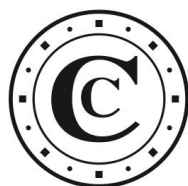


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Sécurités »

Avril 2023

Sommaire

SOMMAIRE	3
SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE ET LES LFR	13
A - Une croissance marquée des crédits de la mission.....	13
B - Des mesures de périmètre limitées en 2022, à l'exception d'une pérennisation abusive de dépenses du plan de relance par la police nationale	14
C - Une prévision budgétaire de qualité, dénuée de sous-budgétisation	15
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	16
A - Une réserve de précaution presque intégralement mobilisée	16
B - Des mouvements en cours de gestion qui témoignent une complète normalisation budgétaire après deux années pandémiques	18
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	20
A - La sous-consommation des dépenses de personnel persiste malgré la croissance des emplois	22
B - Des dépenses de fonctionnement en forte hausse.....	28
C - Des dépenses d'investissement qui progressent nettement	30
D - Des dépenses d'intervention en légère baisse	34
IV - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	36
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	38
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	41
I - LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE PEINENT DE PLUS EN PLUS À RECRUTER ET FIDÉLISER LEURS PERSONNELS	41
II - LES TENSIONS SUR LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT SE SONT RÉDUITES EN 2022 MAIS PLUSIEURS RISQUES DE DÉRAPAGE POURRAIENT RÉAPPARAÎTRE DÈS 2023	47
A - Police et gendarmerie nationales : le risque d'un effet ciseau sur les recettes et les dépenses hors titre 2	47
B - Sécurité civile : le risque du changement climatique	51
C - Un risque commun : l'inflation	52
III - UNE FLOTTE AÉRIENNE DE LA SÉCURITÉ CIVILE : DES RISQUES FINANCIERS SIGNIFICATIFS LIÉS AU MARCHÉ DE MAINTENANCE DES HÉLICOPTÈRES	53
A - Une saison de feux exceptionnelle à tous points de vue	53
B - Une flotte aérienne en cours de renouvellement	54
C - Un marché de maintien en condition opérationnelle défaillant aux conséquences multiples.....	55

CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA MISSION SÉCURITÉS	61
I - LES DÉPENSES FISCALES	61
II - DEUX OPÉRATEURS ET UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC	63
III - UN FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE : LE RÉGIME D'INDEMNISATION DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES (RISP)	65
IV - LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	66
A - Une maquette de performance rénovée pour 2022 et 2023	66
B - Une dégradation de l'ensemble des indicateurs en 2022	68
ANNEXES	71
ANNEXE N° 1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021	72
ANNEXE N° 2. ÉVOLUTION 2019-2022 DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION SÉCURITÉS PAR PROGRAMME ET PAR TITRE	78
ANNEXE N° 3. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	80

Synthèse

La loi de finances pour 2022 a ouvert 22,67 Md€ d'autorisations d'engagement et 21,56 Md€ de crédits de paiement, respectivement en hausse de +6,7 % et +4,08 % par rapport à 2021. Les crédits de la mission *Sécurités* sont constituées à 83,5% de dépenses de personnel. En 2022, le rythme de croissance des crédits alloués sur le titre 2 (+3 %) s'est à nouveau accéléré et reste significatif du fait de l'importance des mesures catégorielles nouvelles (+86,6 M€ par rapport à 2021) et ce malgré une légère sous-exécution du schéma d'emplois.

En exécution, +910 ETP ont été créés, pour un schéma fixé à 946 ETP, marquant la fin du « plan 10 000 » de recrutement dans la police et la gendarmerie nationale. Au total, la mission *Sécurités* compte 250 097 ETPT exécutés en 2022, en hausse de +0,4 %.

Le retour à la normale de l'activité opérationnelle n'a pas entraîné de retournement de la situation budgétaire par rapport à 2021. Les programmes ont continué à sous-consommer leurs crédits de masse salariale à cause de difficultés de recrutement et de fidélisation qui s'accroissent.

Malgré l'effet coût qui pousse les dépenses de personnel à la hausse, l'année 2022 a encore été marquée par une sous-consommation des crédits de personnels, à hauteur de 114 M€¹, tous les programmes étant concernés. Comme en 2021, cette situation de sous-exécution s'explique par les difficultés de recrutement de ces programmes.

Le record du nombre de départs au sein de la police et de la gendarmerie a été battu en 2021, puis de nouveau dépassé en 2022, témoignant d'un phénomène de fond installé depuis la fin de la crise sanitaire. En 2021, la police nationale a connu 10 840 départs (+33 % en quatre ans) et la gendarmerie nationale 15 078 départs (+25 %). Cette situation est sous-estimée depuis plusieurs années par les responsables de programme et rend de plus en plus difficile la réalisation des schémas d'emploi positifs, car la pression sur l'appareil de formation est croissante.

Pour répondre à l'objectif politique d'un « *recrutement massif de policiers et de gendarmes* »², les responsables de programme sont contraints de dégrader la qualité des recrutements et des formations, d'autant que les viviers de recrutement s'assèchent peu à peu³. Ainsi, en 2022, le nombre de policiers actifs a diminué par rapport à 2021 (-117 ETP), remplacés par des personnels administratifs (+874 ETP). Les réserves opérationnelles peinent

¹ CAS-Pensions compris

² Rapport annexé à la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

³ *A fortiori*, les forces de l'ordre entrent en concurrence avec d'autres recruteurs comme les polices municipales, les sapeurs-pompiers, la sécurité privée et les forces armées, tous amenés à croître dans les prochaines années.

également à monter en puissance pour atteindre les ambitions affichées pour 2027, qui nécessiteraient un quadruplement du flux de recrutement de 2022.

Ce déficit d'attractivité et de fidélisation tend à démontrer que les revalorisations indemnitaires importantes dont ont bénéficié les forces de l'ordre depuis 2016 (+730 M€ de 2016 à 2022 ; +1 473 M€ de 2023 à 2027) n'atteignent pas leurs objectifs. Il apparaît nécessaire de déployer une politique de fidélisation différente, axée sur l'amélioration des conditions de travail et la gestion dynamique des ressources humaines.

La sous-exécution des dépenses de personnel a permis d'engager des opérations d'entretien et d'investissement, comme en 2021. Le rééquilibrage des dépenses hors titre 2 se poursuit donc.

Les dépenses en hors titre 2 de la mission *Sécurités* se sont élevées à 3,6 Md€, en progression de +19,6 % par rapport à 2021⁴. Cette progression est notamment due au transfert de crédits en provenance du programme 363 – *Compétitivité* qui, en 2021, avaient permis d'initier de nombreuses opérations d'investissement longtemps reportées.

Tant les crédits transférés que les opérations de fongibilité asymétrique ont permis d'augmenter les crédits de fonctionnement exécutés de 19 % pour l'ensemble de la mission⁵, dont 25,6 % pour la police nationale. Pour leur part, les dépenses d'investissement se sont élevées à 679 M€ sur la mission (+46 % par rapport à 2021). Les forces de sécurité intérieure ont poursuivi le renouvellement de leur flotte de véhicules (256 M€ pour les forces de l'ordre en 2022) et l'amélioration de leurs infrastructures immobilières, tandis que la sécurité civile a continué ses achats d'aéronefs (livraison de deux avions *Dash* et deux hélicoptères H145-D3 pour 77 M€ en CP). Néanmoins, l'émergence de projets issus du Beauvau de la Sécurité et les nouvelles annonces régulières pourraient avoir un effet d'éviction sur des opérations immobilières nécessaires mais régulièrement reportées.

Enfin, les dépenses d'intervention se sont élevées à 227,4 M€, imputable à 43 % à la subvention au budget spécial de la Ville de Paris au titre du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Ce montant a encore progressé en 2022 pour s'établir à 97 M€, continuant de déséquilibrer le programme 161 – *Sécurité civile*.

De nouvelles tensions pourraient toutefois réapparaître dès 2023 sur les crédits hors titre 2.

Ce rééquilibrage entre les crédits de titre 2 et les crédits hors titre 2 – conforme aux recommandations régulières de la Cour des comptes – reste toutefois fragile pour la mission *Sécurités*.

D'une part, la situation de sous-consommation des dépenses de masse salariale pourrait ne pas se poursuivre du fait des nombreux recrutements à venir et des nouvelles mesures catégorielles issues du Beauvau de la Sécurité (+1 473 M€ sur cinq ans). Or, les forces de

⁴ 2,7 Md€ de titre 3, 679 M€ de titre 5 et 227 M€ de titre 6, en crédits de paiement.

⁵ 2,7 Md€ en 2022 contre 2,3 Md€ en 2021.

l'ordre sont devenues dépendantes de leur sous-consommation de masse salariale pour financer les tensions sur les dépenses de fonctionnement.

D'autre part, la police nationale fait face à deux risques spécifiques : le financement du dispositif « Voyager, protéger », entré en vigueur en 2022, au coût élevé au regard de l'efficacité pour l'instant modérée, et les pénalités de 30 M€ imposées par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Enfin, du fait du changement climatique, l'activité opérationnelle de la sécurité civile, particulièrement intense en 2022, ne devrait pas baisser dans les années à venir. L'engagement important des moyens nationaux pour lutter contre les feux de forêts a entraîné une forte hausse des dépenses de fonctionnement (+12,9 % par rapport à 2021), nécessitant le dégel intégral de la réserve de précaution et l'ouverture de crédit en lois de finances rectificatives. Concomitamment, la sécurité civile doit faire face à des risques financiers liés au marché de maintenance de ses hélicoptères (29 M€ en 2022). Le nouveau prestataire se révèle en effet défaillant et cherche à reporter sur l'État la charge financière qui en découle, ce que la Cour appelle à refuser.

Le retour de l'inflation pourrait aboutir à des tensions sur les dépenses de fonctionnement de la mission.

De nombreuses dépenses de fonctionnement de la mission sont directement à imputer à l'inflation. Alors que l'année n'a pas été particulièrement marquée par un surcroît d'activité opérationnelle, les dépenses de carburant sont en hausse de 32,5 % pour la police et de 40,3 % pour la gendarmerie, qui subit également une forte pression sur ses crédits de fonctionnement des gendarmes mobiles (+8 % pour l'alimentation et +11,6 % pour les transports et déplacements).

De même, les dépenses d'énergie et de fluides progressent de 10,5 % pour la police et de 7 % pour la gendarmerie. Pour sa part, la sécurité civile voit les effets de l'inflation s'ajouter à une activité opérationnelle en hausse. Même si le mode de facturation interne par les Armées réduit la visibilité sur la fluctuation des coûts appliqués au carburant des aéronefs, les prix de cession du service de l'énergie opérationnelle, qui comprennent les frais d'approvisionnement de carburant pour les aéronefs, ont augmenté de 65 % en 2022. De ce fait, la dépense totale pour le poste carburant s'est établie à 17 M€ en 2022 (contre 9,3 M€ en 2021).

Du fait de leur sensibilité à l'inflation, les dépenses de fonctionnement, qui représentaient 12 % des crédits de la mission en 2022, sont susceptibles de poursuivre leur hausse en 2023, amenuisant ainsi progressivement les effets du rééquilibrage du hors titre 2 par rapport au titre 2.

Dans ce contexte, il conviendra d'œuvrer à la bonne maîtrise des dépenses de personnel pour préserver la capacité d'investissement et de fonctionnement.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reformulée) : Intensifier l'effort de réduction du stock d'heures supplémentaires, notamment en accroissant leur rythme d'indemnisation et freinant le rythme de création d'heures supplémentaires nouvelles (*DGPN, DB*).
2. (Recommandation reformulée) : Coter au titre de leur incidence sur l'environnement les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission *Sécurités* (*DGPN, DGGN, DB*).
3. (Recommandation nouvelle) : Modifier le cadre règlementaire de contribution de la police nationale au FIPHFP pour en réduire la contribution ou, à défaut, adapter les crédits de la mission *Sécurités* pour qu'elle puisse prendre en charge le montant de ladite contribution (*FIPHFP, DGPN, DB*).
4. (Recommandation nouvelle) : Refuser la prise en charge financière par l'État des défaillances du prestataire de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile (*DMAé, DGSCGC, DGGN, DB*).
5. (Recommandation reformulée) Donner une base légale à la dépense fiscale n°120-127 relative à l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales, et compléter les documents budgétaires des programmes concernés (*DGPN, DGGN et DB*).

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 personnels depuis 2015.

Dotée d'un budget de 21,56 Md€ en CP (+2,4% par rapport à 2021), la mission *Sécurités* relève entièrement du ministère de l'intérieur et finance plus de 250 000 ETPT⁷, ce qui lui confère, après l'enseignement scolaire, la deuxième place au regard de l'importance de ses effectifs. La mission est financée à 99,5% par des crédits budgétaires.

La gestion des programmes a été saine en 2022. Trois tendances principales sont à observer.

Tout d'abord, les dépenses de titre 2 n'ont connu que peu de tensions cette année, malgré les mesures interministérielles de revalorisation indiciaire, qui ont été financées pour moitié sous plafond de la mission *Sécurités*. Les mesures catégorielles ont été d'un montant modéré cette année, car les protocoles de 2016 et 2018 sont arrivés à échéance, tandis que les protocoles RH prévus dans le cadre du Beauvau de la Sécurité entreront en vigueur à partir de 2023. Les programmes 176 – *Police nationale* et 152 – *Gendarmerie nationale* ont connu d'importantes difficultés de recrutement cette année, engendrant une nouvelle période de sous-consommation du titre 2. Ceci a permis aux trois responsables de programme portant de la masse salariale de procéder à des mouvements de fongibilité asymétrique d'un montant jamais atteint. Le principal point d'attention pour 2023 se trouve dans la capacité ou non des forces de sécurité intérieure à assurer les ambitieux recrutements prévus tout en parvenant à fidéliser les effectifs.

Ensuite, le hors titre 2 a connu peu de tensions, grâce aux mouvements de fongibilité asymétrique et à la réintégration des crédits du plan de relance. Peu de mouvements infra-annuels ont été nécessaires, à l'exception d'un ré-abondement du programme 161 – *Sécurité civile* pour soutenir l'effort de lutte contre les feux de forêts. L'effet d'éviction du T2 sur le HT2, qui n'a pas été constaté en 2022, pourrait cependant être de retour rapidement, du fait des risques que supportent les trois principaux programmes de la mission. La vigilance doit donc demeurer en la matière.

Enfin, un risque lourd, à la fois financier et opérationnel, pèse sur le marché de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale.

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*. 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.

⁷ 250 878 ETPT exécutés en 2022, en hausse de +0,4% (+1 039 ETPT)

Les nombreuses défaillances du prestataire pourraient conduire à des surcoûts importants et des impasses capacitaires pour l'État dès le premier semestre 2023.

En définitive, l'année 2022 a été une année à la gestion réussie, ne présentant pas de sous-budgétisation ou de tensions majeures. Cette relative accalmie ne doit cependant pas faire oublier les risques inhérents aux quatre programmes de la mission *Sécurités*.

Mission sécurités

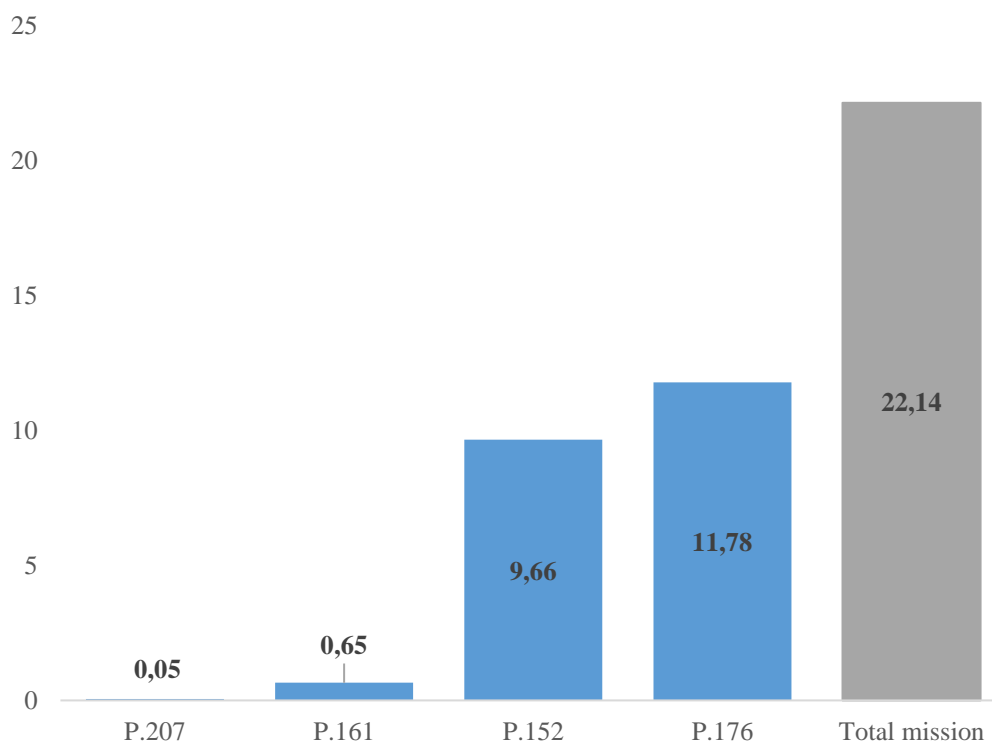
Programme 176 – Police nationale

Programme 152 – Gendarmerie nationale

Programme 161 – Sécurité civile

Programme 207 – Sécurité et éducation routières

Graphique n° 1 : mission Sécurités – exécution 2022 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale et les LFR

A - Une croissance marquée des crédits de la mission

La mission *Sécurités* a vu ses crédits s'accroître de 6,7 % en autorisation d'engagement et de 4,08 % en crédits de paiement. Contrairement à l'an passé, où la hausse était portée pour moitié par une croissance des dépenses de titre 2 (+253 M€ HCAS), cette augmentation est due à titre principal aux crédits hors titre 2 (+22 % en CP, contre +11 % en 2021), tandis que les crédits de titre 2 devaient connaître une hausse modérée (+1,39 %). Cette forte hausse ne s'explique pas par des mesures de périmètre, très modestes lors de la budgétisation (à noter que la mesure de périmètre abusive évoquée en partie 1.1.2 n'était pas prévue en LFI). Elle s'explique surtout par le ralentissement de la hausse des recrutements de la police et de la gendarmerie nationales, combinée à une politique volontariste en matière d'équipements et d'immobilier.

**Tableau n° 1 : crédits ouverts par programme
en loi de finances initiale pour 2022 (en Md€)**

En Md€	2021		2022		Évolution 2021 – 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 152	9,57	9,01	9,94	9,32	3,89 %	3,44 %
Titre 2	7,73	7,73	7,82	7,82	1,08 %	1,08 %
Hors titre 2	1,84	1,27	2,13	1,50	15,76 %	17,76 %
P 176	11,22	11,15	12,00	11,63	6,92 %	4,27 %
Titre 2	10,16	10,16	10,32	10,32	1,64 %	1,64 %
Hors titre 2	1,07	1,00	1,68	1,31	57,07 %	31,02 %
P 161	0,41	0,52	0,68	0,57	63,99 %	9,51 %
Titre 2	0,19	0,19	0,19	0,19	0,52 %	0,52 %
Hors titre 2	0,22	0,33	0,49	0,38	117,65 %	14,69 %

P 207	0,04	0,04	0,05	0,05	24,53 %	22,35 %
Hors titre 2	0,04	0,04	0,05	0,05	24,53 %	22,35 %
Mission	21,25	20,73	22,67	21,56	6,70 %	4,08 %
Titre 2	18,08	18,08	18,33	18,33	1,39 %	1,39 %
Hors titre 2	3,17	2,64	4,34	3,44	37 %	22,46 %

Source : LFI pour 2022

Tableau n° 2 : mesures nouvelles en loi de finances initiale pour 2022 (en CP, en M€)

<i>En M€ et en CP</i>	LFI 2021	Mesures de transfert ⁸	Évolution tendancielle	Mesures nouvelles ⁹	LFI 2022
Dépenses de T2 hors CAS- Pensions	11 271,10	-0,08	84,05	134,75	11 489,76
<i>dont P161</i>	135,64	0	-0,46	1,49	136,66
<i>dont P152</i>	4 269,1	0,09	13,6	56,3	4 339
<i>dont P176</i>	6 866,36	-0,17	70,9	77	7 014,1
CAS- Pensions	6 805,34	0,03	8,92	23,39	6 837,61
<i>dont P161</i>	53,77	0	-0,04	0	53,73
<i>dont P152</i>	3 462,9	0	2,6	10,6	3 476,2
<i>dont P176</i>	3 288,67	-0,8	6,37	12,75	3 307,71
Dépenses hors titre 2	2 642,52	-5,51	13,39	585,99	3 236,4
<i>dont P207</i>	40,98	0	0,66	8,49	50,13
<i>dont P161</i>	329,36	0,4	44,6	3,28	377,73
<i>dont P152</i>	1273,7	-0,2	-31,9	258,3	1 499,8
<i>dont P176</i>	998,48	-5,72	0	315,93	1 308,7
Total mission	20 718,91	-5,62	106,36	744,13	21 563,77

Source : responsables de programme

B - Des mesures de périmètre limitées en 2022, à l'exception d'une pérennisation abusive de dépenses du plan de relance par la police nationale

Aucune mesure de débudgétisation n'affecte en 2022 les crédits de la mission *Sécurités*.

