



Mission Sécurités

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

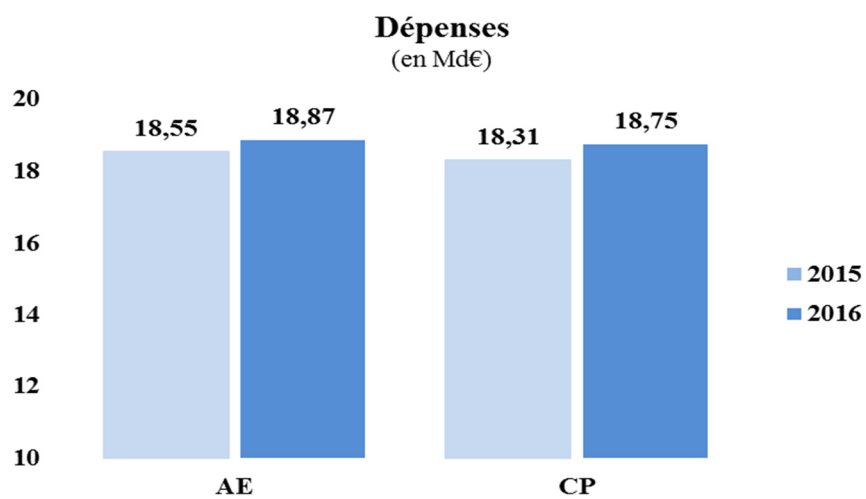
Sécurités

Programme 152 – Gendarmerie nationale

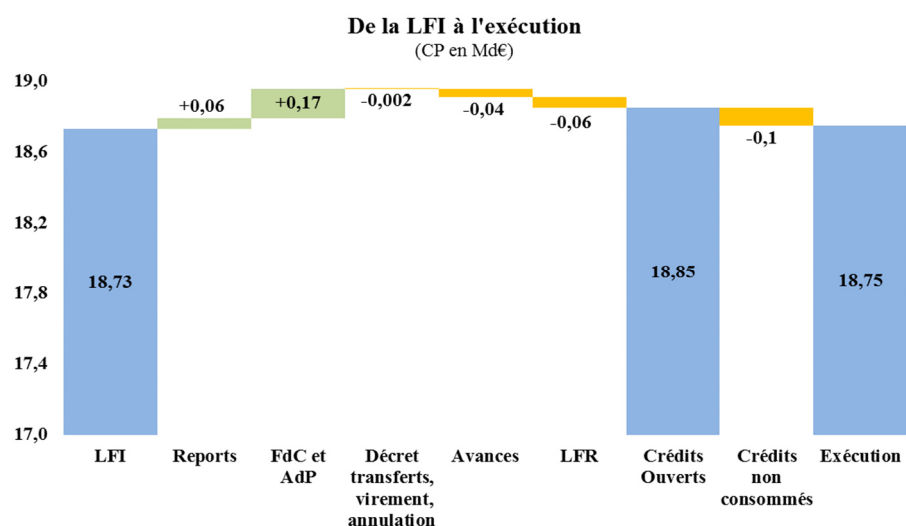
Programme 176 – Police nationale

Programme 161 – Sécurité civile

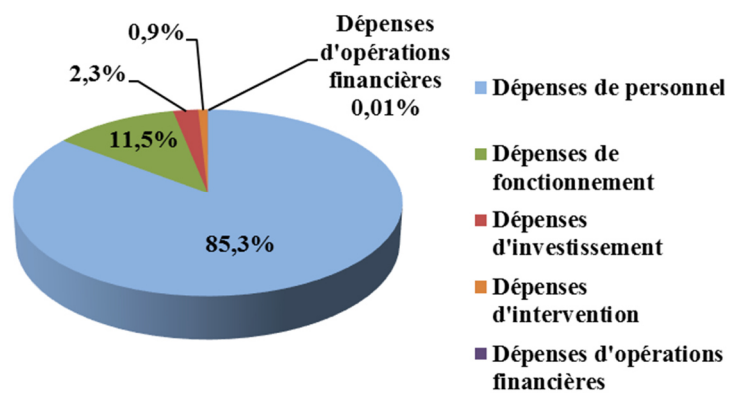
Programme 207 – Sécurité et éducation routières

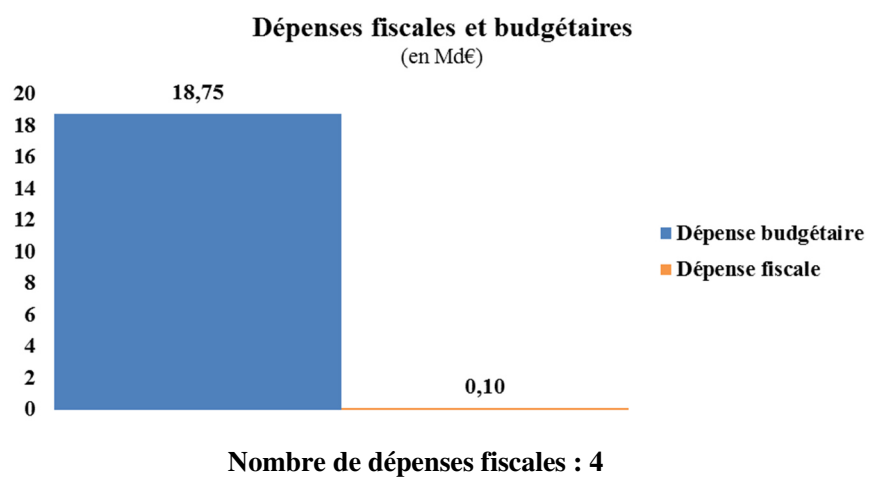


6 % du budget général hors R & D



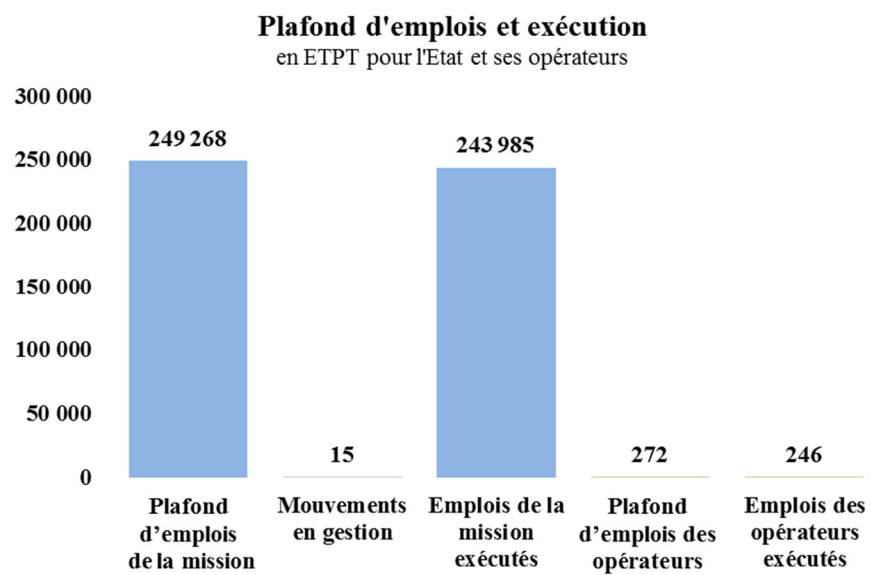
Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP)





Principaux opérateurs :

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



Synthèse

Les principales données de la mission

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

L'exécution de la mission *Sécurité* en 2016 est marquée par la priorité donnée à la mise en œuvre des plans gouvernementaux¹ décidés à la suite des attentats de janvier et de novembre 2015, ainsi que pour faire face à la crise migratoire de l'été 2015.

Ces plans affichent un objectif double : poursuivre l'effort d'équipement des forces de sécurité initié en 2015 et augmenter significativement les recrutements de policiers, de gendarmes ainsi que de personnels administratifs et techniques en ouvrant 4 495 postes supplémentaires. Néanmoins, compte tenu des délais de formation, ces recrutements n'ont pas eu d'impact significatif sur la disponibilité opérationnelle des services² dont l'activité est restée soutenue en 2016 en raison des événements (crise migratoire, Euro de football, manifestations contre la loi « Travail ») ainsi que du maintien d'un niveau élevé de risques, malheureusement matérialisé par les attaques terroristes de Magnanville, de Nice et de Saint-Etienne-du-Rouvray.

En contrepartie de leur forte mobilisation, les policiers et les gendarmes ont obtenu, en avril 2016, la signature de deux protocoles leur accordant d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations. Les coûts supplémentaires liés à ces protocoles, limités sur l'année 2016, seront particulièrement élevés sur les années 2017 à 2019 et s'échelonneront jusqu'en 2022. Ils viendront s'ajouter à ceux des mesures générales (revalorisation du point d'indice de la fonction publique, mise en œuvre du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations - PPCR) adoptées en 2015 et en 2016.

¹ Le plan de lutte contre le terrorisme (PLAT), annoncé en avril 2015, le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC), annoncé en septembre 2015 et le pacte de sécurité (PDS), annoncé en novembre 2015. Ces plans ont été complétés en 2016 par le plan de sécurité outre-mer (PSOM), annoncé en avril 2016 et le plan de sécurité publique (PSP), annoncé en octobre 2016.

² L'incidence serait même négative en raison de la ponction sur les compétences disponibles que nécessite une augmentation brutale des effectifs à former.

Pour répondre à ces objectifs, la loi de finances pour 2016 a ouvert au profit de la mission *Sécurité* 18,85 Md€ d'autorisations d'engagement et 18,73 Md€ de crédits de paiement, en augmentation respectivement de 3,8 % et de 2,8 % par rapport à 2015. Les crédits hors titre 2 augmentent dans une proportion nettement plus importante (+ 10,1 %) que les crédits de rémunération (+ 1,6 %), prolongeant ainsi le nécessaire effort de modernisation des équipements de la police et de la gendarmerie nationales amorcé en 2015.

Les taux d'exécution des crédits disponibles sont particulièrement élevés (99 % pour les AE et 99,5 % pour les CP) en raison de l'attention portée à la réalisation des plans gouvernementaux ainsi que des annulations de fin de gestion.

Le plafond d'emplois de la mission, fixé à 249 268 ETPT, en hausse de 4 452 ETPT par rapport à 2015, a été réalisé à hauteur de 243 985 ETPT, affichant un écart avec le plafond d'emplois voté qui s'aggrave, de 5 283 ETPT, confirmant l'inadéquation de ce dernier aux possibilités effectives de réalisation, telles que celles-ci résultent du schéma d'emplois de la mission³.

Ce dernier, fixé à 4 738 ETP a été dépassé, non sans difficultés, de 26 ETP (4 764 ETP). Il intégrait 4 495 recrutements supplémentaires prévus au titre des plans de renfort, à raison de 2 188 gendarmes, de 2 286 policiers et de 21 personnels de la sécurité civile. La gendarmerie a ainsi effectué, en 2016, 15 235 recrutements, la police nationale, 13 963 et la sécurité civile, 459. Ces effectifs, nettement supérieurs à ceux des années précédentes⁴ ont nécessité des mesures d'adaptation : une école de gendarmerie a été créée, les durées de formation ont été réduites et il a été fait appel aux lauréats placés sur les listes complémentaires. Néanmoins,

³ Le plafond d'emplois par ministère est voté en loi de finances initiale (III de l'article 7 de la LOLF). Ce plafond, exprimé en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) est, comme la masse salariale (crédits de titre 2), limitatif. Le plafond d'emplois donne lieu à une répartition indicative par programme dans les documents annexés à la loi de finances. Compte tenu des difficultés qui peuvent exister pour suivre le nombre d'ETPT rémunérés par un ministère, la donnée de gestion utilisée, notamment lors des conférences de budgétisation, est le schéma d'emplois, exprimé en « équivalents temps plein » (ETP), constitué par la différence entre les entrées (recrutements) et les sorties (départs en retraite, fins de contrats, démissions). C'est le schéma d'emplois par programme, converti en ETPT, qui permet de déterminer le plafond d'emplois inscrit en loi de finances.

⁴ En 2015, 10 344 gendarmes, 8 526 policiers et 418 personnels de la sécurité civile avaient été recrutés (données : RAP 2015 de la mission *Sécurité*).

65 postes⁵ de policiers ouverts au titre du plan de lutte contre le terrorisme et du pacte de sécurité n'ont pas été pourvus.

En cours de gestion, les prévisions de dépenses de rémunération de la mission *Sécurité* (16 Md€ en exécution) sont apparues supérieures aux crédits disponibles (15,99 Md€ ouverts en LFI), conduisant le CBCM à refuser de viser l'ouverture de concours de gardiens de la paix, conformément aux règles posées par la LOLF. Le ministre chargé du budget a autorisé l'administration à « passer outre » ce refus et les crédits de titre 2 des programmes 176- *Police nationale*, et 161- *Sécurité civile*, ont dû être abondés par décret d'avance à hauteur, respectivement, de 11,5 M€ et de 1,3 M€. Ces financements ont été complétés, pour l'ensemble des programmes de la mission, par le dégel de la réserve de précaution sur les crédits de rémunération.

L'exécution des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la mission (2 151 M€⁶), en croissance de 3,5 % par rapport à 2015, a également été source de tensions en raison des objectifs de renouvellement des équipements annoncés par les plans gouvernementaux, mais également du fait des coûts supplémentaires liés à une activité soutenue et à l'incorporation de recrues en nombre.

Faute de crédits disponibles suffisants, notamment après les annulations de crédits de fin de gestion, des dépenses, pourtant échues, ont été reportées sur l'exercice 2017. Les engagements de court terme de la mission (reports de charges et charges à payer à la clôture de l'exercice) augmentent significativement, respectivement de 67 % et de 18,4%.

Les dépenses d'intervention (163 M€ en CP), supportées à près de 65 % par le programme 161- *Sécurité civile*, diminuent de 4,6 % par rapport à 2015, essentiellement en raison du transfert au programme 122- *Concours spécifiques et administration*⁷, des crédits nécessaires au financement du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)⁸.

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale s'élèvent à 473 M€ en autorisations d'engagement et à 514 M€ en crédits de paiement, en augmentation très significative de 36,8 % et de 41 %. Les

⁵ Donnée : responsable de programme.

⁶ En crédits de paiement.

⁷ Relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

⁸ En 2015, les crédits d'intervention versés par les programmes de la mission au FIPD se sont élevés (en CP) à 19,3M€.

crédits exécutés (de 432 M€ en CP) augmentent de 141 M€, soit de 48,5 % par rapport à 2015. Dans la police comme dans la gendarmerie, cet effort financier significatif a été affecté, à titre principal, aux opérations immobilières et au renouvellement du parc automobile (à hauteur respectivement, pour l'ensemble des deux forces, de 207 M€⁹ et de 128 M€¹⁰), ainsi que, dans une moindre mesure, à l'acquisition d'équipements spécifiques de prévention ou de lutte antiterroriste (chaînes de décontamination NRBC, équipements de déminage, vidéo protection ou moyens blindés).

Les principales observations

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

La réalisation simultanée du double objectif assigné au budget de la mission *Sécurité* pour 2016, de poursuite de l'effort d'équipement et d'augmentation significative des recrutements a conduit, dès la programmation des crédits, à s'écarter des principes de la LOLF.

Malgré des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 en forte croissance, les dépenses programmées dépassaient¹¹ les crédits disponibles et les budgets prévisionnels n'étaient équilibrés que par la préemption de la réserve de précaution. Un arbitrage interministériel a autorisé son affectation à des dépenses certaines alors qu'une circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013¹² rappelle que « *l'éventuelle mise à disposition [de la réserve initiale doit être] limitée à la couverture d'aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés [...] et qui ne peuvent être couverts par redéploiement* ». En exécution, des dépenses de fonctionnement ont été engagées en l'absence de crédits budgétaires disponibles, conduisant à des reports de charges, en augmentation significative, sur 2017.

