

Cour des comptes



Mission Sécurité

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Sécurités

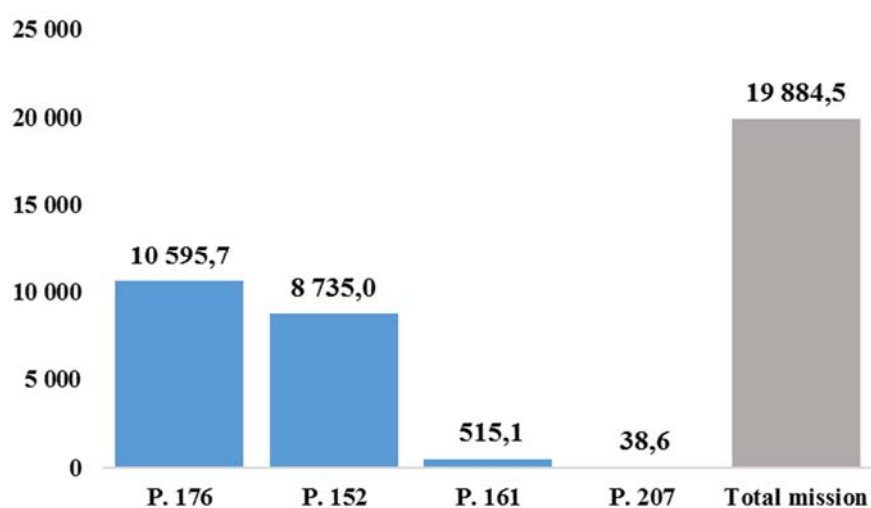
Programme 176 – Police nationale

Programme 152 – Gendarmerie nationale

Programme 161 – Sécurité civile

Programme 207 – Sécurité et éducation routières

Graphique n° 1 : Mission *Sécurités* - exécution 2018 (CP, en M €)



Synthèse

La poursuite des recrutements : un objectif atteint non sans tensions et au prix d'un moindre effort d'équipement

L'exécution de la mission *Sécurités* en 2018 est marquée par le début de la mise en œuvre du plan de recrutement annoncé en octobre 2017, qui devrait conduire à accroître de 10 000 le nombre des policiers et des gendarmes d'ici 2022. Parallèlement, l'effort d'équipement fléchit en 2018, après l'expiration des précédents plans de renforcement des capacités¹.

Par ailleurs, l'exercice 2018 voit la poursuite du déploiement des effets des deux protocoles obtenus par les policiers et les gendarmes en avril 2016, en contrepartie de leur forte mobilisation, leur accordant d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations, dont le coût annuel supplémentaire devrait s'échelonner jusqu'en 2022.

Pour répondre à ces enjeux, la loi de finances pour 2018 ouvre au profit de la mission *Sécurités* 20,62 Md€ d'autorisations d'engagement et 19,75 Md€ de crédits de paiement, en augmentation respectivement de 4,1 % et de 1,2 % par rapport à 2017.

Au sein des mesures nouvelles, faible est l'évaluation des économies structurelles ou non reconductibles prises en compte pour l'établissement de la programmation.

Les taux d'exécution des crédits disponibles sont particulièrement élevés (98,7 % pour les AE et 99,8 % pour les CP) en raison de l'attention portée à la réalisation du plan de recrutement et de la faiblesse des marges de manœuvre révélée en cours de gestion.

Le plafond d'emplois de la mission, fixé à 253 959 ETPT, en hausse de 2 238 ETPT par rapport à 2017, a été réalisé à hauteur de 249 258 ETPT, affichant un écart avec le plafond d'emplois voté de 4 701 ETPT, confirmant l'inadéquation de ce dernier aux possibilités effectives de réalisation telles qu'elles résultent du schéma d'emplois de la mission et des crédits de titre 2 disponibles.

Le schéma d'emplois, fixé à 1 870 ETP avant transferts, n'a pu être réalisé en totalité (1 750). Il intégrait notamment 2 000 recrutements

¹ Plan de lutte antiterroriste (2015-2017), pacte de sécurité (2015-2016), plan « migrants » (2016), plan « BAC-PSIG » (2016), plan de sécurité publique (2016-2017).

supplémentaires prévus au titre du plan de recrutement 2018-2022, à raison de 1 500 policiers et 500 gendarmes. Au total, la gendarmerie a effectué, en 2018, 11 112 recrutements, la police nationale, 10 702, et la sécurité civile, 498. Ce rythme soutenu de recrutement, bien qu'en léger repli par rapport à 2017², s'est accompagné de tensions dans l'exécution des crédits de masse salariale.

En effet, les prévisions de dépenses de rémunération (16,92 Md€ en exécution) sont apparues supérieures aux crédits disponibles (16,83 Md€ ouverts en LFI), conduisant le CBCM à refuser de viser l'ouverture des recrutements du programme 176- *Police nationale*, conformément aux règles posées par la LOLF. Le ministre chargé du budget a dû expressément autoriser ces recrutements, et les crédits de titre 2 des programmes 176- *Police nationale* et 152- *Gendarmerie nationale* ont bénéficié d'un dégel intégral de leur réserve de précaution. En outre, l'ampleur des sous-budgétisations constatées pour les dépenses de masse salariale, près de 100 M€ pour les deux programmes 176- *Police nationale*, et 152- *Gendarmerie nationale*, ont nécessité en gestion d'importantes mesures d'économies et de redéploiements de crédits.

L'exécution des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la mission (2 345 M€³), en croissance de 3,4 % par rapport à 2017, a également été source de tensions en raison du renouvellement des équipements, mais également du fait des coûts supplémentaires liés à une activité soutenue et à l'incorporation de recrues en nombre.

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale s'élèvent à 943,7 M€ en autorisations d'engagement et à 637,2 M€ en crédits de paiement, en forte augmentation de 70 % et de 60 % par rapport à 2017, du fait de l'engagement du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile. Cette dernière porte le principal effort d'investissement de la mission en autorisations d'engagement (351 M€ de crédits exécutés), tandis que les autres programmes contribuent aux investissements les plus importants en crédits de paiement (opérations immobilières, renouvellement du parc automobile, acquisition de vidéo-protection, moyens blindés).

Les dépenses d'intervention (171,5 M€ en CP), reposant à près de 70 % sur le programme 161- *Sécurité civile*, augmentent légèrement par rapport à l'exercice 2017, lors duquel d'importantes annulations de crédits avaient été supportées par ce programme en cours de gestion.

² En 2017, 11 966 gendarmes, 11 342 policiers et 505 personnels de la sécurité civile avaient été recrutés (données : RAP 2017 de la mission *Sécurité*).

³ En crédits de paiement.

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

Malgré une programmation globalement plus équilibrée qu'en 2017, les dépenses de rémunération de la police nationale ont dépassé les crédits disponibles et le budget prévisionnel de la gendarmerie n'a été équilibré que grâce aux anticipations de fonds de concours et attributions de produits.

L'ampleur des plans de recrutement a rendu leur pilotage aléatoire. Lors de l'examen de gestion de mi-année, le schéma d'emplois du programme 176- *Police nationale*, présentait un risque de sous-exécution conjugué à une insuffisance de crédits. La police nationale éprouve des difficultés à pourvoir les postes de commissaires et le recrutement des adjoints de sécurité constitue la variable permettant la réalisation du schéma d'emplois.

Les crédits exécutés⁴ respectent l'objectif de dépenses pour 2018 fixé par la LPFP 2018-2022. Toutefois, la soutenabilité des dépenses de rémunération des policiers et des gendarmes est préoccupante. Un nouveau protocole de revalorisation salariale conclu en décembre 2018 s'ajoute aux précédentes mesures catégorielles accordées en 2016, leur cumul conduisant à un coût supplémentaire par rapport à 2018 évalué à près de 510 M€ en 2021, hors contributions au CAS- *Pensions*.

Enfin, l'organisation du temps de travail et les conditions d'emploi actuelles des policiers favorisent la croissance du nombre d'heures supplémentaires récupérables, dont le stock était évalué à 21,8 millions d'heures⁵ à la fin de l'année 2017, représentant l'équivalent de 13 000 ETPT. La réforme de l'organisation du travail en cours dans la police et la gendarmerie, pour assurer sa conformité à la législation européenne, apparaît de plus comme un facteur de diminution de la disponibilité des policiers et des gendarmes.

Aussi, la soutenabilité incertaine de la progression des coûts salariaux de la mission, qui génère un risque d'éviction des dépenses d'équipement, appelle une nouvelle approche des réponses à apporter en matière de sécurité intérieure. Celles-ci ne peuvent plus reposer, comme actuellement, pour une large part, sur un modèle conjuguant augmentation des effectifs, dépassement de la durée du temps de travail réglementaire et attribution d'avantages catégoriels pour compenser l'exposition aux risques et la pénibilité des missions.

⁴ Hors contributions au CAS- *Pensions*.

⁵ Donnée DRCPN.

Suivi des recommandations au titre de la gestion 2017

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé quatre recommandations. Deux d'entre elles ont été mise en œuvre de manière incomplète, une recommandation est en cours de mise en œuvre et une recommandation n'est pas mise en œuvre.

Recommandation n° 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.

En réponse, la DGPN et la DSR indiquent que l'ensemble des dépenses obligatoires ont été budgétisées. La DGSCGC fait quant à elle valoir l'instabilité de certaines dépenses, notamment les celles liées aux aéronefs (aléas opérationnels, volatilité des cours du pétrole, taux de change du dollar), pour justifier les difficultés de programmation. Pour la DGGN, le taux de mise en réserve de 8 %, qui prévalait les années antérieures, constituait un obstacle à la sincérité de la programmation et expliquait que des dépenses pourtant inéluctables soient gelées. Si des efforts ont été faits, notamment grâce à l'abaissement du taux de mise en réserve, la sous-estimation de certaines dépenses a perduré en 2018. Cette recommandation est donc incomplètement mise en œuvre et est reconduite après reformulation.

Recommandation n° 2 : Mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes.

La DGGN indique que les nouvelles mises à disposition de personnels font à présent l'objet de conventions payantes. Pour la DGPN, les conventions relatives à des mises à disposition gratuites font l'objet d'un contrôle et d'une procédure de validation spécifiques. Le maintien de la gratuité se justifie notamment dans le cadre de la politique française de coopération policière européenne et internationale, ainsi que dans le cadre du déploiement de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Toutes les mises à disposition antérieures n'ont cependant pas été régularisées. Cette recommandation est donc reconduite.

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

La DGNP et la DGGN sont favorables à cette recommandation, mais indiquent que l'évaluation et la transmission des informations relatives aux dépenses fiscales pour compléter les documents budgétaires relèvent de la seule direction de la législation fiscale. Si la dépense fiscale relative à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) figure désormais dans les documents budgétaires, ce n'est pas le cas de celle relative à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police nationale, tandis que cette même dépense concernant la gendarmerie nationale est mal évaluée. La recommandation, incomplètement mise en œuvre, est reconduite après reformulation.

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

La DGGN rappelle l'existence d'un écart structurel entre le plafond autorisé et les effectifs réels. L'augmentation de cet écart en 2018 est expliquée par les mesures de régulation adoptées en gestion, comme le retardement des dates d'incorporation en école des entrants au programme, qui ont mécaniquement dégradé la réalisation du plafond d'emplois. La gendarmerie estime par ailleurs ne pas disposer d'une enveloppe budgétaire suffisante pour lui permettre de faire rapidement converger son plafond d'emplois et ses effectifs. Elle souligne qu'en 2019, les dispositions de l'article 11 de la LPFP ont été mises en œuvre avec une réduction du plafond d'emplois du programme à hauteur de 269 ETPT. Cependant, un écart notable se maintient entre le plafond d'emplois et les effectifs réels. Cette recommandation est reconduite.

Recommandations

Recommandation n° 1 : Établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-estimations de la dépense, en particulier pour les crédits de personnel.

Recommandation n° 2 : Afin de réduire les écarts constatés, rapprocher progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la police et de la gendarmerie nationales d'ici 2022, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Recommandation n° 3 : Poursuivre la résorption des mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes.

Recommandation n° 4 : Maîtriser l'évolution des restes à payer de la mission, dans l'esprit des dispositions de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Recommandation n° 5 : Retracer dans une annexe annuelle à la loi de finances initiale les recettes et les dépenses des services de la préfecture de police dont l'activité est liée, à titre principal, à l'exercice de la police active, conformément aux dispositions de l'article L. 2512-25 du CGCT.

Recommandation n° 6 : Compléter les documents budgétaires des dépenses fiscales relatives à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales.

Sommaire

Introduction.....	10
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	13
1.1 La programmation initiale.....	13
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	20
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	28
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	49
2 POINTS D'ATTENTION POUR LA MISSION.....	58
2.1 Un rattrapage inachevé des dépenses d'équipement de la police et gendarmerie nationales	58
2.2 La préfecture de police de Paris, un acteur majeur de la mission aux moyens mal connus.....	62
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	67
3.1 Des dépenses fiscales toujours incomplètement recensées ..	67
3.2 Les opérateurs	71
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	73
3.4 Une maquette de performance stable, toutefois dépourvue de lien avec la budgétisation	74

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*⁶. Ce dernier programme ne comporte plus de dépenses de personnel depuis 2015. La mission relève entièrement du ministère de l'intérieur.

Dotée d'un budget de 19,7 Md€⁷, la mission *Sécurités* finance près de 254 000 ETPT⁸, ce qui lui confère, après l'enseignement scolaire, la deuxième place au regard de l'importance de ses effectifs.

En 2018, le périmètre de la mission n'a pas été modifié de manière significative. Les dépenses fiscales, dont l'évaluation doit être affinée, restent proportionnellement modestes, de l'ordre de 130 M€, et portent essentiellement sur l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires et aux réservistes de la gendarmerie ainsi que sur l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux gendarmes mobiles et aux CRS. Les financements de l'État sont complétés d'attributions de produits et de fonds de concours d'un montant de 200 M€⁹, 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 2018, les forces de sécurité intérieure sont restées fortement sollicitées en raison du maintien à un niveau élevé de la menace terroriste, matérialisée par les attaques de Trèbes, Paris et Strasbourg, ainsi que d'événements requérant le déploiement de moyens d'ordre public de

⁶ Depuis 2013, le périmètre de la mission a connu des modifications significatives : En 2013, le programme 207- *Sécurité et éducation routières* a été incorporé à la mission *Sécurités*. En 2014, cette dernière a absorbé la mission *Sécurité civile*, fusionnée en un programme unique, et en 2015, les effectifs et les rémunérations correspondantes du programme 207- *Sécurité et éducation routières* ont été transférés au programme 216- *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, relevant de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE). Toute comparaison dans le temps de l'évolution des crédits ou des effectifs de la mission *Sécurités* doit donc tenir compte de ces variations de périmètre.

⁷ 19 752 M€ de crédits de paiement (CP) ouverts en loi de finances initiale pour 2018.

⁸ 249 258 ETPT exécutés en 2018.

⁹ 204,7 M€ en AE et en CP pour l'ensemble de la mission.

grande ampleur, qu'ils soient à caractère festif, comme la coupe du monde de football, ou revendicatif, telles que les manifestations des « gilets jaunes ». Le déploiement de la police de sécurité du quotidien (PSQ), nouvelle doctrine d'emploi des forces visant à rapprocher les forces de sécurité du terrain, a pu conduire à des réorganisations et réallocations de moyens dans les commissariats. Concernant la sécurité civile, l'année 2018 a été marquée par un contexte opérationnel relativement calme, tant s'agissant de l'activité cyclonique que de la saison feux de forêt¹⁰.

Dans le cadre du plan de recrutement annoncé en octobre 2017¹¹, la création de 10 000 emplois est prévue dans la police et la gendarmerie nationales sur la période 2018-2022, dont 1 500 policiers et 500 gendarmes supplémentaires en 2018.

Pour faire face aux besoins nouveaux, la loi de finances pour 2018 a ouvert près de 800 M€ en autorisations d'engagement et 240 M€ en crédits de paiement supplémentaires par rapport à 2017, soit une augmentation, respectivement, de 4,0 % et de 1,2 %.

Pour autant, l'exécution des crédits de rémunération de la police et de la gendarmerie nationales n'a pas été exempte de tensions. L'insuffisance des crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale pour ces deux programmes n'a été résolue qu'à la faveur de pratiques budgétaires contestables, d'un dégel intégral de la réserve et d'une ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificatives pour le programme 176- *Police nationale*.

En outre, le dynamisme de la masse salariale de la mission *Sécurité* est accéléré par l'effet des mesures de revalorisation liées aux protocoles de 2015¹² et 2016¹³, dont les coûts s'échelonnent jusqu'en 2022, auxquelles s'ajoutent des mesures catégorielles plus ponctuelles, telles de la revalorisation anticipée des indemnités journalières d'absence temporaire versées aux CRS et aux gendarmes mobiles¹⁴. Le protocole

¹⁰ En 2018, 2 900 ha de forêt ont été brûlés, contre 19 700 ha en 2017 et 6 720 ha en moyenne lors des dix dernières années.

¹¹ Discours du président de la République aux forces de sécurité du 18 octobre 2017.

¹² Le protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) adopté en novembre 2015 est applicable à l'ensemble des fonctions publiques.

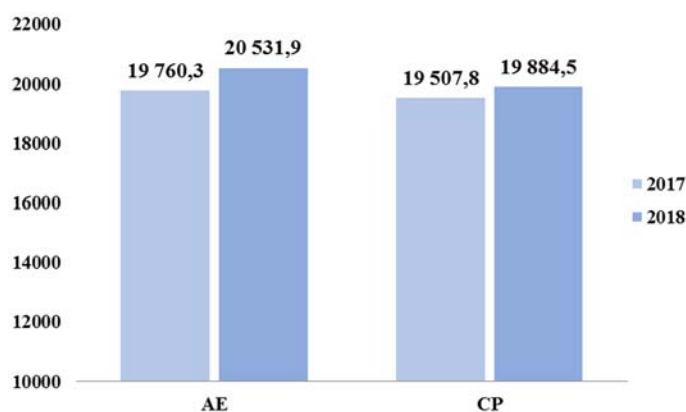
¹³ Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale, signé le 11 avril 2016, et le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale, signé le même jour.

¹⁴ Dont le montant est passé de 30 euros au 1^{er} janvier 2015 à 39 euros au 1^{er} juillet 2017.

conclu en décembre 2018, pour répondre aux attentes exprimées par les syndicats de police nationale dans le contexte de forte activité générée par le mouvement des « gilets jaunes », qui déploiera ses effets dès 2019, prévoit de nouvelles mesures de revalorisation indemnitaire¹⁵. Une prime de résultats exceptionnels sera aussi versée en 2019 au titre de ce surcroît d'activité.

L'exercice 2018 s'inscrit dans la continuité des précédents s'agissant de l'effort en matière de recrutement, tandis que les dépenses d'équipement reculent pour la première fois depuis 2012. Des interrogations persistent sur la viabilité à moyen terme des orientations choisies, tant la réalisation des objectifs paraît s'éloigner d'une trajectoire de dépenses soutenable, pour un surcroît d'efficacité opérationnelle encore incertain.

Graphique n° 2 : Exécution 2017-2018 (en M€)



¹⁵ Ce protocole devrait être étendu à la gendarmerie nationale.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Des modifications de périmètre mineures

Aucune mesure de débudgétisation n'affecte en 2018 les crédits de la mission *Sécurités* et les mesures de transfert adoptées en loi de finances initiale pour 2018 sont d'une incidence limitée, de 0,06 % des crédits de paiements ouverts (-12,4 M€ en CP).

Le mouvement le plus important concerne la montée en charge de la commission du contentieux du stationnement payant, qui donne lieu à un transfert de 4,9 M€ pour la police (AE et CP) au profit du programme 216- *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Par ailleurs, la reprise par le ministère de la justice des missions d'extraction et de transfèrement judiciaires, qui se poursuit en 2018, se traduit par un transfert de 3,7 M€ pour la gendarmerie et 2,3 M€ pour la police (AE et CP) au profit du programme 107- *Administration pénitentiaire*.