Le solde des transferts entrants et sortants représente +112,4 M€ en CP, dont +0,5 M€ de titre 2 (+21 ETPT). Les transferts sont très modestes, à l'exception du transfert entrant de +105,9 M€ de crédits du plan de relance dans le programme 176 – *Police nationale* depuis le programme 363. La police nationale a profité de ce décret de transfert pour pérenniser certaines

⁸ Mesures de transfert affectant le périmètre de la mission

⁹ Et dépenses exceptionnelles

dépenses hors titre 2 du plan de relance à hauteur de 105,9 M€. Le responsable de programme de la police nationale considère que cette augmentation de son socle participe au rééquilibrage des dépenses hors titre 2 par rapport au titre 2, comme le demande régulièrement la Cour des comptes, et participe au financement d'opérations d'investissement utiles.

Pourtant, les programmes 161 – *Sécurité civile* et 152 – *Gendarmerie nationale* n'ont pas procédé à une telle extension de périmètre, alors même qu'ils ont bénéficié de décrets de transfert depuis le programme 363. Le plan de relance n'a en théorie pas vocation à créer des dépenses pérennes, il vise à financer des mesures ponctuelles en appui des dépenses « permanentes » des programmes budgétaires. Ce rééquilibrage des dépenses HT2 du programme 176, s'il devait être réalisé, doit se calculer selon les besoins réels du programme et non évoluer en opportunité au moment d'un décret de transfert. En l'espèce, le plan de relance s'est traduit par des dépenses pérennes nouvelles, contrairement à son esprit initial, illustrant l'effet cliquet mal maîtrisé de la dépense publique. Au demeurant, le financement de projets de sécurité intérieure par le programme 363 – *Compétitivité* relève d'une acception large du concept de compétitivité.

C - Une prévision budgétaire de qualité, dénuée de sous-budgétisation

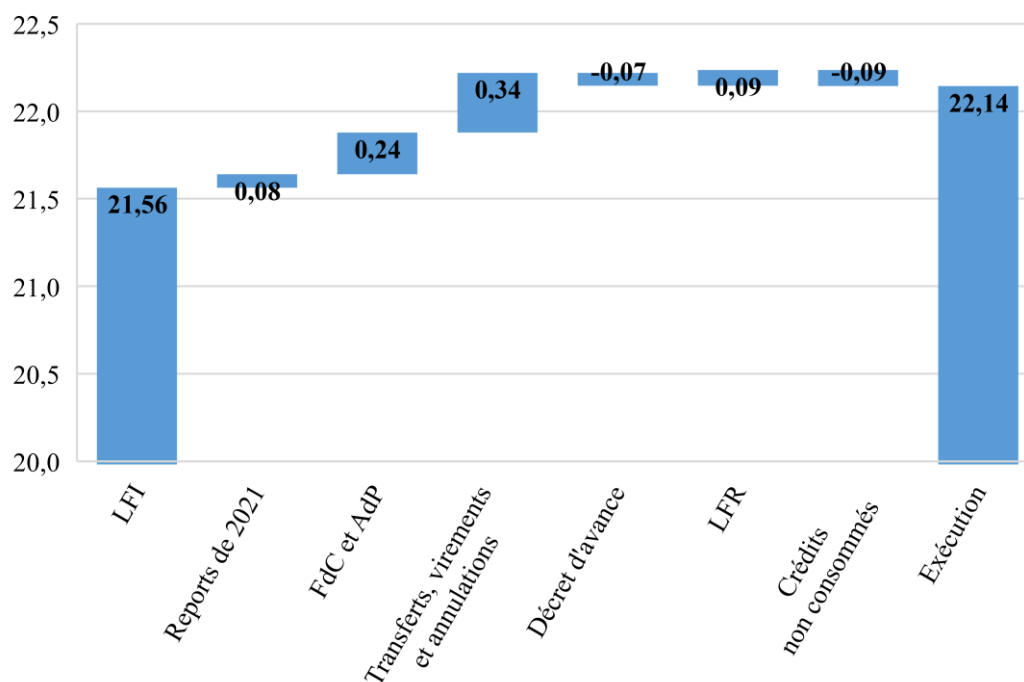
Le CBCM a délivré un avis favorable à l'ensemble des documents prévisionnels de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP), ainsi qu'à l'ensemble des documents de programmation unique (DPU). 2022 est la troisième année durant laquelle l'ensemble des programmes reçoivent des avis favorables, témoignant d'une amélioration de la programmation budgétaire. Des réserves ont été émises sur deux documents :

- les dépenses HT2 des programmes 176- *Police nationale* car le CBCM a pointé des risques de soutenabilité liés au paiement du FIPHFP (voir supra), au nouveau programme « Voyager et Protéger » et à de possibles grands événements ;
- les dépenses T2 du programme 152- *Gendarmerie nationale*, car le responsable de programme n'avait pas précisé les modalités de couverture des risques identifiés en début d'année (mesures interministérielles, contexte sécuritaire).

Le montant des reports de charge de 2021 vers 2022 n'est pas anormal.

II - La gestion des crédits et sa régularité

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



Source : Cour des comptes

A - Une réserve de précaution presque intégralement mobilisée

Comme pour l'exercice 2021, le taux de mise en réserve est de 0,5 % pour les crédits de rémunération et 4% pour les autres crédits, représentant 215,74 M€. Les deux programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale* se sont vus appliquer une réserve ministérielle de 0,25 % des crédits titre 2 et de 1 % des crédits de hors titre 2.

Tableau n° 3 : évolution 2021 de la réserve de précaution de la mission Sécurités (T2 dont CAS Pensions et HT2) (en M€ de CP)

En M€	152		176		161		207		Mission	
	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2
Gel initial sur LFI*	39,08	60	51,61	51,65	0,95	12,46	-	2,00	91,64	126,10
Dégels pour emploi	39,08	60	51,61	17,13	0,95	12,46	-	0,00	91,64	89,58
Dégels pour annulation en LFR				34,52			-	2,00	0,00	36,52
Solde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00
% d'annulation	0%	0%	0%	67%	0%	0%	0%	100%	0%	28%
% de restitution	100%	100%	100%	13%	100%	100%	-	0%	100%	72%
Réserve ministérielle en début de gestion	19,5	9,6	25,80	13,09	-	-	-	-	45,30	22,69
% de restitution en cours de gestion	100%	100%	100%	33%	-	-	-	-	100%	100%

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

* Aucun surgel n'a été appliqué à la mission Sécurités en 2022.

Le taux de restitution est élevé en 2022 (100 % pour le titre 2 et 74 % pour le HT2) en comparaison à 2021 (30 % sur le T2 et 79 % en HT2). Ceci ne s'explique pas par des sous-budgétisations comme cela a pu s'observer par le passé sur les programmes 176 et 152 (dépenses de personnels mal évaluées en 2019) ou 161 (subvention à la BSPP sous-estimée en 2021). La réserve ministérielle comme la réserve de précaution ont été mobilisées à titre principal pour pallier des événements imprévus. Pour la police nationale, la gendarmerie nationale et la sécurité civile, le dégel de la réserve de précaution en titre 2 a permis de prendre en charge une partie des coûts liées aux mesures interministérielles de revalorisation (hausse du SMIC, hausse du point d'indice notamment)¹⁰. La gendarmerie nationale a bénéficié d'un dégel intégral de la réserve hors titre 2 pour prendre en compte les surcoûts liés à l'inflation, évalués à près de 40 M€ en fin d'année. Pour le programme 161 – *Sécurité civile*, le dégel a financé sous plafond certains surcoûts de la saison feux (7 M€ pour le MCO aéronautique, 4,5 M€ de produits retardant et 1 M€ de carburant).

Seules la réserve de précaution HT2 du programme 207 – *Sécurité et éducation routières* et une partie de la réserve de précaution de la police nationale ont été annulées par la LFR de fin de gestion.

¹⁰ Cette prise en charge a par exemple permis à la sécurité civile de financer un tiers des mesures interministérielles sous plafond.

B - Des mouvements en cours de gestion qui témoignent une complète normalisation budgétaire après deux années pandémiques

Les reports de crédits vers 2022 s'élèvent à 403,96 M€ en AE et 75,72 M€ en CP, montant équivalent à 2021 (431,59 M€ en AE et 19,5 M€ en CP), ce qui représente 1,7 % des AE disponibles en début d'exercice. Ce montant est porté par quelques grandes opérations :

- 71,9 M€ en AENE sur le programme 161 – *Sécurité civile* pour l'acquisition de Dash, la modernisation des hélicoptères et quelques projets immobiliers ;
- 1,8 M€ d'AENE sur le programme 207 – *Sécurité et éducation routières* pour des investissements dans les centres d'examen ;
- 184,3 M€ en AENE pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale* pour l'achat de véhicules.

Les fonds de concours et des attributions de produits reviennent à la normale après deux années pandémiques. Ils ont baissé de 21 % par rapport à 2021, qui s'explique par la baisse d'activité progressive du fonds de concours Santé Publique France à mesure que ralentissent les campagnes de vaccination (montant initial de 164 M€, réduits à 14,7 M€ en AE et 51,6 M€ en CP de reports vers 2022). La forte hausse des fonds de concours au profit du programme 176 – *Police nationale* s'explique par le lancement de la construction de l'hôtel des polices de Nice, pour lequel la ville de Nice a contribué en 2022 à hauteur de 71,7 M€ via un fonds de concours. Le niveau des services d'ordre indemnisés est revenu à un niveau pré-crise, avec la fin du moratoire de la facturation des événements culturels ¹¹.

Les virements et les transferts sont en hausse pour la seconde année consécutive, à cause de la normalisation du plan de relance. Ils représentent 176,7 M€ en CP contre 81 M€ en 2021. Cette hausse s'explique à 91 % par la réintégration de 105 M€ de crédits du programme 363 – *Compétitivité* au 176 – *Police nationale* et de 55 M€ pour le 152 – *Gendarmerie nationale*. L'année a également été marquée par la prise d'un décret d'avance prélevant 74,19 M€ en AE=CP sur la mission, pour financer des dépenses urgentes liées à la guerre en Ukraine. Ces crédits étaient tous positionnés sur la réserve de précaution, conduisant à annuler 55 % de la réserve de précaution HT2 de la mission. Ils ont été réouverts à l'euro près par la LFR du 16 août 2022, ce qui n'a entraîné aucune conséquence néfaste pour les programmes. Enfin, les mesures interministérielles de revalorisation indiciaire ont été en partie financées par un décret de répartition à hauteur de 164 M€ en AE=CP, en provenance de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (art. 11 LOLF).

¹¹ 12,7 M€ pour la gendarmerie nationale en 2022 contre 6,5 M€ en 2019. 11 M€ en 2022 pour la police nationale contre 16,3 M€ en 2019.

Tableau n° 4 : mouvements 2022 des crédits de la mission

En M€	Programme 152		Programme 176		Programme 161		Programme 207		Total des programmes	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	9 941,16	9 315,04	11 999,25	11 630,48	677,99	568,13	51,03	50,13	22 669,43	21 563,78
LFR (b)	22,62	46,67	-15,89	5,86	30,45	38,59	-0,84	-0,81	36,34	90,31
dont ouvertures	25,30	46,67	40,39	40,39	30,45	38,59	1,18	1,18	97,31	126,82
dont annulations	-2,67	0,00	-56,27	-34,52	0,00	0,00	-2,02	-1,99	-60,97	-36,51
Reports de crédits de 2021 (c)	209,65	0,00	99,54	4,73	93,01	70,65	1,76	0,33	403,96	75,72
dont hors FDC et ADP	209,65	0,00	95,31	0,50	74,52	15,50	1,76	0,33	381,24	16,34
dont FDC et ADP	0,00	0,00	4,23	4,23	18,49	55,15	0,00	0,00	22,72	59,38
FDC & ADP (hors reports) (d)	176,26	176,26	131,88	60,20	2,19	2,19	0,24	0,24	310,58	238,89
Autres mouvements (e)	154,78	154,92	105,02	115,98	-3,97	-3,97	-0,18	-0,18	255,65	266,74
Décrets de virements	1,97	1,97	-18,11	-11,60	-1,41	-1,41	0,00	0,00	-17,55	-11,04
Décrets de transferts	58,86	59,00	119,27	123,71	4,00	4,00	1,00	1,00	183,12	187,70
Décret d'avance	-25,30	-25,30	-40,39	-40,39	-7,33	-7,33	-1,18	-1,18	-74,19	-74,19
Annulations	0,00	0,00	-0,12	-0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,12	-0,12
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	119,25	119,25	44,37	44,37	0,78	0,78	0,00	0,00	164,39	164,39
Solde des crédits ouverts et annulés (*)	10 504,48	9 692,89	12 319,81	11 817,26	799,67	675,59	52,00	49,71	23 675,96	22 235,45
Exécution (crédits consommés)	10 064,47	9 659,34	12 136,46	11 782,40	703,95	652,67	49,40	49,01	22 954,28	22 143,42
dont rétablissements de crédits	-133,37	-133,37	-40,19	-40,19	-20,11	-20,11	-0,21	-0,21	-193,89	-193,89
Taux de consommation	95,8%	99,7%	98,5%	99,7%	88,0%	96,6%	95,0%	98,6%	97,0%	99,6%

Source : CHORUS et responsables de programme / (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e) (hors reports vers 2023)

Comme en 2021, le taux de consommation des crédits disponibles est très élevé : 97 % des AE (96,9 % en 2021) et de 99,6 % des CP (99,1 % en 2021).

Les mouvements de crédits en lois de finances rectificatives ont été d'une ampleur très limitée (cf. tableau n° 5), comme en 2021 – qui avait connu une ouverture de crédits hors titre 2 d'un montant de 74,18 M€ en AE et 63,45 M€ en CP, et une annulation de 56,36 M€ en AE=CP sur le titre 2. Ces ouvertures ont permis de rouvrir à l'euro près les crédits annulés par le décret d'avance. Le programme 161 – *Sécurité civile* a également pu bénéficier d'un abondement de 5 M€ pour financer des colonnes de renfort supplémentaires.

Tableau n° 5 : ouvertures et annulations de crédits de la mission *Sécurités* (exclusivement du hors titre 2)

En M€	152		176		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Annulations en décret d'avance	25,30	25,30	40,39	40,39	7,33	7,33	1,18	1,18	74,20	74,20
Ouvertures en LFR 1	25,30	25,30	40,39	40,39	12,33	12,33	1,18	1,18	79,19	79,19
Ouverture en LFR 2	/	21,37	/	/	18,12	26,25	/	/	18,12	47,62
Annulations en LFR 2	2,67	/	56,27	34,52	/	/	2,02	1,99	60,97	36,51
Solde décret d'avance + LFR 1 + LFR 2	-2,67	21,37	-56,27	-34,52	23,12	31,26	-2,02	-1,99	-37,86	16,11

Source : Cour des comptes d'après décret d'avance, LFR n°1 et n°2

Les trois programmes portant du titre 2 ont procédé à des opérations de fongibilité asymétrique dont le montant est croissant cette année. Elles se sont montées à 0,32 M€ pour le programme 161 – *Sécurité civile*, à 24,7 M€ pour la gendarmerie nationale et à 84,5 M€ pour la police nationale. Sur ce programme 176 – *Police nationale*, la fongibilité a permis de payer le solde des pénalités dû au FIPHFP, à hauteur de 61,9 M€, ainsi que diverses dépenses d'équipement.

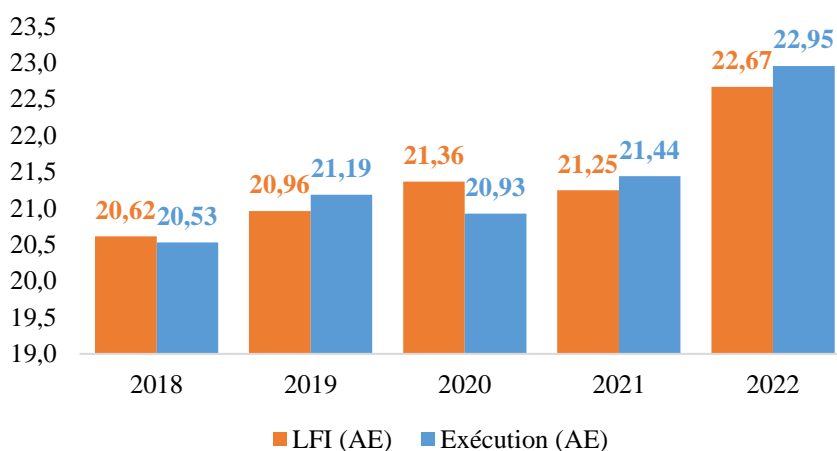
III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes par rapport à l'année précédente

La croissance des dépenses de la mission *Sécurités* a été soutenue : les autorisations d'engagement ont augmenté de 6,5 % (en périmètre 2021) et les crédits de paiement de 5 % (*idem*). Cette hausse s'explique à la fois par la croissance des crédits ouverts en LFI, par les mesures interministérielles de revalorisation indiciaire en cours d'année 2022 et par la réintégration dans les quatre programmes de 160 M€ de dépenses portées par le programme 363 – *Compétitivité*. La hausse s'est donc accélérée en 2022 par rapport à 2020 et 2021.