L'ampleur des plans de recrutement a rendu leur pilotage aléatoire. Lors de l'examen de gestion de mi-année, le schéma d'emplois du programme 176- *Police nationale*, présentait un risque de dépassement conjugué à une insuffisance de crédits, bien qu'en fin d'année, des postes

⁹ Y compris le logement de la PJPP dans la ZAC Batignolles (Paris 17ème), pour un montant (en CP) de 62 M€.

¹⁰ En crédits de paiement.

¹¹ A l'exception des prévisions de dépenses de rémunération du programme 152- *Gendarmerie nationale*.

¹² Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

ouverts soient restés non pourvus, les différentes administrations (ministère de la défense, administration pénitentiaire, douanes, police et gendarmerie nationales) se livrant à une concurrence forte auprès des mêmes viviers de recrutement. La police nationale éprouve des difficultés à pourvoir les postes offerts aux adjoints de sécurité bénéficiant d'un contrat d'accompagnement pour l'emploi (ADS-CAE). La réduction des durées de formation des gendarmes et des policiers pose également question alors que ceux-ci sont progressivement équipés d'armes plus performantes et de systèmes d'information interconnectés à de grandes bases de données sensibles.

Bien que le schéma d'emplois pour 2016 n'ait pas produit son plein effet sur les dépenses de rémunération de la mission et qu'une faible part du coût des mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations accordées aux policiers et aux gendarmes ait été supportée par le budget 2016 de la mission *Sécurités*, les crédits exécutés¹³ dépassent l'objectif de dépenses pour 2016 fixé par la LPFP 2014-2019 de 2,4 %.

La soutenabilité des dépenses de rémunération des policiers et des gendarmes est également préoccupante. Le coût supplémentaire annuel, par rapport à la dépense exécutée en 2016, des mesures salariales, générales et catégorielles, accordées en 2015 et en 2016 peut être évalué¹⁴, contributions au CAS- *Pensions* comprises, à plus de 400 M€ en 2017. Ce coût approcherait un milliard d'euros en 2019.

Enfin, l'organisation du temps de travail et les conditions d'emploi actuelles des policiers favorisent la croissance du nombre d'heures supplémentaires récupérables, dont le stock, évalué à 21,4 millions d'heures¹⁵ à la fin de l'année 2016, en augmentation de 14% par rapport à 2015, représente l'équivalent de 13 000 ETPT, soit plus du double de la somme des schémas d'emplois positifs dont a bénéficié le programme 176- *Police nationale*, depuis 2014.

Aussi, l'augmentation des heures non récupérées malgré les recrutements supplémentaires effectués dès 2014 dans la police et la gendarmerie nationales ainsi que la soutenabilité incertaine de la progression des coûts salariaux de la mission, appellent une nouvelle approche des réponses à apporter en matière de sécurité intérieure, qui ne peuvent plus reposer, comme actuellement, pour une large part, sur un

¹³ Hors contributions au CAS- *Pensions*.

¹⁴ Selon une hypothèse basse.

¹⁵ Donnée DRCPN.

modèle conjuguant augmentation des effectifs, dépassement de la durée du temps de travail réglementaire et attribution d'avantages catégoriels pour compenser l'exposition aux risques et la pénibilité des missions.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de la gestion 2015, la Cour formulait trois recommandations.

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

S'agissant des mises à disposition à titre gratuit de personnels non conformes aux textes, l'administration indique avoir mis en place des procédures de régularisation. Toutefois, des situations anormales perdurent, notamment dans la police nationale. La recommandation de la Cour sur ce point est reconduite.

Enfin, l'article 6 de la loi de finances pour 2017 donne une base légale à l'exonération d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux CRS et aux gendarmes mobiles et l'administration mentionne désormais dans les documents budgétaires le montant des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX), satisfaisant ainsi partiellement la dernière recommandation de la Cour.

Toutefois, les dépenses fiscales constituées par l'exonération d'impôt sur les revenus de ces indemnités et par l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police nationale, ne sont ni recensées ni évaluées. La recommandation de la Cour, reformulée, est reconduite.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

A l'issue de l'examen de gestion budgétaire pour 2016, la Cour formule les recommandations suivantes :

* 1. *établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion (2013) ;*

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

- 3. *Rectifier dans les documents budgétaires l'erreur d'évaluation de la dépense fiscale relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie nationale (n°120 127) et évaluer les dépenses fiscales relatives aux exonérations d'impôt sur le revenu des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT), des indemnités versées aux réservistes de la police nationale et des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).*

Sommaire

Introduction.....	14
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	17
1.1 Malgré des crédits en forte croissance, une programmation non équilibrée.....	17
1.2 Une gestion des crédits marquée par la réalisation des plans gouvernementaux	24
1.3 Une dépense qui s'écarte significativement de l'objectif normé	32
1.4 Une soutenabilité obérée par le coût des mesures salariales en faveur des policiers et des gendarmes	34
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	40
2.1 L'incidence des plans de renfort	40
2.2 Une croissance soutenue des emplois, au prix de nombreuses difficultés	41
2.3 Des dépenses de fonctionnement et d'équipement sous tension	48
2.4 Des dépenses d'intervention en diminution en raison d'un effet de périmètre	52
2.5 La poursuite de l'effort d'investissement	53
2.6 Un financement des opérateurs maîtrisé.....	58
2.7 Des dépenses fiscales toujours incomplètement recensées	60
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	63
3.1 Une conformité aux principes de la LOLF perfectible.....	63
3.2 Une démarche de performance stable mais une qualité de service contrastée	63
4 DES RECOMMANDATIONS MAINTENUES	68

Introduction

La mission *Sécurités*, dont l'objet est la protection et le secours des populations sur le territoire national, réunit, depuis 2014, les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, 176- *Police nationale*, 161- *Sécurité civile* et 207- *Sécurité et éducation routières*¹⁶. Ce dernier programme ne comporte plus de dépenses de personnel depuis 2015. La mission relève entièrement du ministère de l'intérieur.

Dotée d'un budget de 18,7 Md€¹⁷, la mission *Sécurités* finance près de 244 000 ETPT¹⁸, ce qui lui confère, après l'enseignement scolaire, la deuxième place au regard de l'importance de la cohorte de personnels civils de l'Etat gérés.

En 2016, le périmètre de la mission n'a pas été modifié de manière significative. Les dépenses fiscales, bien qu'encore incomplètement évaluées, restent proportionnellement modestes, de l'ordre de 100 M€, et portent essentiellement sur l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires et aux réservistes de la gendarmerie. Les financements de l'Etat sont complétés d'attributions de produits et de fonds de concours d'un montant de 166 M€¹⁹, provenant essentiellement du remboursement de prestations de sécurité effectuées au profit de tiers (EDF, Banque de France, CEA) et de services d'ordre indemnisés.

En 2016, les forces de sécurité sont restées fortement sollicitées²⁰ en raison des événements : crise migratoire, Euro de football,

¹⁶ Depuis 2013, le périmètre de la mission a connu des modifications significatives : En 2013, le programme 207- *Sécurité et éducation routières* a été incorporé à la mission *Sécurités*. En 2014, cette dernière a absorbé la mission *Sécurité civile*, fusionnée en un programme unique, et en 2015, les effectifs et les rémunérations correspondantes du programme 207- *Sécurité et éducation routières* ont été transférés au programme 216- *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, relevant de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* (AGTE). Toute comparaison dans le temps de l'évolution des crédits ou des effectifs de la mission *Sécurités* doit donc tenir compte de ces variations de périmètre.

¹⁷ 18 733 M€ de crédits de paiement (CP) ouverts en loi de finances initiale pour 2016.

¹⁸ 243 855 ETPT exécutés en 2016.

¹⁹ 165,96 M€ en AE et en CP pour l'ensemble de la mission.

²⁰ Le niveau moyen d'emploi des compagnies de CRS est passé de 41,04 unités par jour en 2015 à 42,29 unités par jour (Source : responsable de programme).

manifestations contre la « loi Travail », inondations dans le bassin parisien et saison de feux de forêt d'une intensité particulière²¹, ainsi que du maintien d'un niveau élevé de risques, matérialisé par les attentats et les attaques terroristes de Magnanville, de Nice et de Saint-Etienne du Rouvray, justifiant le prolongement à quatre reprises de l'état d'urgence en 2016²².

Face à ces menaces, le gouvernement a annoncé ou mis en œuvre en 2016 pas moins de six plans d'action ou de renforcement²³. Cette multiplicité interroge l'existence d'une stratégie globale d'adaptation des forces de sécurité à l'évolution des menaces et des risques. Ces différents plans devaient permettre le recrutement, en 2016, de près de 4 500 policiers, gendarmes et personnels de la sécurité civile²⁴.

Pour faire face aux besoins nouveaux, la loi de finances pour 2016 a ouvert près de 690 M€ en autorisations d'engagement et 510 M€ en crédits de paiement supplémentaires par rapport à 2015, soit une augmentation, respectivement, de 3,8 % et de 2,8%.

Afin d'éviter la hausse mécanique des budgets des exercices suivants, il aurait été souhaitable que l'administration différencie les mesures ponctuelles rendues nécessaires par les circonstances, des adaptations structurelles, seules susceptibles de motiver des dépenses pérennes.

Ces plans ont été globalement menés à bien, à la faveur toutefois de pratiques budgétaires contestables ainsi que d'une forte mise sous tension des dispositifs de recrutement et de formation. Néanmoins, compte tenu des délais de formation, l'incidence de ces renforts sur les

²¹ En 2016, 15 500 ha de forêt ont brûlé, pour 8 980 ha en moyenne annuelle sur les dix dernières années (donnée provisoire : responsable de programme).

²² Par les lois n°2016-162 du 19 février 2016, n° 2016-629 du 20 mai 2016, n°2016-987 du 21 juillet 2016 et n°2016-1767 du 19 décembre 2016.

²³ « Plan de renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme » (PLAT), présenté en avril 2015 ; « Plan de lutte contre l'immigration clandestine » (PLIC), présenté en septembre 2015 ; « Plan BAC – PSIG », présenté en octobre 2015 ; « Pacte de sécurité » (PDS), annoncé en novembre 2015 ; « Plan de sécurité outre-mer » (PSOM), annoncé en avril 2016 ; « Plan de sécurité publique » (PSP), annoncé en octobre 2016.

²⁴ Répartis, s'agissant du programme 152- *Gendarmerie nationale*, à raison de 55 ETP au titre du PLAT, 370 ETP au titre du PLIC et 1 763 ETP au titre du PDS. Pour le programme 176- *Police nationale*, la répartition était de 390 ETP au titre du PLAT, de 530 ETP au titre du PLIC et de 1 366 ETP au titre du PDS. Par ailleurs le programme 161- *Sécurité civile*, bénéficiait de 21 ETP au titre du PDS (Source : responsables de programme).

capacités opérationnelles des forces de sécurité ne sera perceptible, au mieux, qu'en 2017.

Dans l'attente, les policiers et les gendarmes ont obtenu, à la faveur de deux protocoles signés en avril 2016²⁵, d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations, dont les coûts supplémentaires s'échelonnent au moins jusqu'en 2022. Ces coûts, qui ont pesé faiblement sur l'exécution 2016, s'ajoutent à ceux résultant de la mise en œuvre du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) adopté en novembre 2015, applicable à l'ensemble des fonctions publiques, ainsi qu'à ceux de mesures catégorielles plus ponctuelles, telles que la revalorisation anticipée des indemnités journalières d'absence temporaire versées aux CRS et aux gendarmes mobiles²⁶.

L'exercice 2016 apparaît comme un exercice de transition, confirmant l'effort fait en matière de recrutement et d'équipement des policiers et des gendarmes. Toutefois, de fortes interrogations pèsent sur la viabilité à moyen terme des orientations choisies, le budget 2016 n'ayant supporté que très partiellement le coût des mesures adoptées.

²⁵ Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale, signé le 11 avril 2016, et le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale, signé le même jour.

²⁶ Dont le montant est passé de 30 € au 1^{er} janvier 2015 à 37 € au 1^{er} juillet 2016 et est porté à 39 € au 1^{er} janvier 2017 (arrêté du 27 juin 2016 modifiant l'arrêté du 29 juin 2015 fixant le taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire des personnels des compagnies républicaines de sécurité et des militaires de la gendarmerie se déplaçant en unité ou en fraction d'unité en métropole et outre-mer).

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

1.1 Malgré des crédits en forte croissance, une programmation non équilibrée

1.1.1 – Des modifications de périmètre mineures

Aucune mesure de débudgétisation n'affecte en 2016 les crédits de la mission *Sécurités* et les mesures de transfert adoptées en loi de finances initiale pour 2016 sont d'une incidence limitée, de moins de 0,17%, des crédits de paiements ouverts (-31 M€ en CP).

Le mouvement le plus important, à hauteur de 19,3 M€ (en CP)²⁷, consiste dans le transfert vers le programme 122- *Concours spécifiques et administration*,²⁸ des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Les autres mouvements consistent en la poursuite du transfert au programme 107 – *Administration pénitentiaire*, des missions d'extraction des détenus ainsi qu'en des transferts croisés entre programmes ministériels, essentiellement pour permettre la création de fonctions support mutualisées²⁹.

1.1.2 – Une programmation marquée par l'importance des plans de soutien

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 étaient significativement supérieurs à ceux ouverts en 2015, de 3,8 % en autorisations d'engagement et de 2,8 % en crédits de paiement, les mesures nouvelles constituant l'essentiel de cette évolution, à hauteur de 516 M€ en crédits de paiement.

²⁷ A raison de 18,4 M€ en AE et en CP pour le programme 176 – *Police nationale* et de 0,9 M€ pour le programme 207- *Sécurité et éducation routières*.

²⁸ Relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

²⁹ Notamment, pour la mise en œuvre du service central automobile (SCA), pour la mutualisation des fonctions support du site « Garance » (Paris 20^{ème}) ou le transfert de la gestion de commissions administratives paritaires au programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Tableau 1 : Incidence des mesures nouvelles en loi de finances initiale pour 2016

<i>En M€ et en CP</i>	LFI 2015	Mesures de périmètre et de transfert³⁰	Evolution tendancielle	Mesures nouvelles	LFI 2016
Dépenses de T2 hors CAS- Pensions	9 664,8	-5,3	7,8	135,5	9 802,9
<i>dont P161</i>	118,1	-0,2	-0,9	0,7	117,7
<i>dont P152</i>	3 716,3	-3,7	-13,5	69,6	3 768,7
<i>dont P176</i>	5 830,5	-1,3	22,2	65,2	5 916,6
CAS- Pensions	6 069,1	-3,6	5,7	118,7	6 189,9
<i>dont P161</i>	48,5	0,0	0,1	1,9	50,5
<i>dont P152</i>	3 132,6	-3,1	-5,0	83,1	3 207,6
<i>dont P176</i>	2 887,9	-0,5	10,7	33,7	2 931,8
Dépenses hors titre 2	2 489,1	-22,3	13,2	262,1	2 740,6
<i>dont P207</i>	41,5	-0,9	0	0	39,0
<i>dont P161</i>	266,6	-0,5	3,7	10,7	280,4
<i>dont P152</i>	1 209,3	-1,1	9,5	101,6	1 319,3
<i>dont P176</i>	971,7	-19,8	0	149,9	1 101,8
Total mission	18 223,0	-31,2	26,8	516,3	18 733,3

Données : responsables de programme

L'administration n'a pas été en mesure de restituer à la Cour une évaluation cohérente des principales composantes (évolution tendancielle, nouvelles dépenses pérennes, dépenses exceptionnelles) permettant d'effectuer le lien entre les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2015 au bénéfice de la mission *Sécurités* et ceux ouverts en 2016. La Cour invite l'administration à se mettre en mesure de fournir ces données. La Cour relève cependant, au sein des mesures nouvelles, la faiblesse de l'évaluation des économies structurelles (6,7 M€) ou non reconductibles

³⁰ Les mesures de périmètre et de transfert comprennent la prise en charge par le programme 122 – *Concours spécifiques et administration* du financement du FIPD (19,3 M€ exécutés en 2015).