1.1.2 Une programmation marquée par l'importance des mesures nouvelles

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2018 étaient légèrement supérieurs à ceux ouverts en 2017, de 4 % en autorisations d'engagement et de 1,2 % en crédits de paiement, les mesures nouvelles constituant l'essentiel de cette évolution.

L'analyse du passage de la loi de finances pour 2017 à la loi de finances pour 2018 fait ressortir l'importance des mesures nouvelles, à hauteur de 383,4 M€ (en CP) pour l'ensemble de la mission.

En crédits hors titre 2, ces mesures sont principalement constituées des dépenses consacrées à l'immobilier (43,4 M€ en CP) et aux moyens mobiles (32,6 M€ en CP) de la gendarmerie, ainsi que des crédits ouverts pour l'acquisition d'avions multi-rôles dans le cadre du renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile (60,2 M€ en CP). Concernant les crédits de rémunération, les nouvelles mesures pérennes pesant sur les programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale* représentent près de 245 M€ (en CP) au total, traduisant l'effet du schéma d'emplois pour 2017 et l'impact des mesures catégorielles (*cf. infra*).

**Tableau n° 1 : Incidence des mesures nouvelles en loi de finances
initiale pour 2018**

<i>En M€ et en CP</i>	LFI 2017	Mesures de périmètre¹⁶	Évolution tendancielle	Mesures nouvelles	LFI 2018
Dépenses de T2 hors CAS- Pensions	10 222,1	-7,3	-16,5	201,0	10 399,3
<i>dont P161</i>	128,4	-0,1	0,8	3,7	132,8
<i>dont P152</i>	3 941,3	-1,5	-35,6	72,2	3 976,4
<i>dont P176</i>	6 152,4	-5,7	18,3	125,1	6 290,1
CAS- Pensions	6 417,6	-3,9	-27,1	47,9	6 434,5
<i>dont P161</i>	52,3	0	0,2	0,7	53,2
<i>dont P152</i>	3 329,7	-0,8	-44,9	17,9	3 301,9
<i>dont P176</i>	3 035,6	-3,1	17,6	29,3	3 079,4
Dépenses hors titre 2	2 875,2	-43,3	-47,3	134,5	2 919,0
<i>dont P207</i>	39,9	/	1,1	/	39,9
<i>dont P161</i>	327,0	-1,0	-40,0	60,2	346,2
<i>dont P152</i>	1 337,8	-55,3	0,0	64,3	1 346,7
<i>dont P176</i>	1 171,6	13,0	-8,4	10,0	1 186,2
Total mission	19 514,9	-54,5	-90,9	383,4	19 752,8

Sources : responsables de programme

Au sein des mesures nouvelles, faible est l'évaluation des économies structurelles (59,9 M€ en CP) ou non reductibles (13,8 M€ en CP) prises en compte pour l'établissement de la maquette budgétaire pour 2018. En effet, un certain nombre de mesures de rationalisation mises en œuvre en 2018 au sein de la mission, comme la poursuite de la réorganisation du maillage territorial dans la gendarmerie, le remplacement de gardes statiques par des gardes dynamiques ou le recours à l'externalisation dans la police¹⁷, ne donnent pas lieu à une évaluation des économies susceptibles

¹⁶ Et de transfert.

¹⁷ Notamment pour la maintenance du parc automobile, la fonction habillement, l'accompagnement social et le gardiennage de sites.

d'être réalisées et qui seraient présentées en atténuation du coût des mesures nouvelles.

Tableau n° 2 : Passage de la LFI pour 2017 à la LFI pour 2018

En M€ en CP	P152		P176		P161		P207
	HT2	T2*	HT2	T2*	HT2	T2*	HT2
Crédits LFI pour 2017 (en CP)	1337,8	7 271,0	1 171,6	9 188,0	327,0	180,7	38,8
+/- Mesures de périmètre et transferts	-0,7	- 2,3	13,0	-8,8	-1,0	-0,1	0
+/- Écart des attributions de produits et fonds de concours	0	0	0	0	0	0	0
+ Évolution tendancielle	-54,7	-80,6	-3,9	27,8	0	1,0	1,1
+ Dépenses exceptionnelles	0	0	10	8,0	0	0	0
+Nouvelles dépenses pérennes (dont rebasages)	73,6	90,1	0	174,4	60,2	4,4	0
-Économies non reductibles	-9,3	0	-4,5	0	0	0	0
-Économies structurelles	0	0	0	-19,9	-40,0	0	0
= crédits LFI pour 2018 (en CP)	1 346,7	7 278,3	1 186,2	9 369,5	346,2	186,0	39,9

Sources : responsables de programme

* Contributions au CAS- Pensions comprises

Si l'augmentation des crédits hors dépenses de rémunération est plus particulièrement marquée en autorisations d'engagement (+ 19,2 %), leur progression en crédits de paiement (+ 1,4 %) se rapproche de celle des crédits de titre 2 (+ 1,2 %). La plus forte progression concerne les autorisations d'engagement ouvertes au profit du programme 161- *Sécurité civile*, qui augmentent de 127 % pour les crédits hors titre 2, en raison de l'acquisition d'avions multi-rôles destinés à renouveler la flotte aérienne (cf. *infra*).

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

En Md€	2017		2018		Évolution 2018/2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 152	8,81	8,61	8,89	8,63	0,9 %	0,2 %
Titre 2	7,27	7,27	7,28	7,28	0,1 %	0,1 %
Hors titre 2	1,54	1,34	1,61	1,35	4,5 %	0,7 %
P 176	10,49	10,36	10,84	10,56	3,3 %	1,9 %
Titre 2	9,19	9,19	9,37	9,37	2,0 %	2,0 %
Hors titre 2	1,30	1,17	1,47	1,19	13,1 %	1,7 %
P 161	0,47	0,51	0,85	0,53	80,9 %	3,9 %
Titre 2	0,18	0,18	0,19	0,19	5,6 %	5,6 %
Hors titre 2	0,29	0,33	0,66	0,34	127,6 %	3,0 %
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	19,81	19,51	20,62	19,75	4,1 %	1,2 %
Titre 2	16,64	16,64	16,84	16,84	1,2 %	1,2 %
Hors titre 2	3,17	2,87	3,78	2,91	19,2 %	1,4 %

Sources : LFI pour 2018

1.1.3 Une programmation partiellement déséquilibrée

Contrairement aux exercices antérieurs, la programmation soumise au visa respecte globalement les crédits disponibles. L'augmentation des crédits ouverts, notamment au titre des mesures nouvelles, assortie d'un taux de mise en réserve réduit par rapport à 2017, permet ainsi à la mission de revenir à une programmation plus équilibrée.

Toutefois, des éléments importants de déséquilibre subsistent pour les dépenses de personnel de la police nationale, ainsi que les crédits hors titre 2 de la sécurité civile.

Pour le programme 152- Gendarmerie nationale :

Le schéma d'emplois initial du programme était fixé à 459 ETP. Après prise en compte des transferts et des ajustements techniques¹⁸, le schéma d'emplois prévisionnel s'établissait à 471 ETP. La prévision de consommation moyenne annuelle du plafond s'élevait à 98 848 ETPT, inférieure de 1 920 emplois par rapport au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2017 (100 768 ETPT). La prévision de dépense correspondante, s'élevant à 7 333,1 M€, était légèrement inférieure au montant des crédits disponibles, déduction faite de la réserve de précaution (7 333,9 M€¹⁹).

Pour les dépenses hors titre 2, la prévision de consommation s'établissait à 1 597 M€ en autorisations d'engagement et à 1 342 M€ en crédits de paiement, soit le montant des ressources disponibles après application du gel de précaution. Le respect par la programmation des crédits disponibles a été rendu possible en positionnant la réserve de précaution sur les moyens mobiles (25 M€), l'équipement (17,1 M€ en AE et en CP) ainsi que les dépenses informatiques (6 M€ en AE et en CP). En outre, la programmation des crédits prenait en compte à hauteur de 13 M€ la résorption de la « dette loyers », pour fin 2017 près de 110 M€ en AE et 90 M€ de CP. Cet effort était financé par une réduction des crédits consacrés à la gendarmerie mobile (1 M€ en AE et 4 M€ en CP), à la gestion du parc immobilier (6 M€ en AE et 3 M€ en CP) ainsi qu'à l'achat de véhicules (6 M€ en AE et en CP).

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

Pour le programme 176- Police nationale :

Le schéma d'emplois initial s'établissait à 1 376 ETP, dont 1 500 ETP dans le cadre du plan présidentiel, diminués de 67 ETP au titre des suppressions d'emplois et de 57 ETP transférés vers d'autres programmes. La prévision de consommation qui en résultait (149 093 ETPT) était inférieure de 1 615 ETPT au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale (150 708 ETPT).

La dépense correspondante, de 9 339 M€, excédait les crédits disponibles de près de 24 M€, hors contributions au CAS- *Pensions*, alors que, simultanément, la prévision de consommation des crédits affectés au

¹⁸ Parmi lesquels le transfert entrant de 59 ETP au titre de la création en septembre 2018 du peloton spécialisé de protection de la gendarmerie (PSPG) de Cadarache (13), chargé de la protection de sites nucléaires.

¹⁹ En comptabilisant des fonds de concours et attributions de produits pour 92 M€.

CAS- *Pensions* présentait une sous-exécution de 10 M€, sans que ce reliquat ne soit fongible. En particulier, la prévision de dépenses évaluait le coût de l'indemnité compensatrice de CSG ainsi que des mesures catégorielles à un niveau inférieur à la budgétisation du projet de loi de finances²⁰.

L'absence d'équilibre de la programmation des crédits de titre 2 du programme a conduit le CBCM à refuser de viser le DPGCEP.

La prévision de dépenses hors titre 2 du programme s'établissait à 1 509 M€ en AE et à 1 181 M€ en CP. Ces dépenses s'établissaient au même montant que les crédits disponibles après application des mesures de régulation, en tenant compte de la prévision de fonds de concours et d'attribution de produits, ainsi que des reports. En outre, le responsable du programme opérait un effort supplémentaire par la mise en place d'une réserve pour aléas de gestion de 2 % (26,7 M€ en AE et 23,4 M€ en CP), appliquée dans les mêmes conditions que la réserve de précaution, soit hors action sociale et subventions versées aux opérateurs.

La programmation des crédits hors titre 2 du programme a recueilli un avis favorable du CBCM.

Pour le programme 161- Sécurité civile :

La prévision de schéma d'emplois du programme était conforme au schéma initial, de 35 ETP. Le plafond d'emplois prévisionnel (2 413 ETPT) respectait celui fixé en loi de finances initiale (2 483 ETPT). La prévision de dépense correspondante respectait le montant des crédits disponibles (185 M€).

En revanche, les prévisions de dépenses hors titre 2, si elles respectaient optiquement la prévision de ressources disponibles (672,9 M€ en AE, 351,2 M€ en CP), s'accompagnaient d'une réserve pour aléas de gestion très limitée par rapport aux besoins opérationnels du programme, soit 9,5 M€ en AE et 2,5 M€ de CP. Le niveau de la réserve pour aléas de gestion, qui ne laissait qu'une faible marge de manœuvre, paraissait paradoxal dans la mesure où la prévision de dépenses de fonctionnement courant et opérationnel reposait sur un scénario de basse intensité de la saison feux. En outre, l'écart entre les crédits prévus en loi de finances

²⁰ L'indemnité compensatrice de CSG était évaluée à 50 M€ HCAS dans les documents de programmation, contre 55 M€ HCAS budgétés par amendement. De même, les mesures catégorielles énumérées par le DPGCEP étaient évaluées à 30,5 M€, au lieu de 61,8 M€ au PLF 2018, en raison du report à 2019 des effets du protocole PPCR.

initiale pour l'acquisition d'aéronefs et le coût réel à la notification²¹ ne se traduisait pas par une amélioration des marges de manœuvre supplémentaires et constituait un pur « effet d'aubaine ». Par ailleurs, les risques contentieux liés à la dépollution de sites n'étaient pas budgétés bien que, selon le responsable de programme, aucun litige n'ait donné lieu à paiement en 2018. D'autres risques majeurs, comme le renchérissement des achats de véhicules et d'habillement sous l'effet de nouvelles normes, n'étaient pas documentés.

Pour ce programme, le CBCM a émis un avis favorable sur la programmation des crédits hors titre 2, assorti toutefois de très fortes réserves au regard des hypothèses opérationnelles soutenant la programmation, ainsi que de l'effet d'aubaine observé pour le marché d'aéronefs.

Pour le programme 207- Sécurité et éducation routières :

La prévision de dépenses hors titre 2 du programme 207- *Sécurité et éducation routières* (39,5 M€ en AE et 38,7 M€ en CP) était égale au montant des crédits disponibles après régulation, conduisant le CBCM à émettre un avis favorable sur cette programmation.

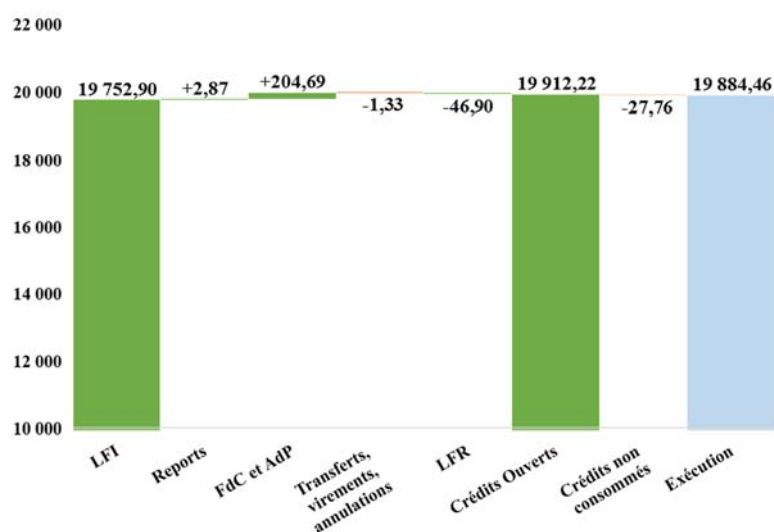
Ces constats amènent la Cour à reconduire, tout en la reformulant, sa recommandation tenant à l'établissement d'une programmation qui comprenne l'ensemble des besoins inéluctables connus. Comme en 2017, l'exécution 2018 n'a pas été exempte de tensions, portant notamment sur les crédits de masse salariale, témoignant ainsi des défauts de la programmation initiale (cf. 1.3).

Recommandation n° 1 : Établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-estimations de la dépense, en particulier pour les crédits de personnel.

²¹ Après notification du marché en janvier 2018, 370,37 M€ en AE et 34,36 M€ en CP ont été affectés pour 2018, contre 404,1 M€ en AE et 61,4 M€ en CP prévus en loi de finances.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en Md€)



1.2.1 Une réserve de précaution en baisse mais encore largement mobilisée

Pour l'exercice 2018, 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 3 % pour les autres crédits, contre 8 % en 2017.

En contrepartie de l'abaissement du taux de mise en réserve de 8 à 3 %, les crédits ont dû être programmés en considérant que la réserve ne sera pas dégelée, contrairement à la pratique qui prévalait les années précédentes. La réserve a été en conséquence positionnée sur des dépenses présentant un caractère prévisible, telles que le fonctionnement courant et les loyers. Le positionnement de la mise en réserve sur des dépenses pilotables participe à l'effort de sincérisation souhaité par la Cour.

Les responsables des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale* ont respecté l'effort de sincérisation en faisant porter le gel sur les moyens mobiles, l'équipement et les SIC et en

exonérant de la réserve de précaution le fonctionnement courant et, dans le cas de la gendarmerie, l'immobilier. Cette répartition constitue un progrès par rapport aux années précédentes.

S'agissant du programme 161- *Sécurité civile*, l'application d'un taux de mise en réserve de 5,2 % à la participation à l'École nationale supérieur des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) a permis d'exonérer de gel la participation aux dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Outre l'abaissement du taux de mise en réserve, l'exercice 2018 n'a pas connu les annulations massives de l'année 2017 (254,6 M€ en AE et 213,5 M€ en CP). En l'absence de décret d'avance, les annulations sont intervenues en fin de gestion, par le biais de la loi de finances rectificative, et n'ont concerné que les crédits mis en réserve. Par ailleurs, les mesures de surgel ont été limitées sauf pour le programme 161- *Sécurité civile* (cf. *infra*). Aucun report n'a fait l'objet de surgel.

Les montants rendus libres pour emploi se sont établis, dans la gendarmerie nationale, à 55 % des crédits de paiement mis en réserve et à 57 % de ceux-ci dans la police nationale, contre respectivement 40 % et 38 % en 2017. La hausse de la part des crédits restitués s'explique à la fois par la baisse des montants annulés en gestion et par les dégels imposés par le dépassement des dépenses de personnel de ces deux programmes.

Tableau n° 4 : Évolution 2018 de la réserve de précaution de la mission *Sécurité* (T2 et HT2)

En M€	152		176		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Gel initial sur LFI	84,5	76,8	90,6	82,0	19,2	9,6	1,2	1,2	195,5	169,6
Surgels	3,5	3,5	0	0	42,1	26,7	0	0	45,6	30,2
Annulations prises sur la réserve en cours de gestion	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dégels pour emploi	19,9	43,9	46,4	46,4	14,2	6,0	0	0	80,5	96,3
Dégels pour annulation en LFR	48,1	16,4	43,8	35,2	42,5	25,7	1,2	1,2	135,6	78,5
Solde	20,0	20,0	0,4	0,4	4,6	4,6	0	0	25,0	25,0
% d'annulation	54,7%	20,4%	48,3%	42,9%	69,3%	70,8%	100%	100%	56,2%	39,3%
% de restitution	22,6%	54,7%	51,2%	56,6%	23,2%	16,5%	0%	0%	33,4%	48,2%

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

Le programme 152- *Gendarmerie nationale* a bénéficié d'un dégel de l'intégralité de la réserve placée sur le titre 2 hors contribution employeur au CAS- *Pensions*, soit 19,9 M€, début décembre 2018 pour couvrir ses besoins en crédits de rémunération. Les crédits de rémunération du CAS- *Pensions* ont quant à eux fait l'objet d'un surgel à hauteur de 3,5 M€, mais n'ont pas été annulés en fin de gestion.

S'agissant des crédits autres que ceux de rémunération, 24,0 M€ de CP ont été mobilisés sur la réserve en fin de gestion afin de financer des achats de véhicules. Les crédits restants, soit 48,1 M€ d'AE et 16,4 M€ de CP, ont été annulés en LFR.

Le programme 176- *Police nationale* a bénéficié en fin de gestion d'un dégel de l'intégralité de la réserve portant sur les crédits de rémunération, soit 31,5 M€ (hors CAS).

Les crédits hors titre 2 du programme 161- *Sécurité civile* ont été « surgelés » à hauteur de 32,7 M€ en AE et 17,3 M€ en CP en début de gestion²², auquel s'est ajouté un surgel des crédits de rémunération en fin de gestion à hauteur de 6,7 M€ hors CAS- *Pensions* et de 2,7 M€ pour le CAS- *Pensions*. Le surgel des crédits hors titre 2 est justifié par les économies réalisées sur le marché d'acquisition d'avions multi-rôles.

Le programme 161- *Sécurité civile* a aussi bénéficié d'un dégel partiel de la réserve de crédits hors titre 2, à hauteur de 14,2 M€ d'autorisations d'engagement et 6,0 M€ de crédits de paiement. Ces crédits ont été mobilisés pour financer des besoins en matière de maintien en condition opérationnelle des moyens aériens, d'infrastructures de transmission (ANTARES notamment) et de crédits d'extrême urgence au profit des inondations dans l'Aude.