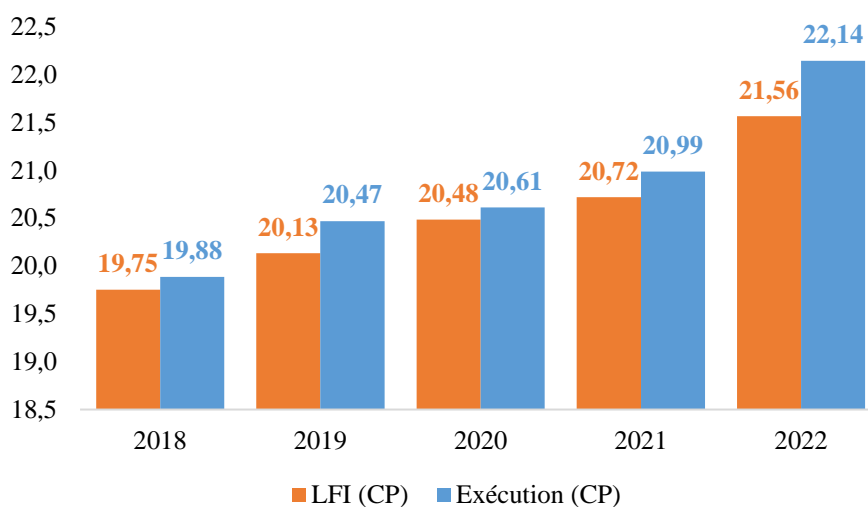
Tableau n° 6 : croissance des dépenses exécutées par la mission *Sécurités* à périmètre constant

	2019		2020		2021		2022		Cumul sur 4 ans	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Variation annuelle	+5 %	+5 %	+0,7 %	+2,7 %	+2,4 %	+1,8 %	+6,5 %	+5 %	+15,3 %	+15,3 %

Source : Cour des comptes

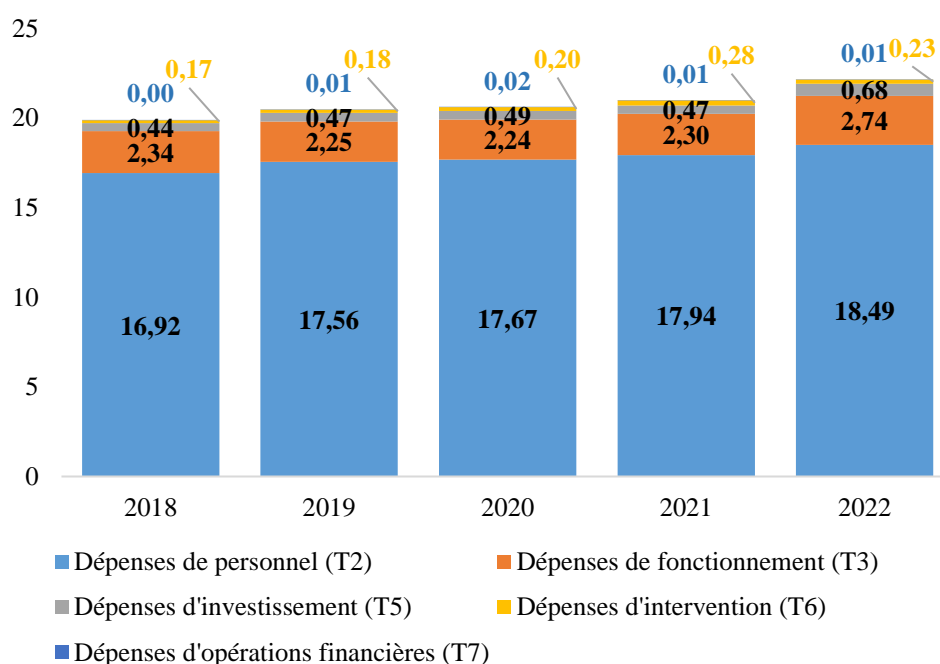
Graphique n° 3 : LFI et exécution 2018-2022 (AE, Md€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018-2022 (CP, Md€)

Source : Cour des comptes

Le poids des dépenses de personnel demeure prépondérant au sein de la mission *Sécurité* (83,6 % en CP exécutés), mais se trouve en légère baisse par rapport aux années 2021 et 2021 (85,7 % des CP exécutés). On n'observe pas d'effet d'éviction des rémunérations sur les dépenses de hors-titre 2 cette année.

Graphique n° 5 : dépenses de la mission par titre (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

A - La sous-consommation des dépenses de personnel persiste malgré la croissance des emplois

Depuis 2016, la mission a vu ses crédits de masse salariale fortement croître sous un double effet :

- des schémas d'emploi ambitieux pour les programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale* (+ 8 470 ETP entre 2018 et 2022) ;
- des protocoles de revalorisation RH coûteux, estimé à 730 M€ de mesures nouvelles pour les protocoles de 2016 et de 2018.

L'année 2022 marque une forme de « pause » pour la mission *Sécurité* en matière de titre 2. Les protocoles de 2016 et 2018 ont été pleinement déployés, si bien que les mesures nouvelles en 2022 sont d'un montant plutôt réduit. Le schéma d'emploi exécuté en 2022 est le moins ambitieux de la période, marquant l'aboutissement du plan « 10 000 ». Ces deux éléments ont permis de réduire en partie les tensions sur le titre 2 de la mission. L'année 2023 devrait au contraire voir une nouvelle croissance des dépenses de masse salariale, à cause des protocoles du Beauvau de la Sécurité et des recrutements prévus par la loi d'orientation et de la programmation du ministère de l'intérieur.

1 - Les schémas d'emplois ont été légèrement sous-exécutés

En 2021, les dépenses de masse salariale exécutées ont progressé de +4,2 % (hors CAS-Pensions) sur l'ensemble de la mission (+1,2 % en 2021). Cette hausse s'explique notamment

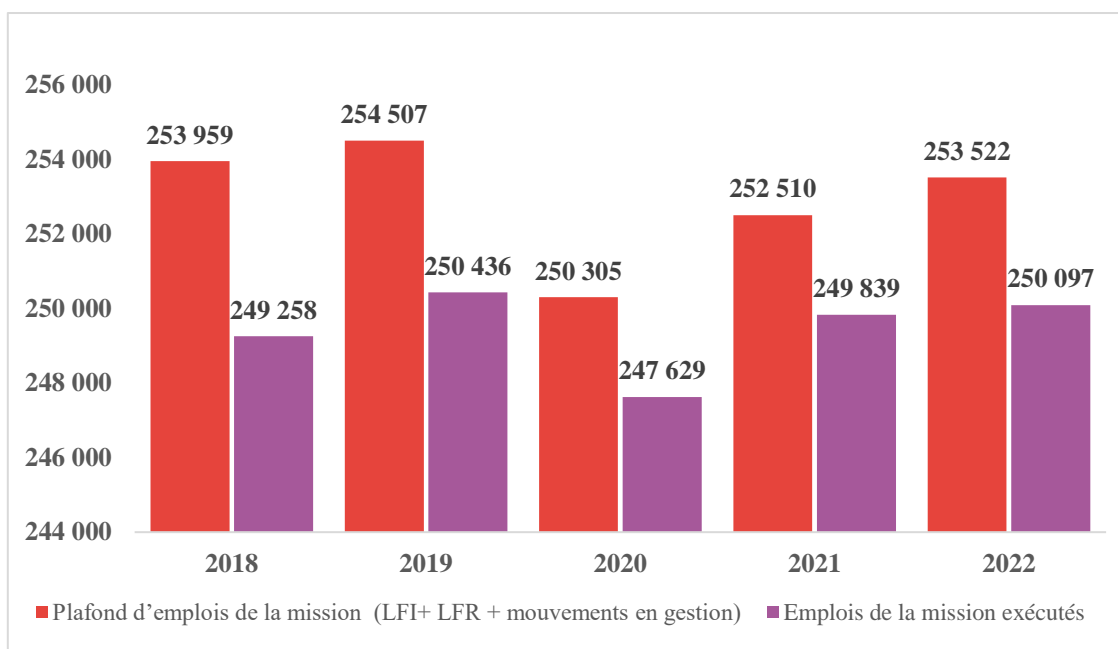
par les mesures générales interministérielles, dont le coût pour 2022 est évalué à 212 M€ par les responsables de programme.

Le schéma d'emplois de la mission était fixé à +946 ETP en loi de finances initiale, en baisse par rapport à 2022 (+1 489 ETP en 2021 ; + 1 900 ETP en 2020 et + 2 388 ETP en 2019), témoignant de l'achèvement du « plan 10 000 » de recrutement dans la police et la gendarmerie nationales.

Tableau n° 7 : structure de la variation des dépenses de personnel (hors CAS-Pensions) en 2022

<i>En M€</i>	<i>P152</i>	<i>P176</i>	<i>P161</i>	<i>Mission</i>
<i>Exécution 2021 hors CAS-Pensions</i>	4 322,82	6 736,55	130,89	11 085,75
<i>+/- Impact des mesures de transfert et de périmètre</i>	-0,81	-0,09	0	-0,87
<i>- Débasage de dépenses atypiques</i>	-59,21	-72,86	-5,75	-125,4
<i>Total de l'exécution 2021 retraitée</i>	4 262,8	6 663,78	125,14	10 959,48
<i>- GVT négatif</i>	-79,19	-61,93	0	-141,12
<i>+/- Impact des schémas d'emplois 2021 (effet année pleine) et 2022</i>	0,3	40,83	0,77	41,9
<i>+ Mesures générales</i>	84,57	123,38	0,15	212,02
<i>+ Mesures catégorielles</i>	35,59	52,12	0,3	86,57
<i>+ GVT positif</i>	66,33	84,08	0,66	151,07
<i>Rebasage de dépenses atypiques</i>	53,55	49,8	6,04	163,07
<i>+/- Mesures diverses</i>	18,64	25,63	-0,55	79,81
<i>Montant total exécuté 2021</i>	4 442,59	6 977,68	132,52	11 552,79

Source : responsables de programmes

Graphique n° 6 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)

Source : Cour des comptes et responsables de programme

Tableau n° 8 : évolution du plafond d'emplois

En ETPT		2017	2018	2019	2019 format 2020*	2020	2021	2022
Plafond LFI	P 152	100 192	100 768	100 491	100 271	100 428	101 449	101 348
	P 176	149 079	150 708	151 532	147 483	147 398	148 571	149 686
	P 161	2 450	2 483	2 484	2 483	2 479	2 490	2 463
	Mission	251 721	253 959	254 507	250 237	250 305	252 510	253 497
Exécution	P 152	98 924	99 251	99 086	98 921	99 206	100 086	99 755
	P 176	148 116	147 563	148 841	144 792	145 969	147 283	147 904
	P 161	2 411	2 444	2 454	2 453	2 454	2 470	2 438
	Mission	249 451	249 258	250 436	246 166	247 629	249 839	250 097
Écart entre le plafond et l'exécution		- 2 270	- 4 701	- 4 071	-4 071	-2 676	-2 671	-3 400

Source : RAP 2017 à 2022

*Retraité des transferts d'effectifs en LFI 2022

Depuis 2020, les responsables de programme ont mené des efforts pour combler l'écart entre le plafond d'emplois fixé en LFI avec l'exécution, pour revenir à un écart d'environ 1 %.

2 - Une sous-exécution des dépenses de masse salariale de plus en plus récurrente

L'année a été principalement marquée par les mesures interministérielles de hausse du point d'indice et de relèvement des planchers de rémunération (SMIC en particulier), qui a représenté un surcoût de 192 M€ HCAS pour la mission *Sécurités*. Environ la moitié de ce surcoût a été financé par un décret de répartition (article 11 LOLF) depuis le programme 551, d'un montant de 164 M€ CAS compris. La moitié de cette revalorisation a été financée sous plafond par les responsables de programme.

Malgré ce mouvement *a priori* défavorable, l'exécution des crédits de titre 2 a été marquée, pour la troisième année consécutive, par une sous-consommation globale de 114 M€ (en légère baisse par rapport aux 139,78 M€ CAS-Pensions compris sous-consommés en 2021). Cela représente 0,6 % des crédits de personnels ouverts en loi de finances initiale. La principale sous-consommation en proportion concerne le programme 176 – *Police nationale*, même si les trois programmes sont concernés.

Tableau n° 9 : Exécution des dépenses de titre 2 en 2022 (en CP, en M€)

	P 161		P 152		P 176		Mission	
	Crédits disponibles	Crédits consommés	Crédits disponibles	Crédits consommés	Crédits disponibles	Crédits consommés	Crédits disponibles	Crédits consommés
2021	189,4	184,4	7 836,3	7 819,9	10 155	9 932,5	18 180,7	17 936,7
2022	191,6	190,3	8 045,9	8 019	10 371,9	10 285,4	18 609,4	18 494,7

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

Comme l'année dernière, cette sous-exécution résulte des difficultés de recrutement de ces trois programmes (*cf.* partie 2.1).

Cette sous-exécution permet aux programmes de combler les tensions sur le hors-titre 2, notamment pour les pénalités dues au FIPHFP pour la police nationale et pour le financement des colonnes de renforts pour le programme 161 – *Sécurité civile*. L'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure a retrouvé un niveau normal d'avant-crise.

3 - Des mises à disposition gratuites de personnel qui perdurent

Tableau n° 10 : effectifs de la mission mis à disposition

	P161		P152		P176		Mission	
	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites
2019	0	3	4 471	55	154	116	4 992	174
2020	0	3	4 882	50	99	126	4 981	179
2021	0	4	4 900 ¹²	46	160	116	5 060	166
2022	0	3	4 862	43	122	152	4 984	195

Source : responsables de programmes

Dans la gendarmerie, le nombre de mises à disposition gratuites a diminué de 3 ETP et 99 % des mises à disposition sont payantes. Les mises à disposition à titre gratuit qui ne respectent pas les conditions fixées par l'article L. 512-11 du code général de la fonction publique¹³ ont vocation à s'éteindre progressivement, car le IV- de l'article 33 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires interdit la conclusion ou le renouvellement de ces conventions, à partir du 20 avril 2016.

Selon une première estimation de la Cour, trois mises à disposition de la gendarmerie nationale ne semblent pas respecter ces conditions et ont vocation à s'éteindre :

- auprès de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des départements de France : la gendarmerie nationale présente ces deux mises à disposition comme étant nécessaires à la concrétisation de plusieurs projets (application Gend'Elus, opération #présentpourlesélus, partenariat e-enfance). Or, les conventions de mise à disposition ne définissent pas les missions des deux personnels détachés, dès lors non fléchés vers ces projets-ci. Par ailleurs, tant l'AMF que l'ADF sont des associations relevant de la loi de 1901. Même si elles sont reconnues d'utilité publique, elles n'entrent pas dans le périmètre des entités pouvant accueillir des mises à disposition à titre gratuit, fixées par l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique. La gendarmerie souhaite malgré tout le maintien de ces deux mises à disposition ;
- auprès de la Caisse nationale du gendarme. La mise à disposition prendra fin en juin 2023 et ne sera pas renouvelée.

La gendarmerie nationale a mis fin à deux autres mises à dispositions non conformes en 2022, pointées par la Cour dans sa note d'exécution budgétaire pour 2021. La Cour salue la mise en œuvre progressive de sa recommandation, avec une amélioration notable de la situation sur quelques années, et engage la DGGN à poursuivre cet effort pour régulariser les ultimes situations identifiées.

¹² 2 284 en ne comptant que les mises à disposition sous plafond d'emplois du programme 152. En effet, 2 616 gendarmes sont restés affectés au ministère des armées à la suite de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

¹³ Anciennement prévues au II- de l'article 42 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984.

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

En 2020, la Cour avait mis en exergue les risques financiers et opérationnels que posait le stock de 20,9 millions d'heures supplémentaires non-indemnisées (au 31 décembre 2019)¹⁴ sur le programme 176 – *Police nationale*. Depuis, la police nationale a lancé des campagnes d'indemnisation – sur une base volontaire ou contrainte – afin de réduire ce stock. Au 31 décembre 2021, le stock d'heures supplémentaires était estimé à 16,48 millions, en baisse de 21 % sur trois ans.

En 2022, 39 M€ HCAS ont été décaissés pour indemniser environ 3 millions d'heures supplémentaires au profit de 27 431 personnels. Ce montant est en légère baisse par rapport à 2021 (3,5 millions d'heures pour 45,2 M€ HCAS)¹⁵, ce que le responsable de programme explique essentiellement par le déploiement en cours d'un nouveau système d'information de gestion du temps de travail (GESTT).

Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2021, la Cour avait critiqué le faible montant de l'enveloppe prévue en loi de finances initiale pour l'indemnisation des heures supplémentaires (26,5 M€ pour 2022). Conformément aux recommandations précédentes, ce montant a été réhaussé à 42,5 M€ dans la loi de finances initiale pour 2023. La Cour salue la montée en puissance du dispositif d'indemnisation à 100 % des astreintes, afin d'éviter la formation d'heures supplémentaires.

Le stock d'heures supplémentaires au 31 décembre 2022 s'élève à 14,36 millions, contre 15,04 millions fin 2021. Fin 2022, les heures supplémentaires encore à récupérer représentent l'équivalent de 8 900 ETPT. Le rythme de réduction du stock (- 680 000 heures supplémentaires en 2022) est notablement inférieur aux années 2020 (- 1,5 million) et 2021 (- 2,7 millions). Ceci s'explique par un quasi-triplement du flux de création des heures supplémentaires en 2022 (+ 2 millions), par rapport aux années précédentes (+ 0,5 à + 0,7 million par an en moyenne entre 2019 et 2021). Le flux d'heures supplémentaires est revenu au niveau pré-2019 (moyenne de 1,46 million par an entre 2014 et 2018). Durant cette période, l'accumulation d'heures supplémentaires non rémunérées était devenue un risque opérationnel et budgétaire majeur pour la police nationale.

Le responsable de programme justifie cette hausse par l'engagement opérationnel lié à la présidence française de l'Union européenne, mais il serait étonnant que ce soit l'unique facteur d'explication étant donné que l'année 2019 marquée par la contestation dite des « Gilets Jaunes » avait généré trois fois moins d'heures supplémentaires. La Cour incite la police nationale à identifier rapidement les raisons de cette reprise des heures supplémentaires, notamment en lien avec les nouveaux rythmes de travail des services actifs, pour mettre en œuvre des mesures de freinage, et à recenser les services les plus concernés par cette hausse des heures supplémentaires.

¹⁴ Cour des comptes, *L'organisation du temps de travail et des heures supplémentaires dans la police nationale*, référé, octobre 2020

¹⁵ Ces montants n'intègrent pas le dispositif d'indemnisation annuelle des heures supplémentaires des CRS (1,5 million en 2022) générées et indemnisées la même année.

Malgré les campagnes volontaristes et efficaces menées par la police nationale, le stock d'heures supplémentaires demeure un risque important. Cette hausse de la génération d'heures supplémentaires doit agir comme une alerte pour la police nationale, car elle risque d'obérer à nouveau son potentiel opérationnel et neutraliser l'effet bénéfique des campagnes d'indemnisation.

B - Des dépenses de fonctionnement en forte hausse

Les crédits de fonctionnement et d'équipement programmés représentent 11 % des crédits de la mission Sécurités en 2022, soit 2 322,19 M€, en hausse de 18 %.

À ces crédits, s'ajoutent 15 M€ programmés sur le programme 363 – *Compétitivité*, transférés en gestion sur le programme 176, permettant de financer l'équipement et le fonctionnement des forces de sécurité intérieure¹⁶. Par ailleurs, 11 M€ étaient destinés à la gendarmerie nationale et programmés et exécutés sur le programme 363 : acquisition de caméras piétons pour 5 M€ d'AE/CP, d'équipements spécialisés (armes de force intermédiaire et équipements de protection) pour 5 M€ d'AE/CP, financement de l'activité de la gendarmerie mobile pour 1 M€ d'AE/CP¹⁷.

Le programme 363 a également décaissé 9,6 M€ de CP pour l'ensemble de la mission en 2022, correspondant aux autorisations d'engagements de l'année précédente sur ce titre (opérations de maintenance, équipements).

En exécution, les crédits de paiement consommés s'élèvent à 2 736,38 M€, soit 414,19 M€ de plus que le montant des crédits initiaux.

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

En CP et en M€	P 152 ¹⁸	P176	P 161	P 207	Mission
Exécution 2021	1 212,66	892,24	163,52	31,67	2 300,09
LFI 2022	1 208,55	922,11	154,45	37,08	2 322,19
Exécution 2022	1 380,52	1 120,77	194,65	40,45	2 736,38
Taux d'exécution	114,2%	121,5%	126%	108%	118%
Variation de l'exécution 2021/2022	13,8%	25,6%	12,9%	27,7%	19%

Source : CHORUS et documents annexés à la LFI 2022

En revanche, les dépenses de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères sont en baisse de 15 %. Cette baisse est essentiellement due au marché conclu par la DMAé et qui n'apporte pas satisfaction.

¹⁶ 16,3 M€ sont également destinés aux services de renseignement.

¹⁷ L'acquisition de matériels/solutions innovantes destinés à anticiper les besoins pour la sécurisation des JO de Paris 2024 (2,5 M€), initialement attribués à la gendarmerie nationale, seront finalement transférés vers le programme 216.

¹⁸ Les données communiquées par le responsable de programme, se fondant sur l'activité d'exécution, diffèrent de celles issues de Chorus. C'est le cas également pour les données relatives aux dépenses d'investissement.

Enfin, un tragique accident d'hélicoptère survenu le 12 septembre 2021 à Villard-de-Lans, ayant conduit au décès d'un mécanicien opérateur de bord, avait réduit la flotte d'EC145 à 33 appareils, ce qui a nécessité la location, sur les crédits de la sécurité civile, d'un troisième hélicoptère dans l'attente de la livraison des appareils commandés fin 2021.

L'intensité de l'engagement des moyens, essentiellement aériens, de sécurité civile et la vigilance que soulèvent certains points, notamment en termes de maintien en condition opérationnelle, sont détaillés dans le point d'attention 2.3.