(28,9 M€) prises en compte pour l'établissement de la maquette budgétaire pour 2016.

En effet, un certain nombre de mesures de rationalisation mises en œuvre en 2016 au sein de la mission, comme la poursuite de la réorganisation du maillage territorial³¹ ou la préfiguration du projet NEOGEND³² pour la gendarmerie, la réorganisation des fonctions de soutien logistique ou des implantations des bases d'hélicoptères pour la sécurité civile, ne donnent pas lieu à une évaluation des économies susceptibles d'être réalisées et qui seraient présentées en atténuation du coût des mesures nouvelles.

Tableau 2 : Crédits ouverts par programme en loi de finances initiale

<i>En Md€</i>	2015		2016		Evolution 2016/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 152	8,07	8,06	8,45	8,29	4,7%	2,8%
Titre 2	6,85	6,85	6,97	6,97	1,7%	1,7%
Hors titre 2	1,23	1,21	1,48	1,32	20,3%	9,1%
P 176	9,66	9,69	9,95	9,95	3,0%	2,7%
Titre 2	8,72	8,72	8,85	8,85	1,5%	1,5%
Hors titre 2	0,94	0,97	1,10	1,10	17,0%	13,4%
P 161	0,39	0,43	0,41	0,45	5,1%	4,6%
Titre 2	0,17	0,17	0,17	0,17	n.s.	n.s.
Hors titre 2	0,23	0,27	0,25	0,28	8,7%	3,7%
P 207	0,04	0,04	0,04	0,04	n.s.	n.s.
Hors titre 2	0,04	0,04	0,04	0,04	n.s.	n.s.
Mission	18,17	18,22	18,85	18,73	3,7%	2,8%
Titre 2	15,73	15,73	15,99	15,99	1,6%	1,6%
Hors titre 2	2,43	2,49	2,86	2,74	17,7%	10,0%

Données : LFI pour 2016

³¹ En 2016, 200 opérations de réorganisation de structures ont été réalisées par la gendarmerie nationale : 164 unités ont été dissoutes et 36 ont été créées.

³² Le projet NEOGEND vise à doter les forces de gendarmerie d'équipements numériques individuels qui faciliteront la constatation d'infractions, les interrogations de fichiers et l'accès aux messageries, notamment tactiques.

La croissance des crédits ouverts en loi de finances initiale est particulièrement marquée pour les crédits autres que ceux de rémunération (crédits HT2), qui augmentent de 17,7% en autorisations d'engagement et de 10% en crédits de paiement, alors que la progression des crédits de rémunération reste limitée à 1,6%.

1.1.3 – Une programmation globalement déséquilibrée

Comme au cours des exercices précédents et contrairement à la réglementation³³ ainsi qu'aux instructions internes du ministère³⁴, il n'a pas été établi de document initial de répartition des crédits et des emplois (DRICE) et de document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) unique pour le ministère, ne favorisant pas une approche globale des hypothèses de gestion au niveau ministériel. Il serait opportun que le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) se dote de tels documents.

Ainsi, malgré l'augmentation significative des crédits ouverts, notamment au titre des mesures nouvelles, la programmation soumise au visa, qui privilégiait la réalisation des plans gouvernementaux sur le respect des règles de budgétisation, excédait systématiquement, hormis pour les dépenses de personnel de la gendarmerie nationale, les crédits disponibles.

Pour le programme 152- Gendarmerie nationale :

Le schéma d'emplois initial du programme était fixé à 184 ETP, y compris un renfort de 55 ETP prévu dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT). Les plans gouvernementaux ont complété celui-ci de 370 ETP au titre du plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et de 1 763 ETP au titre du pacte de sécurité (PDS). Après prise en compte d'un recrutement complémentaire de 119 ETP destinés à la surveillance des installations d'EDF, de la correction de sous réalisations antérieures (de 7 ETP) et des transferts (-154 ETP), le schéma d'emplois s'établissait à 2 289 ETP, conduisant à une prévision de consommation de 96 004 ETPT, inférieure de 3 786 ETPT au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2016 (99 790 ETP).

³³ Notamment les articles 67 et 68 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

³⁴ L'instruction ministérielle du 1^{er} juin 2015 sur les modalités d'exercice de la fonction financière ministérielle précise expressément que le DRICE et le DPGEC sont « établis » par le RFFiM, en liaison avec les responsables de programme.

La prévision de dépense correspondante respectait le montant des crédits disponibles³⁵ après application de la réserve de précaution (7 023,6 M€).

Pour les dépenses hors titre 2, la prévision de consommation s'établissait à 1 543 M€ en autorisations d'engagement et à 1 367 M€ en crédits de paiement, pour des crédits disponibles après régulation, respectivement de 1 425,5 M€ et de 1 261,5 M€. L'insuffisance de crédits devait être couverte par le dégel à due concurrence de la réserve de précaution. A la suite d'un arbitrage interministériel³⁶, cette dernière a été placée sur les loyers, bien que ceux-ci constituent une charge certaine et ne présentent aucunement le caractère d'un aléa de gestion. Cette absence d'équilibre a conduit le CBCM à émettre un avis défavorable sur la programmation des dépenses hors titre 2 du programme.

Pour le programme 176- *Police nationale* :

Le schéma d'emplois initial (548 ETP), corrigé des compléments obtenus dans le cadre du PLIC (530 ETP) et du PDS (1 366 ETP), des mesures de transfert ainsi que de la compensation d'une sur-exécution en 2015 (-6 ETP), s'établissait à 2 438 ETP. La prévision de consommation qui en résultait (145 958 ETPT) était inférieure de 1 118 ETPT au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale (147 076 ETPT).

La dépense correspondante, de 8 804,4 M€, excédait les crédits disponibles de 21,2 M€, hors contributions au CAS- *Pensions*, alors que, simultanément, la prévision de consommation des crédits affectés au CAS- *Pensions* présentait une sous exécution de 20,2 M€, sans que ce reliquat ne soit fongible, selon les règles de gestion fixées par la direction du budget.

La prévision de dépenses hors titre 2 du programme, y compris celles nécessaires à la mise en œuvre des plans de renforcement, s'établissait à 1 199,3 M€ en autorisations d'engagement et à 1 180,8 M€ en crédits de paiement.

Ces dépenses n'étaient que partiellement financées par les crédits disponibles³⁷ après application des mesures de régulation. Des dépenses récurrentes, comme l'indemnisation des gardiens de fourrière (pour

³⁵ Abondés à hauteur de 12,7 M€ au titre du PLIC et de 67,1 M€ au titre du PDS.

³⁶ Arbitrage du Premier ministre du 16 février 2016.

³⁷ Constitués de 1 012, 5 M€ en AE et de 1 014,8 M€ en CP, majorés d'attributions de produits et de fonds de concours évalués à 26,6 M€ en AE et en CP, ainsi que d'un mouvement de fongibilité asymétrique de 0,64 M€ en AE et en CP, le responsable de programme ayant choisi d'affecter des crédits de rémunération au remboursement (en titre 3) du remboursement de personnels mis à la disposition de la police (cf. *infra*).

10,9 M€ en AE et en CP), dont la direction du budget rappelle qu'elles sont comprises dans l'enveloppe attribuée, n'étaient pas budgétées. Le besoin de financement, de 160,2 M€ en autorisations d'engagement et de 139,4 M€ en crédits de paiement devait être couvert par des reports de crédits (pour 85,9 M€ en AE et 57,3 en CP) ainsi que par le dégel anticipé de la réserve de précaution (pour 76,7 M€ en AE et 86,9 M€ en CP), placée, à la suite d'un arbitrage interministériel³⁸, à hauteur de 60,9 M€ sur les loyers.

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

Pour le programme 161- Sécurité civile :

La prévision de schéma d'emplois du programme, de 7 ETP, était légèrement inférieure au schéma initial (-10 ETP), majoré d'un renfort de 21 ETP accordé au titre du PDS. Le plafond d'emplois prévisionnel (2 389 ETPT) respectait celui fixé en loi de finances initiale (2 402 ETPT).

Toutefois, les crédits nécessaires pour financer ces emplois étaient inférieurs de 0,9 M€ aux crédits disponibles, hors contribution au CAS- *Pensions*³⁹. Ce dépassement, justifié par le responsable de programme par des mesures catégorielles décidées en cours d'année par le ministère de la défense et bénéficiant aux personnels des formations militaires de la sécurité civile ainsi que par l'effet « année pleine » d'une prime octroyée en 2015 aux démineurs, devait être financé par un report de crédits (pour 0,13 M€), par le dégel de la totalité de la réserve de précaution appliquée aux crédits hors CAS- *Pensions* (pour 0,55 M€) ainsi que par l'utilisation de crédits du CAS- *Pensions* excédentaires, pourtant non fongibles (pour 0,3 M€).

De manière similaire, le besoin de financement des dépenses hors titre 2, évalué à 282,2 M€ en autorisations d'engagement et à 294,5 M€ en crédits de paiement, excédait les ressources disponibles après régulation de 8,3 M€ pour les premières et de 14 M€ pour les seconds. Le financement complémentaire devait être assuré par l'obtention de reports (pour 2,3 M€ en AE et pour 8 M€ en CP) ainsi que par le dégel de la réserve de précaution (à hauteur de 7,8 M en AE et en CP).

³⁸ Cf. ci-dessus s'agissant du programme 152- *Gendarmerie nationale*.

³⁹ Alors que les crédits alloués aux contributions au CAS- *Pensions*, non fongibles, présentait une sous-exécution prévisible de 2,5 M€.

Pour ce programme également, le CBCM a émis un avis défavorable sur la programmation des crédits de titre 2, comme de hors titre 2 et n'a pu viser le DPGCEP.

Pour le programme 207- Sécurité et éducation routières :

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

*

D'une manière globale, la Cour constate que l'augmentation des crédits de rémunération ouverts en loi de finances initiale par rapport à 2015 (+ 1,6 %) était inférieure à la croissance du plafond d'emplois de la mission (+ 1,8 %), alors même que les coûts moyens de personnel par ETPT devaient progresser en raison des mesures salariales en cours de négociation et adoptées en avril 2016.

Cela étant, la direction du budget précise que le coût du schéma d'emplois de la mission *Sécurités*, prenait en compte les plans de renfort, ainsi que celui du protocole PPCR qui ont été budgétés dans leur intégralité en loi de finances initiale pour 2016⁴⁰ à hauteur de 92,4 M€⁴¹ et que la revalorisation du point d'indice, résultant d'une décision adoptée postérieurement, était sans effet sur la programmation adoptée.

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

⁴⁰ Le cas échéant par voie d'amendement.

⁴¹ Hors contribution au CAS- *Pensions*.

1.2 Une gestion des crédits marquée par la réalisation des plans gouvernementaux

1.2.1 Une réserve de précaution largement mobilisée

Pour l'exercice 2016, le taux de mise en réserve était de 0,5% pour les crédits de rémunération, en distinguant la fraction affectée au CAS-*Pensions* de la fraction hors CAS-*Pensions*, et de 8% pour les autres crédits (hors réserve parlementaire), identique à celui appliqué en 2015.

A l'exception du programme 152- *Gendarmerie nationale*, la mise en réserve a été appliquée de manière uniforme sur les crédits hors titre 2 votés en loi de finances, bien que le responsable du programme 161- *Sécurité civile*, conteste l'application d'un taux de 8% à la contribution au financement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) au motif que celle-ci se rapporte essentiellement à des dépenses de rémunération⁴².

A la suite de l'arbitrage interministériel évoqué ci-dessus, le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, a financé les dépenses liées aux plans de renfort en faisant porter l'intégralité de la réserve sur les loyers de droit commun (soit 118 M€ en AE et 105 M€ en CP). De même, le responsable du programme 176- *Police nationale* a couvert les besoins complémentaires nés de la réalisation de ces plans ainsi que de l'organisation de l'Euro 2016 de football en positionnant la réserve de précaution sur les loyers budgétaires à hauteur de 60,9 M€ (en AE et en CP), sur un total de crédits mis en réserve de 86,7 M€ (en AE) et 86,9 M€ (en CP). La programmation ayant dépassé les crédits disponibles, le financement des plans gouvernementaux a ainsi été assuré en méconnaissance des obligations découlant de la LOLF et du principe selon lequel la réserve de précaution ne saurait être utilisée pour couvrir des dépenses prévisibles. Pour l'exercice 2017, le programme 152- *Gendarmerie nationale*, fait l'objet d'une mise en réserve uniforme.

⁴² L'article 12 de la LPFP 2014-2019 prévoit la possibilité d'appliquer un taux de mise en réserve modulé pour les subventions pour charges de service public (SCSP) comportant une partie affectée aux dépenses de personnel. La question était donc posée de savoir si le budget spécial de la ville de Paris pouvait être assimilé aux organismes visés. Pour l'application de cette mesure, la circulaire de la direction du budget du 13 août 2014 relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'Etat pour 2015 précise que le CBCM doit alors être informé des modalités de calcul du taux pondéré et en mesure d'en vérifier l'assiette. Pour l'exercice 2017, il a été décidé que la mise en réserve serait appliquée au taux de 0,5% sur une fraction de la BSPP à déterminer.

Les montants rendus libres pour emploi se sont établis, pour la gendarmerie nationale, à 42% des crédits de paiement mis en réserve et à 59% de ceux-ci pour la police nationale.

Tableau 3 : Evolution 2016 de la réserve de précaution de la mission *Sécurités*

En M€	152		176		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Gel initial sur LFI	152,9	140,3	131	131,2	20,5	23,2	3,1	3,1	307,5	297,8
Surgel	29,3	31,2	14,2	17,3	2	4	0,2	0,6	45,7	53,1
Annulations prises sur la réserve	16,1	15,5	4	4	/	/	3,3	3,7	23,4	23,2
Dégels pour emploi	118,8	71,7	112,3	87,1	20,3	24,7	/	/	206,3	183,5
Dégels pour annulation en LFR	42,5	42,5	16,5	16,5	/	/	/	/	59	59
Solde ⁴³	4,9	41,8	12,4	40,9	2,2	2,5	0	0	66,4	85,2
% d'annulation	32,1%	33,8%	14,1%	13,8%	0%	0%	100%	100%	23,3%	11,1%
% de restitution	40,5%	41,8%	77,3%	58,7%	90,2%	90,8%	0%	0%	58,4%	52,3%

Données : responsables de programme et CBCM ministère de l'intérieur

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, 16,7 M€ de crédits de rémunération ont été mobilisés sur la réserve afin de financer la revalorisation du point d'indice, de la prime officier de police judiciaire et, de manière anticipée, de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT). S'agissant des crédits autres que ceux de rémunération, et compte tenu du positionnement de la réserve (cf. *supra*), 57 M€ en autorisations d'engagement et 55 M€ en crédits de paiement ont été libérés afin de financer les loyers.

Le programme 176- *Police nationale*, a bénéficié d'un dégel de l'intégralité des crédits de rémunération hors CAS- *Pensions*, soit 29,6 M€, qui ont servi aux dépenses de personnel. Pour les crédits hors titre 2, 82,7 M€ en autorisations d'engagement et 57,5 M€ en crédits de paiement ont été rendus disponibles, afin de financer à hauteur de ce dernier montant les loyers budgétaires.

⁴³ Les crédits demeurant sur la réserve de précaution ont fait l'objet de demandes de report. En cas de refus, ces crédits seront annulés par la loi de règlement pour 2016. Par ailleurs, l'écart entre la somme des données du tableau 4 et les données transmises par le CBCM résulte de l'application des règles d'arrondissement.

Sur le programme 161- *Sécurité civile*, les crédits de rémunération ont fait l'objet d'un dégel pour les crédits hors CAS- *Pensions* de 0,6 M€ et d'un surgel pour les crédits du CAS de 2 M€. La réserve a été consommée dans son intégralité. Le surgel du CAS n'a quant à lui pas été utilisé. Pour les crédits hors titre 2, un dégel intégral de la réserve initiale et des surgels des reports arbitrés a été obtenu, soit 19,7 M€ (en AE) et 24,1 M€ (en CP).