L'exercice 2018 a été marqué par l'abaissement du taux de mise en réserve, et les responsables de programme ont appliqué les mesures de gel initial sur des dépenses pilotables. Il en résulte une gestion moins sujette aux mesures de régulation budgétaire.

²² Tamponné du 28 février 2018.

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 baisse bénéficiant principalement à la police nationale

Les reports (68,7 M€ en AE) ont diminué de moitié par rapport à 2017 (125,4 M€ en AE) et ne représentent plus que 0,3 % des autorisations d'engagement disponibles.

Le programme 176- *Police nationale* contribue à titre principal aux reports d'autorisations d'engagement, à raison de 51,4 M€ contre 60,1 M€ en 2017, tandis que les reports de crédits de paiement sont marginaux (0,3 M€). Il s'agit pour l'essentiel (51,0 M€) d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE).

Dans la gendarmerie, 6,6 M€ d'AE et 0,1 M€ de CP, correspondant pour l'essentiel à des AENE, principalement affectées à des opérations immobilières domaniales, ont été reportés.

Le programme 161- *Sécurité civile* a bénéficié de 9,9 M€ de reports d'AE en 2018, essentiellement constituées d'AENE. Les crédits de paiement reportés sur 2018, à raison de 2,2 M€, sont issus d'un incident technique de *CHORUS* intervenu en fin de gestion et sont destinés à couvrir des dépenses de maintien en condition opérationnelle des avions.

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

Les fonds de concours et les attributions de produits s'élèvent à 204,7 M€ en 2018 (en AE et en CP), en augmentation par rapport à 2017 (164 M€).

Le montant des fonds de concours perçus par le programme 152- *Gendarmerie nationale* (8,8 M€ en AE et en CP) s'établit à un niveau supérieur à celui attendu (4,8 M€). Les attributions de produits s'élèvent à 134,1 M€ (en AE et en CP), dont 90,1 M€ en crédits de rémunération provenant de prestations effectuées au profit d'entreprises publiques ou parapubliques (EDF, Banque de France, SNCF) et 33,8 M€ en autres crédits provenant de ces mêmes prestations.

Le programme 176- *Police nationale* a bénéficié de fonds de concours à hauteur de 29,1 M€, en augmentation de 80 % par rapport à 2017, et s'établissant à un niveau supérieur à celui programmé (11,5 M€). L'essentiel des crédits proviennent de trois fonds de concours : la participation de l'Union européenne au fonctionnement de la police

nationale²³ (10,4 M€), la participation des acteurs publics et privés à la lutte contre l'insécurité²⁴ (8,9 M€) et la participation au financement de divers travaux d'équipement²⁵ (8,8 M€). Les attributions de produits, qui s'établissent à 16,9 M€, proviennent pour l'essentiel de services d'ordres indemnisés (14,6 M€).

Pour le programme 161- *Sécurité civile*, le montant des fonds de concours perçus (15,3 M€ en AE et en CP) est proche de celui attendu (16,7 M€). Le différentiel est principalement imputable aux retards des contributions partenaires de la sécurité civile aux frais de fonctionnement du projet ANTARES.

1.2.2.3 Des virements et des transferts d'une incidence marginale

Déjà peu importants en 2017 (11,9 M€ en AE et 9,8 M€ en CP), les décrets de virement ou de transfert intervenus en 2018 ont eu une incidence marginale sur les crédits disponibles. Les autorisations d'engagement de la mission ont été augmentées de 1,5 M€ par les décrets de virement ou de transfert tandis que les crédits de paiement ont diminué de 1,3 M€.

²³ Ce fonds de concours bénéficie de rattachements aux Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Fonds européen pour le retour (FR), Fonds de sécurité intérieure (FSI) ainsi qu'aux fonds Frontex, OLAF et Eurojust.

²⁴ L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) sont les principaux contributeurs. Elles financent des projets d'acquisition d'équipements. L'importance du versement de l'AGRASC au fonds de concours s'explique par le fait que la subvention 2017, versée trop tardivement, a été rattachée à l'exercice 2018.

²⁵ Ce fonds de concours reçoit les contributions du conseil régional d'Île-de-France aux programmes immobiliers de la police nationale dans la région.

Tableau n° 5 : Mouvements 2018 des crédits de la mission

En M€	176		152		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	10 841,92	10 555,80	8 880,66	8 625,01	853,76	532,27	39,83	39,83	20 616,17	19 752,90
LFR	- 12,22	- 3,63	- 48,07	- 16,40	- 42,47	- 25,68	- 1,20	-1,20	- 103,95	- 46,90
Total des mouvements de crédits, dont :	99,56	45,74	153,58	147,08	20,87	13,4	0,85	0	274,87	206,22
Reports	51,36	0,34	6,61	0,13	9,86	2,39	0,85	0	68,69	2,87
Virements	-3,07	-2,49	2,07	2,05	- 1,96	- 1,96	/	/	- 2,96	- 2,40
Transferts	5,05	1,67	2,00	2,00	- 2,59	- 2,59	0	0	4,45	1,06
Décrets d'avance	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Décrets d'annulation	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Fonds de concours	29,07	29,07	8,85	8,85	15,38	15,38	0	0	53,30	53,30
Attributions de produits	17,15	17,15	134,05	134,05	0,18	0,18	0	0	151,39	151,39
Total des crédits disponibles	10 929,27	10 597,91	8 986,17	8 755,69	832,17	520,00	39,48	38,64	20 787,09	19 912,22
<i>Rappel des crédits disponibles 2017 à périmètre constant</i>									19 878,04	19 547,17
Crédits consommés	10 808,82	10 595,75	8 916,24	8 734,98	768,51	515,10	38,28	38,64	20 531,85	19 884,46
Solde	120,45	2,16	69,93	20,71	63,65	4,89	1,20	0	255,24	27,76

Source : CHORUS

1.2.2.4 Des annulations limitées intervenues en fin de gestion

En l'absence de décret d'avance, les annulations sont, contrairement à l'année 2017, intervenues uniquement en fin de gestion, à la suite de la loi de finances rectificative du 11 décembre 2018. Le montant total des annulations s'élève à 135,6 M€ d'AE et 78,5 M€ de CP, contre respectivement 288,5 M€ et 243,9 M€ en 2017.

Ont été annulés, hors titre 2, 48,1 M€ d'AE et 16,4 M€ de CP sur le programme 152- *Gendarmerie nationale*, ainsi que 1,2 M€ en AE et CP sur le programme 207- *Sécurité et éducation routières*.

Sur le programme 161- *Sécurité civile*, en plus des 36,7 M€ d'AE et 20,0 M€ de CP hors titre 2 annulés, la loi de finances rectificative a annulé 5,7 M€ de titre 2 (HCAS).

S'agissant du programme 176- *Police nationale*, l'intégralité de la réserve hors titre 2, soit 43,8 M€ d'AE et 35,2 M€ de CP, a été annulée tandis que 31,6 M€ ont été ouverts afin de compenser le dépassement de l'autorisation de dépense du titre 2 (*cf. infra*).

À l'exception du programme 161- *Sécurité civile* dont les crédits en titre 2 et hors titre 2 ont été « surgelés », les annulations portent uniquement sur des crédits mis en réserve initialement à hauteur de 3 %. Ces annulations ont notamment permis d'abonder la mission « *Asile, immigration, intégration* », répondant à une logique d'auto-assurance ministérielle.

**Tableau n° 6 : 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
Ouverture en LFR du 11 déc. 2018 <i>-dont titre 2</i>	0	0	31,6	31,6	0	0	0	0	31,6	31,6
			<i>31,6</i>	<i>31,6</i>					<i>31,6</i>	<i>31,6</i>
Annulations en LFR du 11 déc. 2018 <i>-dont titre 2</i>	48,1	16,4	43,8	35,2	42,5	25,7	1,2	1,2	135,6	78,5
					<i>5,7</i>	<i>5,7</i>			<i>5,7</i>	<i>5,7</i>
Solde des annulations et des ouvertures <i>-dont titre 2</i>	- 48,1	- 16,4	- 12,2	- 3,6	- 42,5	- 25,7	- 1,2	- 1,2	- 104,0	- 46,9
			<i>31,6</i>	<i>- 31,6</i>	<i>- 5,7</i>	<i>- 5,7</i>			<i>25,9</i>	<i>25,9</i>

Source : Cour des comptes d'après LFR.

En l'absence de décret d'avance, les seules annulations sont intervenues en loi de finances rectificative et uniquement sur des crédits mis en réserve.

1.2.1 Une fongibilité utilisée pour abonder les dépenses de fonctionnement au détriment de l'investissement

Le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, indique avoir utilisé la fongibilité des crédits pour financer des crédits de fonctionnement (titre 3) par des dépenses d'investissement (titre 5) à hauteur de 12,3 M€²⁶. Cette modification dans l'affectation des ressources en gestion est motivée par des retards dans la réalisation des supports juridiques d'achat, des changements de priorités opérationnelles ou des difficultés de programmation budgétaire tenant à la spécificité de certains matériels, notamment informatiques, expliquant la sous-exécution du titre 5 (cf. *infra*). Néanmoins, ces mouvements peuvent également être le signe d'une insuffisante précision de la programmation des crédits ou des référentiels budgétaires.

Le responsable du programme 161- *Sécurité civile* a également eu recours à la fongibilité des crédits pour exécuter en dépenses de fonctionnement certaines dépenses budgétées en dépenses d'investissement, telle que la partie non immobilisable des dépenses relatives à certains projets d'investissement comme le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), pour un montant total de 11,2 M€ (en CP). Les mouvements budgétaires ont aussi permis d'abonder les dépenses de fonctionnement relatives au maintien en condition opérationnelle (MCO) (+ 10,6 M€ en CP par rapport à la LFI) et les dépenses d'intervention relatives aux crédits d'extrême urgence (+ 4,6 M€ en CP), afin de compenser des reports de dépenses, issus de 2017, liées à l'ouragan IRMA et des dépenses supplémentaires engendrées par les inondations dans l'Aude.

Par ailleurs, le responsable du programme 176- *Police nationale* a fait usage de la fongibilité des crédits pour financer à l'aide du titre 5 des dépenses de fonctionnement (52,5 M€ en CP). Il s'agit de crédits initialement programmés sur des activités de maintenance lourde ou de construction (20 M€), de SIC (20 M€), de parc lourd (7,5 M€) et de police technique et scientifique (5 M€) exécutés en titre 3.

²⁶ Les dépenses de d'investissement ont aussi servi, mais de manière marginale (15 371 €) à financer des dépenses d'intervention (titre 6).

Aucun mouvement de fongibilité des crédits de titre 2 vers des crédits de hors titre 2 n'a été réalisé par les responsables de programme.

1.2.2 Un taux de consommation élevé

Le taux d'exécution des crédits disponibles est de 98,7 % des autorisations d'engagement et de 99,8 % des crédits de paiement, s'établissant à un niveau proche de celui de 2017 (99,4 % des AE et 99,8 % des CP).

Le solde plus important d'autorisations d'engagement, 255,2 M€ contre 117,7 M€ en 2017, peut s'expliquer par le recours à une loi de finances rectificative unique en fin de gestion, plutôt qu'à des mesures de régulation budgétaire en cours d'année.

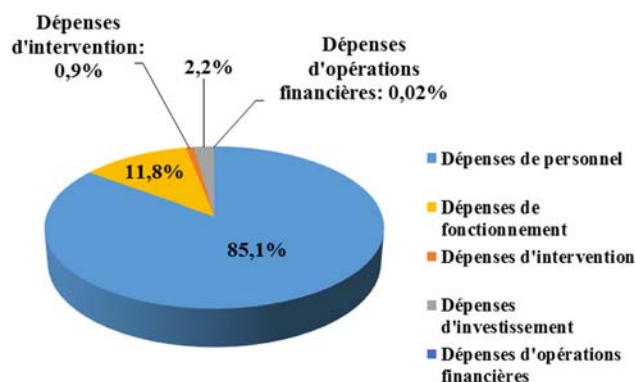
Tableau n° 7 : Consommation des crédits de la mission *Sécurités*

En M€	176		152		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	10 841,9	10 555,8	8 880,7	8 625,0	853,8	532,3	39,8	39,8	20 616,2	19 752,9
Total des crédits disponibles	10 929,3	10 597,9	8 986,2	8 755,7	832,2	520,0	39,5	38,6	20 787,1	19 912,2
<i>Rappel des crédits disponibles 2017 à périmètre constant</i>									19 878,0	19 547,2
Crédits consommés	10 808,8	10 595,7	8 916,2	8 735,0	768,5	515,1	38,2	38,6	20 531,9	19 884,5
Solde	120,4	2,2	69,9	20,7	63,7	4,9	1,2	0	255,2	27,8
Taux de consommation	98,8%	99,9%	99,2%	99,7%	92,3%	99,0%	96,9%	100%	98,7%	99,8%

Source : CHORUS

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Le poids prépondérant des dépenses de personnel au sein de la mission *Sécurités* (85 %) engendre un effet d'éviction des autres dépenses, notamment l'investissement, qui ne représente que 2,2 % des dépenses de la mission.

Graphique n° 4 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)

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

Les dépenses de rémunération représentent 85,1 % des crédits de la mission *Sécurité* exécutés en 2018, en croissance de 1,5 % en montant par rapport à 2017.

Tableau n° 8 : Exécution des crédits de rémunération* de la mission *Sécurité*

En CP et en M€	P 161	P 152	P176	Mission
2017	172,0	7 331,6	9 174,3	16 677,9
2018	175,2	7 348,7	9 400,8	16 924,7
Variation	1,9 %	0,2 %	2,5 %	1,5 %

Source : CHORUS

(*) Contribution au CAS- Pensions comprise

Le recrutement supplémentaire de 1 500 policiers et 500 gendarmes était prévu en 2018 au titre du plan présidentiel, qui doit conduire à augmenter de 10 000 emplois les forces de sécurité intérieure pour la période 2018-2022.

Le schéma d'emplois de la mission s'établissait à 1 870 ETP. Les crédits de rémunération ouverts pour le financer en loi de finances initiale pour 2018 progressaient de 1,2 % par rapport à 2017, à 16,84 Md€, dans

une proportion supérieure à celle du plafond d'emplois de la mission, fixé à 253 959 ETPT, en croissance de 0,9 % par rapport à 2017.

Tableau n° 9 : Structure de la variation des dépenses de personnel (hors CAS- Pensions) en 2018

<i>En M€</i>	<i>P152</i>	<i>P176</i>	<i>P161</i>	<i>Mission</i>
<i>Exécution 2017 hors CAS- Pensions</i>	3 986,4	6 144,9	122,3	10 253,6
<i>+/- Impact des mesures de transfert et de périmètre</i>	-1,5	-5,7	-0,1	-7,3
<i>- Débasage de dépenses atypiques</i>	-33,2	-41,0	-5,4	-80,1
<i>+/- Impact du schéma d'emplois 2017 (effet année pleine)</i>	-3,8	25,8	0,7	22,6
<i>+/- Impact 2018 du schéma d'emplois 2018</i>	0,9	17,1	0,9	18,9
<i>+ Mesures générales</i>	1,8	3,2	0,1	5,0
<i>+ Mesures catégorielles</i>	27,9	30,1	2,0	60,2
<i>+ GVT positif</i>	56,4	67,4	1,1	124,9
<i>- GVT négatif</i>	-68,4	-46,3	-1,6	-116,2
<i>Rebasage de dépenses atypiques</i>	0,2	45,9	5,8	52,4
<i>+/- Mesures diverses</i>	57,3	75,1	-0,6	131,6
<i>Total : Montant exécuté 2018</i>	4 024,1	6 316,6	125,1	10 465,8

Source : responsables de programme

1.3.1.1 La difficile réalisation du schéma d'emplois

Le schéma d'emplois réalisé en 2018 par la mission *Sécurités* (1 902 ETP) excède celui prévu en loi de finances initiale (1 870 ETP). De moindre ampleur que le schéma d'emplois réalisé en 2017, il se situe à un niveau intermédiaire en comparaison des schémas de plus faible envergure réalisés en 2014 et 2015, et du schéma en nette rupture de 2016 (4 730 ETP).

Tableau n° 10 : Évolution 2014-2018 de l'exécution des schémas d'emplois de la mission *Sécurités*²⁷

2014	2015	2016	2017	2018
971 ETP	773 ETP	4 730 ETP	2 299 ETP	1 902 ETP

Source : RAP 2014 à 2017 et responsables de programme

La réalisation du schéma d'emplois de 2018 est principalement imputable au programme 176- *Police nationale* (1 404 ETP), le programme 152- *Gendarmerie nationale* ayant réalisé un schéma d'emplois de moindre importance (463 ETP).

Dans la police nationale, la cible poursuivie par le programme était par ailleurs réduite de 164 ETP par rapport au schéma initial, en raison des transferts. Après l'apparition d'un risque de sous-exécution du schéma d'emplois en début d'année, du fait d'un nombre de sorties supérieur aux prévisions²⁸, la tendance s'inversait en cours d'exécution, en raison d'une moindre anticipation de sorties pour le corps d'encadrement et d'application. En conséquence, les recrutements de personnels techniques et administratifs, ainsi que de gardiens de la paix, ont dû être légèrement revus à la baisse (respectivement de 74 et 46 ETP). En définitive, le schéma d'emplois initial est dépassé de 28 ETP.

Dans la gendarmerie, le schéma d'emplois initial est légèrement sur-exécuté de 4 ETP.

Tableau n° 11 : Réalisation du schéma d'emplois de la mission *Sécurités*

	P 161		P 152		P 176		Mission
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Exécution
Sorties	413	463	11 695	10 880	7 414	9 248	20 591
<i>dont retraites</i>	<i>41</i>	<i>46</i>	<i>3 173</i>	<i>3 056</i>	<i>2 873</i>	<i>2 695</i>	<i>5 797</i>
Entrées	448	498	12 154	11 343	8 790	10 652	22 493

²⁷ À périmètre constant.

²⁸ Notamment dans la catégorie des adjoints de sécurité, des adjoints administratifs et des contractuels administratifs et techniques.

	P 161		P 152		P 176		Mission
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Exécution
Schéma d'emplois	35	35	459	463	1 376	1 404	1 902

Source : PAP et RAP 2018

La mise en œuvre du schéma d'emplois de la mission a nécessité un effort des filières de formation. L'exercice 2018 devait s'accompagner d'un retour à des cycles de formation plus longs, après la réduction de la durée de scolarité décidée en 2016 et 2017 pour faire face aux recrutements accrus²⁹, pour autant l'activité des écoles est restée sous tension.

En pratique, les adjoints de sécurité (ADS) constituent une part significative des recrutements en raison de la souplesse de gestion qu'autorise leur statut de contractuels, facilitant la réalisation du schéma d'emplois. À cet égard, l'arrêt des recrutements d'ADS en contrat d'accompagnement pour l'emploi (ADS-CAE) marque la fin d'une facilité de gestion, entraînant un surcoût pour le programme 176- *Police nationale*, sous-estimé pour 2018 de 7,6 M€³⁰ (cf. *infra*).

Par ailleurs, le schéma d'emplois de la mission pour 2018 intégrait le plan de substitution d'emplois de personnels actifs par des personnels civils, à raison de 500 ETP dans la police et 300 dans la gendarmerie³¹. Dans la police, l'économie prévue à ce titre s'est réalisée à hauteur de 1,7 M€ contre 1,9 M€ inscrits en loi de finances initiale. En année pleine, l'impact des substitutions est estimé par le programme à - 4,3 M€ (hors CAS), contre 5 M€ prévus en loi de programmation des finances publiques.