Tableau n° 12 : évolution de certaines dépenses de fonctionnement

En CP et en M€	Nature	Montant 2021	Montant 2022	Variation	
P 152	Transport et déplacements	28,6	35,1	22,7%	↗
	Immobilier	694,4	775	11,6%	↗
	dont énergie, fluides	94,6	101,5	7%	↗
	Alimentation Gen. Mobile	44,4	48	8%	↗
	Transport et déplacements Gen. Mobile	45	50,2	11,6%	↗
	Carburant	55	77,2	40,3%	↗
P 176	Réservations hôtels	39,4	41,4	5%	↗
	Alimentation CRS	12,9	12,7	-1,6%	↘
	Carburant	52,6	69,7	32,5%	↗
	Immobilier	236,3	271,7	15%	↗
	Dont énergie, fluides	47,1	48,4	7,4%	↗
	Transport et déplacement	61,3	107,3	75%	↗
P 161	MCO Avions	47,6	59,8	25,6%	↗
	Retardant	4,2	8,6	104,8%	↗
	MCO Hélicoptères	33,6	28,7	-14,6%	↘
	Carburant aéronefs	9,3	17	82,8%	↗

Source : CHORUS

Concernant le programme 207 – Sécurité et éducation routières, les crédits exécutés (40,45 M€) sont en forte hausse par rapport à 2021 (+ 27,7 %). Avec la reprise des campagnes de sensibilisation dans les médias, les dépenses de communication repartent logiquement à la hausse (+ 30 % par rapport à 2021) ainsi que les dépenses liées à l'organisation des examens (+ 11,2 %), notamment le fonctionnement des cellules d'éducation routière (+ 15,2 %).

C - Des dépenses d'investissement qui progressent nettement

Les dépenses d'investissement constituent toujours une faible part (3 %) de la mission *Sécurités*, soit 679 M€ de CP, progressant néanmoins de près de 46 % par rapport à 2021 (+118 % pour les autorisations d'engagement).

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale pour 2022 représentaient 940,73 M€ en autorisations d'engagement et 734,52 M€ en crédits de paiement, en hausse, respectivement de 124,91 % et de 47,31 % par rapport à 2021.

À ces crédits, s'ajoutent des crédits qui restaient programmés sur la mission Plan de relance (programme 363).

- pour la police nationale : 74 M€ de CP, transférés en gestion sur le programme 176, concernant essentiellement des investissements numériques, des acquisitions immobilières, des opérations de construction et de maintenance lourde¹⁹ ;
- pour la gendarmerie nationale : 44 M€ transférés en gestion sur le programme 152, concernant des opérations d'investissement immobilier²⁰.

Par ailleurs, le programme 363 a décaissé près de 120 M€ de CP en 2022 pour l'ensemble de la mission, dont 100 M€ pour les hélicoptères de la gendarmerie, 5,6 M€ pour ceux de la sécurité civile et 13 M€ d'opérations de maintenance lourde ou de construction.

Tableau n° 13 : exécution des crédits d'investissement

En M€	Exécution 2021		LFI 2022		Exécution 2022		Taux d'exécution des CP ouverts en LFI
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
P 152	186,32	184,88	315,44	284,51	319,80	248,56	87,36%
P 176	200,93	185,25	583,51	351,01	575,59	334,92	95,42%
P 161	38,32	94,61	37,94	35,16	35,00	94,69	269,30%
P 207	2,13	1,67	3,84	3,84	0,69	0,92	24%
Mission	427,7	466,41	940,73	734,52	931,08	679,09	92,45%

Source : CHORUS, documents annexés à la LFI 2022

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la police nationale reste stable en 2022²¹, très légèrement inférieur à la programmation, de même que les crédits de paiement. En montant, les autorisations d'engagement progressent de 186 % et les crédits exécutés de 86 %.

Les investissements immobiliers représentent, en CP, 49 % du titre, contre 30 % en 2021. En montant, ces dépenses triplent quasiment (+195 %). En autorisations d'engagement, la hausse est encore plus importante avec plus de 600 % d'augmentation (passant de 56,6 M€ à

¹⁹ À un total de 105,9 M€ (pour les titres 3 et 5), s'ajoutent 26,4 M€ de reports de crédits 2021 du plan de relance, exécutés sur le programme 363, concernant essentiellement le solde des opérations de maintenance 2021 (21,8 M€).

²⁰ Le règlement de l'annuité 2022 des acquisitions d'hélicoptères (40 M€ de CP) s'est effectué sur le programme 363.

²¹ Il est en 2022 de 98,6 % des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 100,97 % en 2020.

400,8 M€). Aux opérations emblématiques d'Annecy et d'Amiens (qui ont permis d'engager respectivement 23 et 25 M€ d'AE), se sont ajoutées d'importantes opérations décidées lors du Beauvau de la Sécurité. C'est le cas de la construction de l'hôtel de police de Nice (engagement de 215 M€ d'AE) ou de la réhabilitation des bâtiments d'hébergement de l'école de police de Oissel (15 M€ d'AE engagés). La police nationale a également programmé de nouvelles opérations comme le bâtiment du SNEAS à Angers (4 M€ d'AE engagés pour un total de 4,7 M€ prévus). Enfin, la quasi-totalité des engagements réalisés en 2021 sur le programme 363 ont fait l'objet d'un retour au sein de la mission pour un montant de 54,13 M€ en AE/CP, y compris les opérations transférées en 2021, comme relogement du commissariat de police de Saint-Denis et des laboratoires parisiens du service national de police scientifique ou encore l'hôtel de police de Cayenne.

La réintégration de l'ensemble des crédits sur le programme 176 permet ainsi à la police de mieux piloter l'ensemble de ses opérations immobilières mais la vigilance reste de mise, notamment eu égard à l'émergence de nouveaux projets issus notamment du Beauvau de la Sécurité et qui pourraient avoir un effet d'éviction sur des opérations régulièrement reportées.

L'acquisition de véhicules représente le deuxième poste d'investissement avec 40 % des dépenses. Si la proportion diminue par rapport à 2021 (ce poste représentait 51 % des crédits d'investissement), en montant, l'augmentation est de près de 40 %, ce qui traduit, cette année encore, la volonté de poursuivre le renouvellement de la flotte automobile. Ainsi, la taille du parc opérationnel est passée de 30 950 véhicules en 2021 à 32 5613 véhicules en 2022. Le programme 362- *Écologie* a permis de poursuivre le verdissement du parc, pour acquérir des véhicules hybrides et électriques.

Tableau n° 14 : principaux investissements de la police nationale (en CP)

Nature (en M€)	Exécution 2021	Exécution 2022	En % des crédits d'investissement exécutés
Immobilier	55,6	163,9	49%
Véhicules	95,4	133,1	40%
Systèmes d'information	31,4	34	10%

Source : CHORUS

Le taux d'engagement des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale progresse en 2022²², très légèrement supérieur à la programmation, alors que les crédits de paiement sont inférieurs à la programmation. En montant, les autorisations d'engagement progressent de 72 % et les crédits exécutés de 34 %.

Comme en 2021, 49 % des crédits exécutés ont porté sur des acquisitions de véhicules, en hausse de 37 % par rapport à 2021. La gendarmerie a notamment pu lancer la commande des 90 véhicules blindés polyvalents et de 459 véhicules de maintien de l'ordre (sur une cible

²² Il est en 2022 de 101,4 % des crédits ouverts en LFI, pour un taux de 97,5 % en 2021.

pluriannuelle à 972 ne prenant pas en compte la création de sept nouveaux escadrons de gendarmerie mobile).

Les opérations immobilières représentent toujours le deuxième poste d'investissement de la gendarmerie nationale (38 % des crédits exécutés), en hausse de près de 10 % par rapport à 2021. La réhabilitation énergétique des quatre tours de logements de la caserne Nanterre-Rathelot, dont le montant total s'élève à 47,4 M€, s'est poursuivie en 2022²³. Parmi les opérations d'envergure, figure également la réhabilitation de la caserne du quartier Defflandre à Dijon, dont le montant total est estimé à 77,4 M€ (y compris prestations intellectuelles, aléas, révisions des prix), dont 12,4 au titre du désamiantage. 0,95 M€ ont été engagés en 2022 afin d'assurer le financement du marché de maîtrise d'œuvre de la première phase. Les travaux devraient être financés en 2023, ainsi que le marché de maîtrise d'œuvre de la deuxième phase. Opération d'envergure conduite au profit d'unités de gendarmerie de l'agglomération toulousaine et retenue au titre du Beauvau de la Sécurité, la construction d'une caserne de gendarmerie à Balma (31) constitue l'axe principal du schéma directeur immobilier local proposé par la région de gendarmerie d'Occitanie dans le but d'améliorer les conditions de travail et de vie des personnels, de diminuer les délais d'intervention, de rationaliser le nombre d'emprises et de réaliser des économies de fonctionnement. Le coût des travaux est estimé à 53 M€ hors acquisition foncière. 3,5 M€ ont été versés au ministère des armées en gestion, pour l'acquisition du terrain, le marché public global de performance devant intervenir en 2023.

Plusieurs opérations ont toutefois fait l'objet de reports d'investissement, pour un montant total de 5,36 M€, et pour des motifs divers : marché comportant un lot infructueux, lancement d'étude de faisabilité tardive, attente du référentiel gendarmerie, relatif aux stands de tir, définition en cours du cahier des charges d'un centre de recrutement et d'information, lancement de maîtrise d'œuvre décalée, etc.

Par ailleurs, sur les 200 M€ ouverts en 2021 sur le programme 363 pour l'acquisition de dix hélicoptères H160, 99 M€ ont été payés en 2022 (toujours sur le programme 363), le financement s'étalant jusqu'en 2027.

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

Nature (en M€)	Exécution 2021	Exécution 2022	En % des crédits d'investissement exécutés
Véhicules	89,7	122,9	49 %
Immobilier	86,7	95,3	38 %
Moyens blindés	1,1	22,3	9 %

Source : Chorus

Les montants exécutés sur le programme 161– *Sécurité civile* sont légèrement inférieurs à la programmation initiale pour les autorisations d'engagement (92 %) alors que le taux d'exécution des crédits de paiement est nettement supérieur (269 %)²⁴, ce qui s'explique logiquement par les premiers paiements des autorisations d'engagement exécutées en 2021. En montant, les crédits exécutés progressent ainsi de 59,53 M€.

²³ Cette opération s'échelonne jusqu'en 2025.

²⁴ Ces taux étaient respectivement de 156,8 % et de 90 % en 2021.

Dans le cadre du marché de renouvellement de la flotte aéronautique (commande de six avions multi-rôle *Dash* pour remplacer les avions *Tracker*), dont l'échéancier de paiement s'échelonne jusqu'en 2024²⁵, deux appareils ont été livrés en 2022 (63,56 M€). La sécurité civile a par ailleurs réceptionné en décembre 2022 les deux hélicoptères H145-D3 supplémentaires commandés en plus de la tranche ferme exécutée sur le programme 363 (5,4 M€ de crédits exécutés en 2022). 13,95 M€ ont ainsi été décaissés en 2022 sur le programme 161 pour un total programmé de 22,8 M€²⁶.

L'investissement immobilier (et les opérations de maintenance) de la sécurité civile est stable par rapport à 2021. La restructuration de l'UIC7 de Brignoles s'est poursuivie (1,5 M€ de CP exécutés), ainsi que la restructuration du site de stockage de Vimy (1,2 M€ de crédits engagés et 0,8 M€ de CP exécutés). Les travaux relatifs au transfert de la zone de vie du centre de déminage de Strasbourg sur l'aéroport d'Entzheim ont débuté (engagement de 3,7 M€).

Les autres investissements importants ont porté sur les véhicules des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), les véhicules de déminage et les équipements y afférents (7,8 M€ au total) ainsi que pour des opérations immobilières des sites délocalisés (5,5 M€), pour lesquelles le programme 161 finance les études et marchés de travaux, ainsi que l'entretien lourd (réfection de toitures, ravalement, petites extensions, portes de hangar, etc.).

Le marché de modification des deux *Dash* acquis en 2001 (acquisition d'une capacité de navigation haute précision) a nécessité des négociations techniques et financières avec le prestataire. 2,39 M€ ont été engagés fin 2022 et le calendrier de la programmation initiale des paiements a été décalé sur 2023 et 2024.

Par ailleurs, les difficultés rencontrées avec le marché de MCO des hélicoptères ont eu des incidences sur le calendrier de rénovation de l'avionique (*cf.* point 2.3).

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

Nature (en M€)	Exécution 2021	Exécution 2022	En % des crédits d'investissement exécutés
Achat avions	76,3	63,56	67 %
Achat hélicoptères		13,95	15 %
Véhicules et équipements spécialisés (incendie, déminage, UIISC)	6,6	7,8	8 %
Immobilier	6,4	5,5	6 %
Projet SAIP	2,1	1,9	2 %

Source : Chorus

Les crédits d'investissement du programme 207 – *Sécurité et éducation routières* ont été engagés et exécutés à hauteur, respectivement, de 0,69 M€, soit 18 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, et de 0,92 M€ pour les crédits de paiement, soit 24 % de ceux votés²⁷. Le faible taux d'engagement s'explique par la nature des opérations

²⁵ Le coût total du projet est évalué à 366,7 M€ en AE et CP et 73 M€ de crédits de paiements étaient programmés au titre de 2021.

²⁶ Dont 1 M€ pour des formations pilotes supplémentaires, l'intégration des options IBF (filtre anti-sable) et Trakka (phare de recherche) pour 0,15 M€ et des hausses économiques.

²⁷ Ces taux étaient respectivement de 56 % et 44 % en 2021.

d'investissement qui concernent essentiellement des constructions de nouveaux centres d'examen (Carentan, Les Abymes, Tulle notamment), leur mise en sécurité ou leur rénovation (Gennevilliers, Jarry, etc.). Réalisés sur plusieurs exercices budgétaires, les opérations de construction peuvent être sujets à des glissements calendaires. Ainsi, trois importantes opérations font l'objet d'un report sur 2023 :

- les centres d'examen du permis de conduire de Barentin (76) et de Valence (26). Il était programmé sur la fin de l'année 2022 la réalisation des opérations d'acquisition foncière relatives à ces deux projets. Ces opérations seront finalement réalisées début 2023, leur coût respectif est de 200 000 € et de 235 000 €.
- la création d'un centre d'examen avec installation de bâtiments modulaires et création de pistes d'examen aux Abymes (projet initialement programmé à 1,6 M€). La finalisation de l'avant-projet définitif a fait apparaître un surcoût par rapport aux prévisions initiales, lié à des aménagements supplémentaires (local de stockage, abri-vélo, sécurisation complémentaire, réalisation d'une protection des intempéries pour les candidats en attente) mais également à l'augmentation des coûts de construction. Le montant total du projet est désormais arrêté à 2,4 M€. En 2022, 162 825 € de CP ont été consommés au titre de ce projet. Le planning a été réactualisé, la livraison est prévue pour le 3^e trimestre 2024.

D - Des dépenses d'intervention en légère baisse

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission étaient de 173,21 M€, en très légère hausse de 1,84 %. En exécution, ces dépenses représentent un peu plus de 6 % des crédits hors T2 de la mission²⁸, soit 227,44 M€. Ils restent majoritairement assurés par le programme 161- *Sécurité civile* (à hauteur de 167,3 M€ en CP).

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

En CP en M€	Exécution 2021	LFI pour 2022	Exécution 2022
P 152	2,33	6,78	11,23
P 176	38,26	33,43	41,31
P 161	230,79	123,78	167,27
P 207	6,78	9,21	7,64
Mission	278,16	173,21	227,44

Source : Chorus et documents annexés à la LFI pour 2022

Les dépenses d'intervention du programme 161 – *Sécurité civile* régressent par rapport à 2021 (- 63,5 M€) mais excèdent toujours les crédits programmés.

Ce dépassement s'explique en grande partie par les dépenses non prévues occasionnées par les événements climatiques et par la lutte contre le Covid-19. La sécurité civile a ainsi financé les colonnes de renfort « feux de forêt » engagées en complément des moyens des SDIS

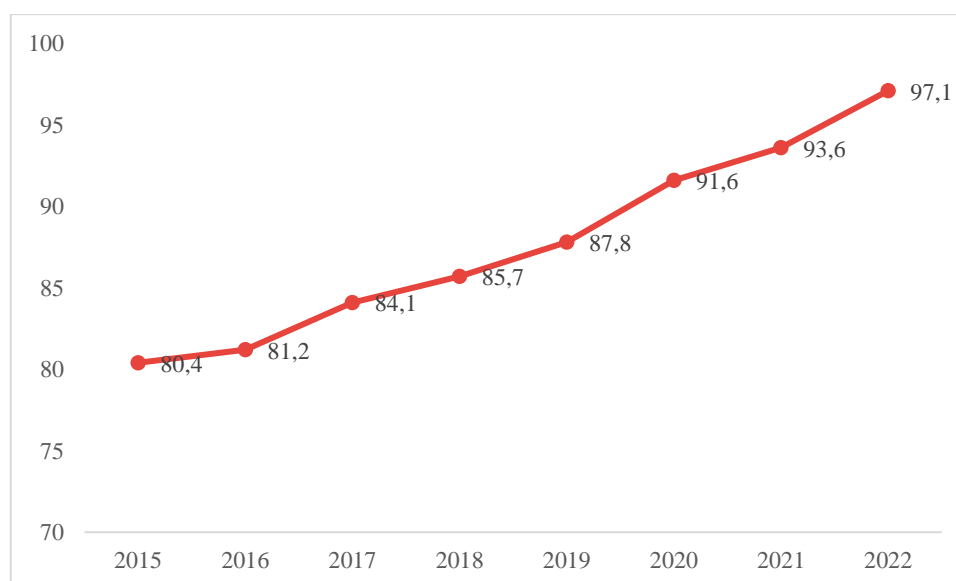
²⁸ Contre 9% en 2021 ;

locaux (pour un montant de 11,4 M€ alors que la budgétisation, établie sur la base d'une saison de moyenne intensité, s'élevait à 4,8 M€). Sont également imputées sur la ligne « colonnes de renfort » les dépenses liées à la lutte contre la COVID19 : les centres de vaccinations SDIS, les renforts déployés outre-mer et le dispositif de tests en ports et aéroports. La dépense relative à la crise sanitaire s'est établie à 38,3 M€ fin 2022, financée via le fonds de concours de Santé publique France rattaché au programme et qui avait fait l'objet d'un report de 51,6 M€ sur 2022.

Par ailleurs, la subvention au budget spécial de la Ville de Paris au titre du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) a encore progressé cette année, s'élevant à 97 M€ (+3,4 M€, soit 4%), excédant ainsi les crédits programmés (96,2 M€), et ce en dépit de la vigilance du responsable de programme. L'écart s'explique par la couverture du besoin complémentaire issu du budget supplémentaire de la BSPP voté à l'été 2022, besoin qui répond principalement au financement de la revalorisation du point d'indice. En hausse de 21% depuis 2015, ce financement représente aujourd'hui près de 23 % des dépenses hors titre 2 du programme 161 – *Sécurité civile*.

L'abondement du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP) s'élève à 10,1 M€, et le montant de la prime de fidélité et de reconnaissance à 5,1 M€.

Graphique n° 7 : évolution de la participation de l'État au financement de la BSPP (en M€)



Source : Cour des comptes d'après responsable de programme

Les dépenses d'intervention du programme 176 sont en légère hausse. Elles concernent essentiellement le remboursement du budget spécial de la ville de Paris (27,5 M€) ainsi que la contribution de la France à Interpol (6,2 M€) et les financements de la fédération sportive de la police (2,5 M€) ou des organisations syndicales (1,4 M€).

Les dépenses d'intervention du programme 152 repartent à la hausse, du fait du versement de subventions aux collectivités locales (9,6 M€) destinées à participer au financement des

opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie ²⁹. Pour être éligible à cette aide en capital de l'État, la construction doit permettre de regrouper l'ensemble des personnels dans un ensemble immobilier homogène et fonctionnel, comportant des logements et des locaux de service et techniques.

Les dépenses de titre 6 du programme 207 – *Sécurité et éducation routières*, s'élèvent à 7,64 M€ en 2022 (9,2 M€ programmés). Le léger écart par rapport à la programmation initiale s'explique par la sous-réalisation du dispositif du « permis de conduire à un euro par jour » (- 1 M€)³⁰.