Sur le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, le surgel des reports a porté le pourcentage total de gel par rapport à la loi de finances initiale à 9% (en AE) et 10% (en CP). Obtenu en 2015, le dégel sollicité en gestion 2016 au titre des campagnes de communication, à hauteur de 3,7 M€, n'a pas été accordé.

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

1.2.2.1 Des reports d'autorisations d'engagement en diminution, essentiellement pour la sécurité civile

Les reports (134,4 M€ en AE) représentent, en 2016, 0,7% des autorisations d'engagement disponibles, en diminution par rapport à 2015 (331,7 M€ en AE).

Tableau 4 : Mouvements 2016 des crédits de la mission

En M€	176		152		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	9 947,62	9 950,15	8 452,96	8 295,54	414,29	448,61	39,04	39,04	18 853,92	18 733,34
LFR	-16,50	-16,50	-42,50	-42,50	0,05	0,05	/	/	-58,95	-58,95
Total des mouvements de crédits, dont :	72,7	68,26	163,43	109,24	31,34	8,16	-6,33	-7,13	261,16	178,56
Reports	72,04	38,70	25,89	6,20	35,47	12,79	1,04	0,60	134,44	58,29
Virements	-39,12	-6,38	31,37	-3,33	8,35	7,85	/	/	0,59	-1, 86
Transferts	-0,88	-4,72	2,04	1,64	2,79	2,79	/	/	3,96	-0,28
Décrets d'avance	7,46	7,46	-16,10	-15,50	-27,73	-27,73	-7,42	-7,78	-43,79	-43,55
Décrets d'annulation	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
Fonds de concours	17,88	17,88	4,63	4,63	12,05	12,05	0,05	0,05	34,62	34,62
Attributions de produits	15,32	15,32	115,60	115,60	0,41	0,41	/	/	131,34	131,34
Total des crédits disponibles	10 003,82	10 001,92	8 573,89	8 362,28	445,69	456,84	32,71	31,91	19 056,13	18 852,95
<i>Rappel des crédits disponibles 2015 à périmètre constant</i>									18 777,57	18 456,67
Crédits consommés	9 927,21	9 957,78	8 490,42	8 308,26	418,78	454,20	31,59	31,91	18 868,00	18 752,15
Solde	76,61	44,14	83,47	52,72	26,91	2,64	1,12	0	188,13	100,8

Données : CHORUS

Le programme 176- *Police nationale*, contribue, à titre principal, au report d'autorisations d'engagement, à raison de 72 M€ constitués principalement de 59,1 M€ d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), reportées sur les tranches fonctionnelles de marchés pluriannuels, et de 9,4 M€ nécessaires pour tenir compte des besoins liés à l'Euro 2016 (déplacements des CRS, dépenses d'habillement, protection et munitions). Parmi les crédits de paiement reportés (38,7 M€), 15,8 M€ l'ont été en raison du retard pris par l'opération de relogement de la direction régionale de la police judiciaire sur le site de Batignolles.

Le programme 161- *Sécurité civile*, a bénéficié de 35,5 M€ de reports d'autorisations d'engagement en 2016 (223,5 M€ en 2015), composés à près de 90 % d'AENE affectées aux tranches fonctionnelles des marchés en cours, à l'exception de celle associée au contrat de maintien en condition opérationnelle des avions, qui n'a pas fait l'objet d'une demande de report. Les crédits de paiement reportés (12,8 M€) étaient composés à plus de 80% des fonds de concours versés par les SDIS pour la participation au fonctionnement de l'INPT.

Le programme 152- *Gendarmerie nationale*, contribue plus modestement à ces reports (25,9 M€ en AE et 6,2 M€ en CP), essentiellement au titre d'AENE affectées à des opérations immobilières.

1.2.2.2 Des fonds de concours et des attributions de produits en hausse

Par rapport à 2015, les fonds de concours et les attributions de produits de la mission progressent de 8,5% à 166 M€ (en AE et en CP).

Le montant des fonds de concours perçus par le programme 152- *Gendarmerie nationale*, s'établit à 4,6 M€ (en AE et en CP). Les attributions de produits s'élèvent à 115,6 M€ (en AE et en CP), dont 79,7 M€ en crédits de rémunération provenant de prestations effectuées au profit d'entreprises publiques ou parapubliques (EDF, Banque de France, SNCF).

Le programme 176- *Police nationale*, a bénéficié de fonds de concours à hauteur de 17,9 M€, dont 9,9 M€ au titre de participations de partenaires publics et privés aux actions de formation et de lutte contre l'insécurité, ainsi que d'attributions de produits, pour 15,3 M€, provenant essentiellement de services d'ordre indemnisés.

En revanche, pour le programme 161- *Sécurité civile*, le montant des fonds de concours et des attributions de produits perçus (12,5 M€ en AE et en CP) est proche de celui attendu (14 M€).

1.2.2.3 Des virements et des transferts d'une incidence marginale

Les autorisations d'engagement de la mission ont été majorées de 4,55 M€ par les décrets de virement ou de transfert intervenus en 2016⁴⁴ et les crédits de paiement, réduits de 2,14 M€. Le principal mouvement a pour objet un virement d'autorisations d'engagement de 35,2 M€ du programme 176- *Police nationale*, au profit du programme 152- *Gendarmerie nationale*, correspondant à l'engagement de marchés pluriannuels (loyers de droit commun, fourniture d'énergie, reprographie).

Les autres mouvements⁴⁵, de moindre importance, sont justifiés notamment par une contribution pour couvrir le surcroît d'activité de la sécurité civile, ainsi que par des remboursements au ministère de la défense⁴⁶.

1.2.2.4 Des annulations supérieures aux ouvertures de crédits

Afin de financer des mesures relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile, le décret d'avance du 2 juin 2016⁴⁷ a annulé 29 M€ (en AE et en CP) sur le programme 161- *Sécurité civile*, et 4,1 M€ (en AE et en CP) sur le programme 207- *Sécurité et éducation routières*.

Les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, ont été mis à contribution par le décret d'avance du 3 octobre 2016⁴⁸, respectivement à hauteur de 6 M€ (en AE et en CP) et 4 M€ (en AE et en CP), afin de financer diverses mesures urgentes.

⁴⁴ Décrets de transfert n°2016-674 du 25 mai 2016, n°2016-721 du 31 mai 2016, n°2016-1425 du 21 octobre 2016, n°2016-1545 du 16 novembre 2016, n°2016-1577 du 16 novembre 2016, n°2016-1589 du 24 novembre 2016, n°2016-1600 du 25 novembre 2016, n°2016-1642 du 1^{er} décembre 2016 et n°2016-1653 du 2 décembre 2016, décrets de virement n°2016-1197 du 2 septembre 2016 et n°2016-1603 du 25 novembre 2016.

⁴⁵ Virement du programme 176- *Police nationale* et du programme 152- *Gendarmerie nationale* vers le programme 161- *Sécurité civile*.

⁴⁶ Transfert du programme 176- *Police nationale* vers le programme 178- *Préparation et emploi des forces*, de la mission *Défense*, au titre du remboursement des moyens aériens du ministère de la défense mis à disposition du RAID pour les années 2010 à 2014.

⁴⁷ Décret n°2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁴⁸ Décret n°2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Néanmoins, le décret d'avance du 2 décembre 2016⁴⁹ a ouvert 12,8 M€ (en AE et en CP) au titre des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur, dont 11,5 M€ sur le programme 176- *Police nationale*, et 1,3 M€ sur le programme 161- *Sécurité civile*, pour financer la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers de la police nationale du 11 avril 2016, ainsi que les coûts liés à la réserve civile et au niveau d'activité élevé des compagnies républicaines de sécurité. Le financement de ces ouvertures a été plus que gagé par l'annulation sur les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 207- *Sécurité et éducation routières*, de 13,5 M€ (en AE) et 13,2 M€ (en CP) de crédits de titre 2 et hors titre 2 gelés ou sans emploi.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2016 n°2016-1938 du 29 décembre 2016 a annulé respectivement 42,5 M€ et 16,5 M€ de crédits de rémunération sur les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*.

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

En M€	152		176		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Décret d'avance du 2 juin 2016 -dont titre 2	/	/	/	/	-29	-29	-4,1	-4,1	-33,1	-33,1
Décret d'avance du 3 octobre 2016 -dont titre 2	-6	-6	-4	-4	/	/	/	/	-10	-10
Décret d'avance du 2 décembre 2016 -dont titre 2	-10,1	-9,5	11,5 11,5	11,5 11,5	1,3 1,3	1,3 1,3	-3,4	-3,7	-0,7 12,8	-0,4 12,8
LFR pour 2016 du 29 décembre 2016 -dont titre 2	-42,5 - 42,5*	-42,5 -42,5*	-16,5 -16,5	-16,5 -16,5	/	/	/	/	-59 -59	-59 -59
Total des annulations -dont titre 2	-58,6 -42,5	-58 -42,5	-9 -5	-9 -5	-27,7 1,3	-27,7 1,3	-7,5	-7,8	-102,8 -46,2	-102,5 -46,2

Données : Cour des comptes

(*) Au titre des crédits non fongibles affectés au CAS- Pensions

⁴⁹ Décret n°2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Aucun crédit hors titre 2 de la mission *Sécurités* n'a été ouvert en cours de gestion. Les crédits de rémunération annulés en loi de finances rectificative portent en totalité sur des crédits affectés au CAS- *Pensions*, non utilisables pour financer les dépenses de rémunération hors CAS.

1.2.3 Une gestion facilitée par la globalisation et la fongibilité asymétrique

Le responsable du programme 161- *Sécurité civile*, a fait usage de la fongibilité des crédits pour exécuter en dépenses de fonctionnement certaines dépenses budgétées en dépenses d'investissement, notamment le crédit-bail ANTARES pour un montant de 9,5 M€.

Le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, indique avoir utilisé la fongibilité des crédits pour financer des dépenses d'investissement (titre 5) par des crédits de fonctionnement (titre 3) et d'intervention (titre 6), à hauteur respectivement de 18,2 M€ et 2,5 M€. Cette modification dans l'affectation des ressources en gestion est motivée par la réalisation des plans gouvernementaux. Cet usage de la globalisation des crédits, conjugué aux retards de certains projets, explique partiellement l'écart constaté entre le montant des dépenses d'investissement programmées et leur exécution. Néanmoins, ces mouvements peuvent également être le signe d'une insuffisante précision de la programmation des crédits ou des référentiels budgétaires (cf. *infra*).

Par ailleurs, le responsable du programme 176- *Police nationale*, a usé de la fongibilité asymétrique, à hauteur de 0,65 M€, pour financer par des crédits de rémunération le remboursement des personnels d'autres programmes mis à disposition auprès de la police nationale, imputé en dépenses de fonctionnement.

1.2.4 Un taux de consommation élevé

Le taux d'exécution des crédits disponibles est de 99% des autorisations d'engagement et de 99,5% des crédits de paiement, à un niveau élevé, comparable à celui de 2015 (97,8% des AE et 99,5% des CP), qui s'explique par le caractère d'urgence des différents plans gouvernementaux et le suivi particulier dont ils ont fait l'objet. Ce taux est de 99,9% pour les dépenses de rémunération.

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

<i>En Md€</i>	176		152		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	9 947,6	9 950,1	8 453	8 295,5	414,3	448,6	39,0	39,0	18 853,9	18 733,3
Total des crédits disponibles	10 003,8	10 001,9	8 573,9	8 362,3	445,7	456,8	32,7	31,9	19 056,1	18 852,9
<i>Rappel des crédits disponibles 2015 à périmètre constant</i>									18 777,57	18 456,7
Crédits consommés	9 927,2	9 957,8	8 490,4	8 308,3	418,8	454,2	31,6	31,91	18 868,0	18 752,1
Solde	76,6	44,1	83,5	52,7	26,9	2,6	1,1	0	188,1	100,8
Taux de consommation	99,2%	99,6%	99%	99,3%	94%	99,4%	96,6%	100%	99%	99,5%

Données : CHORUS

Invités à apporter des précisions sur la structure de l'exécution, les responsables de programme n'ont pas permis d'assurer une parfaite cohérence au regard des données du tableau n°6 ci-dessus. .

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

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁵⁰ reconnaissait déjà le caractère prioritaire des dépenses de sécurité. Elle fixait à 12,18 Md€ le plafond de crédits de paiement, hors contributions au CAS- *Pensions*, de la mission *Sécurités*, susceptibles d'être exécutés en 2016⁵¹. Les différents plans mis en œuvre en réponse aux événements de 2015 et de 2016 ont entraîné un dépassement significatif de cet objectif.

Alors que le schéma d'emplois de la mission pour 2016 (+ 4 764 ETP) n'a pas encore produit son plein effet sur les dépenses de rémunération et que moins de 12% du coût cumulé des mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations accordées en 2015 et en

⁵⁰ Loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

⁵¹ Plafond de crédits de paiement au format de la loi de finances initiale pour 2015.

2016 aux policiers et aux gendarmes⁵² a été supporté par le budget 2016 de la mission *Sécurité*, les crédits exécutés, hors contributions au CAS-*Pensions*, s'établissent à 12 438 M€, dépassant l'objectif normé de dépenses de la mission de près de 290 M€, soit 2,4%.

Tableau 7 : Comparaison de l'exécution 2016 avec l'objectif de dépenses pour la mission *Sécurité* fixé par la LPFP pour 2014-2019

En CP

Norme LPFP 2014-2019 pour la mission (a)	12 180 M€
Mesures de périmètre et de transfert (b)	-31 M€
Norme LPFP au format 2016 (I = a+b)	12 149 M€
Exécution 2016 (c)	18 752 M€
Fonds de concours et attributions de produits (d)	165 M€
Contribution au CAS- <i>Pensions</i> (e)	6 149 M€
Exécution 2016 hors fonds de concours et contributions au CAS- <i>Pensions</i> (II = c-d-e)	12 438 M€
Ecart entre l'exécution et le plafond de dépenses fixé par la LPFP (III= II-I)	289 M€

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

Les crédits de la mission *Sécurité* exécutés en 2016, hors contributions au CAS- *Pensions*, affichent ainsi une progression de 2,8 % par rapport à 2015 (2,4 % en prenant en compte les contributions au CAS- *Pensions*) très éloignée de l'objectif d'évolution en valeur de la norme de dépense de l'Etat, qui devait reculer, en 2016, de 0,66 %⁵³.

⁵² Le coût total, sur la période 2016-2022 des mesures générales et catégorielles (y compris la revalorisation de l'IJAT et de l'ISSP) accordées en 2015 et en 2016 aux policiers et aux gendarmes est évalué à 615 M€ (données : responsables de programme et direction du budget).

⁵³ La norme de dépense en valeur correspond à l'ensemble des dépenses du budget général, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS- *Pensions*. Cet agrégat, exprimé en euros courants, devait, s'agissant de l'Etat, diminuer de 282,54 Md€ en 2015 à 280,67 Md€ en 2016 (article 8 de la LPFP pour les années 2014-2019, précitée).

Tableau 8 : Evolution 2015 – 2016 des dépenses de la mission *Sécurité*

<i>En CP en M€</i>	Exécution CAS compris			Exécution hors CAS et attributions de produits et fonds de concours ⁵⁴		
	2015	2016	Evolution	2015	2016	Evolution
P 207	39,60	31,91	-19,4%	39,56	31,86	-19,5%
P 161	423,63	454,20	7,2%	361,32	393,84	9%
P 152	8 147,32	8 308,26	2%	4 882,30	5 118,66	2,4%
P 176	9 702,57	9 957,78	2,6%	6 810,57	7 012,64	3%
Mission	18 313,12	18 752,15	2,4%	12 093,76	12 436,70	2,8%

Données : CHORUS

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

Les échéances de court terme de la mission augmentent, notamment sous l'effet de décisions de report de charges sur l'exercice 2017 prises afin de faciliter finalement le respect de l'autorisation budgétaire.