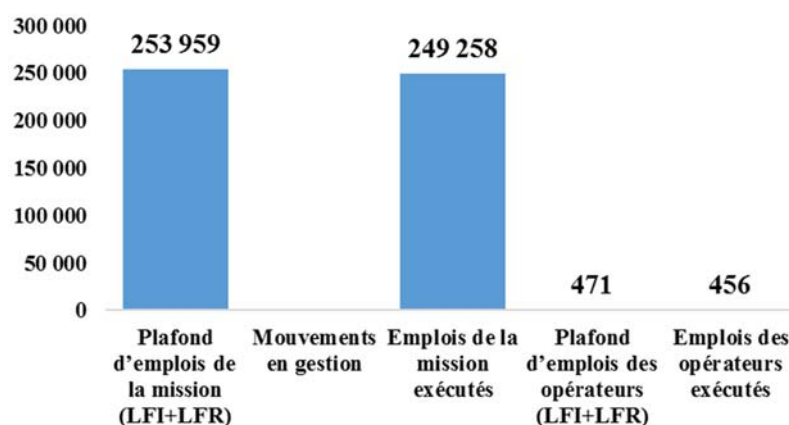
²⁹ En 2016 et 2017, les durées de scolarité avaient été réduites de 12 à 8 mois pour les gendarmes et de 12 à 9,5 mois pour les policiers.

³⁰ Le contrat CAE était exonéré des cotisations patronales et des allocations familiales et son coût pris en charge à hauteur de 70 % par les ministères sociaux (supporté par les crédits de la mission *Travail et emploi*). La conversion de 300 ADS-CAE en ADS « classiques » a été décidée en novembre 2017 (donnée : responsable de programme).

³¹ La programmation pluriannuelle de la mission prévoit une cible globale de 4 000 substitutions pour la période 2018-2022 (500 par an pour la police et 300 par an pour la gendarmerie), afin de mobiliser les personnels de catégorie active et les militaires en priorité sur les missions où leurs prérogatives particulières sont indispensables.

1.3.1.2 Des écarts persistants avec le plafond d'emplois voté

**Graphique n° 5 : Plafond d'emplois et exécution
(en ETPT pour la mission et ses opérateurs)**



Le plafond d'emplois de la mission *Sécurités* exécuté, représentant 249 258 ETPT, est inférieur de 4 701 ETPT à celui fixé en loi de finances initiale. La persistance de cet écart en 2018 était prévisible dès lors que l'augmentation du plafond d'emplois de la mission *Sécurités* par rapport à 2017, de 2 238 ETPT, ne pouvait être atteinte par la réalisation d'un schéma d'emplois fixé à 1 870 ETP et alors qu'une majorité des recrutements intervient en cours d'année. L'écart entre plafonds d'emplois voté et exécuté se dégrade même par rapport à 2017, tout en restant inférieur au niveau atteint en 2016 (-5 413 ETPT). Le plafond d'emplois exécuté diminue ainsi de 193 ETPT par rapport à 2017 alors que le plafond voté augmentait dans le même temps de 2 238 ETPT.

Tableau n° 12 : Évolution du plafond d'emplois

En ETPT		2016	2017	2018
Plafond LFI	P 152	99 790	100 192	100 768
	P 176	147 076	149 079	150 708
	P 161	2 402	2 450	2 483
	Mission	249 268	251 721	253 959
Exécution	P 152	96 036	98 924	99 251
	P 176	145 570	148 116	147 563
	P 161	2 379	2 411	2 444
	Mission	243 985	249 451	249 258
Écart entre le plafond et l'exécution		-5 283	-2 270	-4 701

Source : PAP et RAP 2018

L'écart par rapport au plafond d'emplois voté est plus sensible dans la police (-3 145 ETPT) que dans la gendarmerie (-1 517 ETPT). Dans la police, l'utilisation de données *Chorus*, et non plus celles issues du SIRH ministériel, explique en partie la sous-exécution du plafond d'emplois en 2018³².

Par ailleurs, la relative sous-consommation des emplois dans la police et la gendarmerie nationales est notamment imputable au décalage des incorporations, décidé en cours d'année 2018 afin de faire face aux tensions dans l'exécution des crédits de masse salariale (*cf. infra*). S'il est proche de son niveau structurel, l'écart persistant constaté entre l'autorisation initiale et l'exécution de ces plafonds d'emplois n'en altère pas moins la lisibilité de l'information budgétaire.

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022³³, des

³² Dans le suivi de la consommation de ses emplois, la DGPN prend en compte les recrutements payés par des avances, qui ne sont pas comptabilisés dans *Chorus*. Cette méthode de comptabilisation contribue à expliquer l'écart entre les données du responsable de programme (150 143 ETPT) et celles de la direction du budget.

³³ Selon cet article de la LFPF, à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiales, spécialisé par ministère, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

mesures d'ajustement sont nécessaires afin de rapprocher le plafond d'emplois voté en loi de finances de celui effectivement susceptible d'être exécuté par la mission. La Cour reconduit sa précédente recommandation en la matière³⁴.

Recommandation n° 2. Afin de réduire les écarts constatés, rapprocher progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la police et de la gendarmerie nationales d'ici 2022, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

1.3.1.3 Une tension accrue sur les crédits de personnel

L'exécution 2018 des crédits de titre 2 a été marquée par une aggravation des tensions, déjà récurrentes pour les deux principaux programmes de la mission.

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, l'insuffisance de crédits était évaluée lors du premier compte-rendu de gestion à 19,4 M€ (hors CAS- *Pensions*). Puis, malgré le dégel intégral de la réserve de précaution portant sur les crédits de titre 2 hors CAS- *Pensions* à hauteur de 19,9 M€, la gendarmerie a dû résoudre, selon le responsable de programme, une impasse globale de 43 M€ sur les dépenses de rémunération. L'apparition du besoin de financement était liée principalement à la sous-estimation des dépenses générées par l'impact du glissement vieillesse-technicité de la gendarmerie, le rétablissement du jour de carence, l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG et la revalorisation de l'IJAT³⁵.

Ces dépenses ont été couvertes par le décalage du calendrier des incorporations, assorti d'une réduction de la durée de formation initiale (- 15 M€), ainsi que par une diminution des crédits alloués à la réserve opérationnelle (- 28 M€). Le ministre de l'intérieur ayant souhaité le maintien d'une mobilisation significative des réservistes, il a été décidé,

³⁴ Les dispositions de l'article 11 de la LPFP se sont d'ores et déjà traduites, dans le plafond ministériel d'autorisation d'emplois pour 2019, par un abattement de 480 ETPT, dont 269 positionnés sur le programme 152- *Gendarmerie nationale*.

³⁵ Chiffrage comparable à celui repris dans le rapport IGF / IGA « *Respect des plafonds de masse salariale* » (janvier 2019). Pour la direction du budget, l'ensemble de ces facteurs ne permettent pas toutefois, à eux seuls, d'expliquer ce dérapage.

dès l'été 2018, que leur rémunération serait différée à l'exercice 2019 à hauteur de 19 M€, en contradiction avec le principe d'annualité de l'autorisation budgétaire. En outre, l'impasse rencontrée en 2018 par la gendarmerie pourrait encore être majorée de 32,5 M€, au regard du report de charge à due concurrence apparu sur le début de gestion 2019³⁶.

Concernant le programme 176- *Police nationale*, malgré des crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale pour 2018 en augmentation de 200 M€ par rapport à l'exécution de 2017³⁷, le CBCM, constatant, dès le DPGECP de février, une insuffisance de crédits disponibles de 61 M€ (hors CAS- *Pensions*) pour financer les recrutements de gardiens de la paix, refusait de viser l'ouverture des concours correspondants³⁸. Afin de ne pas compromettre la réalisation des engagements gouvernementaux en matière de créations d'emplois dans la police nationale, le ministre chargé du budget a expressément autorisé le CBCM à viser l'ensemble des mesures de recrutement qui lui étaient soumises³⁹.

Le risque de dépassement de l'autorisation budgétaire après dégel de la réserve de précaution, évalué à 29,4 M€, conduisait à l'adoption de mesures d'économies en cours d'année à travers l'activation de quatre leviers : le décalage des recrutements en fin d'année 2018 (-13,6 M€) ; la diminution de la mobilisation des crédits affectés à la réserve civile (- 9,2 M€) ; la moindre consommation de la prime de résultats exceptionnels accordée en fin d'année (- 4,4 M€) ; la plus faible dépense liée aux astreintes (- 1,7 M€).

Malgré ces économies et l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative (*cf. supra*), une sur-exécution de 25,1 M€ (hors CAS- *Pensions*) par rapport à la loi de finances initiale n'a pas pu être évitée. Ce dépassement de l'autorisation budgétaire s'explique par la sous-budgétisation de plusieurs facteurs de dépenses en loi de finances, pour un montant total estimé par le responsable de programme à 54 M€ (hors CAS- *Pensions*). Comme dans la gendarmerie, les sous-budgétisations affectent les dépenses salariales liées à des mesures indemnitaires ou des décisions

³⁶ Source : direction du budget.

³⁷ 9 174,3 M€ exécutés en 2017 (en AE et en CP). Données *CHORUS*.

³⁸ Conformément aux dispositions de l'article 92 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

³⁹ Autorisation obtenue le 16 mars 2018, valable jusqu'au 30 juin 2018, puis de nouveau le 15 juillet 2018, valable jusqu'à la fin de la gestion.

interministérielles, évaluées respectivement de 18,9 M€⁴⁰ et 10,1 M€⁴¹. L'impact du glissement vieillesse-technicité ainsi que la consommation des comptes épargne-temps se trouvent également supérieurs aux montants prévus en loi de finances, respectivement à hauteur de 5,1 M€ et 4,3 M€. Enfin, les faiblesses attribuables à l'outil de construction budgétaire auraient aggravé l'insuffisance des crédits ouverts pour 13 M€, selon le responsable de programme⁴².

Au total, parmi les facteurs de sous-budgétisation, la part des erreurs de prévision et des mesures interministérielles incorrectement prises en compte est prépondérante, s'établissant à près de 85 % pour chacun des deux programmes 176- *Police nationale*, et 152- *Gendarmerie nationale*⁴³.

L'exécution des crédits de masse salariale a été marquée en 2018 par d'importantes tensions. L'examen fait apparaître des sous-budgétisations s'élevant à près de 100 M€ pour ces deux programmes. Les difficultés rencontrées appellent de la part des responsables de programme ainsi que du responsable de la fonction financière ministérielle : un meilleur dialogue avec la direction du budget ; un renforcement et une harmonisation des outils de prévision budgétaire, et un suivi plus fin en cours de gestion de l'exécution des crédits de titre 2. Les responsables de programme indiquent avoir d'ores et déjà engagé des travaux avec le RFFIM et la direction du budget afin de renforcer le suivi de l'exécution des crédits de rémunération.

Toutefois, au-delà des défaillances techniques et des sous-estimations de dépenses, l'exécution tendue des crédits de rémunération en 2018 témoigne d'abord de la difficulté grandissante pour la mission *Sécurités* à concilier croissance des emplois et revalorisation salariale avec des plafonds de crédits s'inscrivant dans une trajectoire de dépenses nécessairement moins dynamique.

⁴⁰ Complément de fidélisation (6,7 M€), ICSS (2,2 M€), IRE (2,5 M€), compensatoire CSG (3,8 M€), IJAT (1,9 M€), rattrapage des nuits, dimanche et jours fériés (1,8 M€).

⁴¹ Arrêt des ADS en contrat d'accompagnement pour l'emploi (7,6 M€) et rétablissement du jour de carence (2,5 M€).

⁴² Cette hypothèse n'est pas partagée par la direction du budget qui ne conteste, toutefois, ni les autres facteurs d'écart à la prévision pour le programme 176- *Police nationale*, ni le montant total de cet écart.

⁴³ Rapport IGF / IGA « *Respect des plafonds de masse salariale* », janvier 2019. La principale autre source d'écart à la hausse de la dépense réside dans les mesures nouvelles prises après la LFI, qui pèsent pour 8,6 % des sous-budgétisations de la police, et 3,6 % de celles de la gendarmerie.

1.3.1.4 Des mises à disposition gratuites de personnel qui perdurent

En 2017, 4 819 fonctionnaires et militaires étaient mis à la disposition d'organismes tiers, dont 140 à titre gratuit. Malgré la recommandation de la Cour demandant qu'il soit mis un terme à ces situations lorsqu'elles ne sont pas conformes à la réglementation, cette situation n'évolue que lentement en 2018.

Tableau n° 13 : Effectifs de la mission mis à disposition

	P161		P152		P176		Mission	
	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites
2017	0	3	4 551	46	128	91	4 679	140
2018	0	3	4 471 ⁴⁴	39	196	92	4 667	134

Source : responsables de programme

Le nombre des personnels de la mission mis à disposition diminue de 18 ETP par rapport à 2017, dont six pour les mises à disposition gratuites.

Dans la gendarmerie, près d'un quart des mises à disposition gratuites, consenties au profit d'associations d'élus, d'organismes sociaux de la gendarmerie et d'une fondation, n'entrent pas dans le cadre des dérogations possibles au principe de rémunération. Le responsable de programme indique que les nouvelles mises à disposition de personnel font à présent l'objet de conventions payantes.

Dans la police nationale, 92 agents sont concernés pour un coût salarial supporté de 8,5 M€. Parmi les bénéficiaires de ces mises à disposition gratuites figurent certains ministères, l'Assemblée nationale et les services du Premier ministre (à hauteur de 16 ETP), les institutions européennes (38 ETP) mais également la présidence du club de tir « Foch-Etoile ». Quant à Interpol, qui bénéficie de 17 ETP mis à disposition à titre gratuit, il est rappelé que les dérogations au principe de rémunération des

⁴⁴ 1 368 en ne comptant que les mises à disposition sous plafond d'emplois du programme 152- *Gendarmerie nationale* (donnée : responsable de programme). En effet, plus de 2 500 gendarmes (gendarmerie maritime et gendarmerie de l'air) sont restés affectés au ministère des armées à la suite de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

mises à disposition ont vocation à cesser s'agissant d'une « *organisation internationale intergouvernementale* »⁴⁵.

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

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

Recommandation n° 3. Poursuivre la résorption des mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes.

1.3.2 Des dépenses de fonctionnement supérieures à la programmation initiale

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement (*cf. infra*) représentent 11,8 %⁴⁶ des crédits de la mission *Sécurités* exécutés en 2018.

Après une progression de 4 % entre 2016 et 2017, les crédits de paiements de titre 3 de la mission *Sécurités* ouverts en loi de finances initiale pour 2018 (2 104,8 M€) étaient en baisse de 2 % par rapport à 2017. Les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale continuent quant à elles de progresser, de 8,8 % en 2018, s'établissant à 2 662,4 M€.

En exécution, les crédits de paiement consommés s'élèvent à 2 345,0 M€, soit 240,2 M€ de plus que le montant des crédits initiaux fléchés sur ce titre de dépenses.

Tableau n° 14 : Exécution des crédits de fonctionnement de la mission *Sécurités*

En CP et en M€	P 207	P 161	P 152	P176	Mission
Exécution 2017	27,9	184,3	1 151,3	903,7	2 267,3

⁴⁵ Article 33 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁴⁶ Les crédits de titre 3 de la mission *Sécurités* exécutés en 2018 s'élèvent à 2 345,0 M€ (donnée : *CHORUS*).

LFI 2018	27,8	126,6	1 139,6	810,7	2 104,8
Exécution 2018	30,5	154,3	1 206,5	953,8	2 345,0
Variation	9,3 %	- 16,3 %	4,8 %	5,5 %	3,4 %

Source : CHORUS et documents annexés à la LFI 2018.

Comme l'année passée, les crédits disponibles n'ont pas été suffisants pour financer, sans qu'il ne soit recouru à la fongibilité au détriment des dépenses d'investissement, les charges de fonctionnement courant, les achats d'équipements et les besoins résultant d'une activité soutenue mais également d'effectifs plus nombreux qu'il faut équiper, déplacer, et, pour certains, loger.

Pour le programme 176- *Police nationale*, les dépenses de fonctionnement et d'équipement augmentent de 5,5 % à 953,8 M€, contre 810,7 M€ prévus en loi de finances initiale. L'exécution 2018 est supérieure à la programmation de 22,0 M€ pour le fonctionnement courant, de 12,1 M€ pour les moyens mobiles et de 12,8 M€ pour l'équipement. Ce niveau élevé d'exécution s'explique par la hausse de l'activité opérationnelle (frais de déplacements, alimentation, carburant et entretien des véhicules). Pour autant, les frais de fonctionnement des CRS diminuent de 6 %, passant de 43,6 M€ en 2017 à 41,0 M€ en 2018. Le responsable de programme justifie cette baisse des coûts de fonctionnement des CRS par la réduction des effectifs⁴⁷ et par les économies réalisées en privilégiant les structures publiques (éducation nationale, sécurité civile, gendarmerie, ministère des armées) pour l'hébergement et la restauration.

Les dépenses de mise en fourrière, désormais prises en compte en programmation, demeurent sous-estimées, avec un différentiel de 2,1 M€ d'autorisations d'engagement et de 0,6 M€ de crédits de paiements entre la programmation et l'exécution. Seule l'unité budgétaire « systèmes d'information et de communication » présente une exécution inférieure, de 3,4 M€ de crédits de paiement, à la programmation initiale, en raison d'un ajustement vers le titre 5 des dépenses liées au plan de vidéo-protection de la Ville de Paris (PVPP).

Pour la gendarmerie nationale, les dépenses de fonctionnement et d'équipement augmentent de 4,8 %, à 1 206,5 M€, contre 1 139,6 M€ prévus en loi de finances initiale, en raison de dépenses de fonctionnement courant et d'équipement supérieures à la programmation, respectivement de 1,7 M€ en autorisations d'engagement et 1,5 M€ en crédits de paiement.

⁴⁷ Baisse de 2,4 % des effectifs CRS, passés de 13 438 au 31 décembre 2017 à 13 117 au 31 décembre 2018.

Les frais de fonctionnement de la gendarmerie mobile sont en hausse de 13 %, à 72,8 M€ en 2018 contre 64,3 M€ en 2017. D'autre part, la « dette loyer » qui s'était constituée à la suite des gels et annulations de 2016 et 2017 a été résorbée en 2018 à un niveau considéré comme « structurel », soit 46,7 M€ de crédits de paiement⁴⁸.

Pour le programme 161- *Sécurité civile*, si les crédits exécutés diminuent de 16,3 % par rapport à 2017, année qui avait été marquée par une intense activité opérationnelle due à une saison de feux exceptionnelle et aux épisodes cycloniques, ils demeurent supérieurs à la programmation de 27,7 M€. La faible intensité de la saison de feux s'est traduite par des dépenses de MCO des avions, de 35,2 M€ de crédits de paiement, inférieures à la programmation, de 47,6 M€ de crédits de paiement, mais n'a pas eu d'impact sur les dépenses de fonctionnement des moyens terrestres. Ces dépenses sont en effet rigides à la baisse en raison du pré-positionnement quasi-systématique des colonnes de renfort sur les zones à risque.

Concernant le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, les crédits exécutés augmentent de 9,3 %, à 30,5 M€ de crédits de paiement, essentiellement au titre des dépenses de communication.

Tableau n° 15 : Évolution de certaines dépenses de fonctionnement

<i>En CP et en M€</i>	Nature	Montant 2017	Montant 2018	Variation	
P 152	Transport et déplacements	30,1	27,4	- 9,0 %	↘
	Loyers	466	508,1	9,0%	↗
	Énergie, fluides	62,2	82,1	32,0%	↗
	Carburant	45,7	54,3	18,8%	↗

⁴⁸Le responsable de programme indique que la dette loyer reportée de 2016 à 2017 s'élevait à 53,5 M€ de crédits de paiement et celle reportée de 2017 à 2018 à 75,7 M€ de crédits de paiement. Selon l'avis au programme, la dette loyer s'établissait fin 2017 à près de 110 M€ en autorisation d'engagement et 90 M€ de crédits de paiement.