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Selon les données communiquées par le CBCM, le montant des charges à payer de la mission est en légère baisse par rapport au report sur 2021. C'est notamment le cas pour la police (- 6 %) et la gendarmerie (- 0,9 %).

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

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2021	119,0	146,5	16,7	2,3	284,5
2022	118,0	137,2	17,6	2,4	275,3
Progression 2021 - 2022					- 3,2 %

Source : CBCM d'après DGFIP.

Les autorisations d'engagement non engagées (AENE) dont le report est demandé sur l'exercice suivant sont stables par rapport à 2021 et s'élèvent à 360 M€. Cette stabilité masque toutefois une forte disparité entre les programmes. Alors que la baisse est flagrante pour la gendarmerie nationale et la sécurité civile, les engagements à moyen terme de la police nationale sont en forte hausse. Cette augmentation est notamment due à plusieurs opérations immobilières d'envergure, notamment le futur hôtel de police de Nice (52 M€ au total), les constructions du nouvel hôtel de police d'Annecy (4,8 M€) ou celui de Cayenne (4 M€).

²⁹ En application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993.

³⁰ L'hypothèse de programmation du dispositif était bâtie sur une stabilité des taux des obligations assimilables du Trésor à deux ans. Ce taux, auquel est adossé le cautionnement de l'État auprès des banques, est resté bas en 2022. Le coût du dispositif a par conséquent été inférieur à ce qui était programmé.

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

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2021	208,44	79,21	71,94	1,76	361,35
2022	145,8	144,22	67,9	2,1	360
Progression 2021 - 2022					- 0,4 %

Source : CBCM d'après arrêté du 26/01/2023 NOR CCPB202000A.

Les restes à payer augmentent de 34 % à la clôture de l'exercice (4,9 Md€). Contradictoire avec le principe général de ne pas excéder le niveau de 2017³¹ (2,2 Md€), ce montant est supérieur de 2,7 Md€ au niveau atteint en 2017.

Pour la DGPN, l'augmentation des restes à payer est essentiellement due au lancement d'importantes opérations de construction ou de maintenance immobilière (268 M€, maintenance comprise) ou de plusieurs marchés en cours (habillement notamment pour 45 M€). 61 M€ sont dus au dispositif « Voyager, protéger ».

Pour la DGGN, les restes à payer sont majoritairement dus au maintien en condition opérationnelle des dix nouveaux hélicoptères, qui a été engagé sur plus de dix ans (64 M€) ainsi qu'aux loyers (170 M€). Outre les restes à payer des marchés engagés en 2021, plusieurs lancements de projets ou renouvellement de marchés (rénovation immobilière issue du Beauvau de la sécurité, acquisition de véhicules notamment blindés, renouvellement des marchés de location des terminaux NEO, de téléphonie, etc.), engagés sur plusieurs années, alourdissent les montants.

Pour la sécurité civile, le nouvel engagement pour le MCO des avions en 2022 ainsi que le marché du MCO des hélicoptères font remonter les restes à payer (191,8 M€ pour le MCO des avions et 65,3 M€ pour le MCO des hélicoptères).

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

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

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2021	2 268,16	1 036,85	301,74	7,8	3 614,5
2022	3 012,72	1 485,93	353,03	8,19	4 859,87
Progression 2021 – 2022					34 %

Source : Chorus

³¹ L'article 17 de la LPFP 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.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

La méthodologie du « budget vert » exclut la quasi-totalité de la mission *Sécurités*. L'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales des programmes 152 – *Gendarmerie nationale*, 176 – *Police nationale* et 207 – *Sécurité et éducation routières* ont été classées comme neutres sur 2022.

À ce stade, seul le programme 161 – *Sécurité civile* porte des dépenses classées favorables à l'environnement, d'un montant de 364 M€³² en 2022.

En 2022, aucune évolution de la méthodologie n'est intervenue pour coter les dépenses de fonctionnement et d'investissement des programmes de la mission, même si la mission *Sécurités* relève désormais de la méthodologie de droit commun. Pourtant, certaines dépenses favorables ou défavorables à l'environnement sont faciles à identifier dès la budgétisation. Ainsi, le projet annuel de performance de la mission *Sécurités* pour 2022 prévoit 124,2 M€ de crédits AE=CP pour l'achat de carburant³³ qui pourraient être classés en « dépenses brunes ». De même, les crédits dédiés à la rénovation énergétique mériteraient d'être valorisés comme « dépenses vertes » dès la budgétisation.

Ce choix méthodologique ne permet pas de mesurer sur le temps long les efforts déjà engagés en faveur de l'environnement dans ces programmes. De plus, coter comme défavorables à l'environnement des dépenses des forces de l'ordre ne conduit pas à nier l'utilité publique de leurs missions, mais permettrait d'identifier les marges d'amélioration et les efforts faits. La direction du budget indique que la poursuite des travaux sur le « budget vert » vise à affiner le degré de cotation par brique budgétaire et non plus par action.

³² Actions « Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux » et « Prévention et gestion de crises ». Le reste des actions sont classées comme neutres.

³³ 53,6 M€ pour la police nationale, 57,3 M€ pour la gendarmerie nationale, 13,3 M€ pour la sécurité civile.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Recommandation reformulée) : Intensifier l'effort de réduction du stock d'heures supplémentaires, notamment en accroissant leur rythme d'indemnisation et freinant le rythme de création d'heures supplémentaires nouvelles (DGPN, DB).*
2. *(Recommandation reformulée) : Coter au titre de leur incidence sur l'environnement les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission Sécurités (DGPN, DGGN, DB)*

Normal (+ Italique). Si qui Romae esset demortuus ? Immo, si quis ibidem. Non enim te instruere domum tuam voluerunt in provincia, sed illum usum provinciae supplere.

Normal (+ Italique). Si qui Romae esset demortuus ? Immo, si quis ibidem. Non enim te instruere domum tuam voluerunt in provincia, sed illum usum provinciae supplere.

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Les forces de sécurité intérieure peinent de plus en plus à recruter et fidéliser leurs personnels

L'année 2022 marque l'ultime année de déploiement du plan « 10 000 », visant à recruter 10 000 policiers et gendarmes sur la période 2017-2022. À l'échelle de la mission, la loi de finances initiale pour 2022 a fixé un schéma d'emploi à +910 ETP, croissance la plus modeste depuis 2017 mais suffisante pour atteindre l'objectif affiché. Le programme 152 – *Gendarmerie nationale* a créé 2 060 ETP de 2018 à 2022 inclus, tandis que le programme 176 – *Police nationale* a créé 6 410 ETP³⁴.

Tableau n° 21 : exécution annuelle des schémas d'emploi de la mission *Sécurités* (2015-2022)

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

Source : RAP 2015 à 2021 et responsables de programme

Néanmoins, les deux programmes ont de plus en plus de difficultés à remplir leurs ambitions en termes de création de postes, alors même que les crédits de personnels sont disponibles. En 2022, les recrutements au sein de la gendarmerie nationale ont dû être augmenté de 25 % et ceux de la police nationale de 29 % car les deux programmes ont connu une forte hausse des départs de leurs personnels, qui ont dû être compensés en plus des schémas d'emploi positifs prévus en loi de finances initiale.

³⁴ L'objectif de 10 000 créations de poste a été minoré par la réduction de 100 ETP par an dans les administrations centrales de la police et de la gendarmerie nationale, et par la contribution des deux programmes à la neutralisation du schéma d'emplois de l'administration territoriale de l'État à partir de 2020. Voir Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire de la mission *Sécurités* pour 2021*, avril 2022.

Tableau n° 22 : réalisation du schéma d'emplois de la mission *Sécurités* en 2022

	P 161		P 152		P 176		Mission	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Sorties	479	525	12 034	15 078	8 198	10 840	20 711	26 443
<i>dont retraites</i>	64	53	3 310	3 545	2 606	2 982	5 980	6 580
Entrées	479	525	12 219	15 232	8 959	11 596	21 657	27 353
Schéma d'emplois	0	0	185	154	761	756	946	910

Source : responsables de programme

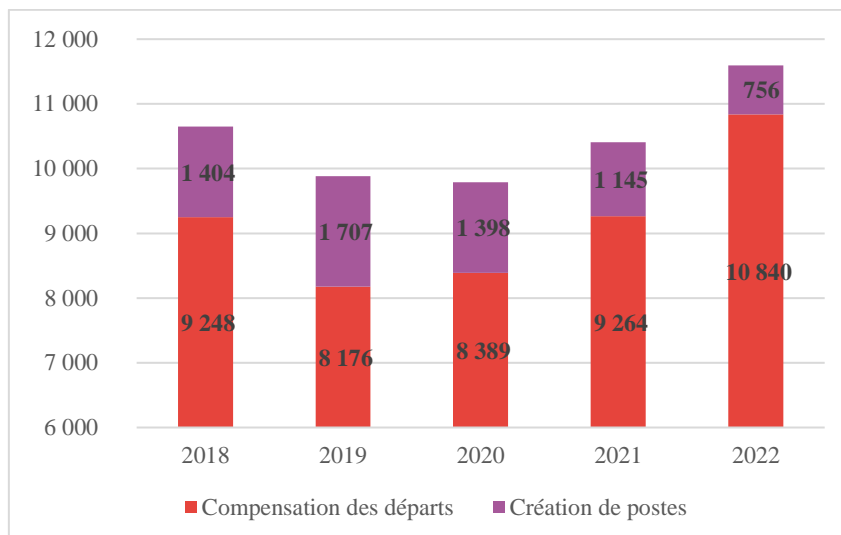
Depuis la pandémie de covid-19, le nombre de personnels quittant la police et la gendarmerie nationales est croissant. Sur les cinq dernières années, le record du nombre de départs a été atteint en 2021 pour les deux programmes, puis a été de nouveau battu en 2022, si bien que la gendarmerie nationale doit, à ce stade, renouveler 15 % de ses personnels chaque année seulement pour compenser les départs. Ce phénomène ne s'explique pas par les départs en retraite, globalement stables sur la période³⁵. Les responsables de programme évoquent plusieurs motifs, notamment la concurrence avec les polices municipales qui attirent de plus de plus de policiers et gendarmes³⁶ dont la formation a déjà été prise en charge, la hausse des démissions en école (le responsable de programme de la police nationale estime que cette hausse des départs de gardien de la paix en école a coûté 16 M€ en 2022) et l'augmentation des détachements dans d'autres administrations³⁷.

³⁵ À titre d'exemple, les départs en retraite de la gendarmerie nationale s'élèvent à 3 056 en 2018 et à 3 545 en 2022.

³⁶ La gendarmerie nationale évalue à 7 500 personnels les besoins en recrutement des polices municipales d'ici 2026.

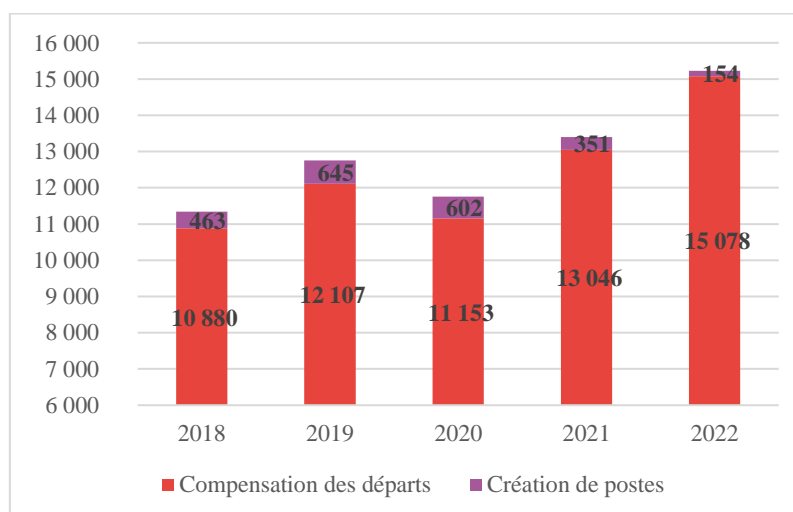
³⁷ Au stade du CRG 2, la police nationale a par exemple constaté que les sorties temporaires de type détachement sont en hausse de 50 % par rapport à la prévision initiale.

Graphique n° 8 : flux de recrutements annuels de la police nationale (en nombre d'agents)



Note de lecture : en 2018, la police nationale a recruté 9 248 personnels pour compenser autant de départs, et 1 404 personnels au titre des créations de poste
Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme

Graphique n° 9 : Flux de recrutements annuels de la gendarmerie nationale (en nombre d'agents)



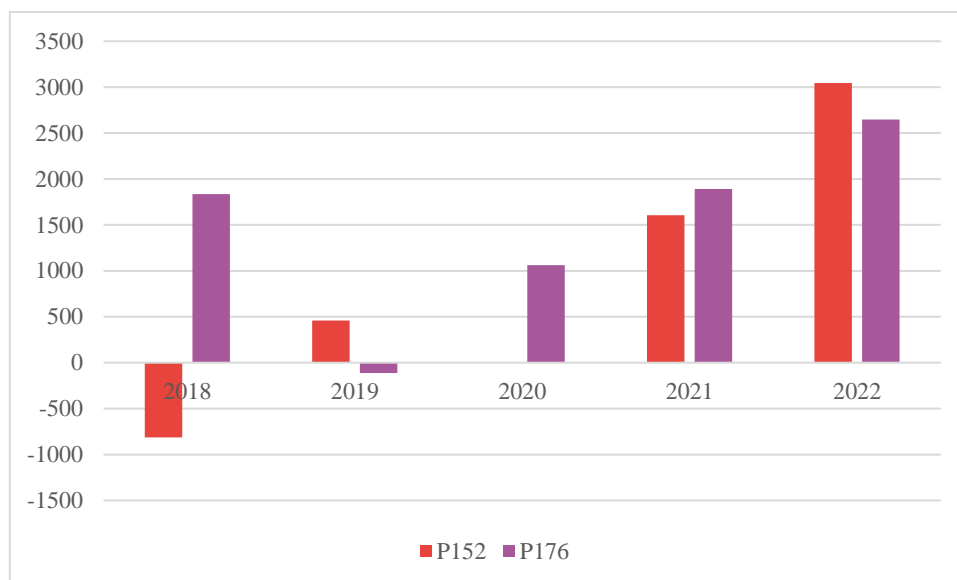
Source : Cour des comptes, d'après les responsables de programme

Ce *turn over* handicapé de plus en plus les programmes 152 – Gendarmerie nationale et 176 – Police nationale, à deux titres.

D'une part, les départs ne sont pas lissés et créent des périodes de vacance avant que de nouveaux personnels soient recrutés. Ceci vient mécaniquement réduire le nombre d'ETPT exécuté annuellement. Ainsi, la gendarmerie nationale affiche un schéma d'emplois positif en 2022 (+154 ETP), mais son plafond d'emplois réalisé diminue par rapport à 2021, passant de

100 086 ETPT à 99 755 ETPT. Au final, ces vacances réduisent le potentiel opérationnel des forces de sécurité intérieure. Ceci est aggravé par les grandes difficultés des responsables de programme à anticiper ce phénomène en début d'année, ce qui les empêche de calibrer les incorporations en école au plus juste. Ainsi, en 2022, la gendarmerie nationale a sous-estimé le volume de départs de 3 000 et la police nationale de 2 500. Ceci conduit à accélérer les incorporations en fin d'année. Pour y remédier, la gendarmerie nationale prévoit d'ouvrir en 2023 un concours supplémentaire pour les sous-officiers. Cela augmente également le coût « sac-à-dos » des incorporations, c'est-à-dire le coût d'équipement d'un nouveau recrutement, estimé à 4 144 € pour un personnel actif de la police nationale et à 2 328 € pour un sous-officier de la gendarmerie nationale. Par exemple, le surplus de 3 000 départs au sein de la gendarmerie nationale a engendré un surcoût de près de 7 M€ en « coût sac-à-dos » pour équiper les nouvelles recrues.

Graphique n° 10 : écart entre les prévisions de départs et le nombre de départs effectifs chaque année, par programme (en nombre d'agents)



Note de lecture : en 2022, le programme 176 – Police nationale a connu 2 500 départs supplémentaires par rapport à ses prévisions en LFI.

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

D'autre part, cette situation accroît la pression sur l'appareil de formation initiale de la police et de la gendarmerie nationales, en termes d'infrastructures ou d'encadrants. Les tensions multiples sur l'appareil de formation de la police nationale, déjà relevées en 2022 par la Cour des comptes, se sont encore accrues. Comme l'a rappelé la Cour, « sans un plan visant à augmenter la capacité d'accueil des écoles [nationales de police], le risque de saturation à court terme est réel. »³⁸. Ce problème est d'autant plus prégnant que la police nationale concentre l'ensemble de ses recrutements en fin d'année³⁹, ce qui réduit sa capacité d'adaptation en cas de hausse des sorties. Le risque de saturation est similaire au sein de la gendarmerie

³⁸ Cour des comptes, *La formation des policiers*, observations définitives, février 2022

³⁹ A contrario, la gendarmerie nationale réalise 40 % de ses incorporations avant septembre

nationale, même si le responsable de programme a anticipé les difficultés en augmentant de 20 % les effectifs du commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN) entre 2018 et 2022.

Or, le Beauvau de la Sécurité puis la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ont fixé des objectifs très ambitieux en matière d'augmentation de personnels au sein de la police et de la gendarmerie nationales. La loi de finances initiale pour 2023 fixe le schéma d'emplois de la police nationale à +1 907 ETP et celui de la gendarmerie nationale à +950 ETP. De telles créations de poste en une année n'ont pas été atteintes depuis 2016. Cette ambition apparaît peu réaliste au regard de l'état de quasi-saturation de l'appareil de formation.

Cette hausse des départs contraint donc les responsables de programme à dégrader la qualité des recrutements et des formations pour se conformer à l'objectif politique d'un « *recrutement massif de policiers et de gendarmes* »⁴⁰. La note structurelle de la Cour des comptes de novembre 2021⁴¹ relevait déjà que le taux d'admission au concours de gardien de la paix est passé de 2 % en 2014 à 18 % en 2020, tandis que les formations de gardien de la paix et d'officier avaient été raccourcies. Pour la gendarmerie nationale, le taux d'admission du concours SOG de mars 2023 s'élève à 20 %⁴². En 2022, la police nationale est parvenue à atteindre son schéma d'emplois grâce au recrutement de personnels non-actifs. Sur les 756 emplois créés en 2022, ce sont en réalité +874 personnels administratifs, techniques et scientifiques qui ont été recrutés (à 69 % des personnels de catégorie C), tandis que le nombre de policiers actifs a baissé de 117 ETP. Cette tendance s'inscrit dans la volonté de la police nationale de substituer des personnels actifs par des personnels administratifs sur des postes non-opérationnels. Ces pratiques permettent de contourner les difficultés liées à l'organisation de concours et de scolarité de gardiens de la paix, mais peuvent contribuer, à grande échelle, à abaisser le potentiel opérationnel de la police nationale.

En outre, les responsables de programme constatent en 2022 un assèchement des viviers de recrutement, en particulier pour les policiers adjoints et gendarmes adjoints volontaires. Cette étroitesse des viviers se constate également pour le recrutement de réservistes. La police nationale a l'ambition de passer de 4 819 réservistes opérationnels fin 2022⁴³ à 30 000 d'ici 2027, tandis que la gendarmerie s'est engagée de passer de 30 959 réservistes en 2022⁴⁴ à 50 000 en 2027. Or, la gendarmerie comptait 30 864 réservistes opérationnels fin 2021 et 29 847 en 2020. De même, la police nationale a recruté environ 1 500 réservistes en 2022. Pour les deux forces, au rythme actuel, il faudrait 17 ans pour atteindre l'objectif fixé. Un quasi-quadruplement des recrutements, soit 3 800 recrutements nets par an pour la gendarmerie nationale et 6 000 pour la police nationale, serait nécessaire mais se heurte au manque d'infrastructures et à un vivier insuffisant à ce stade.

⁴⁰ Rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

⁴¹ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, note structurelle, novembre 2021.

⁴² 14 000 candidats pour 2 800 places.