Les charges à payer à la clôture de l'exercice progressent de 67 % à 194 M€. Leur augmentation, effective pour les trois principaux programmes de la mission, est plus particulièrement notable pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, pour lequel elles sont en hausse de plus de 300 %, alimentées par des reports de loyers et de dépenses d'entretien du matériel et du casernement.

⁵⁴ Considérés comme étant équivalents en exécution au montant des attributions de produits et des fonds de concours perçus.

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

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P 161	P 207	Mission	Rappel 2015
Titre 2	3,1	30,2	0,5	/	33,9	36,3
Titre 3	54,5	55,1	9,9	0,7	120,2	66,3
Titre 5	40,4	10,0	3,0	n.s.	53,4	13,6
Titre 6	0	n.s.	1,8	n.s.	1,9	ns
Total	98,0	95,3	15,2	0,8	194,2	116,3
Rappel 2015	29,9	75,7	11,7	1,3	116,3	

Données : CBCM ministère de l'intérieur

Les reports de charges sur l'exercice suivant, motivés, notamment, par l'insuffisante disponibilité des crédits budgétaires, comme cela peut être le cas pour les dépenses de communication du programme 207-*Sécurité et éducation routières*, ou les loyers du programme 152-*Gendarmerie nationale*, augmentent également de 18,4% à 115,7 M€.

Tableau 10 : Reports de charges à la clôture de l'exercice

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2015	44,40	41,40	10,64	1,30	97,74
2016	72,0	23,90	18,39	1,42	115,71
Progression 2015 - 2016					18,4%

Données : responsables de programme

Les engagements à moyen terme de la mission progressent de près de 16% s'agissant des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) reportées sur l'exercice suivant et de 17,5% pour les restes à payer à la clôture de l'exercice. Ces derniers augmentent très significativement pour la gendarmerie nationale, de 45,8%, en raison d'engagements pluriannuels de loyers, de dépenses d'énergie et de fluide et de dépenses de reprographie, pour des montants respectifs de 102,6 M€, 26,7 M€ et 23,3 M€⁵⁵.

⁵⁵ Le montant de ces engagements étaient respectivement de 7,2 M€, 4,9 M€ et de 0,7 M€ en 2015.

Tableau 11 : Montant des AENE en fin d'exercice

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2015	20,5	59,1	38,4	1,2	119,2
2016	63,1	52,6	21,5	0,7	137,9
Progression 2015 - 2016					15,7%

Données : CBCM ministère de l'intérieur

Tableau 12 : Montant des restes à payer en fin d'exercice

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2015	596,6	733,7	323,5	7,3	1661,1
2016	869,6	781,7	292,0	8,2	1 951,5
Progression 2015 - 2016					17,5%

Données : CBCM ministère de l'intérieur

Mais le principal risque pesant sur la soutenabilité des dépenses de la mission *Sécurités* réside dans le poids des mesures de revalorisation salariale, générales⁵⁶ et catégorielles⁵⁷, accordées en 2016, dont le coût supplémentaire par rapport au montant des dépenses exécutées en 2016, hors contribution au CAS- *Pensions*, peut être évalué⁵⁸ à plus de 200 M€ en 2017 et à près de 495 M€ en 2019.

⁵⁶ Réévaluation du point d'indice au 1^{er} juillet 1016.

⁵⁷ Protocole PPCR, protocoles d'avril 2016 ainsi que revalorisation de l'IJAT.

⁵⁸ A partir des données communiquées par les responsables de programme et par la direction du budget, s'agissant du coût de la revalorisation du point d'indice.

Tableau 13 : Estimation du coût⁵⁹ 2016 – 2022 des mesures salariales et de carrière en faveur des policiers et des gendarmes

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P152 - Coût annuel supplémentaire	14,4	98,5	68,1	66,3	9,6	0,3	0,2
<i>dont au titre de la revalorisation du point d'indice</i>	<i>9,1</i>	<i>28,7</i>	<i>1,7</i>				
P176 - Coût annuel supplémentaire	39,3	119,3	62,2	78,4	26,4	8,0	6,3
<i>dont au titre de la revalorisation du point d'indice</i>	<i>14,3</i>	<i>41,8</i>	<i>3,1</i>				
Total du coût supplémentaire annuel pour le PN-GN⁶⁰	53,7	217,8	130,3	144,7	36	8,3	6,5
<i>dont au titre de la revalorisation du point d'indice</i>	<i>23,4</i>	<i>70,5</i>	<i>4,8</i>				

Données : responsables de programme et direction du budget

Lorsque les contributions au CAS- *Pensions* sont prises en compte, les coûts salariaux supplémentaires par rapport au montant de crédits exécuté en 2016, peuvent être évalués à 980 M€ en 2019 et à près de 1 100 M€ en 2022. Cette projection constitue une estimation basse dès lors qu'elle est établie en retenant les taux des contributions employeur à la charge de l'Etat appliqués en 2016⁶¹ et qu'elle n'intègre ni l'impact des schémas d'emplois futurs de la mission (+ 2 306 ETP en 2017) ou l'incidence de l'effet « année pleine » du schéma d'emplois 2016⁶², ni l'incidence de ces mesures sur les rémunérations des personnels de la sécurité civile, qui pour partie, ont le statut de policiers, ni l'augmentation continue, actuellement constatée, du volume d'heures supplémentaires effectuées et indemnisées chaque année.

Le risque d'une insuffisance de crédits n'est pas uniquement théorique puisque le CBCM a refusé de viser en 2017, comme il l'avait fait en 2016, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) de la police nationale.

⁵⁹ Hors contributions au CAS- *Pensions*.

⁶⁰ Coût en année N par rapport à N-1.

⁶¹ Soit 74,28% pour les fonctionnaires civils et 126,07% pour les militaires (circulaire FCPB 1530449C de la direction du budget).

⁶² Ainsi, les 1 366 recrutements supplémentaires prévus dans le cadre du PDS au profit du programme 176- *Police nationale*, n'ont coûté que l'équivalent de 669 ETPT en raison d'incorporations décalées dans l'année. Pour la gendarmerie nationale, les personnels recrutés en 2016 ont été pris en charge, en moyenne, seulement à hauteur de 4,13 mois, le mois moyen d'entrée s'établissant à 7,87.

Tableau 14 : Estimation du coût annuel cumulé des mesures salariales et de carrière accordées en 2015 et 2016 aux policiers et aux gendarmes

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coût supplémentaire annuel hors CAS par rapport à l'exécution 2016	217,8	348,1	492,8	528,8	577,1	543,6
Coût supplémentaire annuel CAS compris par rapport à l'exécution 2016⁶³	430,6	692,9	979,4	1 047,0	1 061,7	1 073,1

Données : Cour des comptes

Le risque d'insuffisance de crédits est aggravé par l'évolution défavorable du stock d'heures supplémentaires récupérables des personnels de la police nationale. Celui-ci augmente en 2016 de près de 14% à 21,4 millions d'heures⁶⁴. Ces heures supplémentaires, qui ne sont actuellement indemnisées que pour les CRS⁶⁵, représentent un volume de 13 000 ETPT⁶⁶. Leur récupération par les personnels concernés équivaldrait à une indisponibilité des effectifs plus de deux fois supérieure à l'effet cumulé de l'ensemble des schémas d'emplois positifs dont a bénéficié depuis 2014 le programme 176- *Police nationale*⁶⁷. Par ailleurs, la réorganisation, en cours, de l'organisation du temps de travail au sein de la police comme de la gendarmerie nationale⁶⁸, notamment pour s'assurer de la conformité de celle-ci à la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, apparait comme un facteur probable de diminution de la disponibilité des policiers et des gendarmes.

⁶³ Le coût des mesures pour 2016, contributions au CAS- *Pensions* comprises, peut être estimé à 101 M€.

⁶⁴ Il était de 18,8 millions d'heures au 31 décembre 2015 (donnée DRCPN).

⁶⁵ 22,4 M€ ont été versés à ce titre en 2016.

⁶⁶ 13 316 ETPT, sur la base du volume horaire annuel légal de 1 607 heures.

⁶⁷ La somme des schémas d'emplois positifs dont a bénéficié la police nationale depuis 2014 s'élève à 5 175 ETP.

⁶⁸ Des nouveaux cycles horaires, notamment celui dit du « vendredi fort » sont expérimentés dans les services de la police nationale et la gendarmerie a abrogé la circulaire n°1000 du 9 mai 2011 relative au temps d'activité et aux positions de service des militaires d'active de la gendarmerie nationale pour lui substituer une instruction provisoire (du 8 juin 2016) instituant une période de repos physiologique journalier de 11 heures par période d'activité de 24 heures.

Enfin, ces dépenses de rémunération doivent être majorées du coût supplémentaire annuel⁶⁹, nécessaire à l'indemnisation des personnels de la garde nationale créée en 2016⁷⁰, laquelle devrait mobiliser, en 2018, 40 000 réservistes de la gendarmerie nationale et 5 000 réservistes civils de la police nationale.

⁶⁹ Pour 2017, ce coût est évalué à 48,8 M€, à raison de 12,1 M€ pour la police nationale et de 36,7 M€ pour la gendarmerie nationale (données : secrétariat général du ministère de l'intérieur).

⁷⁰ Instaurée par le décret n°2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 L'incidence des plans de renfort

Le plan de lutte contre le terrorisme (PLAT), annoncé en avril 2015, le plan de lutte contre l'immigration clandestine (présenté en septembre 2015) et le pacte de sécurité (PDS), annoncé en novembre 2015, ont été les éléments structurants de l'exécution de la mission *Sécurité* en 2016. Deux de ces plans, le PLAT et le PDS, font l'objet d'axes de suivi spécifiques des dépenses (hors titre 2) dans le système d'information financier de l'Etat, *CHORUS*.

Tableau 15 : Suivi des crédits du PLAT, du PLIC et du PDS en 2016

En CP et en M€		PLAT		PLIC		PDS	
		T2**	HT2	T2**	HT2	T2**	HT2
Crédits fléchés pour 2016*	P161	/	/	/	/	1,0	10,7
	P152	21	5,2	12,7	7,2	67,1	93,4
	P176	39,7	141,1*	29,6	6,6	46,7	n.d.*
	Total	60,7	146,3*	42,3	13,8	114,8	104,1*
Crédits exécutés en 2016*	P161	/	/	/	/	0,6	9,1
	P152	21	5,0	12,7	6,5	67,1	81,4
	P176	39,7	125,9*	29,6	n.d. ⁷¹	46,7	n.d.*
	Total	60,7	130,9*	42,3	6,5	114,4	90,5*
	Taux d'exécution	100 %	89,5%	100%	n.r. ⁷²	100%	86,9%

Données : secrétariat général du ministère de l'intérieur et responsables de programme

⁷¹ n.d. : non distingué. Le secrétaire général du ministère indique qu'en raison de la nature des dépenses, les crédits attribués au titre du PLIC au programme 176- *Police nationale* n'ont pas fait l'objet d'un suivi spécifique.

⁷² n.r. : non représentatif, dès lors que les crédits hors titre 2 attribués au programme 176- *Police nationale* au titre du PLIC n'ont pas fait l'objet de suivi.

* : Les crédits fléchés et exécutés au titre du PLAT et du PDS pour le programme 176- *Police nationale* sont globalisés.

** : Y compris contributions au CAS- *Pensions*

Néanmoins, cette traçabilité n'a pas été mise en œuvre dans la police nationale qui a globalisé les crédits du PLAT et du PDS, ce qui nuit au suivi de l'exécution des crédits alloués.

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

Les dépenses de rémunération représentent 85,3 % des crédits de la mission *Sécurité* exécutés en 2016, en croissance 2,1% par rapport à 2015.

Les plans gouvernementaux prévoyaient le recrutement de près de 4 500 policiers, gendarmes et personnels de la sécurité civile en 2016.

Tableau 16 : Répartition des recrutements prévus en 2016 par les plans de renfort

<i>En ETP</i>	P 152	P 176	P161	Mission
PLAT	55	390	/	445
PLIC	370	530	/	900
PDS	1 763	1 366	21	3 150
Total	2 188	2 286	21	4 495
Réalisé	2 188	2 221	20	4 429

Données : responsables de programme

Le schéma d'emplois de la mission s'établissait à 4 738 ETP. Les crédits de rémunération ouverts pour le financer en loi de finances initiale pour 2016 progressaient de 1,6% par rapport à 2015, à 15 992,77 M€, dans une proportion légèrement inférieure à celle du plafond d'emplois de la mission, fixé à 249 268 ETPT, en croissance de 1,8% par rapport à 2015.

2.2.1 La difficile réalisation du schéma d'emplois

Dès le début de l'année 2016, les recrutements de policiers ont dû être réduits en raison du risque de dépassement du schéma d'emplois du programme 176- *Police nationale*, le nombre de départs à la retraite étant inférieur à celui anticipé. Toutefois, confronté à des démissions d'adjoints

de sécurité ainsi qu'à des réussites aux concours de gardiens de la paix en nombres élevés, le schéma d'emplois n'a pu être rempli que grâce à l'appel des lauréats placés sur les listes complémentaires et au recrutement de contractuels. Les recrutements prévus par les plans affichent une sous réalisation de 65 ETP dans la police nationale (13 au titre du PLAT et 52 au titre du PDS)⁷³.

Le schéma d'emplois réalisé en 2016 par la mission *Sécurité* (4 764 ETP), en nette rupture avec les schémas d'emplois antérieurs, est supérieur de 26 emplois à celui prévu en LFI (4 738 ETP).

Tableau 17 : Evolution 2013-2016 de l'exécution des schémas d'emplois de la mission *Sécurité*⁷⁴

<i>En ETP</i>	2012	2013	2014	2015	2016
P176	-1838	-197	822	553	2 417
P152	-1368	192	173	244	2 336
P161	-23	-21	-24	-24	11
Total	-3 229	-26	971	773	4 764

Données : RAP 2012 à 2016 et responsables de programme

Il ressort du tableau n°17 que, sur la période 2012-2016, l'évolution du schéma d'emplois des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, a été de 3 334 ETP.

En 2016, celui-ci a été réalisé à parts équivalentes par les programmes 152- *Gendarmerie nationale* (2 336 ETP réalisés) et 176- *Police nationale* (2 417 ETP réalisés). Sa mise en œuvre a nécessité un effort particulier des filières de formation, les recrutements au titre de la mission passant de 19 300 en 2015 à plus de 29 000 en 2016.

⁷³ Données : responsables de programme.

⁷⁴ A périmètre constant

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

	P161		P152		P176		Mission
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Exécution
Sorties	379	448	11 392	12 899	7 510	11 546	24 893
<i>dont retraites</i>	79	52	2 936	3 002	2 986	2 868	5 922
Entrées	390	459	13 681	15 235	9 948	13 963	29 657
Schéma d'emplois	11	11	2 289	2 336	2 438	2 417	4 764

Données : responsables de programme

Un concours exceptionnel de gardien de la paix, dont les épreuves ont été simplifiées, a été organisé en mars 2016, une école de la gendarmerie a été ouverte à Dijon, permettant d'accueillir 478 élèves gendarmes. Pour pallier la saturation des filières de formation, les durées de scolarité ont été réduites de 12 à 8 mois pour les gendarmes et de 12 à 9,5 mois pour les policiers⁷⁵. La formation en école a même été limitée à six mois pour les sous-officiers de gendarmerie auparavant gendarmes adjoints volontaires (GAV) ainsi que pour les gardiens de la paix auparavant adjoints de sécurité (ADS). Les responsables indiquent qu'une telle organisation ne peut être envisagée comme une solution pérenne et prévoient, dès que possible, un retour à des cycles de formation plus longs.

La forte concurrence à laquelle se livrent les institutions (ministère de la défense, administration pénitentiaire, douanes, police et gendarmerie) auprès des mêmes viviers est également une contrainte pour la réalisation de schémas d'emplois aussi ambitieux. La police nationale rencontre des difficultés⁷⁶ pour satisfaire ses objectifs de recrutement d'adjoints de sécurité⁷⁷ pouvant bénéficier d'un contrat

⁷⁵ Données : Rapport IGA-IGF « Evolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales », février 2017.