	Alimentation Gend. Mobile	32,1	37,0	15,3%	↗
	Transport et déplacements Gend. Mobile	32,3	35,9	11,1%	↗
P 176	Réservations hôtels	25,5	23,4	-8,2 %	↘
	Alimentation CRS	14,9	13,9	-6,7 %	↘
	Carburant	46,4	53,4	15,1%	↗
	Transport et déplacements	37,8	48,2	27,5%	↗
	Énergie, fluides	42,9	44,0	2,6%	↗
P 161	MCO Avions	46,9	35,1	-25,2 %	↘
	Retardant	6,6	2,0	-69,7 %	↘
	MCO Hélicoptères	20,0	25,1	25,5%	↗
	Carburant aéronefs	7,5	8,4	12,0%	↗

Source : CHORUS

Outre les hausses des postes de dépenses liés à l'intensité de l'activité opérationnelle, comme les frais de fonctionnement de la gendarmerie mobile, certaines dépenses augmentent aussi en raison de facteurs exogènes, tels que la hausse du prix du carburant. L'évolution de certaines dépenses du programme 176- *Police nationale*, comme les réservations d'hôtels ou l'alimentation des CRS, apparaît relativement décorrélée de l'intensité de l'activité opérationnelle, pourtant invoquée par le responsable de programme pour justifier le dépassement des frais de fonctionnement.

1.3.3 Des dépenses d'intervention en augmentation

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission étaient de 174,8 M€ (en CP), en baisse de 8,2 % par rapport à 2017.

En exécution, ces dépenses représentent un peu moins de 6 % des crédits hors titre 2 de la mission, soit 171,5 M€, et sont majoritairement supportées par le programme 161- *Sécurité civile* (à hauteur de 120,1 M€ en CP).

Tableau n° 16 : Exécution des crédits d'intervention de la mission

<i>En CP en M€</i>	Exécution 2017	LFI pour 2018	Exécution 2018
P 152	7,1	6,3	10,2
P 176	35,2	39,6	34,4
P 161	113,1	119,6	120,1
P 207	6,6	9,4	6,8
Mission	161,9	174,8	171,5

Source : CHORUS et projet annuel de performance pour la LFI pour 2018.

Les dépenses d'intervention du programme 152- *Gendarmerie nationale* sont composées de subventions aux collectivités territoriales qui financent des opérations de construction de casernement, à hauteur de 6,4 M€ de crédits de paiement, contre 7,1 M€ par rapport à 2017. Les données Chorus font cependant état d'une exécution du titre 6 bien supérieure aux données transmises par le responsable de programme, à hauteur de 10,2 M€, dont 3,2 M€ de crédits de paiement au titre de frais de santé⁴⁹. Il s'agit d'une erreur d'imputation de ces frais, dans les documents budgétaires et en exécution, qui relèvent du titre 3.

Pour le programme 176- *Police nationale*, les dépenses d'intervention exécutées, soit 34,4 M€ en CP, sont inférieures de 5,2 M€ aux crédits ouverts en LFI. Cet écart s'explique par l'exécution en dépenses de fonctionnement de subventions aux œuvres sociales et associations de policiers initialement programmées sur le titre 6, imputation irrégulière en programmation déjà relevée lors de l'examen de l'exécution 2016 et 2017⁵⁰.

Les dépenses d'intervention du programme 161- *Sécurité civile* sont en hausse de 7 M€ en CP par rapport à 2017, malgré la baisse de l'activité opérationnelle. Les dépenses d'intervention du programme sont principalement composées de la subvention au budget spécial de la Ville de Paris au titre du financement de la BSPP (85,7 M€), la subvention de fonctionnement versée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) pour 6,4 M€, l'abondement du régime

⁴⁹ Les frais de santé correspondent au remboursement au profit du ministère des armées des frais de soins dispensés en milieu civil au profit des militaires et anciens militaires de la gendarmerie victimes d'une affection présumée imputable au service non pensionnée, ainsi qu'à des prestations de soins médicaux gratuits et des dépenses d'appareillage délivrées aux titulaires de pensions militaires d'invalidité.

⁵⁰ Le responsable de programme indique que cette erreur devrait être corrigée pour la loi de finances 2019.

d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP), pour 12,2 M€, ainsi que la nouvelle prime de fidélité et de reconnaissance (3,4 M€). Les dépenses occasionnées par le remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) au titre des colonnes de renfort se maintiennent au même niveau qu'en 2017, soit 5,9 M€, en raison de reports de charges liés à l'intensité de la saison de feux et l'activité cyclonique de l'année passée.

Les dépenses de titre 6 du programme 207- *Sécurité et éducation routières* s'élèvent à 6,8 M€ en 2018⁵¹. L'écart par rapport à la programmation initiale (9,4 M€) s'explique notamment par la sous-réalisation du dispositif du « permis de conduire à un euro par jour »⁵², permettant une baisse de ce poste de dépense.

1.3.4 Un effort d'investissement principalement porté par la sécurité civile

Les dépenses d'investissement ne constituent qu'une faible part (2,2 %)⁵³ du budget de la mission *Sécurité*. La fin des plans de renfort, qui comprenaient une partie d'équipements lourds, marque un ralentissement de l'effort d'investissement des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*. Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale pour 2018 s'établissaient à 943,7 M€ en autorisations d'engagement et à 637,2 M€ en crédits de paiement, en augmentation, respectivement de 75 % et de 60 % par rapport à 2017. La hausse des dépenses d'investissement est principalement portée par le programme 161- *Sécurité civile*, qui a engagé le renouvellement de sa flotte d'avions de lutte contre les feux de forêts.

Les taux d'exécution s'élèvent, pour la mission, à 80 % pour les autorisations d'engagement (759,6 M€ engagés) et à 70 % pour les crédits de paiement (440,2 M€ exécutés). Les montants exécutés sont en croissance, par rapport à 2017, de 87 % pour les autorisations d'engagement et de 11 % pour les crédits de paiement.

⁵¹ La différence entre les données *CHORUS* et celles du responsable de programme, qui évalue les dépenses d'intervention à 7,7 M€ en CP, s'explique par des erreurs d'imputation en gestion.

⁵² L'hypothèse de programmation du dispositif était bâtie sur une augmentation du taux des obligations assimilables du Trésor à deux ans, auquel est adossé le cautionnement de l'État auprès des banques, qui ne s'est pas réalisée. Le coût du dispositif a par conséquent été inférieur à ce qui était programmé.

⁵³ 440,0 M€ de crédits de paiement exécutés sur le titre 5 en 2018.

Tableau n° 17 : Exécution des crédits d'investissement

En M€	Exécution 2017		LFI pour 2018		Exécution 2018		Taux d'exécution des CP ouverts en LFI
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
P 152	179,7	163,6	177,0	200,8	176,5	169,7	84,5%
P 176	190,5	197,4	323,3	336,0	230,6	205,9	61,3%
P 161	34,2	36,1	440,8	97,8	351,0	63,2	64,6%
P 207	1,2	0,9	2,6	2,6	1,5	1,4	53,8%
Mission	405,7	397,9	943,7	637,2	759,6	440,2	69,1%

Source : CHORUS et documents annexés à la LFI pour 2018.

Un seul projet d'investissement, financé sur les crédits du programme 176- *Police nationale* a été transmis en 2018 au secrétariat général pour l'investissement (SPGPI). Il s'agit du projet de construction d'un nouvel hôtel de police à Amiens, dont le montant est évalué entre 25 et 30 M€, hors coût d'acquisition du terrain. Le lancement des études de maîtrise d'œuvre est prévu pour le deuxième trimestre 2019. Le SGPI n'a formulé aucun avis sur ce projet.

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la police nationale progresse en 2018⁵⁴, alors que le taux d'exécution des crédits de paiement reste stable, autour de 60 %. En montant, les engagements progressent de 21,0 % par rapport à 2017 et les crédits exécutés de 4,3 %.

Tableau n° 18 : Principaux investissements de la police nationale (en CP et en M€)

Nature	Exécution 2017	Exécution 2018	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier	116,8	94,3	45,8 %
<i>Dont relocalisation de la PJPP</i>	<i>18,5</i>	<i>2,6</i>	<i>1,3 %</i>
Véhicules	39,6	66,7	32,4 %
Vidéoprotection	17,9	12,0	5,8 %
Projet ACROPOL	3,9	4,5	2,2 %

Source : CHORUS

⁵⁴ Il est en 2018 de 71,3 % des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 60,5 % en 2017.

L'immobilier et les véhicules ont constitué les investissements prioritaires du programme. Les opérations immobilières représentent en effet 45,8 % de ces dépenses, contre 49,2 % en 2017. Le relogement du commissariat de police de Saint-Denis et des laboratoires parisiens de l'Institut national de police scientifique (INPS), dont le coût total devrait s'élever à 55 M€, constitue la principale opération du programme (9,8 M€ de CP en 2018). La baisse des investissements immobiliers s'explique par l'achèvement du relogement de la direction régionale de la police judiciaire d'Ile-de-France (DRPJ) sur le site de la ZAC des Batignolles (Paris 17^{ème}), qui représentait à lui seul près de 10 % des crédits d'investissement du programme exécutés en 2017, contre seulement 1,3 % en 2018. L'année 2018 a aussi été marquée par la livraison de deux grands projets immobiliers, le cantonnement de CRS de Ponderly (Val-de-Marne) et l'hôtel de police du 13^{ème} arrondissement de Paris⁵⁵. Par ailleurs, le projet de réhabilitation de l'hôtel de police d'Angers a dû être reporté sur l'exercice 2019, en raison du retard pris par l'opération, pour un montant de 11,6 M€ d'AE et 5 M€ de CP⁵⁶.

Les acquisitions de véhicules augmentent de 68 % par rapport à 2017, soit 27,1 M€ de crédits de paiement supplémentaires consacrés au renouvellement de la flotte automobile, répondant à l'ambition affichée, mais non réalisée, d'enrayer le vieillissement du parc (*cf. infra*).

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, les crédits engagés, comme ceux exécutés, sont inférieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2018. Si les engagements sont légèrement inférieurs à ceux de 2017 (-1,8 %), les crédits exécutés progressent de 3,7 %. Les investissements de la gendarmerie ont principalement porté sur les opérations immobilières (53 % des crédits exécutés, en augmentation de 17,9 % par rapport à 2017), traduisant la poursuite du plan d'urgence immobilier de la gendarmerie, qui s'échelonne jusqu'en 2020, et les véhicules (34 % des crédits exécutés, en diminution de 14 % par rapport à 2017). Un seul projet immobilier programmé pour 2018 a été annulé, tandis que trois autres ont été reportés sur 2019, pour un montant total de 6,9 M€ en autorisations d'engagement et 3,2 M€ en crédits de paiement. Le dégel de la réserve de précaution a permis de financer des achats de véhicules à hauteur de 24,0 M€.

⁵⁵ D'un montant de 44,2 M€ et 23,5 M€ respectivement, ces opérations ont été livrées en avril et janvier 2018.

⁵⁶ Le coût de cette opération inscrit pour 2019 est supérieur de 2,1 M€ à la programmation initiale.

Tableau n° 19 : Principaux investissements de la gendarmerie nationale
(en CP et en M€)

Nature	Exécution 2017	Exécution 2018	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier	76,6	90,3	53,2%
Véhicules	67,1	57,8	34,1%
Télécommunications et informatique	7,2	4,9	2,9%
Moyens blindés et aéromobilité	5,4	8,4	4,9%
Équipements	3,4	3,6	2,1%

Source : CHORUS

Les taux d'exécution des crédits d'investissement du programme 161– *Sécurité civile*, augmentent par rapport à 2017 et s'établissent à près de 80 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale et à 64,6 % pour les crédits de paiement⁵⁷. En montant, les crédits exécutés augmentent de 27,1 M€ par rapport à 2017, en raison essentiellement de l'acquisition de six avions multi-rôles *Dash*, pour 34,4 M€ de crédits de paiements exécutés en 2018 et dont l'échéancier de paiement s'échelonne jusqu'en 2024⁵⁸. Ces appareils remplaceront les avions *Tracker*, dont le retrait progressif de la flotte devrait conduire à une perte temporaire de capacité opérationnelle pour la saison 2019, au cours de laquelle un tiers de ces appareils seront hors d'usage. La livraison du premier avion multi-rôles est quant à elle attendue pour la saison feux de 2019.

Les autres investissements importants ont porté sur la modernisation du système d'alerte aux populations (SAIP) qui doit remplacer l'actuel réseau national d'alerte (RNA), à hauteur de 4,1 M€, sur la modernisation des flottes d'avions (6,5 M€) et d'hélicoptères (2,5 M€), sur le projet de réseau de télécommunication ANTARES⁵⁹ (4,1 M€), ainsi que sur les équipements des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

⁵⁷ Ces taux étaient respectivement de 73,4 % et de 54,9 % en 2017.

⁵⁸ Le coût total du projet est évalué à 366,7 M€ en AE et CP et 64,1 M€ de crédits de paiements sont programmés au titre de 2019.

⁵⁹ Ce projet vise à moderniser le réseau radio permettant d'interconnecter les réseaux départementaux des SDIS et de rendre interoperables leurs applications.

Par ailleurs, plusieurs projets immobiliers, d'un faible montant, ont été abandonnés⁶⁰, redimensionnés⁶¹ ou reportés en 2019⁶². L'échéancier de paiement du programme de rénovation des hélicoptères EC145 a également été actualisé, afin de tenir compte de nouveaux retards dans sa réalisation⁶³ et la remise à niveau d'un simulateur de vol, prévu dès 2017 et qui avait déjà été reportée sur l'exercice 2018 en raison de la complexité du programme⁶⁴, s'échelonne jusqu'en 2019. Enfin, l'engagement des crédits du projet SAIP a aussi été ralenti, seuls 2,6 M€ ont été engagés en 2018 contre 5,3 M€ prévus initialement, par crainte d'un alourdissement non soutenable de la dette du programme marqué par le poids important des restes à payer.

Tableau n° 20 : Principaux investissements de la sécurité civile (en CP et en M€)

Nature	Exécution 2017	Exécution 2018	En % des crédits d'investissement exécutés
Achat avions	0,0	34,4	54,4%
Modernisation des avions	3,9	6,5	10,3%
Projet SAIP	6,6	4,1	6,5%
Projet ANTARES	5,2	4,1	6,5%
Modernisation des hélicoptères	0,9	2,5	4,0%
Véhicules et équipements spécialisés des UIISC	2,9	2,1	3,3%
Équipement et véhicules du déminage	1,5	1,7	2,7%

Source : CHORUS

Les crédits d'investissement du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, ont été engagés et exécutés à hauteur, respectivement, de 1,5 M€, soit 57,7 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, et de 1,4 M€ pour les crédits de paiement, soit 53,8 % de ceux votés, en nette progression par rapport à 2017⁶⁵. Ces crédits ont été

⁶⁰ Déplacement de la base hélicoptère de Marignane pour 0,6 M€ en CP.

⁶¹ Hangar et abri à engins à Nogent le Rotrou, pour 1 M€ en CP.

⁶² Centres de déminage de Colomiers et de Strasbourg, pour un total de 5,3 M€ en CP.

⁶³ Seuls 2,7 M€ de crédits de paiement ont été exécutés en 2018 contre 3,1 M€ prévus initialement.

⁶⁴ Au titre de l'année 2018, 0,4 M€ de crédits de paiement ont été exécutés pour ce projet et 0,9 M€ le seront sur 2019.

⁶⁵ Ces taux étaient respectivement de 44,4 % et 33,3 % en 2017. Le responsable du programme 207- *Sécurité et éducation routières* évalue les dépenses d'investissement

essentiellement consacrés à la rénovation, à la mise aux normes et à la construction de centres d'examen du permis de conduire, à hauteur de 1,1 M€ en autorisations d'engagement et 0,9 M€ en crédits de paiement, contre 0,6 M€ en AE et 0,5 M€ en CP en 2017.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Une dépense qui s'inscrit dans l'objectif normé

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁶⁶ fixe à 13,32 Md€ le plafond de crédits de paiement, hors contributions au CAS- *Pensions*, de la mission *Sécurités*, susceptibles d'être exécutés en 2018.

Les crédits exécutés, hors contributions au CAS- *Pensions*, s'établissent à 13 426 M€. Déduction faite des fonds de concours et des attributions de produits, l'exécution de la mission atteint 13 220 M€, respectant l'objectif normé de dépenses de la mission avec une marge sous plafond de 100 M€.

Ainsi, la relative décélération de la dépense, résultant de la fin de la mise en œuvre des plans de renforcement ainsi que d'un schéma d'emplois moins expansionniste, a permis à la mission *Sécurités* de revenir en 2018 en-deçà d'un plafond de dépenses lui-même redéfini par la nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques.

à 1,8 M€ en AE et 1,5 M€ en CP au motif que les données Chorus ne tiennent pas compte de l'acquisition de véhicules et d'investissements immatériels en informatique du fait d'erreurs d'imputation.

⁶⁶ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 21 : Comparaison de l'exécution 2018 avec l'objectif de dépenses pour la mission *Sécurités* fixé par la LPFP pour 2018-2022
En CP

Norme LPFP 2018-2022 pour la mission (I)	13 320 M€
<i>Exécution 2018 (a)</i>	19 884 M€
<i>Fonds de concours et attributions de produits (b)</i>	205 M€
<i>Contribution au CAS- Pensions (c)</i>	6 459 M€
<i>Exécution 2018 hors fonds de concours et contributions au CAS- Pensions (II = a-b-c)</i>	13 220 M€
Écart entre l'exécution et le plafond de dépenses fixé par la LPFP (III= II-I)	-100 M€

Sources : LPFP pour 2018-2022, CHORUS et responsables de programmes

La mission *Sécurités* contribue toutefois à l'accélération des dépenses du budget général de l'État, dans la mesure où les crédits exécutés en 2018, hors contributions au CAS- *Pensions*, affichent une progression de 2,6 % par rapport à 2017, supérieure à l'objectif d'évolution en valeur de la dépense de l'État, qui ne devait pas excéder, en 2018, 2 %⁶⁷.

Tableau n° 22 : Évolution 2017 – 2018 des dépenses de la mission *Sécurités*

En CP en M€	Exécution CAS compris			Exécution hors CAS		
	2017	2018	Évolution	2017	2018	Évolution
P 207	35,33	38,64	9,4 %	35,33	38,64	9,4 %
P 161	507,68	515,10	1,5 %	458,07	465,01	1,5 %
P 152	8 653,63	8 734,98	0,9 %	5 308,37	5 410,41	1,9 %
P 176	10 311,20	10 595,75	2,8 %	7 281,80	7 511,54	3,2 %
Mission	19 507,84	19 884,46	1,9 %	13 083,58	13 425,60	2,6 %

Source : CHORUS

⁶⁷ La norme de dépense en valeur correspond à l'ensemble des dépenses « pilotables » de l'État, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS- *Pensions*. Cet agrégat, exprimé en euros courants, devait progresser de 252,8 Md€ en 2017 à 257,9 Md€ en 2018 (cf. article 9 de la LPFP pour les années 2018-2022 et exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2018).

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

1.4.2.1 Des échéances de court et moyen terme en augmentation

Selon les données fournies par le contrôleur budgétaire ministériel, les charges à payer à la clôture de l'exercice augmentent de 127 %, à près de 390 M€. Leur progression, effective pour les deux principaux programmes de la mission, est plus particulièrement notable pour le programme 176- *Police nationale* (+ 121 M€). Les charges concernées recouvrent principalement des retards liés à la prise en charge en paie des promotions de grade et d'échelon, aux recrutements de fin d'année, au paiement des indemnités du dernier trimestre 2018 et aux rattrapages liés au contentieux de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA). Hors crédits de titre 2, les opérations les plus importantes concernent des commandes de véhicules.

Le programme 152- *Gendarmerie nationale* contribue aux charges à payer essentiellement au titre des charges de loyers (70 M€) et des dépenses d'équipement (31 M€).