⁴³ En 2022, ces réservistes ont réalisé 286 268 vacations, soit l'équivalent de 1 247 ETPT. Signe du dynamisme de la nouvelle réserve opérationnelle mise en œuvre depuis 2022, le budget prévu en LFI a été sur-exécuté (32 M€ décaissés et 8 M€ de reports de charge, contre 29 M€ prévus en LFI).

⁴⁴ Ils ont réalisé 717 698 jours-gendarmes, soit l'équivalent de 3 500 ETPT.

Pour y faire face, la police nationale expérimente l'externalisation de certaines missions d'accueil bâtiminaire, d'un montant modéré pour l'instant (10 personnels sur quatre bâtiments)⁴⁵ mais le responsable de programme se dit satisfait de la prestation qui pourrait être étendue.

Paradoxalement, cet accroissement des départs et ces difficultés de recrutement apparaissent montrent les limites des hausses indemnitaires et indiciaires dont ont bénéficié les forces de sécurité intérieure, censées justement revaloriser le métier de policier et gendarme. Pour la seule année 2022, les mesures catégorielles nouvelles ont coûté 182,84 M€ HCAS au programme 176 – *Police nationale*⁴⁶ et 99 M€ HCAS pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale*. Dans les deux cas, deux tiers de ces sommes sont dédiés à la hausse du point d'indice et aux mesures de relèvement du plancher des rémunérations. En outre, pour la police nationale, 15,21 M€ HCAS de mesures nouvelles en 2022 sont venues des premières décisions du Beauvau de la Sécurité. Sur la période 2016 à 2022, les deux protocoles RH ont engendré un coût supplémentaire de 730,3 M€ HCAS, soit 4 % de la masse salariale des deux programmes. Cette hausse salariale est l'une des plus fortes et rapides de la sphère de l'État ces dernières années. Dans le même temps, ces mesures indemnitaires, nombreuses, peu lisibles et coûteuses depuis 2016, semblent n'avoir pas l'incidence espérée sur la fidélisation et l'attractivité des métiers de la sécurité intérieure, dont les départs sont de plus en plus nombreux.

Cette situation montre que l'attractivité et la fidélisation des personnels ne peuvent pas être assurées par les seules revalorisations indemnitaires, dont l'efficacité apparaît ici limitée, et qu'une politique globale différente doit être mise en œuvre par les deux responsables de programme, en insistant notamment sur l'amélioration des conditions de travail des personnels (dépenses hors titre 2) et sur la gestion dynamique des ressources humaines. À titre de comparaison, le coût de ces deux protocoles RH représente 1,25 fois le montant total des crédits d'investissement exécutés en 2022 sur les programmes 176 – *Police nationale* et 152 – *Gendarmerie nationale*.

Tableau n° 23 : coût annuel des mesures nouvelles liées aux protocoles de 2016 et 2018 au profit de la police et de la gendarmerie nationale (en M€ HCAS)

	Protocole de...	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Coût cumulé en 2022
Police nationale	2016	2,8	70,9	28,1	60,3	79,9	12,8	19,5	274,3
	2018	0	0	0	83,9	60,7	7,2	3,2	155
Gendarmerie nationale	2016	3,5	64,1	27,2	51,3	54,9	2,5	n.c.	203,5
	2018	0	0	0	54,2	37	1,5	n.c.	97,5

Source : RAP 2015 à 2021 et responsables de programme

⁴⁵ Coût de 0,6 M€ par an

⁴⁶ 22,74 M€ au titre des protocoles de 2016 et 2018, 15,21 M€ dans le cadre du Beauvau de la Sécurité, 18,55 M€ d'autres mesures, 126,34 M€ de mesures interministérielles.

II - Les tensions sur les crédits de fonctionnement se sont réduites en 2022 mais plusieurs risques de dérapage pourraient réapparaître dès 2023

A - Police et gendarmerie nationales : le risque d'un effet ciseau sur les recettes et les dépenses hors titre 2

La gestion 2022 s'inscrit dans une tendance au rééquilibrage des crédits hors titre 2 en proportion des crédits de titre 2 pour les programmes 176 – *Police nationale* et 152 – *Gendarmerie nationale*. Il découle en partie du déploiement des crédits du plan de relance, qui ont permis de réaliser de nombreuses opérations d'investissement longtemps reportées⁴⁷. Autre signe de réduction de la tension sur le HT2, les mouvements de crédits infra-annuels (LFR, transferts, virements) sont en réduction. Ce rééquilibrage est conforme aux recommandations régulières de la Cour des comptes⁴⁸.

1 - Une réduction des crédits de fonctionnement disponibles

Une partie du relâchement de la tension sur les crédits de fonctionnement date de la crise sanitaire, qui a ouvert une période de sous-consommation des dépenses de personnels – principalement due à une hausse des départs dans la police et la gendarmerie nationale (voir partie 2.1) –. Ceci a permis de réaliser des mouvements de fongibilité asymétrique de plus en plus élevés, y compris pour la gendarmerie nationale pour la première fois en 2022. En 2022, 109 M€ ont fait l'objet d'une fongibilité asymétrique vers le hors titre 2, soit plus de 3 % des crédits HT2 ouverts en LFI pour 2022.

Tableau n° 24 : fongibilité asymétrique réalisée depuis 2020 (en M€, en CP)

	2020	2021	2022	Montant cumulé
Police nationale	62,8	87	84,5	234,3
Gendarmerie nationale	0	0	24,7	24,7
Sécurité civile	0	2,4	0,32	2,72
Mission <i>Sécurités</i>	62,8	89,4	109,52	261,72

Source : Cour des comptes, d'après les NEB Sécurités 2020 et 2021

Le programme 176 – *Police nationale* est devenu dépendant de la sous-consommation de ses crédits de titre 2 pour financer son hors titre 2. En 2021, ceci lui a permis de financer divers investissements (achat de 5 000 caméras piétons, extension de la CRS de Vélizy-Villacoublay) et un aléa de gestion, à savoir les pénalités du FIPHFP d'un montant de 17,3 M€. En 2022, 42 % de la sur-exécution des dépenses de fonctionnement de la police nationale ont été financés

⁴⁷ Voir pages 43 à 48 – Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire de la mission Sécurités pour 2021*, avril 2021

⁴⁸ Voir notamment Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire de la mission Sécurités pour 2019*, avril 2019

par le mouvement de fongibilité asymétrique de 84,5 M€. Pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale*, la fongibilité asymétrique a permis de faire face au surcoût de la gendarmerie mobile (31 M€).

Or, cette situation de sous-consommation pourrait ne pas se poursuivre en 2023 et 2024. Les deux forces de sécurité devront procéder au recrutement de +2 812 ETP sur la seule année 2023, puis +1 965 ETP entre 2024 et 2027. Sur la base du coût moyen d'entrée chargé d'un gardien de la paix et d'un sous-officier de gendarmerie, le schéma d'emploi prévu pour 2023 pourrait représenter un surcoût de 100 M€, hors « coût sac-à-dos ».

En parallèle de ces recrutements très ambitieux, les deux programmes devront financer les mesures catégorielles des nouveaux protocole RH. Le coût complet des protocoles Beauvau de la Sécurité pour la police nationale (773 M€) et la gendarmerie nationale (700 M€) est estimé à 1,47 Md€ sur la période 2023-2027. Or, pour financer à la fois le recrutement et les protocoles RH, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit une hausse des crédits de titre 2 de 1,47 Md€ par rapport au montant de 2022 sur ces deux programmes. En l'état de la prévision budgétaire du ministère de l'intérieur, il existe à moyen terme un risque d'insoutenabilité des dépenses de personnels.

Les tensions réapparaissant, la capacité de procéder à des mouvements de fongibilité asymétrique risque de s'assécher à moyen terme. Sur la période, il conviendra donc d'œuvrer à la bonne maîtrise des dépenses de personnels pour préserver la capacité d'investissement et de fonctionnement.

Tableau n° 25 : crédits prévisionnels de la mission *Sécurités* d'après la LOPMI

En CP, en M€	2018 (exéc.)	2019 (exéc.)	2020 (exéc.)	2021 (exéc.)	2022 (exéc.)	2023 (prév.)	2024 (prév.)	2025 (prév.)	2026 (prév.)	2027 (prév.)
Mission « Sécurités »										
Titre 2 (HCAS)	10 466	10 931	11 032	11 192	11 490	12 165	12 563	12 773	12 869	12 982
Taux de croissance T2		4%	1%	1%	3%	6%	3%	2%	1%	1%
Hors titre 2	2 959	2 911	2 941	3 051	3 423	3 608	3 769	4 054	4 385	4 607
Taux de croissance HT2		-2%	1%	4%	12%	5%	4%	8%	8%	5%
Total	13 425	13 842	13 973	14 243	14 913	15 773	16 332	16 827	17 254	17 589
Taux de HT2 / total	22%	21%	21%	21%	23%	23%	23%	24%	25%	26%
Programme « Gendarmerie nationale »										
Titre 2 (HCAS)	4 024	4 206	4 251	4 323	4 339	4 633	4 834	4 906	4 973	5 027
Taux de croissance T2		5%	1%	2%	0%	7%	4%	1%	1%	1%
Hors titre 2	1 386	1 344	1 399	1 400	1 555	1 555	1 528	1 596	1 838	1 904
Taux de croissance HT2		-3%	4%	0%	11%	0%	-2%	4%	15%	4%
Total	5 410	5 550	5 650	5 723	5 894	6 188	6 361	6 503	6 811	6 931
Taux de HT2 / total	26%	24%	25%	24%	26%	25%	24%	25%	27%	27%
Programme « Police nationale »										
Titre 2 (HCAS)	6 317	6 596	6 632	6 737	7 014	7 386	7 579	7 712	7 737	7 795
Taux de croissance T2		4%	1%	2%	4%	5%	3%	2%	0%	1%
Hors titre 2	1 195	1 159	1 127	1 117	1 435	1 539	1 629	1 826	1 826	2 029
Taux de croissance HT2		-3%	-3%	-1%	28%	7%	6%	12%	0%	11%
Total	7 512	7 755	7 759	7 854	8 449	8 925	9 208	9 538	9 563	9 824
Taux de HT2 / total	16%	15%	15%	14%	17%	17%	18%	19%	19%	21%
Programme « Sécurité civile »										
Titre 2	125	129	131	133	137	146	151	155	160	161
Taux de croissance T2		3%	2%	2%	3%	7%	3%	3%	3%	1%
Hors titre 2	340	368	373	494	382	439	507	523	611	560
Taux de croissance HT2		8%	1%	32%	-23%	15%	15%	3%	17%	-8%
Total	465	497	504	627	519	585	658	678	770	721
Taux de HT2 / total	73%	74%	74%	79%	74%	75%	77%	77%	79%	78%
Programme « Sécurité et éducation routières »										
Hors titre 2	38	40	42	40	51	74	105	109	110	113
Total	38	40	42	40	51	74	105	109	110	113

Source : rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et NEB 2018 à 2021

La gendarmerie nationale risque d'être particulièrement concernée par la réduction des crédits de fonctionnement disponibles, car la LOPMI prévoit une stabilité des crédits hors titre 2 en 2023, alors que les crédits de personnels augmenteront de 7 %, engendrant un surcoût pour les dépenses « sac à dos ». En 2024, les dépenses de hors titre 2 doivent même diminuer de 2 %, alors que la masse salariale continuera sa croissance (+4 %). Il a cependant été indiqué à la Cour que les crédits prévus en LOPMI sont indicatifs et peuvent être reventilés entre titres.

2 - Des risques de hausse des dépenses de fonctionnement contraintes pour la police nationale

Le programme 176 – *Police nationale* fait face à deux risques majeurs sur la pilotabilité de ses crédits de fonctionnement.

Tout d’abord, le dispositif « Voyager, protéger » est entré en vigueur en 2022. Il prévoit, via plusieurs modalités, de prendre en charge la quasi-intégralité des billets de train des personnels actifs de la police nationale – sur les seules liaisons nationales, hors TER et transports en commun –, à condition que ces derniers voyagent armés et se signalent aux contrôleurs, qui peuvent en conséquence faire appel à eux en cas de problèmes dans le train. Cette mesure nouvelle a été budgétée à hauteur de 37,8 M€, dont 24 M€ en bons d’achat⁴⁹. Ce dispositif a connu une forte croissance en 2022, passant de 15 000 trajets financés dans les premiers mois de l’année à près de 25 000 par mois en fin d’année 2022, soit un total de 248 107 trajets effectués en 2022. Le rythme tendanciel est un coût de 2,5 à 3 M€ par mois, ce qui correspond à la budgétisation en 2022. La loi de finances initiale pour 2023 a prévu 30 M€. Les règles évolueront en 2023 avec une prise en charge à 90 % des trajets « loisirs », contre 100 % en 2022⁵⁰. Ce dispositif a pour l’instant un effet modéré sur la sécurité des transports ferrés. Pour un dispositif coûtant environ 30 M€, la police nationale a recensé seulement 75 interventions, dont seulement 23 interventions participent effectivement à la sécurisation des voyageurs. *A contrario*, 67 % des interventions ont consisté à contrôler les titres de transport ou l’identité d’individus⁵¹ et 3 % pour du secours à personne. Ceci interroge sur la pertinence de ce dispositif. L’évolution du coût lié à ce nouveau dispositif devra faire l’objet d’une attention.

D’autre part, la police nationale subit depuis 2021 une contrainte supplémentaire sur son hors titre 2 liée aux pénalités imposées par le fonds pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). L’article L. 351-1 du code général de la fonction publique assujettit en effet l’ensemble des administrations de l’État à une obligation d’employer au moins 6 % de personnes en situation de handicap. Le FIPHFP peut imposer des contributions financières obligatoires à tout employeur public qui ne satisferait à ces exigences. Ces contributions sont calculées au prorata de la masse salariale et de l’écart à la cible. Traditionnellement et par convention, les personnels actifs de la police nationale étaient exclus du calcul du ratio de 6 %, eu égard aux prérequis physiques et psychologiques nécessaires pour devenir policier. Dès lors, le FIPHFP calculait le respect du ratio sur la seule population des personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS), pour lesquels aucun prérequis n’est nécessaire et donc l’objectif de 6 % de personnes en situation de handicap tout à fait atteignable.

Or, depuis 2018 et conformément à la lettre de la loi, le FIPHFP intègre les personnels actifs dans le calcul de son ratio, ce qui le conduit à appliquer une lourde contribution à la police nationale, d’un montant d’environ 30 M€ par an. Le programme se caractérise en effet par des effectifs nombreux (148 685 ETPT exécutés en 2022), dont 86 % relève de catégories actives

⁴⁹ Comptabilisée sur l’activité « Transport et déplacement »

⁵⁰ La prise en charge était réalisée à 75 % directement par le programme 176, le reliquat de 25 % étant couvert par des bons d’achat acquis par la police nationale après de la SNCF.

⁵¹ Souvent en appui des personnels de la SNCF

soumises à des prérequis physiques et psychologiques. Étant donné qu'un abaissement de ces exigences n'est pas envisageable, la police nationale est dans l'impossibilité structurelle de respecter son obligation légale, sauf à recruter 40 % de ses PATS en situation de handicap, ce qui n'apparaît pas envisageable. Cette situation soulève deux problèmes.

D'une part, la Cour des comptes avait relevé le manque de cohérence entre les administrations assujetties ou non à l'obligation de 6 %⁵² : la gendarmerie nationale, dont l'activité et les missions sont identiques à celles de la police au sein du même ministère, reste logiquement exclu de la déclaration et des financements du FIPHFP, du fait du statut militaire des gendarmes. Le ratio n'est donc calculé que sur la population de PATS rattachée au programme 152 – *Gendarmerie nationale*, qui compte 6,61 % de personnes en situation de handicap (291 personnes sur 4 401 PATS). L'alinéa 2 de l'article L. 5212-9 du code du travail prévoit que le montant de contribution peut être modulé à la baisse pour les entités dont les effectifs ont des obligations d'aptitude particulières. Cette minoration est fixée par décret, à l'image de l'article D. 5212-25 du même code qui liste les catégories d'emploi concernés en entreprise, excluant par exemple les pompiers, ambulanciers, agents civils de sécurité et de surveillance, gardes du corps et convoyeurs de fonds. Une modification réglementaire pourrait intervenir pour exclure les personnels actifs de la police nationale du calcul ou, *a minima*, y appliquer un coefficient de minoration.

D'autre part, cette contribution n'est pas financée en loi de finances, et pèse donc sur les crédits hors titre 2 de la police nationale sur lesquels est imputée la pénalité, et qui sont déjà dans une situation tendue. L'application de cette contribution financière obligatoire est censée inciter les administrations à atteindre un taux de 6 % de personnes en situation de handicap, dans une logique de contrainte. Dès lors, la budgétisation apparaîtrait contradictoire avec le principe même d'une pénalité, qui viserait à corriger un tel comportement pour faire disparaître ladite pénalité. Eu égard à l'impossibilité structurelle de la police nationale de respecter cette obligation, une budgétisation de cette pénalité apparaît nécessaire, par abondement des crédits du programme 176, tant que le cadre réglementaire n'a pas été modifié.

Le FIPHFP n'a pas répondu à la Cour des comptes lors de la contradiction.

B - Sécurité civile : le risque du changement climatique

Contrairement aux forces de sécurité intérieure, la tension sur les dépenses de fonctionnement reste élevée pour le programme 161 – *Sécurité civile* sur l'ensemble de la période 2018-2022.

Les crédits de fonctionnement exécutés au titre du programme 161 – *Sécurité civile* enregistrent une progression significative par rapport à 2021 (+ 12,9%), et s'établissent à un niveau supérieur à la programmation (+ 30,2 M€). La réserve de précaution a été dégelée en totalité (12,5 M€ en CP), les crédits dégelés ayant permis de soutenir l'impact d'une saison feux de très forte intensité sur les dépenses opérationnelles : 7 M€ sur le maintien en condition opérationnelle des avions ; 4,5 M€ sur les produits retardant et 1 M€ sur le carburant des

⁵² Cour des comptes, *L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées* : Agefiph et FIPHFP, janvier 2018, référé

véhicules, le carburant des aéronefs ayant été soutenu en LFR. La LFR 1 a également ouvert 5 M€ de crédits supplémentaires dès le mois d'août pour financer des colonnes de renforts supplémentaires.

L'intensité de cette saison feux et le niveau d'engagement des moyens nationaux ont été nettement plus importants que les années précédentes. Pour vaincre les plus de 7 800 incendies (contre 200 en 2021), la DGSCGC a coordonné plus de 40 000 hommes par jour au sein des colonnes de renfort (contre 25 000 en moyenne). 700 sapeurs-sauveteurs FORMISC ont dû intervenir en renfort, traduisant une forte sollicitation des moyens nationaux terrestres. La quasi-totalité des sections d'intervention a été déployée. Avions et hélicoptères ont été particulièrement sollicités et des locations et réquisitions ont été nécessaires. Leur forte activité, conjuguée à l'inflation et à une nouvelle doctrine de massification du retardant, a entraîné une hausse des dépenses de produit « retardant » (+ 105 %) et de carburant⁵³ (+ 82,8 %) par rapport à 2021, ainsi que des dépenses de maintien en condition opérationnelle (MCO) supérieures à la programmation initiale (59,8 M€ contre 52,6 M€ programmés⁵⁴).

En définitive, l'intégralité de la consommation supérieure de crédits de fonctionnement s'explique par la saison feux intense, qui a entraîné un surcoût de 31 M€. En effet, comme chaque année, le responsable de programme 161 – *Sécurité civile* a retenu une hypothèse de saison feux moyenne intensité au moment de la programmation. Or, sur la période 2017-2022, trois années ont connu des épisodes de feux de forêts intenses (2017 et 2019) voire très intenses (2022). L'occurrence de ces événements s'accroît avec le changement climatique, à l'image de l'engagement de Canadair sur les feux de forêts de Grasse dès le 11 mars 2023. En conséquence, la direction du budget et le responsable de programme ont réhaussé pour 2023 leur hypothèse d'intensité pour la saison feux.