⁷⁶ Le 18 août 2016, le DRCPN sollicitait du CBCM la possibilité de transformer 50 postes d'ADS-CAE en postes d'ADS « classiques » en raison « des difficultés de reconstitution du vivier d'ADS-CAE ».

⁷⁷ La proportion d'ADS-CAE parmi les ADS recrutés était d'un peu moins de 45 % en 2016 (donnée : responsable de programme).

d'accompagnement pour l'emploi (ADS-CAE)⁷⁸, d'un coût moindre que les ADS « classiques »⁷⁹ pour le programme 176- *Police nationale*⁸⁰.

2.2.2 Des écarts persistants avec le plafond d'emplois voté

Le plafond d'emplois de la mission *Sécurités* exécuté, de 243 985 ETPT, reste inférieur de plus de 5 200 ETPT à celui fixé en loi de finances initiale pour 2016. L'accroissement de cet écart en 2016 était prévisible dès lors que l'augmentation du plafond d'emplois de la mission *Sécurités* fixée en LFI par rapport à 2015, de 4 452 ETPT, ne pouvait être honorée par la réalisation d'un schéma d'emplois fixé à 4 738 ETP et alors qu'une majorité des recrutements intervient en cours d'année.

Tableau 19 : Evolution du plafond d'emplois

<i>En ETPT</i>		2012	2013	2014	2015	2016
Plafond LFI	P 152	95 858	97 093	97 167	97 215	99 790
	P 176	143 689	142 317	143 606	145 197	147 076
	P 161	2 464	2 465	2 440	2 404	2 402
	P 207	2 516	1 526	1 569	/	/
	Mission à périmètre constant	242 011	241 875	243 213	244 816	249 268
Exécution	P 152	95 168	95 283	95 195	95 488	96 036
	P 176	143 872	142 286	142 767	143 982	145 570
	P 161	2 451	2 422	2 395	2 382	2 379
	P 207	2 667	1 445	1 490	/	/
	Mission à périmètre constant	241 491	239 991	240 357	241 852	243 985
Ecart entre le plafond et l'exécution à périmètre constant		-520	-1 884	-2 856	-2 964	-5 283

Données : RAP 2012 à 2015 de la mission Sécurités, LFI pour 2016 et responsables de programme

⁷⁸ Les bénéficiaires de CAE sont des personnes de 18 à 30 ans « rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles d'accès à l'emploi ».

⁷⁹ Le contrat CAE est exonéré des cotisations patronales et des allocations familiales et son coût est pris en charge à hauteur de 70 % par les ministères sociaux (supporté par les crédits de la mission *Travail et emploi*).

⁸⁰ Le coût reste inchangé pour le budget de l'Etat.

Il ressort du tableau n°19 que, sur la période 2012 à 2016, le plafond d'emplois exécuté, à périmètre constant, a progressé de 2 494 ETPT.

L'écart au plafond d'emplois voté, plus particulièrement perceptible pour la gendarmerie (3 754 ETPT) que pour la police (1 506 ETPT), est en partie dû aux modalités de comptabilisation de l'incidence du schéma d'emplois appliquées jusqu'en 2016 par la gendarmerie⁸¹. Ces règles de calcul devraient être rectifiées en 2017, néanmoins, l'écart entre le plafond d'emplois voté et celui réalisé devrait, en l'absence de mesures d'ajustement, perdurer⁸². S'agissant de la police nationale, le ministère de l'intérieur précise que *« le mode de calcul du plafond d'emplois, tel que défini par la direction du budget, n'est pas le même que celui de la masse salariale. Le premier repose sur un calcul effectué à partir du plafond d'emplois arbitré l'année précédente. Le second répond à une logique basée sur l'exécution. Ce système entraîne par principe une décorrélation du plafond et de la masse salariale ne permettant pas de mettre en œuvre un schéma d'emplois saturant le plafond. Il implique, de fait, une sous-consommation »*. Ces écarts altèrent la lisibilité de l'information budgétaire et suscite des interrogations.

La Cour recommande donc, comme elle en a déjà eu l'occasion en 2013⁸³, d'adopter des mesures d'ajustement qui permettent de rapprocher le plafond d'emplois voté en loi de finances de celui effectivement susceptible d'être exécuté par la mission.

2.2.3 Un risque avéré de dépassement des crédits de personnel

Malgré des crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale pour 2016 qui augmentent de 227,3 M€ par rapport à l'exécution de 2015⁸⁴, le CBCM, constatant, dès le premier compte-rendu de gestion de mi-année,

⁸¹ Par convention, la gendarmerie considérait, jusqu'en 2016, que les recrutements de l'année prenaient effet au 1^{er} janvier, pour une quotité de travail toujours égale à 100 %, posant ainsi le principe d'une équivalence (non réalisée dans les faits) entre ETP du schéma d'emplois et ETPT du plafond d'emplois, conduisant à majorer chaque année ce dernier du nombre d'ETP prévu au schéma d'emplois et alimentant ainsi artificiellement, ce que la gendarmerie a pu appeler abusivement des « trous à emplois » (cf. le rapport « Evolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales », IGF-IGA, février 2017, p. 8, note n°15).

⁸² Malgré des variations probables en fonction des modalités de réalisation des schémas d'emplois futurs.

⁸³ Dans son rapport public « Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail », mars 2013.

⁸⁴ 15 765,46 M€ exécutés en 2015 (en AE et en CP). Données CHORUS.

une insuffisance de crédits disponibles de 48,1 M€⁸⁵ pour financer les recrutements de gardiens de la paix, refusait de viser l'ouverture des concours correspondants⁸⁶.

Pour ne pas compromettre la réalisation des plans gouvernementaux, le ministre chargé du budget a autorisé, le 29 juillet 2016, le ministre de l'intérieur à « passer outre » ce refus. Les recrutements en nombre ultérieurs ont été validés par des autorisations de visa expresses délivrées par le ministre chargé du budget⁸⁷.

Cette insuffisance de crédits, ainsi que les autres dépenses non budgétées résultant de décisions intervenues en cours d'année 2016⁸⁸, ont été financées par une ouverture de crédits de titre 2 de 11,46 M€ et de 1,26 M€ par décret d'avance⁸⁹ au profit, respectivement, du programme 176- *Police nationale* et du programme 161- *Sécurité civile*. Ces abondements ont été complétés par le dégel de la réserve de précaution portant sur les crédits de titre 2 hors CAS- *Pensions* à hauteur, respectivement, de 29,6 M€ et de 0,6 M€ ainsi que de 16,7 M€ au profit du programme 152- *Gendarmerie nationale*.

⁸⁵ Insuffisance susceptible d'entraîner un dépassement de l'autorisation budgétaire de 18,5 M€, dès lors qu'elle ne pouvait être couverte en totalité par le dégel de la réserve de précaution sur le titre 2 hors CAS- *Pensions* (29,6 M€).

⁸⁶ Conformément aux dispositions de l'article 92 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁸⁷ Notes du ministre du budget du 18 août 2016, du 16 septembre 2016 et du 8 novembre 2016.

⁸⁸ Telles que la revalorisation au 1^{er} juillet 2016 du point d'indice de la fonction publique, le relèvement anticipé du taux de l'IJAT, la hausse au 1^{er} juin 2016 de l'indemnité d'alerte opérationnelle versée aux militaires ainsi que la revalorisation de la solde des militaires du rang et de certains sous-officiers servant dans les formations militaires de la sécurité civile.

⁸⁹ Décret n°2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

**Tableau 20 : Structure de la variation des dépenses de personnel
(hors CAS- Pensions) en 2016**

En M€	P152	P176	P161	Mission
Exécution 2015 hors CAS- Pensions	3 757,2	5 828,6	116,8	9 702,6
+/- Impact des mesures de transfert et de périmètre	-3,7	-1,3	-0,2	-5,2
- Débasage de dépenses atypiques	-42,5	-62,3	-4,1	-108,9
+/- Impact du schéma d'emplois 2015 (effet année pleine)	11,4	6,0	-0,2	17,2
+/- Impact 2016 du schéma d'emplois 2016	3,2	34,1	0,3	37,6
+ Mesures générales	11,8	16,4	0,4	28,6
+ Mesures catégorielles	28,2	22,8	0,9	51,9
+ GVT positif	50,5	60,4	1,0	111,9
- GVT négatif	-87,9	-46,4	-0,1	-134,4
Rebasage de dépenses atypiques	20,8	125,7	3,9	150,4
+/- Mesures diverses	59,6	-58,0	0,6	2,2
Total : Montant exécuté 2016 ⁹⁰	3 808,5	5 926,0	119,2	9 853,7

Données : CHORUS et responsables de programme

2.2.4 Des mises à disposition gratuites de personnel qui perdurent

En 2015, 4 555 fonctionnaires étaient mis à la disposition d'organismes tiers, dont 144 à titre gratuit. Malgré la recommandation de la Cour demandant qu'il soit mis un terme à ces situations lorsqu'elles ne sont pas conformes à la réglementation, cette situation n'évolue que lentement.

⁹⁰ Des écarts peuvent apparaître entre la somme des valeurs et les totaux du tableau, dus aux règles d'arrondissement appliquées.

Tableau 21 : Effectifs de la mission mis à la disposition

	P161		P152		P176		Mission
	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Gratuites
2015	0	5	4 158	38	253	101	144
2016	0	4	4 229	38	229	97	139

Données : responsables de programme

La gendarmerie indique que « les nouvelles mises à disposition de personnel font à présent l'objet de conventions payantes ». Néanmoins, le nombre des mises à disposition gracieuses relevant de ce programme ne diminue pas⁹¹. Conformément aux instructions diffusées fin 2015, la police nationale indique poursuivre le réexamen de la conformité des mises à disposition à titre gratuit. Toutefois, le nombre d'agents concernés (97) reste élevé et le coût salarial indûment supporté est significatif (7,8 M€). Parmi les bénéficiaires de ces mises à disposition gratuites figurent des ministères, les Assemblées parlementaires et la Présidence de la République (à hauteur de 17 ETP), mais également des organismes chargés d'action sociale, un SDIS⁹², le club de tir « Etoile Foch » et une union d'anciens combattants. Pour la sécurité civile, les enjeux sont plus limités. Quatre personnels exercent leur activité à l'extérieur du ministère de l'intérieur, essentiellement au profit d'organismes de coordination de politiques publiques de sécurité.

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

2.3 Des dépenses de fonctionnement et d'équipement sous tension

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement représentent 11,5 %⁹³ des crédits de la mission *Sécurités* exécutés en 2016.

⁹¹ Parmi les bénéficiaires figurent des ministères et les Assemblées parlementaires (21 ETP), des organismes sociaux de la gendarmerie (14 ETP) ainsi que des associations (2 ETP). Un fonctionnaire est affecté à une mission interministérielle de prévention.

⁹² Le SDIS des Yvelines.

⁹³ Les crédits de titre 3 de la mission *Sécurités* exécutés en 2016 s'élèvent à 2 151,3 M€ (donnée : *CHORUS*).

L'année 2015 avait permis d'inverser la situation constatée au cours des exercices précédents, qui privilégiait la croissance des rémunérations au détriment des investissements et des équipements, au risque, à terme, de porter atteinte aux capacités d'action des forces de sécurité. Les plans gouvernementaux annonçaient la poursuite, en 2016, de l'effort d'équipement amorcé en 2015.

Les crédits de titre 3 de la mission *Sécurité* ouverts en loi de finances initiale pour 2016 étaient en nette progression par rapport à 2015, de 16 % pour les autorisations d'engagement, à 2 232 M€, et de 5,6 % pour les crédits de paiement, à 2 065,4 M€.

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

En exécution, les dépenses de fonctionnement et d'équipement de la police nationale augmentent de 7 % à 841,2 M€. La progression est plus limitée (1,6 %) pour la gendarmerie nationale. Le dégel de la réserve de précaution, à hauteur (en CP) de 57,5 M€ pour la police nationale et de 55 M€ pour la gendarmerie a été nécessaire pour financer des charges courantes, telles que les loyers.

Pour le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, les crédits exécutés diminuent de 21 % du fait d'annulations de crédits, essentiellement supportées par les crédits des campagnes de prévention. Une partie significative de ces dépenses a été déplacée vers le programme 751- *Radars*⁹⁴ dont les dépenses de communication (en CP) augmentent de 5,3 M€ en 2015 à 14,9 M€ en 2016.

**Tableau 22 : Exécution des crédits de fonctionnement de la mission
*Sécurité***

<i>En CP et en M€</i>	P 207	P 161	P 152	P176	Mission
2015	29,5	133,3	1 128,6	786,1	2 077,5
2016	23,3	140,1	1 146,7	841,2	2 151,3
Variation	-21,0%	5,1%	1,6%	7%	3,5%

Données : CHORUS

⁹⁴ Programme relevant du CAS- *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

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

Tableau 23 : Dépenses de fonctionnement stables ou en diminution

<i>En CP et en M€</i>	Nature	Montant 2015	Montant 2016	Variation
P152	Loyers	471,4	438	-7,1%
	Energie, fluides	81,7	71,8	-12,1%
	Carburant	47	43,5	-7,4%
	Carburéacteur	3,2	3,1	-3,1%
P 176	Carburant	43,9	42,9	-2,3%
	Energie, fluides	41,5	41,5	0
	Reprographie	6,8	5,8	-14,7%
P 161	Carburant	1,6	1,5	-6,2%

Données : CHORUS

Tableau 24 : Dépenses de fonctionnement en augmentation

<i>En CP et en M€</i>	Nature	Montant 2015	Montant 2016	Variation
P 152	Alimentation Gend. Mobile	27,5	32,9	19,6%
	Transport et déplacements Gend. Mobile	26	31,6	21,5%
	Transport et déplacements	24,1	24,9	3,3%
P 176	Transport et déplacements	41,7	44,7	7,2%
	Réservations hôtels	17	25,6	50,6%
	Alimentation CRS	9,0	11,4	26,7%
P 161	MCO Avions	39,6	40,0	1%
	MCO Hélicoptères	18,6	19,4	4,3%
	Carburant aéro	6,8	7,9	16,2%
	Retardant	2,6	4,0	53,8%

Données : CHORUS

Les plans de renfort ont permis l'acquisition des matériels suivants :

Tableau 25 : Principales dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales au titre des plans de renfort

<i>En CP et en M€</i>	Nature	Montant
P152	Protection et armement	18,9
	Intégration et premier équipement des recrues	11,7
	Matériel informatique	7,6
	Moyens individuels de protection NRBC	5,3
	Moyens spécifiques d'investigation (drones, moyens techniques)	4,3
	Equipement et fonctionnement de l'escadron de GM créé à Rosny-sous-Bois	3,3
P 176	Intégration et premier équipement des recrues	32,8
	Protection et armement	20,8
	Moyens d'investigation de la police technique et scientifique	3,7

Données : responsables de programme

2.4 Des dépenses d'intervention en diminution en raison d'un effet de périmètre

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission étaient de 158,2 M€ (en CP), en diminution de 4,6% par rapport à 2015.

En exécution, ces dépenses représentent un peu moins de 6%, soit 163 M€, des crédits exécutés de la mission (hors titre 2). Elles sont majoritairement supportées par le programme 161- *Sécurité civile* (pour 105,1 M€ en CP). L'exécution est supérieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale, mais inférieure à l'exécution de 2015.