Tableau n° 23 : Charges à payer à la clôture de l'exercice

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2017	88,4	60,9	20,5	0,8	170,6
2018	140,4	182,5	61,6	2,9	387,4
Progression 2017 – 2018					127,1 %

Sources : CBCM ministère de l'intérieur

Les engagements à moyen terme de la mission progressent de plus de 160 % s'agissant des AENE dont le report est demandé sur l'exercice suivant (179 M€). Dans la police comme dans la gendarmerie, elles concernent principalement des opérations immobilières domaniales.

Tableau n° 24 : Montant des AENE en fin d'exercice

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2017	6,5	51,0	9,9	0,8	68,2
2018	8,6	111,4	57,6	1,0	178,6
Progression 2017 - 2018					161,9 %

Sources : CBCM ministère de l'intérieur

Les restes à payer augmentent, quant à eux, de 19 % à la clôture de l'exercice (2,7 Md€). Cette dernière hausse est en contradiction avec le principe général établi pour le budget général de l'État par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁶⁸. Elle s'explique néanmoins, selon les responsables de programme, par l'augmentation de leurs engagements pluriannuels.

Tableau n° 25 : Montant des restes à payer en fin d'exercice

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2017	1 106,0	276,6	894,7	8,0	2 285,3
2018	1 157,6	523,3	1 027,3	7,5	2 715,7
Progression 2017 - 2018					18,8 %

Sources : CBCM ministère de l'intérieur

Pour la sécurité civile, l'augmentation des restes à payer reflète le poids du marché d'acquisition des avions multirôles. Dans le cas de la gendarmerie, la hausse des restes à payer est notamment imputable à l'engagement d'AE pluriannuelles au titre de ses loyers de droit commun, la durée totale d'un bail devant être couverte dès signature par le montant correspondant. Malgré l'anticipation d'un besoin croissant d'AE de cette nature pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, la maîtrise de l'évolution des restes à payer à l'échelle de la mission doit constituer un point de vigilance majeur.

Recommandation n° 4. Maîtriser l'évolution des restes à payer de la mission, dans l'esprit des dispositions de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

1.4.2.2 Le poids conjugué des recrutements et des revalorisations salariales

Le principal risque pesant sur la soutenabilité des dépenses de la mission *Sécurités* réside dans le poids des mesures de revalorisation salariale accordées en 2016 puis en 2018⁶⁹.

⁶⁸ L'article 17 de la LFPF pour les années 2018-2022 prévoit que le montant de restes à payer, retracé en annexe au projet de loi de règlement, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017.

⁶⁹ Protocole PPCR, protocoles d'avril 2016, protocole de décembre 2018.

Selon les protocoles conclus en 2016, les policiers et les gendarmes bénéficient de mesures indiciaires, indemnitaires et de carrière, complémentaires à celles nécessaires à la transposition aux différents corps de la police et de la gendarmerie du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations de 2015 (PPCR). L'ensemble de ces mesures catégorielles ont un coût annuel cumulé estimé par le ministère de l'Intérieur à près de 470 M€ en 2022, hors contribution au CAS- *Pensions*⁷⁰.

Tableau n° 26 : Coûts annuels supplémentaires liés aux protocoles de 2016 (hors contributions au CAS- *Pensions*)

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Coût cumulé en 2022
Gendarmerie nationale	3,5	64,1	27,2	49,6	51,9	3,9	1,4	201,6
<i>Dont coûts hors PPCR</i>	3,5	46,1	27,2	19,5	9,0	2,9	1,4	109,6
<i>Dont coûts PPCR</i>	/	18,0	/	30,1	42,9	1,0	/	92,0
Police nationale	4,4	70,9	27,9	60,2	97,1	7,5	0,5	268,5
<i>Dont coûts hors PPCR</i>	3,1	12,6	27,9	23,9	41,5	2,5	0,5	112,0
<i>Dont coûts PPCR</i>	1,3	58,3	/	36,3	55,6	5	/	156,5
Total	7,9	135,0	55,1	109,8	149,0	11,4	1,9	470,1

Source : Cour des comptes d'après responsables de programme

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

En outre, le protocole conclu en décembre 2018 pour répondre aux attentes syndicales, exprimées dans le contexte de la forte activité générée par le mouvement des « gilets jaunes », prévoit de nouvelles mesures de revalorisation indemnitaire⁷¹ en faveur de la police et, par extension, de la gendarmerie nationale, auxquelles s'ajoute le versement d'une prime de

⁷⁰ Pour sa part, la sécurité civile est concernée au titre des 372 personnels de police présents au sein du programme 161- *Sécurité civile*. Le coût cumulé en 2022 du protocole de 2016 s'élève pour ce programme à près d'1 M€ (donnée : responsable de programme).

⁷¹ Revalorisation de l'allocation de maîtrise (AM) pour la police nationale, de l'allocation de mission judiciaire (AMJ) pour la gendarmerie nationale, et de l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP).

résultats exceptionnels. Le coût certain de ces mesures en 2019 s'élève à 109,7 M€ (hors CAS- *Pensions*) pour les programmes 176- *Police nationale*, et 152- *Gendarmerie nationale*. Un amendement au projet de loi de finances pour 2019 a majoré les crédits de la mission à hauteur de 33,3 M€⁷². Destiné à couvrir le financement de la prime exceptionnelle dont le coût en 2019 s'élève à 3,1 M€⁷³, il laisse toutefois un reste à financer de 76,4 M€ par rapport au coût du protocole du 19 décembre 2019, qui n'a pas fait l'objet d'abondement supplémentaire.

Des mesures complémentaires de revalorisation, prévues par le protocole, sont susceptibles d'intervenir au 1^{er} juillet 2019, puis au 1^{er} janvier 2020. Leur entrée en vigueur est conditionnée à l'aboutissement des négociations ouvertes en janvier 2019 portant sur l'organisation du temps de travail, les heures supplémentaires et la fidélisation fonctionnelle ou territoriale des policiers. Le coût du protocole de 2018 atteindrait alors, pour les deux programmes, un coût annuel cumulé de 240 M€ en 2021, hors contribution au CAS- *Pensions* (263 M€ CAS compris).

**Tableau n° 27 : Coût annuel supplémentaire du protocole de 2018 (*)
(hors contributions au CAS- *Pensions*)**

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	Coût cumulé en 2021
Police nationale	83,9	60,7	2,7	147,3
<i>Revalorisation AM</i>	69,1	60,4	2,5	132,0
<i>Revalorisation ISSP</i>	14,8	0,3	0,2	15,3
Gendarmerie nationale	53,9	37,3	1,6	92,8
<i>Revalorisation AMJ</i>	44,9	37,2	1,5	83,5
<i>Revalorisation ISSP</i>	9,0	0,1	0,1	9,2
Total	137,8	98,0	4,3	240,1
<i>Dont mesures conditionnelles</i>	31,2	96,6	3,4	131,2

Source : Cour des comptes d'après la DEPAFI et la direction du budget

(*) mesures conditionnelles comprises

Parallèlement à la mise en œuvre des protocoles de 2016 et 2018, la création de 10 000 emplois supplémentaires au cours de la période 2018-2022 est prévue, soit 7 500 emplois dans la police et 2 500 dans la

⁷² Amendement n° 1341 présenté par le gouvernement le 18 décembre 2019.

⁷³ 1,6 M€ dans la police et 1,5 M€ dans la gendarmerie.

gendarmerie⁷⁴. Pour financer ces emplois et leurs coûts associés, les crédits de titre 2 (exécutés) de la mission ont progressé en 2018 de 246,8 M€ par rapport à 2017 (de 16 677,9 M€ à 16 924,7 M€). Ainsi, à coûts identiques, l'augmentation des emplois de la mission *Sécurités* pour 2019 nécessite un financement supplémentaire de près de 324 M€ (CAS- *Pensions* compris) par rapport à 2018⁷⁵.

La progression des crédits de titre 2 ouverts en 2019 (par rapport aux crédits consommés en 2018) au profit de la mission *Sécurités* est de 356 M€, soit un abondement suffisant pour faire face à l'augmentation prévisible des emplois. Toutefois, le coût supplémentaire par rapport à 2018 des mesures de revalorisation adoptées en 2016 et 2018 peut être évalué à 247 M€ en 2019 (hors contributions au CAS- *Pensions*).

Ainsi, les besoins supplémentaires de crédits de titre 2 de la mission *Sécurités* en 2019 s'élèveraient à 571 M€ dont seulement 356 M€ seraient financés. Ces besoins ne pourraient être couverts que par des demandes d'ouverture de crédits en cours de gestion. En 2020, le coût supplémentaire généré par l'augmentation des effectifs combinée au coût des protocoles pourrait atteindre près de 1,1 Md€ par rapport à 2018 (*cf. supra*)⁷⁶.

Or, l'article 15 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a arrêté à 13,66 Md€ en 2020, hors CAS *Pensions*, le plafond des crédits alloués à la mission *Sécurités*, soit une progression de 0,34 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2018. Dans ces conditions, la Cour s'interroge sur la capacité du ministère de l'intérieur à respecter la trajectoire financière de la mission *Sécurités* prévue par le Parlement.

Au total, la conjugaison du plan de renforcement des effectifs et des mesures résultant des protocoles de 2016 et 2018 constitue un effort budgétaire considérable pour la mission *Sécurités*, qui devrait représenter en 2020 un coût supplémentaire cumulé de plus de 1 Md€ par rapport à 2018. De nouvelles tensions dans l'exécution des crédits de masse salariale

⁷⁴ Le cadencement prévu des sorties d'école est le suivant : 2 000 en 2018 ; 2 500 en 2019 ; 2 500 en 2020 et 3 000 en 2021.

⁷⁵ Cette évaluation, réalisée par la Cour à partir du schéma d'emplois 2018 de la mission, n'intègre pas d'autres facteurs d'évolution des dépenses de personnel, comme le glissement vieillesse-technicité, les coûts moyens d'entrée et de sortie et les mois moyens d'entrée et de sortie, qui sont susceptibles d'évoluer par rapport à 2018.

⁷⁶ Le coût annuel des créations d'emplois est estimé à près de 315 M€ à raison de 2 500 ETPT supplémentaires, soit une augmentation de 630 M€ entre 2018 et 2020 (CAS compris). En outre, en 2020, le coût cumulé des protocoles de 2016 et 2018 par rapport à 2018 atteindrait 494,6 M€ (hors CAS). Il en résulte une augmentation globale d'au moins 1 124,6 M€.

sont donc hautement prévisibles avant l'achèvement du triennal 2018-2020.

1.4.2.3 Une organisation du temps de travail non exempte de risques

Le risque pesant sur la soutenabilité de la mission est aggravé par l'évolution défavorable du stock d'heures supplémentaires récupérables des personnels de la police nationale. Si l'administration n'a pas encore achevé leur recensement au 31 décembre 2018, ce stock s'élevait en 2017 à 21,8 millions d'heures, représentant un volume de 13 500 ETPT⁷⁷.

Par ailleurs, la réorganisation du temps de travail au sein de la police comme de la gendarmerie nationale⁷⁸, notamment pour s'assurer de la conformité de celle-ci à la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, apparaît comme un facteur de diminution de la disponibilité des policiers et des gendarmes.

Dans la police, les besoins en effectifs supplémentaires, liés à la mise en place dans l'ensemble des services de sécurité publique du cycle horaire de la « vacation forte », avaient été estimés dans un intervalle compris entre 2 272 ETP et 5 516 ETP, soit un coût de 112 M€ à 271 M€⁷⁹. L'expérimentation de ce nouveau cycle horaire a toutefois été suspendue en raison des difficultés rencontrées pour sa mise en application, faute d'effectifs suffisants en particulier dans les petits services⁸⁰.

Un projet d'arrêté portant organisation du temps de travail, qui se donne pour objectif de freiner la production des compensations horaires liées aux heures supplémentaires, pourrait diminuer fortement les besoins d'effectifs pour maintenir le niveau de capacité opérationnelle⁸¹. De plus,

⁷⁷ 13 565 ETPT, sur la base du volume horaire annuel légal de 1 607 heures.

⁷⁸ Des nouveaux cycles horaires, notamment celui de la « vacation forte », ont été 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.

⁷⁹ Hors préfecture de police de Paris et DGSI (*donnée : responsable de programme*).

⁸⁰ Un moratoire a été instauré en attendant les résultats d'un audit de l'IGPN sur les cycles de travail, attendus pour mars 2019.

⁸¹ Destiné à remplacer les instructions générales relatives à l'organisation du travail dans la police nationale de 2002, cet arrêté devrait notamment permettre aux chefs de service d'obliger les personnels à récupérer leurs heures supplémentaires au-delà d'un seuil, et rendrait obligatoire l'utilisation des compensations horaires afin de restituer les repos journaliers et hebdomadaires manqués.

dans le cadre des négociations consécutives à l'entrée en vigueur du protocole de décembre 2018, une réflexion est engagée sur l'indemnisation des heures supplémentaires, afin de préserver la disponibilité des personnels⁸².

Dans la gendarmerie, la mise en place de l'instruction provisoire de juin 2016 dans les groupements départementaux a entraîné une diminution de la durée moyenne du travail représentant l'équivalent de 4 000 ETPT⁸³. La gendarmerie a donc entamé des travaux de simplification de sa réglementation interne, présentés en novembre 2018 au conseil de la fonction militaire de la gendarmerie, sans toutefois modifier substantiellement l'instruction provisoire.

⁸² À ce jour, les heures supplémentaires ne sont que marginalement indemnisées (à l'exception des astreintes). En effet, plus de 80 % d'entre elles sont prises en repos compensateurs et 8 % sont converties en jours placés sur les comptes épargne-temps des personnels.

⁸³ Diminution de 24 minutes, soit une durée moyenne de 7 heures 58 par jour, mesurée entre le 1^{er} novembre 2016 et le 30 octobre 2017, au lieu de 8 heures 22 au cours de la même période un an plus tôt (donnée : Cour des comptes, *Rémunérations et temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*, référé au Premier ministre de mars 2018).

2 POINTS D'ATTENTION POUR LA MISSION

2.1 Un recul des dépenses d'équipement de la police et gendarmerie nationales

2.1.1 Des dépenses d'équipement en hausse depuis 2012, soutenues par les plans gouvernementaux successifs

L'augmentation des dépenses d'équipement⁸⁴ de la police et de la gendarmerie nationales, qui s'amorce à partir de 2012, rompt avec la tendance antérieure consistant à privilégier la croissance des rémunérations au détriment des investissements et des équipements, au risque, à terme, de porter atteinte à la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure. Cet effet d'éviction des dépenses de rémunération (titre 2) sur les dépenses d'équipement a été analysé à plusieurs reprises par la Cour, dans les notes d'exécution budgétaire de la mission « *Sécurités* » pour les exercices 2011 à 2014 ainsi que dans la communication à la commission des finances du Sénat sur « *l'équipement des forces de l'ordre* » de mai 2018.

Afin de faire face à une activité opérationnelle soutenue, dans un contexte sécuritaire tendu, les plans gouvernementaux successifs ont, depuis 2015, accru l'effort d'équipement, permettant de compenser le sous-investissement constaté au cours des exercices précédents. Au total, cinq plans de renforcement des capacités⁸⁵ se sont succédé entre 2015 et 2017, pour un montant total en matière d'équipement s'élevant à 302,3 M€, dont 142,3 M€ en faveur de la police et 160 M€ de la gendarmerie nationale. Il en résulte une augmentation des dépenses d'équipement entre 2012 et 2018 à hauteur de 171,5 % pour la police et de 131,8 % pour la gendarmerie.

Si les plans de renforcement des capacités ont bien été exécutés sur la période 2015-2017, aucun nouveau plan n'a pris le relais en 2018 afin de poursuivre l'effort d'équipement.

⁸⁴ Sont ici concernées les dépenses d'armes et munitions, d'habillement et de moyens de protection, qui relèvent toutes du titre 3, ainsi que l'acquisition et la maintenance des véhicules, inscrites en dépenses d'investissement.

⁸⁵ Il s'agit du plan de lutte anti-terroriste (PLAT), du plan de renforcement des forces mobiles (« plan migrants »), du pacte de sécurité (PDS) et du plan de sécurité publique (PSP). À cela s'ajoute le plan « BAC-PSIG », qui a renforcé l'équipement de ces services, bien qu'il n'ait pas été accompagné de l'ouverture de crédits supplémentaires.

Tableau n° 28 : Évolution des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales

En CP et en M€		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2012/2018	Variation 2017/2018
Total des dépenses d'équipement	P152	63,9*	85,1	92,7	128,0	184,7	178,2	148,1	131,8%	-16,9%
	P176	68,5*	85,2	104,3	130,1	186,8	193,9	186,0	171,5%	- 4,1%
	Total	132,4	170,3	197,0	258,1	371,5	372,1	334,1	152,3%	-10,2%

Sources : Responsables de programme

* Données du rapport sur l'équipement des forces de l'ordre en l'absence de données transmises par les responsables de programme.

2.1.2 Un infléchissement de l'effort d'équipement, plus marqué pour la gendarmerie que pour la police

En 2018, les dépenses d'équipement ont représenté 2,6 % des dépenses totales (hors CAS *Pensions*) des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*, contre 3 % en 2017. Ce ratio recule pour la deuxième année consécutive, alors que la part des crédits d'équipement dans l'ensemble des dépenses des deux programmes n'avait cessé d'augmenter depuis le début 2012, où elle s'établissait à 1,2 %.

Tableau n° 29 : Part respective des dépenses d'équipement dans les crédits de la police et de la gendarmerie (hors CAS *Pensions*)

En CP et en M€		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
P152	Crédits du P152 (hors CAS <i>Pensions</i>)	4 874,7	4 936,2	4 952,6	4 995,9	5 118,6	5 308,4	5 410,4
	Ratio dépenses d'équipement/crédits gendarmerie	1,3%	1,7%	1,9%	2,6%	3,6%	3,4%	2,7%
P 176	Crédits du P176 (hors CAS <i>Pensions</i>)	6 626,9	6 632,8	6 644,5	6 838,6	7 045,8	7 281,8	7 511,5
	Ratio dépenses d'équipement/crédits police	1,0%	1,3%	1,6%	1,9%	2,7%	2,7%	2,5%
	Moyenne	1,2%	1,5%	1,7%	2,2%	3,1%	3,0%	2,6%

Sources : Cour des comptes d'après RAP 2012 à 2017 et responsables de programmes.

Jusqu'en 2017, l'effort d'équipement de la gendarmerie nationale, soit 3,4 % des dépenses du programme, apparaît plus prononcé que celui de la police (2,7 %). L'exercice 2018 marque un infléchissement de cette tendance, les dépenses d'équipement de la gendarmerie passant de 3,4 % à

2,7 % des dépenses totales, tandis que celles de la police nationale se maintiennent autour de 2,5 %.

Jusqu'en 2017, les dépenses d'équipement rapportées aux effectifs⁸⁶ sont cependant supérieures dans la gendarmerie (1 886,3 euros) que dans la police (1 545,8 euros), en raison notamment de conditions d'exercice différentes des missions par chacune des forces.

La hausse des dépenses d'équipement entre 2012 et 2017 concerne toutes les catégories de matériel. Le ralentissement de l'effort d'équipement en 2018 se traduit par une diminution de ces différentes dépenses, à l'exception des postes « *habillement* » s'agissant de la gendarmerie nationale et « *véhicules* » pour la police nationale.