C - Un risque commun : l'inflation

La forte hausse de certaines dépenses de fonctionnement est essentiellement à imputer à l'inflation. Ainsi, le rythme de consommation de carburant a été très dynamique en 2022. En 2021, le programme 176 – *Police nationale* avait exécuté 52,58 M€. Au 31 décembre 2022, la consommation s'élève à 69,73 M€ (soit une augmentation de 32,5 %) et ce alors que l'année n'a pas été particulièrement marquée par un surcroît d'activité opérationnelle. Pour la gendarmerie nationale, le surcoût des carburants et de l'énergie s'élève à 31,3 M€, ce qui a été partiellement couvert par les ouvertures de crédits lors de la deuxième loi de finances rectificative, de 21,37 M€ de CP. Cette hausse est à mettre en regard des indicateurs de l'Insee⁵⁵ qui chiffrent, sur un an, la hausse des prix des produits pétroliers à 29,6%.

De même, il est constaté une consommation dynamique en autorisations d'engagement sur les fluides sur le programme 176 – *Police nationale*, expliquée par la passation de marchés subséquents du « gros électricité » et ce malgré l'initiative de la direction des achats de l'État (DAE) d'enjoindre les services à engager au plus tard le 15 octobre 2022 afin de sécuriser les tarifs. Elle s'explique également par les dépenses d'eau et de chauffage urbain, qui ne donnent

⁵³ Par ailleurs, les *Dash* consomment beaucoup plus de carburant que les *Tracker*.

⁵⁴ Le montant avait toutefois été revu lors du 2^e compte rendu de gestion, pour atteindre 63,7 M€.

⁵⁵ Note de conjoncture parue le 15/12/2022

pas lieu à des marchés nationaux. Ces dépenses subissent également la tension inflationniste sur les prix de l'énergie. En 2022, la consommation s'élève à 44,96 M€ en AE (+12,2 % sur un an) et 48,43 M€ en CP (+10,5 %).

La gendarmerie nationale a aussi connu l'inflation des loyers (+8,2 M€ sur une année). Le programme continue aussi de subir la pression sur les crédits de fonctionnement de la gendarmerie mobile, marquée par un surcoût de 31 M€ en 2022 par rapport à la budgétisation initiale (72 M€ en LFI 2022), alors même que la France n'a pas connu d'actualité sécuritaire ou sociale prégnante cette année. Cela est dû à la forte inflation des coûts hôteliers, de déplacements et alimentaires. Il a été compensé par le dégel intégral des crédits hors titre 2.

Les crédits de fonctionnement, structurellement faibles au sein de la mission *Sécurités*, sont particulièrement sensibles à l'inflation, contrairement aux crédits de personnels. En plus des risques sectoriels de chaque programme – FIPHFP, Voyager & Protéger, forces mobiles, changement climatique –, **l'inflation constitue un facteur de tension supplémentaire, qui risque d'écrêter progressivement le rééquilibrage du hors titre 2 par rapport au titre 2.**

III - Une flotte aérienne de la sécurité civile : des risques financiers significatifs liés au marché de maintenance des hélicoptères

A - Une saison de feux exceptionnelle à tous points de vue

Alors que la note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2021 attirait l'attention sur la faible manœuvrabilité du programme 161 – *Sécurité civile* face aux crises de plus en plus nombreuses, un référé du Premier président du 26 juillet 2022⁵⁶ alertait sur la gestion lacunaire du groupement des moyens aériens et de sa flotte, pas uniquement imputable à la direction générale. Cette année, dès le stade de la programmation, le CBCM alertait sur l'éventuel besoin de location d'hélicoptères EC 145 de secours du fait d'une part, des difficultés d'exécution sur le nouveau marché de maintenance en condition opérationnelle (MCO) des hélicoptères et, d'autre part, de la perte accidentelle d'un hélicoptère de secours à l'automne 2021. La programmation n'intégrait en effet aucune dépense à ce titre alors même qu'un appel d'offre pour un marché de location était en cours. Une suspension partielle des visas et avis CBCM pour 2022 est ainsi décidée sur les actes HT2 relevant des briques Engagement opérationnel T3, à l'exception des activités « Location bombardiers d'eau (avions et hélicoptères) » et « Location hélicoptères de secours ». La programmation s'établissait enfin sur une saison de feux de moyenne intensité. Enfin, à la suite du contrôle sur la gestion des moyens aériens de la sécurité civile susmentionné, une communication du Procureur général près la Cour des comptes invitait le ministre de l'Intérieur à lui indiquer les mesures prises pour assurer la maintenance de ces appareils sans perturbation pour l'activité opérationnelle⁵⁷.

⁵⁶ Cour des comptes, *La flotte aérienne de la sécurité civile*, juillet 2022, référé.

⁵⁷ Communication du Parquet Général n°2022-19 en date du 29 septembre 2022.

Structurée historiquement autour du bassin méditerranéen, la lutte contre les feux de forêts s'est étendue en 2022 à la France entière et sur une période plus longue.

L'intensité de la saison de feux 2022⁵⁸ (72 000 hectares de surfaces incendiées, dont plus de 41 % dus aux quatre feux hors normes qui ont touché le département de la Gironde) est sans commune mesure avec la moyenne de la décennie (12 000 hectares). En 2022, les moyens nationaux ont ainsi été engagés sur plus de 7 800 incendies (contre 200 en 2021) et la DGSCGC a coordonné l'engagement de plus de 40 000 hommes par jour au sein des colonnes de renfort (contre 25 000 en moyenne). 700 sapeurs-sauveteurs FORMISC ont dû intervenir en renfort, traduisant une forte sollicitation des moyens nationaux terrestres. La quasi-totalité des sections d'intervention a été déployée. Les avions ont réalisé près de 7 500 largages à l'occasion de 7 416 heures de vol (3 975 largages et 1 700 heures de vol en 2021). L'ensemble des hélicoptères a effectué 5 737 largages en 752 heures de vol. Outre la location⁵⁹, pour la troisième année consécutive, de deux hélicoptères, le dispositif aérien a été renforcé par la réquisition⁶⁰ de huit autres appareils qui ont assuré 306 heures de vol pour 2 391 largages. Le coût total de l'emploi des hélicoptères bombardiers d'eau dans le cadre du marché et des réquisitions s'élève ainsi à 12,3 M€. Par ailleurs, 5 400 tonnes de produits retardant ont été utilisées (4 300 larguées par voie aérienne et 1 100 utilisées par les moyens terrestres). Il est à noter que, cette année, la France a bénéficié pour la première fois du soutien de partenaires européens du programme *Rescue* (Grecs, Italiens et Suédois). 400 pompiers de nationalité différente ont ainsi lutté contre les incendies dans notre pays. Dans ce contexte, le bon fonctionnement de la flotte aérienne de la sécurité civile est essentiel.

B - Une flotte aérienne en cours de renouvellement

Les moyens aériens de la sécurité civile se composent d'avions bombardiers d'eau (*Canadair*) ou de produit retardant (avions multi-rôle *Dash*), d'avions de reconnaissance (*Beech 200*) et d'hélicoptères EC 145⁶¹. Certains appareils, comme les *Canadair*, sont en service depuis plus de 25 ans et sont, de ce fait, régulièrement entretenus et remotorisés.

En 2020, la flotte de la DGSCGC a été marquée par le retrait anticipé, des sept avions bombardiers d'eau *Tracker*, suite à de graves incidents, ainsi que par l'acquisition en 2018 de six nouveaux avions multi-rôle *Dash 8* pour 370,4 M€, via un marché passé par la DGA mais financé par le programme 161 – *Sécurité civile*. Cinq appareils ont déjà été livrés, le dernier devant l'être en 2023. Le remplacement des *Tracker* par des *Dash* a des conséquences en termes de consommation de carburant (et donc de coût).

Par ailleurs, le programme européen *Rescue* a été mobilisé pour l'acquisition de deux *Canadair* auprès de l'unique constructeur canadien De Havilland, destinés à renforcer les douze appareils de la flotte actuelle. Cela fait près de dix ans que la compagnie n'avait ni fabriqué ni

⁵⁸ Elle s'est étendue du 21 juin au 20 septembre.

⁵⁹ Marché public « HMR 2021-2023 ».

⁶⁰ En application du décret n°2022-1020 du 20 juillet 2022 autorisant le ministre de l'intérieur à réquisitionner des sociétés de location d'hélicoptères en capacité de participer à la lutte contre les feux de forêts.

⁶¹ Tant les *Canadair* que les *Dash* sont en capacité de larguer indifféremment de l'eau ou du retardant.

livré de *Canadair*. Avant d'être commercialisé, le nouvel appareil devra donc être certifié et les premières livraisons ne devraient pas intervenir avant 2026.

En l'espace de quelques années, la flotte des hélicoptères de la sécurité civile avait été réduite de 38 à 34 appareils fin 2020, à la suite de plusieurs accidents. Ce déficit capacitaire a entraîné la fermeture de bases estivales, alors que, d'une part, la DGSCGC est régulièrement sollicitée pour un renforcement du maillage territorial et que, d'autre part, le vieillissement prématuré des appareils très sollicités (650 heures de vol en moyenne) a pour corollaire une maintenance plus coûteuse. Dans le cadre du plan de relance, deux hélicoptères neufs de type H145 ont été commandés en 2020 et livrés en décembre 2021. Cependant, un tragique accident survenu le 12 septembre 2021 à Villard-de-Lans, ayant conduit au décès d'un mécanicien opérateur de bord, a conduit à la perte d'un appareil. Fin 2021, il a été décidé de commander deux appareils supplémentaires avec les crédits le programme 161 – *Sécurité civile*, appareils qui ont été livrés fin 2022. La flotte est aujourd'hui de 37 hélicoptères.

C - Un marché de maintien en condition opérationnelle défaillant aux conséquences multiples

L'ensemble du maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions et des hélicoptères est externalisé. Il est sous pression, pour deux raisons différentes.

Pour les avions, le MCO fait l'objet d'un marché public attribué à la société *SABENA technics* pour une durée ferme de sept ans à compter du 1^{er} octobre 2015. Une décision de prolongation a été prise fin juillet 2021 pour une durée de cinq ans supplémentaires à compter du 1^{er} octobre 2022. Le montant correspondant au minimum des sept premières années (210 M€) a été engagé en AE en 2015. Chaque année, s'ajoute le coût des heures de vol en dépassement de ce minimum principalement lié à l'activité de lutte contre les feux de forêt.

L'intensité de l'activité opérationnelle des *Canadair* a un impact sur les dépenses de MCO, car la quantité de MCO est corrélée au temps de vol : après sept heures de vol, les *Canadair* sont dans l'obligation d'aller en révision du fait de pièces usées par l'écopage.

De son côté, la maintenance de la flotte hélicoptères EC145 est assurée, à titre principal, en régie par l'organisme d'entretien du groupement basé à Nîmes. Dans un souci de rationalisation et d'optimisation des coûts de possession, la sécurité civile s'est associée pour l'essentiel de la couverture de ses besoins de réparation et de rechange d'équipements aéronautiques, aux marchés négociés de maintenance aéronautique des aéronefs du ministère des armées par la direction de la maintenance aéronautique d'État (DMAé). Huit marchés différents, en majorité mutualisés avec la gendarmerie nationale, permettent de couvrir ces besoins dont les plus importants concernent le support logistique de la maintenance des cellules des appareils EC145 (dont les visites périodiques)⁶² auprès du groupement I⁶³ (commun avec

⁶² Intitulé « Maintien en condition opérationnelle des hélicoptères EC145 de l'État français », il permet la passation de marchés subséquents de quatre types : prestations de soutien technique et logistique, prestations sur table de prix et catalogue et fournitures de rechanges et de prestations, prestations sur devis également aux visites périodiques (MS1), réalisation de visites périodiques (MS2), prestations non identifiées à la notification de l'accord-cadre (MS3), marchés composites (MS4).

⁶³ L'anonymat du prestataire est préservé

la gendarmerie nationale) et des moteurs auprès de *Safran Helicopters engines* (marché commun à toutes les flottes hélicoptères d'État).

Le marché attribué au groupement I. est un accord-cadre conclu pour une durée de sept ans au montant maximum de 270 M€ TTC⁶⁴ avec un engagement d'AE pour 27 mois. Il a remplacé, en janvier 2021, le précédent marché conclu avec *Airbus Helicopters* en intégrant deux autres qui arrivaient à échéance en 2021.

Dès le printemps 2021, tant la sécurité civile que la gendarmerie ont alerté la DMAé sur de grandes difficultés quant à l'exécution du marché (trop faible pourcentage de commandes honorées, dates prévisionnelles de livraison inconnues, etc.). En raison des déficiences et retards dans la fourniture de rechanges imputables au groupement I., un avenant au contrat, notifié en juillet 2021, a permis la mise à disposition de deux aéronefs au profit de la DGSCGC du 1^{er} juillet 2021 au 31 janvier 2022. Un avenant supplémentaire est venu prolonger la période jusqu'au 3 mars 2022. Ces deux aéronefs ont été payés intégralement par le prestataire pour compenser les indisponibilités liées à ses retards. Cependant, ces deux appareils ne disposaient pas de toutes les capacités opérationnelles d'un EC145 de la sécurité civile, leur intervention était limitée à une zone géographique précise et le contrat de maintien en condition opérationnelle ne permettait pas de réparation de nuit, ce qui a occasionné de nombreux échanges de la part des services de la sécurité civile pour les faire voler. De ce fait, ces deux hélicoptères n'ont pas permis de résoudre les problèmes de disponibilité de la flotte et représente malgré tout une perte capacitaire. La réduction du parc a eu pour conséquence, en 2021, la fermeture pour longue durée du détachement de Melun et des fermetures ponctuelles sur certaines bases. En dépit des différentes alertes, la DMAé estime que les prestations se sont améliorées en fin d'année 2021.

Dans sa réponse au Procureur général, le ministre de l'Intérieur rappelait les nombreuses difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du marché mais soulignait la souplesse d'organisation de la direction générale de la sécurité civile pour faire face à cette situation dégradée. Il estimait également que les effets négatifs de la défaillance du fournisseur avaient pu être réduits, d'une part par la location d'appareils et d'autre part par l'acquisition d'appareils complémentaires.⁶⁵

Or, la situation demeure particulièrement préoccupante pour la sécurité civile, notamment du fait du nombre d'appareils qui restent indisponibles. En effet, les différentes décisions de réception relatives aux marchés subséquents conclus dès le début du marché laissent apparaître des retards importants dans la livraison des pièces, retards aboutissant à des réfections et des pénalités. Certaines réceptions sont partielles. C'est toujours le cas en 2022. Sur l'unique marché subséquent 1, le montant des pénalités appliquées au groupement I. s'élève à près d'un million d'euros, uniquement pour la part sécurité civile (cf. tableau 26). Le montant des pénalités en 2021 et 2022 sur ce seul marché représente 3,4 % des montants payés.

⁶⁵ Réponse 22-024692-D du 19 décembre 2022.

Tableau n° 26 : exécution du marché subséquent n°1 (poste 1) ayant pour objet la réalisation des prestations de soutien technique et logistique notifié le 26/01/2021 pour une période de 27 mois (pour la part DGSCGC)

	Décision réception 17/05/2021 (1er trimestre)	Décision réception 23/08/2021 (2e trimestre)	Décision réception 09/11/2021 (3e trimestre)	Décision réception 15/04/2022 (4e trimestre)	Décision réception 17/05/2022 (5e trimestre)	Décision réception 19/09/2022 (6e trimestre)	Décision réception 22/11/2022 (7e trimestre)	Total 2021-2022
Règlement partiel définitif (TTC)	4 542 409,44	4 899 628,26	4 592 030,76	3 502 751,94	3 998 074,35	4 946 602,72	4 308 910,96	30 790 408,43
Pénalités pour retard dans la fourniture des rechanges		680 993,87 (y compris retard après mise à disposition d'un aéronef)*	162 445,13 (y compris retard après mise à disposition de deux aéronefs) *	31 203,10	2 394,77	36 788,65	14 760,88	928 586,40
Réfaction pour retard (TTC)				27 236,61	46 980,00	6 120,00		80 336,61
Pénalisation pour retard de livraison pour l'entretien préventif et correctif (TTC)				25 020,00			4 650,00	29 670,00

* Article 2.1 de l'avenant 2.

Source : Cour des comptes d'après pièces de marché

Dès 2021, le taux de disponibilité des hélicoptères EC145 en base est en baisse par rapport à l'année précédente (91,2 % pour un objectif de 95 %), le responsable de programme justifiant cette dégradation par les difficultés logistiques rencontrées dans le cadre du nouveau marché notifié en début d'année se traduisant par un allongement des délais d'approvisionnement sur l'ensemble des pièces. La situation s'est par ailleurs répercutée sur les temps de réalisation des visites périodiques, avec un impact négatif sur la disponibilité opérationnelle et technique. En 2022, ce taux s'élevait à 90,7 %, la sécurité civile parlant toujours de « *difficultés majeures de mise en œuvre du nouveau marché de MCO hélicoptère qui ont impacté la disponibilité technique et les délais de régénération du potentiel de vol des appareils* ». La direction se montre toutefois optimiste pour les années à venir, du fait de l'acquisition de quatre appareils entre l'été 2022 et le début d'année 2023 dont le marché comporte une prise en charge de la maintenance des cellules des appareils jusqu'en décembre 2023. Par ailleurs, un marché, distinct du marché en cours, est en préparation pour une prise en charge de ces appareils à partir de janvier 2024.

Enfin, les difficultés rencontrées avec le MCO des hélicoptères retardent les travaux de rénovation de l'avionique EC145, revus en fonction des capacités du prestataire mais également de la mobilisation opérationnelle de la flotte. Le maintien de la capacité opérationnelle restant la première des priorités, il s'avère complexe d'immobiliser un nombre conséquent d'appareils pour effectuer les travaux de modernisation. En fin d'année 2022, il a été décidé que la tranche conditionnelle n° 2 de la campagne de rénovation des hélicoptères ne sera pas affirmée et la tranche conditionnelle n° 1 a été officiellement stoppée avant son terme. Il n'y aura donc que

14 appareils modifiés. Ainsi, les 8,26 M€ d'engagements prévus sur 2022 n'ont pas eu lieu, sans report de charge sur l'exercice suivant.

Les difficultés relatives à ce marché risquent d'avoir des conséquences budgétaires supplémentaires dans les prochains mois. Fin 2021, le prestataire I. a estimé, dans ses communications avec la DMAé, qu'il supportait intégralement les surcoûts constatés. Le groupement I. estime que ces surcoûts remettent en cause l'économie du contrat, mettent en péril la poursuite de son activité et par conséquent, la poursuite du marché. Il a donc saisi le comité consultatif national de règlement amiable des litiges afin que les surcoûts soient mis à la charge de l'État. Il a en parallèle soumis un projet d'accord préalable entre les parties. Ce dernier propose la mise en place d'un modèle économique et industriel modifiant la gouvernance du marché et le mode de rémunération du titulaire au titre de certaines prestations, ainsi que la mise en place d'une transaction pour les coûts supplémentaires supportés par le titulaire du marché I. au titre des premières années du marché. Il demande également une redéfinition des pénalités, voire une suspension pour les équipements connaissant de fortes tensions sur le marché.

Cette offre aurait pour conséquence, d'après les responsables de programme, un surcoût annuel estimé à 7 M€ pour la gendarmerie nationale et de 13 M€ pour la sécurité civile, ainsi que le paiement de 34,3 M€ HT de dédommagement au profit du prestataire pour les surcoûts supportés depuis le début du marché. Le prestataire fait planer la menace d'une cessation d'activités dans les mois prochains si cette transaction n'est pas acceptée, ce qui est susceptible de mettre en péril l'ensemble de la maintenance des hélicoptères de la sécurité civile.

En l'état des investigations de la Cour, cet accord semble disproportionné et défavorable à l'État. Il conduirait à accroître significativement la tension déjà élevée sur le programme 161 – *Sécurité civile*. Le principe contractuel prévoit que chaque partie doit assumer les clauses qui ont été agréées dans le contrat. Il est anormal de chercher à faire peser sur l'État le coût des défaillances du prestataire, d'autant qu'il apparaît que celui-ci aurait sous-estimé ses coûts dans son offre initiale. À ce stade, les responsables de programme et la DMAé ont refusé l'accord préalable proposé par le prestataire, mais les discussions se poursuivent.