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

<i>En CP en M€</i>	Exécution 2016	LFI pour 2016	Exécution 2015
P 152	6,6	8,9	8,8
P 176	44,5	39,6	55,6
P 161	105,1	100,8	103,4
P 207	6,8	8,9	8,7
Mission	163	158,2	176,5

Données : CHORUS et documents annexés à la LFI pour 2016

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

Les dépenses d'intervention du programme 176- *Police nationale*, diminuent de près de 11 M€ (en CP) par rapport à 2015, principalement sous l'effet du transfert des crédits du FIPD vers le programme 122- *Concours spécifiques et administration*, (cf. *supra*) à hauteur de 18,4 M€ (en AE et en CP). Néanmoins, les dépenses de titre 6 du programme 176- *Police nationale*, sont supérieures à celles prévues en loi de finances initiale (44,5 M€ en CP, pour 39,6 M€ prévus en LFI). Ce dépassement est imputable à hauteur de 9,5 M€ à la subvention versée à l'institut national pour la police scientifique (INPS), budgétée en dépenses de fonctionnement mais exécutée en dépenses d'intervention. Par ailleurs, ces dépenses auraient dû être majorées du montant d'une subvention versée à la fédération sportive de la police nationale (FSPN),

comptabilisée en dépenses de fonctionnement pour 3,7 M€, imputation irrégulière déjà relevée lors de l'examen de l'exécution 2015.

S'agissant du programme 161- *Sécurité civile*, les dépenses d'intervention, qui regroupent principalement la subvention au budget spécial de la ville de Paris au titre du financement de la BSPP (81,2 M€), la subvention de fonctionnement versée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) pour 3,2 M€, le secours d'extrême urgence couvrant l'aide immédiate aux sinistrés des catastrophes naturelles (3,1 M€), ainsi que les remboursements aux SDIS au titre des colonnes de renfort (2,6 M€), sont en légère hausse en exécution (105,1 M€) par rapport à 2015 (103,4 M€) en raison d'une activité opérationnelle soutenue. L'écart entre les crédits ouverts et ceux exécutés, supérieurs, s'explique principalement par les dépenses d'extrême urgence versées aux victimes des inondations survenues dans l'Ouest et en Ile-de-France au printemps, ainsi qu'en Corse en fin d'année 2016.

Les dépenses de titre 6 du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, sont en diminution, de 8,7 M€ en 2015 à 6,8 M€ en 2016. Outre l'effet de périmètre lié au transfert hors de la mission des crédits du FIPD, au financement duquel le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, contribuait à hauteur de 0,9 M€, cette baisse est imputable aux reports de financement du « permis de conduire à un euro par jour ». En effet, en raison d'une modification du calendrier comptable, seuls les deux premiers trimestres de l'année 2016 et le quatrième trimestre de l'année 2015 ont été payés, ce qui a contribué à l'absorption des annulations de crédits sur le programme.

2.5 La poursuite de l'effort d'investissement

Les dépenses d'investissement ne constituent qu'une faible part (2,3 %)⁹⁵ du budget de la mission *Sécurités*. Néanmoins, une partie des ressources des plans de renfort était fléchée vers l'acquisition d'équipements lourds (voitures, systèmes d'information, équipements d'aéronefs ou drones), dans la continuité du mouvement amorcé en 2015. Par ailleurs, des opérations d'investissement pluriannuelles, telles que le plan d'urgence immobilier de la gendarmerie, devaient être poursuivies. Aussi, les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale pour 2016 s'établissaient à 472,8 M€ en autorisations d'engagement et à 514,5 M€ en crédits de paiement, en augmentation, respectivement de 36,8% et de 41,1% par rapport à 2015.

⁹⁵ 432 M€ de crédit de paiement exécutés sur le titre 5 en 2016.

Les taux d'exécution s'élèvent, pour la mission, à 78 % pour les autorisations d'engagement (369,5 M€ engagés) et à 84 % pour les crédits de paiement (432 M€ exécutés). Les montants engagés et exécutés sont en croissance, par rapport à 2015, de 14,6 % pour les autorisations d'engagement et de 48,5 % pour les crédits de paiement, attestant de la réalité de l'effort de renouvellement et de modernisation des équipements les plus structurants de la police et de la gendarmerie nationales.

Tableau 27 : Exécution des crédits d'investissement

En M€	Exécution 2015		LFI pour 2016		Exécution 2016		Taux d'exécution des CP ouverts en LFI
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
P 152	102,0	101,30	179,29	149,94	183,46	156,8	104,6%
P 176	185,76	168,17	257,03	310,28	147,11	234,15	75,5%
P 161	32,95	20,0	33,30	51,09	37,43	39,27	76,9%
P 207	1,61	1,43	3,2	3,2	1,47	1,82	57,1%
Mission	322,32	290,9	472,82	514,51	369,45	432,04	84%

Données : CHORUS et documents annexés à la LFI pour 2016

Trois projets d'investissement financés sur les crédits de la mission *Sécurités* ont été transmis en 2016 au commissariat général à l'investissement (CGI). Seul⁹⁶ celui relatif à la création de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT)⁹⁷, d'un coût total estimé à 1,4 Md€, dépasse le seuil de 100 M€ hors taxes à partir duquel la LPFP

⁹⁶ Les deux autres projets, d'un coût unitaire inférieur à 100 M€, mais supérieur à 20 M€, concernent la construction de l'hôtel de police de Fort-de-France et l'opération de relogement des laboratoires parisiens de l'INPS et du commissariat de Saint-Denis (93). Seuls les projets d'un coût hors taxes supérieur à 100 M€ font l'objet d'une contre-expertise par le CGI. A compter de 20 M€ apportés par l'Etat, le projet doit être déclaré à l'inventaire de ceux à l'étude.

⁹⁷ L'INPT vise à l'interopérabilité des réseaux radioélectriques des services publics concourant à la sécurité civile. Ce réseau regroupe les nationaux de la sécurité civile, les SDIS, la BSPP, le BPM, la police et la gendarmerie nationales ainsi que les services médicaux d'urgence. Le ministre de l'intérieur en est le « coordinateur national ».

pour les années 2012 à 2017 prévoit une contre-expertise⁹⁸. Le CGI n'a formulé aucun avis sur ce projet⁹⁹.

Sur le programme 152- *Gendarmerie nationale*, les crédits engagés, comme ceux exécutés, sont supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2016, attestant d'une mise en œuvre attentive des programmes d'investissement. Les projets immobiliers reportés sur 2017, essentiellement en raison de l'absence de conformité des budgets ont été remplacés par des projets initialement programmés pour 2017. Les engagements comme les crédits exécutés sont significativement supérieurs à ceux de 2015, respectivement, de 79,9% et de 54,8%.

Les investissements de la gendarmerie ont principalement porté sur les véhicules (48% des crédits exécutés, en augmentation en montant de 71% par rapport à 2015¹⁰⁰), sur les opérations immobilières (42 % des crédits exécutés) et, dans une moindre mesure, sur les télécommunications et les équipements spécialisés.

Cela étant, la gendarmerie nationale n'a pas été en mesure de préciser à la Cour l'incidence de l'effort d'investissement consenti en 2016 sur le vieillissement de son parc automobile.

Tableau 28 : Principaux investissements de la gendarmerie nationale

En CP et en M€

Nature	Montant	En % des crédits d'investissement exécutés
Véhicules	75,4	48%
Immobilier	66,4	42%
Télécommunications et informatique	5,3	3,4%
Moyens blindés et aéromobilité	3,1	2%
Equipements	2,8	1,8%

Données : CHORUS

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la police nationale se dégrade en 2016¹⁰¹ alors que le taux d'exécution des crédits

⁹⁸ Prévue par le décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 pris en application de l'article 17 de la LPFP pour les années 2012-2017.

⁹⁹ L'INPT ne figure pas sur la liste des projets en cours d'expertise par le CGI, figurant dans le « jaune » « Evaluation des grands projets d'investissements publics » joint au PLF pour 2017 au titre de l'inventaire de 2016.

¹⁰⁰ Les acquisitions de véhicules s'étaient élevées, en 2015, à 44,1 M€ (données : CHORUS).

¹⁰¹ Il est en 2016 de 57,2% des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 96,2% en 2015.

progresses par rapport à 2015¹⁰². Si, en montant, les engagements reculent de 20,1% par rapport à 2015, les crédits exécutés augmentent de 35%, représentant une dépense supplémentaire de 66 M€ (en CP).

Tableau 29 : Principaux investissements de la police nationale

En CP et en M€

Nature	Montant	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier	78,7	33,6%
Relocalisation de la PJPP	61,9	26,4%
Véhicules	52,9	22,6%
Projet ACROPOL	18,2	7,8%
Vidéoprotection	6,1	2,6%
Moyens de protection	2,8	1,2%

Données : CHORUS

L'immobilier et les véhicules ont constitué les investissements prioritaires du programme. 15 M€ supplémentaires ont été, en 2016, consacrés au renouvellement de la flotte automobile, soit une progression de près de 40%¹⁰³. Toutefois, malgré ces achats, l'âge moyen des véhicules de la police continue de progresser. Il était de 6,7 ans en 2016, soit une année de plus qu'en 2013, et plus d'un véhicule sur quatre a plus de dix ans d'âge.

Le relogement de la direction régionale de la police judiciaire sur le site de la ZAC des Batignolles (Paris 17ème) pèse lourdement sur ces dépenses puisqu'il représente plus de 26% des crédits d'investissement du programme exécutés en 2016. La réception des travaux¹⁰⁴ étant prévue pour le premier trimestre 2017 et l'installation des services pour la mi-2017, la charge financière devrait s'alléger en 2017¹⁰⁵.

¹⁰² Le taux d'engagement des AE de crédits d'investissement de la police nationale est de 76,9% des CP ouverts en LFI pour 2016, pour 67,9% en 2015.

¹⁰³ En 2015, 37,9 M€ (en CP) ont été affectés à l'acquisition de véhicules.

¹⁰⁴ Réalisés sous la forme d'un marché de CRAEM (Conception, réalisation, aménagement, entretien et maintenance) attribué au groupe Vinci en 2012 pour un montant de 134,8 M€.

¹⁰⁵ 24 M€ de CP sont prévus en exécution en 2017.

Les taux d'exécution des crédits d'investissement du programme 161– *Sécurité civile*, progressent par rapport à 2015 et s'établissent à 112,4% des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale et à 76,9% pour les crédits de paiement¹⁰⁶. En montant, les crédits exécutés augmentent de 19,3 M€ par rapport à 2015, soit de 96,3%, en raison essentiellement des coûts engendrés par la relocalisation de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) à Nîmes (Gard). Pour leur part, les engagements diminuent de 13,6%.

Les principaux investissements ont porté sur l'immobilier, à hauteur de 13,9 M€ (en CP), soit 35,4% des crédits exécutés, dont 11,4 M€ affectés à l'aménagement de la base aérienne de Nîmes¹⁰⁷, sur le projet d'alerte aux populations (SAIP)¹⁰⁸ qui doit remplacer l'actuel réseau national d'alerte (RNA), sur le projet de réseau de télécommunication ANTARES ainsi que sur les capacités nationales de réponse aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC).

Pour des raisons techniques, mais également faute de ressources budgétaires suffisantes, des opérations de modernisation et de mise en conformité des équipements aéronautiques (simulateur de vol, avions, hélicoptères) ont été reportés sur 2017 pour des montants initialement programmés de 6,6 M€ en autorisations d'engagement et de 4 M€ en crédits de paiement.

¹⁰⁶ Ces taux étaient respectivement de 96,6% et de 48,9% en 2015.

¹⁰⁷ Le coût total du projet, y compris les coûts sociaux d'accompagnement, est évalué à 20,4 M€.

¹⁰⁸ Associant l'alerte au moyen de sirènes (5 328 sirènes prévues), de messages sur les panneaux publics d'information ainsi que sur les messageries des téléphones portables des particuliers.

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

Nature	Montant	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier et travaux	13,9	35,4%
Projet ANTARES	5,9	15%
Projet SAIP	5,6	14,3%
Chaînes de décontamination	4,5	11,4%
Véhicules et équipements spécialisés des UIISC	2,1	5,3%
Modernisation des hélicoptères	1,7	4,3%
Equipement du déminage	1,4	3,6%

Données : CHORUS

Les crédits d'investissement du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, ont été engagés et exécutés à hauteur, respectivement, de 1,4 M€, soit 45,9% des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, et de 1,82 M€ pour les crédits de paiement, soit 57,1% de ceux votés. Malgré la contrainte budgétaire et les annulations de crédits supportées par le programme, les crédits exécutés augmentent de 27% par rapport à 2015. Ces crédits ont été essentiellement consacrés à la rénovation, à la mise aux normes et à la construction de centres d'examen du permis de conduire¹⁰⁹.

2.6 Un financement des opérateurs maîtrisé

Deux opérateurs, l'école nationale supérieure de police (ENSP) et l'institut national de la police scientifique (INPS) ainsi qu'un établissement public¹¹⁰, l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) concourent à la réalisation des objectifs de la mission. Les deux premiers sont financés par le programme 176- *Police nationale*, l'ENSOSP par le programme 161- *Sécurité civile*.

¹⁰⁹ A hauteur de 1 M€ en AE et de 1,43 M€ en CP.

¹¹⁰ Qui n'est pas classé parmi les opérateurs de l'Etat.

Parmi ces organismes, l'ENSP et l'ENSOSP sont soumis à un plafond d'emplois¹¹¹, qui est respecté. Les effectifs de l'INPS, en croissance par rapport à 2015¹¹², ainsi que la masse salariale correspondante sont supportés par le programme 176- *Police nationale*.

Tableau 31 : Exécution des plafonds d'emplois

<i>En ETPT</i>	Exécution 2015	Plafond 2016	Exécution 2016
ENSP	243,3	272	246
ENSOSP	184	199	177

Données : responsables de programmes

Le budget alloué à ces organismes diminue de 6,3% par rapport à 2015, de 36,6 M€ à 34,3 M€.

Tableau 32 : Subventions attribuées

<i>En M€</i>	2015	2016
ENSP	19,8	19,4
INPS	9,4	9,2 ¹¹³
ENSOSP	7,4	5,7 ¹¹⁴

Données : responsables de programme

Au titre de la régulation financière et des efforts de maîtrise des coûts, le montant de la subvention pour charges de service public prévue en programmation au profit de l'ENSP (22,6 M€) a été réduite de 2 M€. Concernant l'INPS, compte tenu de la progression de son activité en 2016¹¹⁵, des ressources complémentaires ont été apportées à hauteur de 2 M€ pour le fonctionnement et l'investissement.

¹¹¹ Pour l'ENSP, qui relève de la catégorie des opérateurs, le plafond d'emplois est fixé en loi de finances. Pour l'ENSOSP, le plafond d'emplois résulte d'une délibération du conseil d'administration.

¹¹² Au PAP 2016 de la mission, les effectifs de l'INPS progressent de 730 à 790 ETPT. Au 31 décembre 2016, la consommation en ETPT de l'INPS est de 737,8.

¹¹³ Y compris une subvention d'investissement de 0,4 M€ au titre du pacte de sécurité.

¹¹⁴ Y compris la dotation financière au titre du remboursement du capital de l'emprunt souscrit par l'établissement : 2,5 M€ (2,8 M€ en 2015).

¹¹⁵ Le nombre de dossiers traités à la fin du mois de novembre 2016 est supérieur au total de l'année 2015 (108 295 pour 105 292).

Comme au cours des exercices précédents, l'ENSOSP a bénéficié, en complément d'une subvention de fonctionnement de 3,2 M€ (4,6 M€ en 2015), d'une dotation de 2,5 M€ pour le remboursement du capital de l'emprunt contracté pour la construction de ses bâtiments, comptabilisée en dépenses d'opérations financières (titre 7).

2.7 Des dépenses fiscales toujours incomplètement recensées

A l'issue de l'examen de l'exécution budgétaire des exercices 2014 et 2015, la Cour relevait que les dépenses fiscales de la mission *Sécurités* étaient incomplètement répertoriées et évaluées. Ces insuffisances ne sont pas corrigées au terme de l'exercice 2016.

Le projet annuel de performance pour 2016 recense quatre dépenses fiscales pour un montant global de 95 M€, représentant 0,5% des dépenses¹¹⁶ de la mission.