Tableau n° 30 : Structure des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales⁸⁷

En CP et en M€		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2012/2018	Variation 2017/2018
Armes et munitions	P152	5,0	4,4	3,2	15,3	13,1	15,9	13,8	176 %	- 13,2 %
	P176	7,1*	6,9	10,2	7,2	35,6	24,5	17,5	146 %	- 28,6 %
	Total	12,1	11,3	13,4	22,5	48,7	40,4	31,3	159 %	- 22,5 %
Habillement	P152	28,3	30,6	36,0	26,6	33,6	35,6	39,5	40 %	11,0 %
	P176	24,5*	38,0	18,3	25,9	34,2	42,6	38,0	55 %	- 10,8 %
	Total	52,8	68,6	54,3	52,5	67,8	78,2	77,5	47 %	- 0,9 %
Moyens de protection	P152	0,3	3,5	1,6	13,2	34,9	33,8	12,4	4 033%	- 63,3 %
	P176	1,9*	4,2	3,6	11,0	36,7	49,0	19,1	905%	- 60,9 %
	Total	2,2	7,7	5,2	24,2	71,6	82,7	31,5	1 332%	- 61,9 %
Véhicules	P152	30,3	46,6	51,9	72,9	103,1	92,9	82,4	172%	- 11,3 %
	P176	35,0*	36,1*	72,2	86,0	80,3	77,8	111,4	218%	43,2%
	Total	65,3	82,7	124,1	158,9	183,4	170,7	193,8	197%	13,5%

Sources : Responsables de programme

* Données du rapport sur l'équipement des forces de l'ordre en l'absence de données transmises par les responsables de programme.

⁸⁶ Ont été intégrés dans le périmètre, pour la gendarmerie nationale, les corps des officiers et sous-officiers ainsi que les gendarmes adjoints volontaires ; pour la police nationale, les corps de commandement, de conception et de direction et d'encadrement et d'application, ainsi que les adjoints de sécurité.

⁸⁷ La différence qui peut exister entre les données de la présente note d'exécution budgétaire et celles de la communication au Sénat de mai 2018 sur « *l'équipement des forces de l'ordre* » s'explique par la prise en compte de périmètres différents. Elle ne remet pas en cause le sens de l'analyse qui est faite de ces données.

Les véhicules représentent le premier poste de dépenses d'équipement des deux forces de sécurité intérieure, à hauteur de 59,9 % pour la police et de 55,6 % pour la gendarmerie, contre respectivement 40,1 % et 52,1 % en 2017. Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, cette évolution s'est traduite par une augmentation du parc, de 31 513 à 31 711 véhicules, une amélioration du taux de disponibilité des véhicules⁸⁸ et une réduction de leur âge moyen, de 8,2 à 7,4 ans pour les quatre roues, et ce malgré une baisse des moyens consacrés à cette dépense depuis 2017. À l'inverse, la hausse, depuis 2012, des dépenses consacrées aux véhicules n'a pas permis d'enrayer la dégradation du parc de la police nationale⁸⁹, justifiant le maintien d'un effort important sur ce poste de dépenses en 2018 (+ 33,6 M€ de crédits de paiement par rapport à 2017).

Deuxième poste de dépense d'équipement des forces de sécurité intérieure, l'habillement, bien qu'en augmentation en valeur absolue sur la période, ne représentait plus que 27 % des dépenses d'équipement du programme 152- *Gendarmerie nationale* en 2018, contre 44 % en 2012, et 20 % de celles du programme 176- *Police nationale*, contre 36 % en 2012.

D'autres matériels ont vu leur poids, rapporté aux dépenses d'équipement de la mission, croître considérablement, tels que les moyens de protection, dont les dépenses ont été multipliées par 14 sur la période, de 2,2 M€ en 2012 à 31,5 M€ en 2018, soit la plus forte hausse de toutes les catégories de dépenses sous revue, malgré une forte baisse en 2018 (- 62 %). De même, après une augmentation significative entre 2012 et 2017, de 5,0 M€ à 15,9 M€ pour la gendarmerie nationale et de 7,1 M€ à 24,5 M€ pour la police nationale, les dépenses d'armes et de munitions diminuent en 2018, à hauteur respectivement de 13,8 M€ et 17,5 M€.

Depuis la création du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) en 2014, chargé de la commande publique au sein de la mission *Sécurités*, les achats d'équipement sont désormais mutualisés entre les deux forces de sécurité intérieure⁹⁰. Si l'une des ambitions de la mutualisation était la réalisation de gains à l'achat grâce à des commandes groupées et de plus grande

⁸⁸ De 88 % à 94 % entre 2016 et 2017. Les données pour 2018 ne sont pas disponibles.

⁸⁹ Le parc de la police nationale est passé de 29 730 à 29 598 véhicules entre 2017 et 2018, l'âge moyen des véhicules a augmenté, de 6,78 à 7,4 ans, et le taux de disponibilité des véhicules a baissé, de 94 à 92,3 %.

⁹⁰ Le rapport sur l'équipement des forces de l'ordre soulignait que la mutualisation était plus importante pour les dépenses de véhicules (37 % des achats totaux), d'armes (17 %), de munitions (51 %) et d'équipements de protection (37 %) que pour l'habillement (moins de 1%).

ampleur, le niveau de ces gains apparaît encore peu documenté et mal évalué, comme le notait le rapport sur l'équipement des forces de l'ordre.

Bien que les dépenses d'équipement de la gendarmerie et de la police nationales se maintiennent à un niveau élevé, la baisse de leur part rapportée au total des dépenses de la mission, amorcée dès 2017, conjuguée à la hausse prévisible des emplois (*cf.* partie 1.4), fait courir un nouveau risque d'éviction des rémunérations sur le matériel. Contrairement aux plans de renforcement des capacités de 2015 et 2016, la prévision d'augmentation des effectifs pour la période 2018-2022, ne s'accompagne pas parallèlement d'un effort pour les équipements. La conciliation entre l'augmentation des effectifs, d'une part, et le maintien d'un niveau d'équipement en adéquation avec les besoins opérationnels des forces de sécurité intérieure, d'autre part, apparaît comme un enjeu prioritaire de la mission *Sécurités*.

2.2 La préfecture de police de Paris, un acteur majeur de la mission aux moyens mal connus

2.2.1 Un schéma budgétaire complexe

Acteur majeur de la mise en œuvre des politiques de sécurité⁹¹, la préfecture de police de Paris se caractérise par un positionnement singulier au sein des forces de sécurité, non sans incidence sur son schéma d'exécution budgétaire. En effet, les moyens de la préfecture de police sont essentiellement, quoique non exclusivement, supportés par le programme 176- *Police nationale*, dont le responsable est le directeur général de la police nationale. Toutefois, le préfet de police, qui intervient en partie dans l'exécution de ces crédits, comme responsable de BOP ou d'UO⁹², n'est pas placé sous son autorité.

Par ailleurs, depuis la fusion, en 2014, des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) de Paris et de Versailles, et la mise en place du secrétariat général pour l'administration du ministère de

⁹¹ La préfecture de police compte près de 30 000 effectifs, dont 27 000 environ issus des corps actifs de la police nationale. Depuis la mise en place de la police d'agglomération en 2010, son périmètre de compétence s'étend, au-delà de Paris, aux trois départements de petite couronne, soit une population de 6,8 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2018.

⁹² Le préfet de police est responsable du BOP « zonal » déconcentré du programme 176- *Police nationale* et responsable d'unité opérationnelle du BOP central « commandement et soutien » du même programme.

l'intérieur (SGAMI) de Paris, au 1er janvier 2016, une confusion budgétaire s'est opérée entre le périmètre de la préfecture de police, entendu comme celui sur lequel s'exerce l'autorité fonctionnelle du préfet de police, et celui, plus large, de la zone de sécurité et de défense (qui correspond à la région Île-de-France), sur lequel s'étend son périmètre de gestion.

Ainsi, les dépenses des services de la préfecture de police sont globalisées au sein du SGAMI d'Île-de-France, qui gère l'ensemble des forces de sécurité intérieure de la zone. Le périmètre d'exécution budgétaire du SGAMI d'Île-de-France ne recouvrant pas moins de 11 programmes, il en résulte une architecture budgétaire complexe et peu lisible, qui permet difficilement de retracer le coût de la préfecture de police.

Or, le code général des collectivités territoriales dispose que « *les recettes et les dépenses, y compris les dépenses d'investissement des services de la préfecture de police dont l'activité est liée, à titre principal, à l'exercice de la police active, sont inscrites au budget de l'État et font l'objet chaque année d'une annexe à la loi de finances* »⁹³. L'annexe prévue n'a jamais été produite, alors même que cet alinéa est inchangé depuis 1964⁹⁴. Par conséquent, la synthèse des recettes et des dépenses afférentes à la préfecture de police de Paris, inscrites au budget de l'État, nécessite un travail de reconstitution, qui ne saurait, en l'état des éléments disponibles, être exhaustif.

Par ailleurs, hors du budget général de l'État, une part des recettes et des dépenses de la préfecture de police fait l'objet d'un budget spécial⁹⁵, dont le montant au budget primitif pour 2018 s'élève à 625,3 M€ (dont près de 350 M€ au profit de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris). Ce budget couvre notamment les charges de personnel de la préfecture de police à hauteur de plus de 200 M€.

Le budget spécial donne lieu à un remboursement, pris en charge par le programme 176- *Police nationale*, des dépenses inscrites au budget spécial finançant des missions relevant de la compétence des services de

⁹³ Article L. 2512-25 du CGCT.

⁹⁴ Article 38 de la loi n°64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

⁹⁵ Prévu aux articles L.2512-22 à L. 2512-26 du CGCT, le budget spécial est abondé par les contributions de la Ville de Paris et des départements de petite couronne. Adopté par le Conseil de Paris, il est ordonnancé par le préfet de police.

l'État⁹⁶. Budgété à hauteur de 28,5 M€ pour 2018, ce remboursement forfaitaire, dépourvu de base légale⁹⁷, constitue un flux croisé qui altère encore la lisibilité des ressources et des dépenses de la préfecture de police, et dont les sous-jacents ont été perdus, son calcul n'ayant pas été actualisé depuis 2001.

2.2.2 Des moyens qui pèsent fortement au sein de la mission

Sur le périmètre de la mission *Sécurités*, la masse salariale de la préfecture de police (calculée pour les services placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police) s'élevait en 2018 à 1 276,7 M€, soit près de 20 % des crédits de titre 2 du programme 176- *Police nationale* (hors CAS).

Tableau n° 31 : Exécution des crédits de personnel de la préfecture de police (hors contribution au CAS- Pensions)

En CP en M€	2017	2018	Évolution
<i>Préfecture de police</i>	1 176,3	1 276,7	8,5 %
<i>Programme 176</i>	6 144,9	6 316,6	2,8 %

Sources : DRCPN et CHORUS

La préfecture de police compte plus de 30 000 ETPT, soit environ 20 % des emplois consommés par le programme 176- *Police nationale* en 2018.

⁹⁶ Il s'agit du remboursement de charges calculées au titre de la réalisation des missions de police active (ressources humaines, occupation des immeubles centraux) ; des remboursements du fonctionnement de services relevant de la compétence de l'État (service déminage du laboratoire central, infirmerie psychiatrique) et du versement de fonds de concours et de subventions (fonds de concours taxis et subvention pour étude de la pollution de l'air à Paris versée au laboratoire central).

⁹⁷ Le forfait « SGAMI » est régi par une convention de 2011 signée entre le secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police, représentant l'État, et le préfet de police, représentant la Ville de Paris, qui a été prorogée pour trois ans à compter du 1er janvier 2017, par avenant du 28 décembre 2016.

Tableau n° 32 : Effectifs de la préfecture de police de Paris au 31/12

En ETPT	2017	2018	Évolution
<i>Préfecture de police</i>	30 496	30 276	-0,7 %
<i>Programme 176</i>	148 116	147 563	-04 %

Source : DRCPN

Malgré des effectifs stables, l'évolution 2017-2018 des dépenses de rémunération de la préfecture de police apparaît dynamique. Elle est plus soutenue que la croissance de l'ensemble des dépenses du programme 176- *Police nationale*, dont les effectifs diminuent pourtant plus légèrement. La préfecture de police contribue ainsi à la dégradation de la soutenabilité de la mission, obérée par l'évolution des dépenses de rémunération (*cf. supra*).

Hors titre 2, les crédits exécutés au profit des services placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police relèvent principalement du BOP zonal Île-de-France du programme 176- *Police nationale*, sur lequel 224,5 M€ en autorisations d'engagement et 237,5 M€ de crédits de paiement ont été consommés en 2018. Sans que ces crédits ne fassent l'objet d'une imputation spécifique, il est possible *a minima* d'isoler au sein du BOP certaines dépenses relevant spécifiquement du périmètre fonctionnel du préfet de police, à hauteur de 128,5 M€ (en CP)⁹⁸, soit 54 % des crédits du BOP. Le solde des dépenses exécutées sur le BOP ne peut, en l'état des outils budgétaires, faire l'objet d'une ventilation entre services de la préfecture de police et autres services de police d'Île-de-France.

À ces crédits s'ajoutent les dépenses d'investissement immobilier et les dépenses d'équipement, exécutées sur le BOP central du programme 176- *Police nationale*, soit plus de 100 M€, mais dont la part spécifiquement destinée à la préfecture de police n'est pas connue.

Enfin, une plus faible part des dépenses de la préfecture de police est supportée, hors du périmètre de la mission *Sécurités*, par les programmes 216- *Conduite et pilotage du ministère de l'intérieur*, et

⁹⁸ Sont ainsi concernées les dépenses consacrées au plan de vidéoprotection de la ville de Paris (26,2 M€), à l'achat de cartes de circulation pour les personnels de police (23,8 M€), au remboursement au budget spécial voté par la Ville de Paris (28,0 M€), aux loyers des implantations de petite couronne (34,4 M€), aux loyers budgétaires (10,1 M€), ainsi que 6M€ de « dépenses de proximité » (*source : DRCPN*).

303- *Immigration et asile*, à hauteur respectivement de près de 20 M€ et 11 M€⁹⁹.

En définitive, les moyens de la préfecture de police apparaissent dispersés, au détriment de leur nécessaire lisibilité, et alors que le CGCT prescrit de longue date leur restitution budgétaire, notamment à destination du Parlement. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que le poids estimé des moyens de la préfecture de police au sein de la mission est conséquent (au moins 1,4 Md€ hors CAS), et leur évolution dynamique. Le fait que, dans l'utilisation de ces moyens, la préfecture de police échappe, presque totalement, à la maîtrise effective du DGPN, qui est le responsable du principal programme concerné, plaide également pour que ceux-ci soient individualisés dans le paysage budgétaire de la mission

Aussi, sans méconnaître les difficultés méthodologiques s'y attachant, la Cour recommande de réunir l'ensemble des informations financières relatives à la préfecture de police, le cas échéant au sein d'un document de politique transversale, les dispositions précitées du CGCT demeurant applicables.

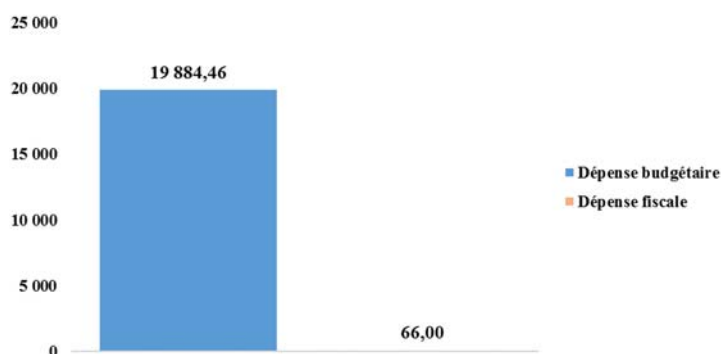
Recommandation n° 5. Retracer dans une annexe annuelle à la loi de finances initiale les recettes et les dépenses des services de la préfecture de police dont l'activité est liée, à titre principal, à l'exercice de la police active, conformément aux dispositions de l'article L. 2512-25 du CGCT.

⁹⁹ Il s'agit essentiellement, pour les premières, de dépenses de contentieux et d'action sociale et, pour les secondes, de crédits consacrés à l'entretien et au fonctionnement des centres de rétention administrative gérés par la préfecture de police.

3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Des dépenses fiscales toujours imparfaitement recensées

Graphique n° 6 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission¹⁰⁰
(en M€)



À l'issue de l'examen de l'exécution budgétaire des exercices 2014 à 2017 la Cour relevait que les dépenses fiscales de la mission *Sécurités* étaient mal répertoriées et évaluées. Ces insuffisances ne sont pas intégralement corrigées au terme de l'exercice 2018.

Le projet annuel de performance pour 2018 recense six dépenses fiscales pour un montant global de 131 M€. Quatre d'entre elles sont portées à titre principal par les programmes de la mission *Sécurités*, à hauteur de 66 M€, les deux autres, évaluées à 65 M€, étant rattachées à titre subsidiaire¹⁰¹. Si le total des dépenses fiscales ne représente 0,66 % des dépenses de la mission¹⁰², elles sont en augmentation continue depuis 2014.

¹⁰⁰ Sont ici uniquement recensées les dépenses fiscales principales de la mission.

¹⁰¹ Sont considérées comme subsidiaires les dépenses fiscales pesant sur le programme mais rattachées à titre principal à une autre mission.

¹⁰² Appréciables en CP.

L'exonération d'impôt sur les revenus de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles figure désormais dans le projet annuel de performance, comme le recommandait la Cour au titre de la note d'exécution budgétaire pour 2017¹⁰³.

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

	Nature	N° de dépense	Fondement	2014	2015	2016	2017	2018
<i>P 176 et 152</i>	Exonération de droits de mutation des successions des personnels décédés dans l'accomplissement de leur mission	520122	CGI art.796-I-9°	ns ¹⁰⁴	ns	ns	ns	ns
<i>P161</i>		520116	CGI art.796-I-8°	ns	ns	ns	ns	ns
<i>P161</i>	Exonération d'impôt sur le revenu des vacances et des avantages retraites servis aux sapeurs-pompier volontaires	120123	CGI art 81-29°	53M€	57 M€	55 M€	55 M€	55 M€
<i>P 176 et 152</i>	Exonération d'impôt sur le revenu de l'IJAT versée aux personnels des compagnies	120145	CGI 81-23° ter	na ¹⁰⁵	na	8 M€	10 M€	11 M€

¹⁰³ Le montant total de cette dépense s'élève à 98,4 M€ en 2018.

¹⁰⁴ Non significatif (inférieur à 0,5 M€).

¹⁰⁵ Non applicable (la mesure n'existait pas).

	Nature	N° de dépense	Fondement	2014	2015	2016	2017	2018
	républicains de sécurité et aux gendarmes mobiles							
<i>P152</i>	Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat*	120127	Décision ministérielle CGI 81-17°	41 M€	40 M€	47 M€	62 M€	65 M€
<i>P152 et 161</i>	Exonération de droits de mutation des dons en numéraire reçus par les victimes d'actes terroristes ou, en cas de décès, par leurs proches et des dons numéraires reçus par les militaires, policiers, gendarmes, sapeurs-pompier ou agents des	520127	CGI 796 bis	na	nc ¹⁰⁶	nc	nc	nc

¹⁰⁶ Non chiffrable.

	Nature	N° de dépense	Fondement	2014	2015	2016	2017	2018
	douanes blessés en opération ou, en cas de décès, par leurs proches*							
Part de la dépense totale de la mission (CP)				0,52	0,53	0,59	0,65	0,66
Total (en M€)				94	97	110	127	131

Sources : rapports annuels de performance 2014 à 2017 et projet annuel de performance 2018 de la mission Sécurité

* Dépense fiscale qualifiée de subsidiaire pour le programme.

Il n'a pas été remédié à l'erreur de base juridique, déjà relevée lors de l'examen de l'exécution budgétaire de 2016 et 2017, affectant le calcul de la dépense fiscale n°120-127 « Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat », dont l'assiette ne comprend précisément pas les indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie nationale¹⁰⁷.

Le coût de la dépense fiscale précitée, qui figure dans les documents budgétaires du programme 152- *Gendarmerie nationale*, inclut également les réservistes du programme budgétaire 178- *Emploi des forces*, et les volontaires des ministères des armées, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'économie et des finances. Aussi, la gendarmerie la qualifie-t-elle de « dépense subsidiaire ». Il en résulte une connaissance imparfaite du coût de cette dépense fiscale pour le seul programme 152- *Gendarmerie nationale*.

