaires dans la police nationale* (janvier 2021)
- *Les polices municipales* (octobre 2020)
- *Les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme* (juillet 2020)
- *La mise à jour du contrat interministériel en matière de sécurité civile* (octobre 2019)