Tableau 33 : Evolution des dépenses fiscales de la mission *Sécurités*

	Nature	N° de dépense	Fondement	2014	2015	2016
P 176 et P152	Exonération de droits de mutation des successions des personnels décédés dans l'accomplissement de leur mission	520 122	CGI art.796-I-9°	ns ¹¹⁷	ns	ns
P161		520 116	CGI art.796-I-8°	ns	ns	ns
P152	Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat	120 127	Décision ministérielle	41 M€	41 M€	42 M€
P161	Exonération d'impôt sur les revenus des vacances et des avantages retraites servies aux sapeurs-pompiers volontaires	120 123	CGI art 81-29	53 M€	53 M€	53 M€
Total				94 M€	94 M€	95 M€

Source : Rapports annuels de performances 2014 et 2015 et projet annuel de performances 2016 de la mission *Sécurités*

¹¹⁶ Appréciées en CP.

¹¹⁷ non significatif (inférieur à 0,5 M€).

Cette présentation, issue des documents budgétaires, ne mentionne :

- ni la dépense fiscale constituée par l'exonération de fait en 2016 d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux gendarmes mobiles et aux CRS pour un montant totale de 89,1 M€. A la suite d'une communication du procureur général près la Cour des comptes¹¹⁸, cette exonération a toutefois reçu une base légale en loi de finances pour 2017¹¹⁹ ;

- ni celle constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures, pour un montant de 11 M€ en 2016, désormais mentionnée au projet annuel de performance du programme 152- *Gendarmerie nationale*, répondant ainsi à une demande de la Cour ;

- ni celle constituée par l'exonération de fait d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités versées aux réservistes de la police nationale pour un montant de 26,3 M€ en 2016.

Le secrétaire général du ministère indique toutefois que ces informations seront complétées dans les documents budgétaires relatifs au projet de loi de finances pour 2018.

S'agissant de l'exonération d'impôt sur les revenus dont bénéficient les indemnités versées aux réservistes de la police nationale, comme de celle dont bénéficient les indemnités attribuées aux réservistes de la gendarmerie nationale (dépense fiscale n°120-127) pour un montant de 59,5 M€ en 2016, la Cour rappelle de manière constante¹²⁰ que ces exonérations, fondées sur une décision ministérielle du 11 janvier 2004, sont dépourvues de base légale et demande qu'il soit mis un terme à cette situation de fait¹²¹.

Enfin, il n'a pas été remédié à l'erreur de base, déjà relevée lors de l'examen de l'exécution budgétaire de 2015, affectant le calcul de la dépense fiscale n°120-127 précitée, dont l'assiette ne comprend précisément pas les indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie nationale.

¹¹⁸ Communication du 21 juin 2016 référencée 16/030/CPG au ministre de l'intérieur, au ministre des finances et au ministre du budget.

¹¹⁹ Article 6 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2017, de finances pour 2017 codifié à l'article 81-23°ter du code général des impôts (CGI).

¹²⁰ Notamment, communication du Procureur général près la Cour des comptes du 22 juillet 2013, sous la référence 13/044/CPG66 723, au ministre de l'économie et des finances, au ministre chargé du budget et au ministre de l'intérieur.

¹²¹ L'article 81-17° du CGI, évoqué dans le PAP comme fondement juridique de cette exonération, ne vise pas les indemnités versées aux réservistes.

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

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 Une conformité aux principes de la LOLF perfectible

L'exercice 2016 a été marqué par la volonté de privilégier la mise en œuvre des plans gouvernementaux, au prix d'entorses aux principes budgétaires.

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

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

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

3.2 Une démarche de performance stable mais une qualité de service contrastée

Les indicateurs de performance de la mission pour 2016 ne retracent pas spécifiquement les inflexions apportées à la politique de sécurité intérieure, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. La construction de tels indicateurs se heurterait en effet à des difficultés de périmètre, à la confidentialité des données et à la part relativement restreinte de ce champ d'action pour les programmes concernés. Toutefois, les nouveaux enjeux liés à la lutte contre le terrorisme ont fait l'objet de commentaires spécifiques dans les rapports annuels de performance pour 2015 et dans les projets annuels de performance pour 2016 des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*.

3.2.1 La quasi-stabilité de la maquette de performance

Dans le cadre de la rationalisation du suivi de la performance, le nombre d'objectifs de la mission *Sécurités* est ramené, en 2016, de 18 à 17, et le nombre d'indicateurs, de 49 à 46. Cette baisse, moins importante qu'en 2015 (5 objectifs et 8 indicateurs supprimés), est réalisée en totalité sur le programme 161- *Sécurité civile*.

20 indicateurs, inchangés par rapport à 2015, permettent de rendre compte de la qualité de service de la mission. Ils représentent la moitié des indicateurs des programmes 161- *Sécurité civile*, et 207- *Education et sécurité routières*. Leur part est proche quoique légèrement inférieure s'agissant des programmes 176- *Police nationale*, et 152- *Gendarmerie nationale*.

**Tableau 34 : Evolution de la maquette de performance de la mission
Sécurités entre 2015 et 2016**

		P 152	P 176	P 161	P 207	Total
2016	Nombre d'objectifs de performance	6	5	4	2	17
	Nombre d'indicateurs	20	16	6	4	46
	<i>Dont indicateurs de qualité de service</i>	8	7	3	2	20
2015	Nombre d'objectifs de performance	6	5	5	2	18
	Nombre d'indicateurs	20	16	9	4	49
	<i>Dont indicateurs de qualité de service</i>	8	7	3	2	20

Données : PAP 2015 et 2016

3.2.2 Des performances contrastées

Il n'est pas constaté d'évolution corrélée systématique entre le renforcement des moyens humains et matériels résultant des différents plans d'action mis en œuvre en 2016 et la performance.

Ainsi, dans le cadre de la lutte contre les filières, le nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants diminue en zone gendarmerie mais augmente en zone police. Une évolution inverse est observée concernant le nombre de procédures en matière d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger.

De même, si les taux d'élucidation des vols avec violence et des cambriolages progressent légèrement pour le programme 176- *Police nationale*, ils diminuent en zone gendarmerie, les moyens ayant été affectés prioritairement à la lutte contre le terrorisme et au contrôle des flux migratoires.

Tableau 35 : Indicateurs de qualité de service représentatifs de la mission en progrès

Prog.	N°	Nature	Réalisé en 2015	Objectif 2016	Réalisé en 2016
152	2.2	Nombre de procédures en matière d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger	255	Suivi	322
	2.3	Valeur des avoirs criminels saisis	162 M€	↑	230,3 M€
	4.2	Indice d'efficacité du dépistage d'alcoolémie sur les accidents corporels dus à l'alcool	0,91	> 1	1,1
176	2.1	Taux d'élucidation des vols avec violence	10,77%	↑	12,69%
		Taux d'élucidation des cambriolages	10,41%	↑	10,67%
	2.2	Nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants	19 595	↑	20 439
161	3.2	Interventions sur objets suspects dans les délais des équipes non prépositionnées	97,7%	99%	99,79%
207	2.1	Délai d'attente moyen annuel (en jours) pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'épreuve pratique du permis B	72	60	63

Données : RAP 2015, PAP 2016 et responsables de programme

Tableau 36 : Indicateurs de qualité de service représentatifs de la mission dont l'objectif n'est pas atteint

Prog.	N°	Nature	Réalisé en 2015	Objectif 2016	Réalisé en 2016
152	2.1	Taux d'élucidation des vols avec violences	25,4%	↑	22%
		Taux d'élucidation des cambriolages	15%	↑	14%
		Taux d'élucidation des homicides	82,6%	↑	72,4
	2.6	Taux d'engagement des effectifs sur le terrain	62,2%	> 65%	61,3%
176	2.6	Taux d'engagement des effectifs sur le terrain	37,84%	41%	37,16%
	2.7	Délai moyen d'intervention de nuit	16'17''	< 10'	13'36''
161	1.1	Pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares	93,5%	96%	92,9%
	3.1	Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes	6,9%	-10%	9%
207	1.1	Nombre annuel de tués en France ¹²²	3 616	2 925	3 650

Données : RAP 2015, PAP 2016 et responsables de programme

En matière de lutte contre les feux de forêt, la croissance de la part des feux de forêt excédant 5 hectares est la conséquence, selon la DGSCGC, de l'intensité exceptionnelle du danger météorologique en 2016 (10 390 hectares de végétation ont été parcourus par le feu dans la zone méditerranéenne, contre 3 100 hectares en 2015) et de l'immobilisation, pendant la première partie du mois d'août, de la flottille de sécurité civile à la suite de l'accident survenu à l'un des appareils.

Enfin, s'agissant de l'évolution, non conforme aux objectifs, du stock de munitions anciennes collectées, la DGSCGC indique que celle-ci est la conséquence de la fermeture, durant l'été 2013, du camp militaire de Canjuers (Var), utilisé pour la destruction de certaines de ces

¹²² Ces données résultent de l'addition de la mortalité sur les routes en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

munitions, et de la réduction des créneaux de destruction sur les autres terrains.

3.2.3 Une démarche qui gagne en lisibilité

Afin d'assurer un pilotage plus homogène de la performance des programmes 176- *Police nationale*, et 152- *Gendarmerie nationale*, le projet annuel de performance pour 2017 prévoit une présentation fusionnée des résultats des deux forces. Cette nouvelle présentation devrait ainsi offrir une vue générale des résultats en matière de prévention et de lutte contre la délinquance.

Destiné à mesurer plus clairement la performance de la politique de sécurité routière, l'indicateur de la DSCR retraçant l'évolution de la mortalité sur les routes, fondé sur l'agrégation des données issues des bulletins d'analyse d'accidents corporels établis par les services de police et de gendarmerie, devrait par ailleurs être retenu comme indicateur unique de mission¹²³.

¹²³ La DSCR conduit en 2017 un projet de système d'information, financé sur le programme 751- *Radars*, destiné à bâtir cet indicateur unique.

4 DES RECOMMANDATIONS MAINTENUES

Au titre de l'examen de la gestion budgétaire de la mission *Sécurités* pour 2015, la Cour formulait trois recommandations principales :

* 1. *établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion (2013) ;*

Dès lors que des dépenses certaines, telles que les frais de fourrière, n'ont pas été budgétées et qu'il a été choisi de faire porter la réserve de précaution sur des dépenses prévisibles et inéluctables, cette recommandation ne peut être levée. Elle est reconduite en l'état.

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

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

- 3. *donner une base juridique aux dépenses fiscales relatives aux indemnités des réservistes et aux indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) ; les détailler dans les documents budgétaires ainsi que les indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).*

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. L'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire versées aux CRS et aux gendarmes mobiles a reçu une base légale et le montant des indemnités attribuées aux gendarmes participant aux opérations extérieures (OPEX) figure désormais dans les documents budgétaires.

Néanmoins, les dépenses fiscales dont bénéficie la mission *Sécurités* apparaissent encore incomplètement ou inexactement évaluées. Ces dépenses constituant un élément de la politique de gestion des ressources humaines et de rémunération des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*, il appartient aux

responsables de programmes concernés de doter celles-ci d'une base juridique incontestable et d'en permettre l'évaluation précise du coût. La recommandation, maintenue, est reformulée sous la forme suivante :

- 3. *Rectifier dans les documents budgétaires l'erreur d'évaluation de la dépense fiscale relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie nationale (n°120 127) et évaluer les dépenses fiscales relatives aux exonérations d'impôt sur le revenu des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT), des indemnités versées aux réservistes de la police nationale et des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).*

Annexe n° 1 : Evolution 2014 -2016 de l'exécution de la mission *Sécurités* par programme et par titre

		Exécution 2014		Exécution 2015		Exécution 2016		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 161 – Sécurité civile ¹²⁴	Titre 2	164 907 498	164 907 498	164 121 619	164 121 619	167 127 422	167 127 422	168 180 055	168 180 055
	Titre 3	118 187 858	140 377 732	341 421 319	133 328 751	106 676 519	140 147 490	111 005 585	126 062 952
	Titre 4	-	-	-	-	-	-	-	-
	Titre 5	22 821 029	13 368 042	32 948 683	20 002 528	37 426 259	39 273 859	33 296 890	51 089 581
	Titre 6	101 067 789	105 997 798	100 115 129	103 377 462	105 023 418	105 131 515	99 340 260	100 808 073
	Titre 7	2 418 000	2 418 000	2 800 117	2 799 234	2 524 224	2 525 107	2 470 058	2 470 058
	Σ HT2	244 494 676	262 161 572	477 285 248	259 507 975	251 650 420	287 077 971	246 112 793	280 430 664
Total P161		409 413 793	427 069 069	641 406 868	423 629 594	418 777 842	454 205 391	414 292 848	448 610 719
Programme 207 – Sécurité et éducation routières	Titre 2	82 501 303	82 501 303	-	-	-	-	-	-
	Titre 3	31 562 038	31 730 405	30 701 928	29 487 279	22 569 519	23 296 305	26 923 400	26 923 400
	Titre 4	-	-	-	-	-	-	-	-
	Titre 5	1 832 072	2 416 474	1 606 322	1 427 193	1 471 426	1 825 578	3 194 679	3 194 679
	Titre 6	8 649 034	8 970 609	8 720 807	8 691 430	7 553 228	6 780 662	8 921 946	8 921 946
	Titre 7	-	-	-	-	-	-	-	-
	Σ HT2	42 043 144	43 117 488	41 029 056	39 605 903	31 594 174	31 912 545	39 140 025	39 140 025
Total P207		124 544 176	125 618 791	41 029 056	39 605 903	31 594 174	31 912 545	39 140 025	39 140 025

Données CHORUS et documents annexés à la loi de finances pour 2016

		Exécution 2014		Exécution 2015		Exécution 2016		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 152 – Gendarmerie nationale	Titre 2	6 859 377 040	6 859 377 040	6 908 622 729	6 908 622 729	6 998 157 568	6 998 157 568	6 976 203 907	6 976 203 907
	Titre 3	1 089 608 078	1 097 602 704	1 143 248 362	1 128 596 640	1 302 477 022	1 146 750 499	1 291 467 537	1 160 504 614
	Titre 4	803	803	-	-	-1 217	-	-	-
	Titre 5	57 551 827	108 381 010	102 002 104	101 305 551	183 458 911	156 798 356	179 289 030	149 944 184
	Titre 6	6 939 140	11 166 501	8 502 313	8 799 089	6 327 406	6 552 944	6 003 000	8 883 000
	Titre 7	-	-	-	-	-	-	-	-
	Σ HT2	1 154 099 847	1 217 151 018	1 253 752 780	1 238 700 063	1 492 262 122	1 310 101 799	1 476 759 567	1 319 331 798
Total P152		8 013 467 992	8 076 528 058	8 162 375 509	8 147 322 793	8 490 419 689	8 308 259 367	8 452 963 474	8 295 535 705
Programme 176 – <i>Police nationale</i>	Titre 2	8 568 243 733	8 568 243 733	8 692 715 649	8 692 715 649	8 837 910 996	8 837 910 996	8 848 386 568	8 848 386 568
	Titre 3	703 225 601	728 594 529	774 906 655	786 092 416	897 107 500	841 162 200	802 634 364	751 916 021
	Titre 4	615	615	-	-	-	-	-	-
	Titre 5	118 691 771	130 115 806	185 759 229	168 175 022	147 114 457	234 151 864	257 027 220	310 276 127
	Titre 6	39 928 025	40 322 974	55 615 870	55 585 062	45 012 826	44 549 640	39 574 668	39 574 668
	Titre 7	-9 425	-	-	-1 797	-	1 797	-	-
	Σ HT2	861 836 587	861 836 587	1 016 281 754	1 009 850 702	1 089 234 783	1 119 865 501	1 099 236 252	1 101 766 816
Total P176		9 430 105 038	9 467 277 657	9 708 997 403	9 702 566 352	9 927 145 779	9 957 776 497	9 947 622 820	9 950 153 384
Total mission <i>Sécurité</i> s		17 977 531 001	18 096 493 575	18 553 808 836	18 313 124 641	18 867 937 482	18 752 153 802	18 853 919 167	18 733 339 833

Données CHORUS et documents annexés à la loi de finances pour 2016