Par ailleurs, les documents budgétaires ne mentionnent pas la dépense fiscale constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus dont

¹⁰⁷ Les articles 81-17° du code général des impôts et 7 de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, mentionnés dans le PAP comme fondement juridique de cette exonération, ne concernent pas les indemnités versées aux réservistes mais celles attribuées aux seuls volontaires.

bénéficient les indemnités versées aux réservistes de la police nationale, dont le montant est estimé à 30,7 M€ en 2018¹⁰⁸.

S'agissant de cette dernière dépense fiscale, comme de celle constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités attribuées aux réservistes de la gendarmerie nationale (dépense fiscale n°120-127), pour un montant total d'indemnités versés aux réservistes de la gendarmerie de 78,2 M€ en 2018, la Cour rappelle de manière constante¹⁰⁹ 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 fait¹¹⁰.

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

Recommandation n° 6. Compléter les documents budgétaires des dépenses fiscales relatives à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales.

3.2 Les opérateurs

Trois opérateurs, l'École nationale supérieure de police (ENSP), l'Institut national de la police scientifique (INPS) et l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) ainsi qu'un établissement public¹¹¹, 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'ANSC et l'ENSOSP par le programme 161- *Sécurité civile*.

¹⁰⁸ L'intégration de cette dépense fiscale dans le PAP doit être réalisée en vue du PLF 2020.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ L'article 81-17° du CGI, évoqué dans le PAP comme fondement juridique de cette exonération, ne concerne pas les indemnités versées aux réservistes.

¹¹¹ Qui n'est pas classé parmi les opérateurs de l'État.

Créée en octobre 2018¹¹², l'ANSC est chargée d'assurer la conception, le déploiement, la maintenance et le fonctionnement des systèmes d'informations d'alerte des SDIS. Le financement de l'Agence devant progressivement être transféré aux SDIS, elle perdrait à terme sa qualité d'opérateur.

Parmi ces organismes, l'ENSP et l'ENSOSP sont soumis à un plafond d'emplois¹¹³, qui est respecté. Exempté au titre de l'exercice 2018, le plafond d'emploi de l'ANSC est fixé à 12 ETPT pour 2019. Les effectifs de l'INPS, en croissance par rapport à 2017¹¹⁴, ainsi que la masse salariale correspondante sont supportés par le programme 176- *Police nationale*.

Tableau n° 34 : Exécution des plafonds d'emplois

En ETPT	Exécution 2017	Plafond 2018	Exécution 2018
ENSP	246	267	258
ENSOSP	184	204	198

Sources : responsables de programmes

Au total, le budget alloué à ces organismes progresse de 11,3 % par rapport à 2017, de 36,0 M€ à 40,1 M€.

Tableau n° 35 : Subventions attribuées

En M€	Exécution 2017	Prévision 2018 ¹¹⁵	Exécution 2018
ENSP	21,0	22,1	23,3
INPS	8,8	8,1	8,6
ENSOSP	6,2	6,6	6,4
ANSC	n.a	n.a	1,75

Sources : responsables de programme

¹¹² Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.

¹¹³ Pour l'ENSP, qui relève de la catégorie des opérateurs, le plafond d'emplois est fixé en loi de finances. Pour l'ENSOSP, l'autorisation d'emplois résulte d'une délibération du conseil d'administration.

¹¹⁴ Le nombre d'effectifs autorisés notifié à l'INPS s'établissait, comme en 2017, à 870 ETPT pour 2018. Au 31 décembre 2018, l'INPS comptait 853 effectifs réels pour une consommation mensuelle moyenne de 806 ETPT, contre 785 ETPT en 2017.

¹¹⁵ Réserve comprise.

La subvention pour charges de service public (SCSP) des deux opérateurs du programme 176- *Police nationale* a été majorée en cours de gestion :

- Pour l'ENSP : + 6,5 % par rapport à la subvention initiale nette de réserve, soit 1,4 M€. Pourtant, le montant de la subvention nette de réserve avait déjà progressé de 3,8 %, du fait d'une baisse de la mise en réserve¹¹⁶ en 2018 ;
- Pour l'INPS : + 14 % par rapport à la subvention initiale nette de réserve, soit 1,1 M€. Contrairement à l'ENSP, le montant de la subvention nette de réserve avait diminué de 2,5 % en 2018, rendant encore plus incohérente son augmentation en cours de gestion.

Le responsable de programme explique ces ajustements, au début de l'exercice 2018, par le décalage entre les exercices de programmation, d'une part, et d'expression des besoins des opérateurs, d'autre part, lequel intervient après la finalisation de la trajectoire budgétaire générale du programme. La Cour renvoie à sa recommandation n° 1 relative à la fiabilisation de la programmation. Elle note cependant qu'un rapprochement entre les volets financier et métier de la tutelle des opérateurs a été initié afin de rendre, à l'horizon 2020, la programmation plus cohérente avec les besoins exprimés par les opérateurs.

Comme au cours des exercices précédents, l'ENSOSP a bénéficié, en complément d'une subvention de fonctionnement de 3,0 M€ (3,2 M€ en 2016), d'une dotation de 3,3 M€ pour le remboursement du capital de l'emprunt contracté pour la construction de ses bâtiments, comptabilisée en dépenses d'opérations financières (titre 7)¹¹⁷.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

La Cour avait relevé dans la NEB 2017 les conditions de gestion du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP), fonds sans personnalité juridique attaché à la mission. Géré par la Caisse des dépôts et consignations¹¹⁸, le RISP bénéficie d'un abondement du

¹¹⁶ La mise en réserve appliqué sur la subvention de l'ENSP était passée de 4,8 % en 2017 à 1,2 % en 2018.

¹¹⁷ S'ajoute à ces subventions et dotations, 0,1 M€ de remboursement de l'État au titre des frais d'hébergement des colonnes de renfort 2017.

¹¹⁸ Le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires a été instauré par la loi n° 75-1258 du 27 décembre 1975 et sa gestion confiée à la Caisse des dépôts et consignations par le décret n° 92-620 du 7 juillet 1992. Une convention a été signée

programme 161- *Sécurité civile*, à hauteur de 12,1 M€ (en AE et en CP) en 2018, l'exécution de ses dépenses étant retracée au sein du programme 743- *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*. Le RISP dispose par ailleurs de capitaux propres¹¹⁹.

La DGSCGC indique travailler avec la Caisse des dépôts et consignations pour prendre en compte les dispositions de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et son décret d'application. La convention de mandat qui en découlera remplacera la convention de gestion actuellement en vigueur¹²⁰. La signature de cette nouvelle convention est prévue pour la fin du premier trimestre 2019.

3.4 Une maquette de performance stable, toutefois dépourvue de lien avec la budgétisation

3.4.1 La quasi-stabilité de la maquette de performance

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs de la mission *Sécurité* reste stable, respectivement à 17 et 38, en 2018.

Le programme 161- *Sécurité civile* a recentré son objectif n° 2 sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions¹²¹, avec la reprise d'un indicateur sur le taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile, qui traduit l'accent mis par le ministère sur l'efficacité de la gestion de la flotte. Cet indicateur, qui existait déjà au

entre le ministère de l'Intérieur et la Caisse des dépôts et consignations en janvier 2012, renouvelée en janvier 2015, puis en janvier 2018 pour une durée de 3 ans. La Caisse des dépôts et consignations est chargée par l'État de liquider et allouer les prestations dues aux sapeurs-pompiers volontaires et/ou à leurs ayants cause, lors d'accident survenu ou de maladie contractée, en service commandé.

¹¹⁹ Le niveau de capitaux propres du RISP n'est pas encore connu pour 2018, la Caisse des dépôts ne remettant son rapport d'activité qu'au cours du premier semestre. En 2017, ils s'élevaient à 3 M€, provenant du report à nouveau de l'exercice précédent. À l'actif, le RISP comptabilisait des valeurs mobilières de placement à hauteur de 2,5 M€, auxquelles s'ajoutait 0,6 M€ de disponibilités auprès de banques.

¹²⁰ L'actuelle convention de gestion omet de viser la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 qui définit en son article 40 les conditions dans lesquelles l'État peut confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses.

¹²¹ L'objectif « assurer l'efficacité et l'efficacité des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en milieux difficiles » est devenu « assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels ».

titre de la mission *Sécurité civile*, avait été abandonné lors de son rattachement à la mission *Sécurité* en 2014.

Les indicateurs du programme 207- *Sécurité et éducations routières* sont dans l'ensemble bien reliés à des objectifs stratégiques clairement explicités.

Comme le relevait déjà la Cour en 2017, les indicateurs associés aux programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale* ne retracent pas les inflexions apportées à la politique de sécurité intérieure, notamment en matière de lutte contre le terrorisme.

3.4.2 Des résultats contrastés, y compris pour des indicateurs répondant aux priorités stratégiques du ministère

S'agissant des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*, les résultats obtenus sur longue période pour un indicateur emblématique tel que le taux d'engagement des effectifs sur le terrain apparaissent contradictoires avec les efforts entrepris pour recentrer les forces sur leur cœur de métier.

Si le niveau d'engagement sur le terrain des militaires de gendarmerie continue d'être supérieur à celui des fonctionnaires de police (environ 60 % contre moins de 40 %), les deux forces sont concernées par l'érosion de ce taux qui s'éloigne de la cible. Ni le renforcement des moyens humains et matériels, résultant des différents plans de renfort mis en œuvre à partir de 2015, ni le déploiement des tablettes numériques, « Néopol » et « Néogend », ne permettant de conduire des procédures en dehors des commissariats, n'ont accru l'engagement des policiers et gendarmes sur le terrain.

L'intensification des activités de formation, dans un contexte de menace terroriste, ainsi que la contraction du temps de travail, ont notamment pu contribuer à une baisse du taux d'engagement sur le terrain. L'augmentation des vacances de postes en raison des décalages d'incorporation ainsi que l'augmentation du temps consacré aux enquêtes judiciaires constituent d'autres éléments d'explication. Initiée en février 2018, la police de sécurité du quotidien, nouvelle doctrine d'emploi des forces, a notamment pour objectif d'inverser cette tendance.

Tableau n° 36 : Évolution de quatre indicateurs de performance de la mission *Sécurité*

N°	Prog.	Nature	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cible 2020
2.5	P152	Taux d'engagement des effectifs sur le terrain	68,8 %	68,8 %	67,6 %	62,3 %	62,2 %	61,3 %	60,8 %	60,3 %	> 65 %
	P176	Taux d'engagement des effectifs sur le terrain	39,3 %	39,6 %	38,6 %	38,3 %	37,9 %	37,2 %	36,9 %	36,8 %*	41 %
2.1	P161	Taux de disponibilité des hélicoptères EC145 de la sécurité civile en base	na ¹²²	na	92,2 %	92,9 %	93,5 %	93,0 %	93,9 %	94,5 %	95,0 %
1.1	P207	Nombre de tués (France métropolitaine)	3963	3653	3268	3384	3461	3477	3448	3 259	<i>En baisse</i>

Sources : RAP 2013 à 2017, PAP 2018 et responsables de programme.

* Donnée provisoire

Indicateur emblématique du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, le nombre de tués sur les routes en France métropolitaine atteint en 2018 un niveau inférieur à 2013, s'approchant de l'objectif affiché de moins de 3 000 tués. Cette diminution coïncide avec l'abaissement, au 1^{er} juillet 2018, de la vitesse maximale autorisée de 90 à 80 km/h sur le réseau routier hors agglomération, sans séparateur central.

Le taux de disponibilité des hélicoptères de la sécurité civile, proche de la valeur cible, est quant à lui en augmentation continue depuis la création de l'indicateur en 2013, reflétant l'effort financier consacré au MCO.

3.4.3 Un lien limité entre les résultats des indicateurs et la budgétisation

Il n'y a pas de lien direct entre la budgétisation et les résultats mesurés dans le cadre de la démarche de performance. Les arbitrages budgétaires ne se fondent pas sur les indicateurs de performance et les modalités de programmation et de gestion budgétaires ne laissent en pratique que peu de place à la prise en compte des résultats du dispositif de performance. Nombres d'indicateurs de la mission, à l'instar de l'évolution du nombre de crimes et délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) et d'atteintes aux biens (AAB), pour les programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*

¹²² Non applicable car l'indicateur n'existait pas.

ne se prêtent d'ailleurs pas à l'exercice de budgétisation, bien qu'ils soient utiles à l'information du citoyen.

Les indicateurs de performance du programme 152- *Gendarmerie nationale* sont dissociés des indicateurs de gestion utilisés par les responsables de programme, qui contribuent à alimenter un tableau de bord budgétaire ministériel.

Pour le programme 176- *Police nationale*, seul le taux de disponibilité des véhicules est commun aux tableaux de bord de gestion et à la maquette de performance.

À l'inverse, le tableau de bord mensuel de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises assure un suivi de 72 indicateurs, parmi lesquels figurent les indicateurs de performance.

Les deux indicateurs de performance du programme 207- *Sécurité et éducation routières* constituent quant à eux les deux principaux indicateurs de gestion utilisés par le responsable de programme. Ces indicateurs, en particulier le nombre de tués sur les routes, sont couramment utilisés à des fins de communication.

Annexe n° 1 : Évolution 2016-2018 de l'exécution de la mission *Sécurités* par programme et par titre

		Exécution 2016		Exécution 2017		Exécution 2018		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 161 – <i>Sécurité civile</i>	Titre 2	167 127 422	167 127 422	171 966 198	171 966 033	175 207 991	175 207 991	186 024 133	186 024 133
	Titre 3	106 676 519	140 147 490	149 333 368	184 349 798	125 173 328	154 294 805	105 124 964	126 614 964
	Titre 4	-	-	-	-	-	-	-	-
	Titre 5	37 426 259	39 273 857	34 161 322	36 064 677	351 027 302	63 152 463	440 762 550	97 781 224
	Titre 6	105 023 418	105 131 515	125 342 116	113 069 175	114 809 205	120 147 259	119 554 945	119 554 945
	Titre 7	2 524 224	2 525 107	2 226 175	2 226 175	2 295 939	2 295 939	2 295 939	2 295 939
	Σ HT2	251 650 420	287 077 969	311 062 981	335 709 825	593 305 773	339 890 466	667 738 398	346 247 072
Total P161		418 777 842	454 205 391	483 029 180	507 675 858	768 513 765	515 098 457	853 762 531	532 271 205
Programme 207 – <i>Sécurité et éducation routières</i>	Titre 2	-	-	-	-	-	-	-	-
	Titre 3	22 569 519	23 296 305	27 761 076	27 905 497	29 960 735	30 460 640	27 799 667	27 799 667
	Titre 4	-	-	-	-	-	-	-	-
	Titre 5	1 471 426	1 825 578	1 233 603	857 578	1 527 946	1 355 428	2 600 000	2 600 000
	Titre 6	7 553 228	6 780 662	6 123 978	6 569 762	6 789 703	6 820 829	9 429 566	9 429 566
	Titre 7	-	-	-	-	1 632	-	-	-
	Σ HT2	31 594 174	31 912 545	35 118 656	35 332 838	38 280 016	38 636 897	39 829 233	39 829 233
Total P207		31 594 174	31 912 545	35 118 656	35 332 838	38 280 016	38 636 897	39 829 233	39 829 233

Source : CHORUS

		Exécution 2016		Exécution 2017		Exécution 2018		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 152 – <i>Gendarmerie nationale</i>	Titre 2	6 998 157 760	6 998 157 760	7 331 627 677	7 331 623 856	7 348 691 724	7 348 691 204	7 278 277 809	7 278 277 809
	Titre 3	1 302 477 022	1 146 750 499	1 325 010 943	1 151 305 131	1 376 465 952	1 206 470 120	1 419 898 865	1 139 625 497
	Titre 4	-1 217	-	-	-	-	-	-	-
	Titre 5	183 458 911	156 798 355	179 745 873	163 643 229	176 493 896	169 666 702	177 000 000	200 812 027
	Titre 6	6 327 406	6 552 944	7 839 081	7 059 352	14 586 013	10 154 998	5 485 923	6 290 000
	Titre 7	-	-	-	-	480	480	-	-
	Σ HT2	1 492 262 122	1 310 101 799	1 512 595 897	1 322 007 712	1 567 546 342	1 386 292 300	1 602 384 788	1 346 727 524
Total P152		8 490 419 882	8 308 259 367	8 653 631 567	8 844 223 574	8 916 238 066	8 734 983 504	8 880 662 597	8 625 005 333
Programme 176 – <i>Police nationale</i>	Titre 2	8 837 911 593	8 837 910 996	9 174 251 229	9 174 250 479	9 400 808 078	9 400 808 078	9 369 517 608	9 369 517 608
	Titre 3	897 173 708	841 162 200	998 027 578	903 723 011	1 142 069 858	953 770 306	1 109 535 859	810 725 500
	Titre 4	-	-	-	-	- 302	-	-	-
	Titre 5	147 114 457	234 151 854	190 524 660	197 352 335	230 592 463	205 853 803	323 290 860	335 979 127
	Titre 6	45 012 826	44 549 640	34 428 927	35 174 570	34 450 302	34 413 404	39 574 668	39 574 668
	Titre 7	-	1 797	700 102	700 102	899 824	899 824	-	-
	Σ HT2	1 089 300 992	1 119 865 501	1 223 681 267	1 136 950 018	1 408 012 146	1 194 937 337	1 472 401 387	1 186 279 295
Total P176		9 927 212 585	9 957 776 497	10 397 932 495	10 311 200 497	10 808 820 224	10 595 745 415	10 841 918 995	10 555 796 903
Total mission <i>Sécurité</i> s		18 868 004 482	18 752 153 799	19 760 303 905	19 507 840 760	20 531 852 072	19 884 464 274	20 616 173 356	19 752 902 674

Source : CHORUS

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
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.	La DGPN et la DSR indiquent que l'ensemble des dépenses obligatoires ont été budgétisées. La DGSCGC fait quant à elle valoir l'instabilité de certaines dépenses, notamment les celles liées aux aéronefs (aléas opérationnels, volatilité des cours du pétrole, taux de change du dollar), pour justifier les difficultés de programmation. Pour la DGGN, le taux de mise en réserve de 8 %, qui prévalait les années antérieures, constituait un obstacle à la sincérité de la programmation et expliquait que des dépenses pourtant inéluctables soient gelées.	Mise en œuvre incomplète
2	Mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes.	La DGGN indique que les nouvelles mises à disposition de personnels font à présent l'objet de conventions payantes. Pour la DGPN, les conventions relatives à des mises à disposition gratuites font l'objet d'un contrôle et d'une procédure de validation	Mise en œuvre en cours

		spécifiques. Le maintien de la gratuité se justifie notamment dans le cadre de la politique française de coopération policière européenne et internationale, ainsi que dans le cadre du déploiement de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme.	
3	Rectifier les erreurs d'évaluation des dépenses fiscales déjà répertoriées et compléter les documents budgétaires des dépenses fiscales relatives à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT), à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police nationale ainsi qu'à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).	La DGPN et la DGGN indiquent que l'évaluation et la transmission des informations relatives aux dépenses fiscales pour compléter les documents budgétaires relèvent de la seule direction de la législation fiscale, qui ne sollicite pas les responsables de programme.	Mise en œuvre incomplète
4	Afin de réduire les écarts constatés, faire converger progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la gendarmerie nationale d'ici 2022, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.	La DGGN rappelle l'existence d'un écart structurel entre le plafond autorisé et les effectifs réels. L'augmentation de cet écart en 2018 est expliquée par les mesures de régulation adoptées en gestion, comme le retardement des dates d'incorporation en école des entrants au programme, qui ont mécaniquement dégradé la réalisation du plafond d'emplois. La gendarmerie estime par ailleurs ne pas disposer d'une enveloppe budgétaire suffisante pour lui permettre de faire rapidement converger son plafond d'emplois et ses effectifs.	Non mise en œuvre

		Elle souligne qu'en 2019, les dispositions de l'article 11 de la LPFP ont été mises en œuvre avec une réduction du plafond d'emplois du programme à hauteur de 269 ETPT.	
--	--	--	--