En cas de retrait ou de dépôt de bilan du titulaire actuel du marché, il conviendra de trouver rapidement un nouveau titulaire. Consciente de ces difficultés, la DMAé indique qu'en cas de changement de prestataire, le basculement de l'ensemble des activités de maintenance vers cette nouvelle entreprise serait nécessairement progressif, avec la possible coexistence temporaire de plusieurs prestataires et aboutirait probablement à des coûts plus élevés.

La Cour considère que ces surcoûts ne seraient acceptables que s'ils permettent de mettre durablement fin aux défaillances observées depuis 18 mois, pour restaurer les capacités opérationnelles de la flotte aérienne. La Cour sera attentive à ce que ces surcoûts soient strictement justifiés par le changement de prestataire et qu'ils ne servent pas à prendre en charge de manière incidente les erreurs relevant de la responsabilité de l'industriel.

RECOMMANDATIONS

La Cou formule les recommandations suivantes :

3. *(Recommandation nouvelle) : Modifier le cadre réglementaire de contribution de la police nationale au FIPHFP pour en réduire la contribution ou, à défaut, adapter les crédits de la mission Sécurités pour qu'elle puisse prendre en charge le montant de ladite contribution (FIPHFP, DGPN, DB).*
 4. *(Recommandation nouvelle) : Refuser la prise en charge financière par l'État des défaillances du prestataire de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile (DMAé, DGSCGC, DGGN, DB).*
-

Chapitre III

Moyens consacrés par l'État à la mission sécurités

I - Les dépenses fiscales

Le projet annuel de performance pour 2023 recense six dépenses fiscales pour un montant de 153 M€ en 2022. Quatre d'entre elles sont portées à titre principal par la mission *Sécurités*, à hauteur de 78 M€, les deux autres, évaluées à 75 M€, étant rattachées à titre subsidiaire⁶⁶. La direction de la législation fiscale estime que la part de la dépense fiscale n° 120-127 profitant à la mission *Sécurités* est de 11 M€ sur le montant total de 75 M€ (le reste étant composé des indemnités versées aux réservistes des armées, mais aussi des indemnités versées dans le cadre du service civique, des volontariats internationaux et des dispositifs de réinsertion dans l'emploi).

Tableau n° 27 : évolution des dépenses fiscales de la mission

	Nature	N°	Fondement	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>P 176 et 152</i>	Exonération de droits de mutation des successions des personnels décédés dans l'accomplissement de leur mission	52012 2	CGI art.796-I- 9°	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<i>P161</i>		52011 6	CGI art.796-I- 8°	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<i>P161</i>	Exonération d'impôt sur le revenu des vacances et des avantages retraites servis aux sapeurs-pompiers volontaires	12012 3	CGI art 81-29°	55 M€	56 M€	64 M€	67 M€	66 M€	66 M€
<i>P 176 et 152</i>	Exonération d'impôt sur le revenu de l'IJAT versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles	12014 5	CGI 81-23° ter	10 M€	10 M€	11 M€	11 M€	11 M€	12 M€

⁶⁶ Sont considérées comme subsidiaires les dépenses fiscales pesant sur le programme mais rattachées à titre principal à une autre mission.

	Nature	N°	Fondement	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>P152 et P176</i> ⁶⁷	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°	63 M€	74 M€	86 M€	88 M€	72 M€	75 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-pompiers ou agents des douanes blessés en opération ou, en cas de décès, par leurs proches*	520127	CGI 796 bis	nc	nc	nc	nc	nc	nc
<i>Part de la dépense totale de la mission (CP)</i>				<i>0,59</i>	<i>0,65</i>	<i>0,66</i>	<i>0,82</i>	<i>0,7</i>	<i>0,69</i>
Total (en M€)				128	140	161	166	149	153

Source : projet annuel de performance 2023

* Dépense fiscale qualifiée de subsidiaire pour le programme.

Il n'a toujours pas été remédié à l'absence de base juridique, déjà relevée par la Cour lors de l'examen de l'exécution budgétaire de 2017 à 2021, affectant le calcul de la dépense fiscale n° 120-127 « Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat ». La Cour rappelle de manière constante que ces exonérations sont dépourvues de base légale, car le 17° de l'article 81 du code général des impôts ne couvre pas les indemnités des réservistes. La direction de la législation fiscale avance que des décisions ministérielles fondent en réalité ces exonérations. Or, l'exonération des militaires de réserve repose sur des réponses à des questions parlementaires anciennes et l'élargissement de l'exonération aux réservistes de la police est évoqué dans une lettre du ministre de l'économie et des finances au ministre de l'intérieur en date du 12 juin 2004. Il doit être mis un terme à cette situation de fait, qui remet en cause les attributions exclusives du Parlement en matière fiscale, monopole garanti par la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et la Constitution (article 34).

L'absence de base légale, connue de la direction de la législation fiscale, fragilise ce dispositif considéré par les responsables de programme comme essentiel à l'attractivité et à la montée en puissance des réserves opérationnelles. Aucune démarche n'a été engagée en 2022 pour régulariser cette dépense fiscale. Le Cour reconduit donc sa recommandation.

⁶⁷ Le programme 176 bénéficie de la dépense fiscale sans qu'elle soit inscrite à son PAP

II - Deux opérateurs et un établissement public

Deux opérateurs, l'École nationale supérieure de police (ENSP), et l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) ainsi qu'un établissement public⁶⁸, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) concourent à la réalisation des objectifs de la mission. Le premier est financé par le programme 176- *Police nationale*⁶⁹, l'ANSC et l'ENSOSP par le programme 161- *Sécurité civile*.

Créée en octobre 2018⁷⁰, 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'opérateur⁷¹.

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

Tableau n° 28 : exécution des plafonds d'emplois (ETPT)

En ETPT	Exécution 2021	Plafond 2022	Exécution 2022
ENSP	275	287	279,22
ENSOSP	119,7	120	121 ⁷²
ANSC	12	12	12
Total	406,7	418,7	412,2

Source : responsables de programme

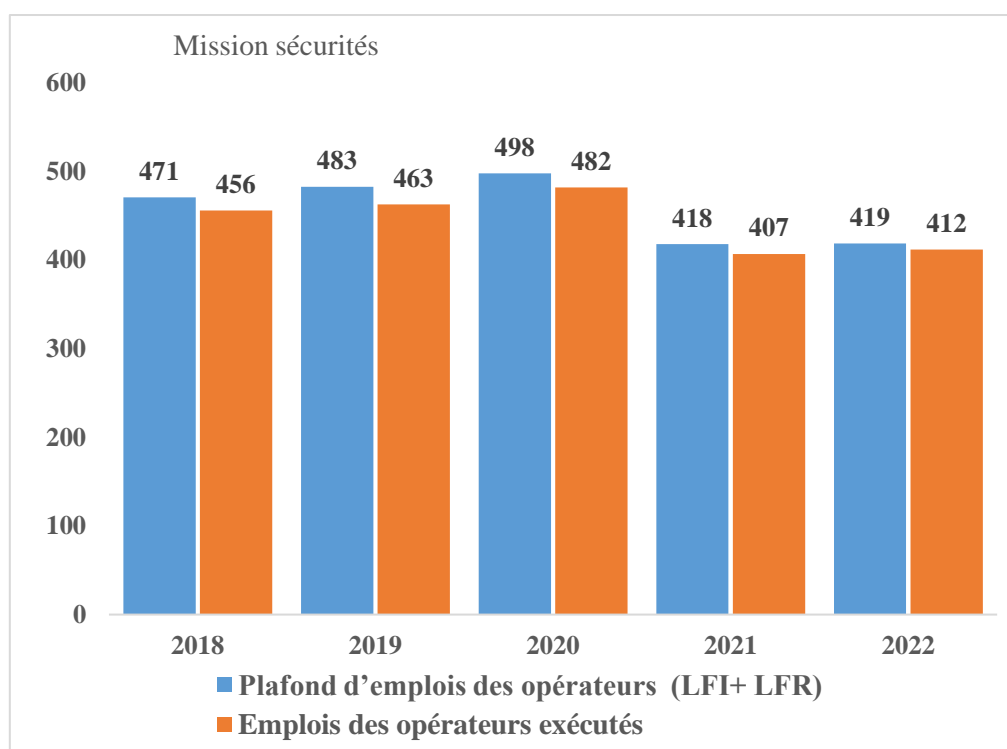
⁶⁸ Bien que n'étant pas principalement financé par l'État, il est traité avec la même considération que ses opérateurs.

⁶⁹ L'institut national de la police scientifique ayant été intégré le 1^{er} janvier 2021 au service national de police scientifique, il sort ainsi du champ des opérateurs.

⁷⁰ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.

⁷¹ Les premiers financements des SDIS sont intervenus en 2020 (9,3 M€), mais la subvention ne devrait pas diminuer avant 2022.

⁷² Le dépassement est lié au remplacement d'un titulaire en arrêt maladie.

Graphique n° 11 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT) pour les opérateurs

Source : Cour des comptes

Au total, le budget alloué à ces organismes progresse de 3 % par rapport à 2021, de 34,7 M€ à 35,9 M€.

Tableau n° 29 : subventions attribuées

En M€	Exécution 2021	Prévision 2022 ⁷³	Exécution 2022
ENSP	27,13	27,13	27,16
ENSOSP	3,20	3,36	3,36
ANSC	4,40	4,85	5,35
Total	34,73	35,91	35,87

Source : responsables de programme

Aucune modification (organique ou missionnelle) n'est intervenue en 2022 au sein de l'ENSP. Toutefois, un nouveau contrat d'objectif et de performance (COP) 2022-2024 a été adopté par le conseil d'administration de l'école en mars 2022. Ce COP est structuré autour de quatre grandes orientations stratégiques : développer les compétences des commissaires et des officiers de police, intensifier la recherche finalisée pour contribuer à l'amélioration des formations et des pratiques professionnelles, concevoir des actions partenariales valorisant l'expertise de l'établissement aux niveaux national et international, poursuivre les objectifs de

⁷³ Réserve comprise.

modernisation et de performance (27 indicateurs de performance/actions prioritaires assortis de valeurs cibles annuelles sont identifiées et suivies). Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) attribuée (27,16 M€) était stable par rapport à 2021, avec l'attribution par le responsable, en cours de programme, d'une subvention complémentaire de 30 062 € (14 170 € pour la prime inflation et 15 892 € pour la convergence indemnitaire).

Pour sa part, l'ENSOSP a bénéficié, en complément d'une subvention de fonctionnement de 2,7 M€ (3,2 M€ en 2021) et de 0,6 M€ de subvention pour participer au paiement des intérêts de l'emprunt, exécutés en titre 6, d'une dotation de 2,3 M€ pour le remboursement du capital de l'emprunt contracté pour la construction de ses bâtiments, comptabilisée en dépenses d'opérations financières (titre 7), ce qui représente un total de 5,7 M€. Aucune modification n'est intervenue dans ses organisation et missions, un nouveau contrat d'établissement⁷⁴ ayant toutefois été conclu entre les partenaires État, Centre national de la fonction publique et ENSOSP pour les années 2022 à 2026.

L'ANSC a reçu, quant à elle, une subvention pour charges de services publics d'un montant de 5,35 M€ à laquelle s'est ajoutée une dotation en fonds propres d'un montant de 3,4 M€⁷⁵. La passation d'un marché « SECOURIR⁷⁶ » de 4 M€ par l'ANSC en fin d'année 2021 a par ailleurs conduit le CBCM à solliciter deux programmes du ministère de l'intérieur pour en garantir la soutenabilité (161 et 216⁷⁷). Ainsi, une avance sur trésorerie de 2 M€ a été faite à l'opérateur par le programme 161, en fin d'année 2022, donnant la possibilité d'un retour de ces crédits en 2023, voire en 2024, lorsque le dispositif sera déployé dans certains SDIS⁷⁸.

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

Seul fonds sans personnalité juridique attaché à la mission, le RISP est géré par la Caisse des dépôts et consignations⁷⁹ par le biais d'une convention de mandat et de gestion signée entre le ministère de l'intérieur et la Caisse des Dépôts, le 23 mars 2021, pour une durée de trois ans. Le RISP bénéficie d'un abondement du programme 161 - *Sécurité civile*, à hauteur de 10,1 M€ en 2022, l'exécution de ses dépenses étant retracée au sein du programme 743- *Pensions*

⁷⁴ Décret n° 2004-502 du 7 juin 2004 modifié relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, et son article 4.

⁷⁵ Aux 5 M€ inscrit en LFI pour la subvention, s'est appliquée une réserve modulée de 148 205 € en AE/CP.

⁷⁶ Service de Communication d'Urgence Intelligent et Résilient, réseau qui permet de fédérer les services d'urgence et moderniser la communication d'urgence.

⁷⁷ Le programme 216 portant la DNUM.

⁷⁸ Le déploiement est prévu pour le SDIS 77 et la BSPP dès 2023.

⁷⁹ Le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires a été instauré par la loi n° 75-1258 du 27 décembre 1975 et sa gestion confiée à la Caisse des dépôts et consignations par le décret n° 92-620 du 7 juillet 1992. La Caisse des dépôts et consignations est chargée par l'État de liquider et allouer les prestations dues aux sapeurs-pompiers volontaires et/ou à leurs ayants cause, lors d'accident survenu ou de maladie contractée, en service commandé.

militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions. Le RISP dispose par ailleurs de capitaux propres⁸⁰.

IV - La démarche de performance

A - Une maquette de performance rénovée pour 2022 et 2023

À l'occasion du projet de loi de finances pour 2022, plusieurs indicateurs ont été modifiés pour la police et la gendarmerie nationales ainsi que pour la sécurité civile.

La stratégie de performance du programme 161 s'inscrit dans une démarche de stabilisation et de suivi sur le long terme des objectifs. Ainsi, les indicateurs du programme visent la continuité et sont identiques à ceux du PLF 2021, à l'exception de l'indicateur illustrant l'objectif d'harmonisation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours qui, devenu obsolète en 2022, a été, par conséquent, remplacé par un nouvel indicateur.

Une réflexion est en cours pour fournir dès le PLF 2024 de nouveaux sous-indicateurs de disponibilité technique et totale des flottes d'appareils, prenant en compte, dans leurs modes de calcul, l'intégralité des causes d'indisponibilité, sous les appellations de « taux de disponibilité technique de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile » et de « taux de disponibilité technique de la flotte d'avions de la sécurité civile ». Ils se rapprocheraient des indicateurs déployés par les Armées, de façon à utiliser, le plus possible, un mode de calcul unique, facilitant les comparaisons, la recherche d'une méthode homogène de calcul entre les deux flottes étant privilégiée. La phase d'étude, la vérification de la capacité à fournir les données et leur mise en place n'ont pu permettre une mise en œuvre pour le PAP 2023. Un biais a toutefois d'ores et déjà été identifié. La forte utilisation des hélicoptères de la sécurité civile entraîne une obligation de visites périodiques plus fréquentes qui impliquent des temps d'immobilisation longs. Elles génèrent une dégradation mécanique des résultats de tels indicateurs, au détriment d'une comparaison neutre avec les autres flottes, uniquement à cause de la doctrine d'utilisation des appareils de la sécurité civile.

Pour leur part, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont mis en œuvre, en concertation, de nouveaux indicateurs.

Dans la suite des travaux du Grenelle contre les violences conjugales, le sous-indicateur 1.15 « *Nombre de femmes victimes de violences physiques non crapuleuses et violences sexuelles* » a été ajouté à l'indicateur 1.1 « *Évolution du nombre de crimes et délits de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP)* ».

Par ailleurs, pour faire suite à la recommandation formulée par la Cour à l'occasion de la note d'exécution budgétaire pour 2019, reconduite et reformulée à l'occasion de l'exercice 2020 et relative à la mesure des effectifs sur la voie publique, police et gendarmerie ont décidé de remplacer l'indicateur « *Taux d'engagement des effectifs sur le terrain* » par l'indicateur « *Nombre d'heures de patrouille de voie publique* ». L'objectif est ainsi de promouvoir une

⁸⁰ Les capitaux propres du RISP s'élevaient à 3,8 M€ (après affectation du résultat) fin 2021 et le solde du compte bancaire était de 3,8 M€.

police et une gendarmerie plus proches du terrain, plus disponible et visible pour répondre aux attentes de sécurité des Français. Toutefois, pour répondre au mieux à la recommandation de la Cour, cet indicateur sera affiné en 2023, devenant un sous-indicateur « *Nombre d'heures de patrouille de voie publique effectuées par la police/gendarmerie nationale(s) rapporté à l'activité totale* ». Par ailleurs, la maquette de performance 2023 sera destinée d'une part à mieux rendre compte de l'utilisation des moyens supplémentaires octroyés par la LOPMI et d'autre part à correspondre aux thématiques majeures émergées récemment (sécurité des mobilités, notamment dans les transports en commun, effort de formation, lutte contre les atteintes aux principes républicains et les violences subies par les représentants de l'État, sécurité environnementale, perception de l'action des forces de sécurité par la population au travers du nombre de signalements reçus par les inspections, etc.)

Enfin, toujours pour répondre aux demandes de la Cour, un nouvel indicateur fiscal a été mis en place par la police nationale « *Nombre d'agents éligibles à l'indemnité journalière d'absence temporaire versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité* ».

La Cour prend acte de ces dernières modifications et sera vigilante quant à l'effectivité des nouveaux indicateurs dans la durée.

En termes de sécurité routière, avec la possibilité du retour aux 90 km/h sur les routes bidirectionnelles hors agglomération « *pour les sections de routes hors agglomération relevant de [la] compétence [du] président du conseil départemental ou, lorsqu'il est l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale] et ne comportant pas au moins deux voies affectées à un même sens de circulation* »⁸¹, sur les deux années 2020 et 2021, 39 départements ont pris la décision de relever la vitesse maximale autorisée (VMA) à 90 km/h sur tout ou partie de leur réseau, dont cinq l'ont relevé sur plus de 80 % de leur réseau et 26 sur moins de 15 %.

Une première comparaison de la mortalité en 2021 entre le groupe des départements restés à 80 km/h et le groupe des départements ayant relevé la VMA sur tout ou partie de leur réseau en 2020 ou 2021 indique une baisse plus forte de la mortalité sur le « groupe 80 » en 2021 par rapport à la période 2013-2017. L'étude plus fine de l'évolution de la mortalité en intégrant les mois précis de mise en place des relèvements de la VMA à 90 km/h dans les départements a permis d'estimer que le relèvement de la VMA à 90 km/h sur 39 départements aura coûté 74 vies sur l'année 2021. Ceci correspond à une hausse de la mortalité de +13,1 %. Sur une année « classique », le relèvement de la VMA à 90 km/h sur 39 départements pourrait engendrer un nombre de tués supplémentaires de l'ordre de 89. Une hausse de +13,1 % de la mortalité enregistrée en 2019 sur l'ensemble des routes hors agglomération hors autoroutes de France métropolitaine correspondrait à 254 tués de plus. Le responsable du programme 207 – *Sécurité et éducation routière* indique toutefois que l'indicateur relatif aux personnes tuées hors agglomération et hors autoroute reste pertinent, la mortalité routière sur ce réseau étant un point de vigilance, même s'il comporte des routes à vitesses maximales autorisées variables selon le territoire.

⁸¹ Article 15 bis B de la loi d'orientation des mobilités (dite loi LOM).

B - Une dégradation de l'ensemble des indicateurs en 2022

Si la situation était contrastée en 2021, de nombreux indicateurs des différents programmes de la mission *Sécurité* se dégradent en 2022, sans toutefois retrouver des niveaux d'avant pandémie.

Pour la police et la gendarmerie nationales, la plupart des indicateurs relatif au nombre de crimes et délits, et de victimes, en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique, ainsi que ceux relatifs au nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens sont en forte hausse par rapport à 2021. Ces hausses poursuivent celles enregistrées en 2019, avant la pandémie, mais restent essentiellement en deçà des chiffres de 2019. C'est le cas notamment pour les crimes et délits en matière d'atteinte aux biens constatés : 9,32 % en zone police et +15,81 % en zone gendarmerie. Seul le taux de criminalité (nombre de victimes de violences physiques crapuleuses, pour 1000 habitant) reste stable (1,6 contre 1,7 en 2021 pour la police et 0,32 contre 0,30 en 2021 pour la gendarmerie). Pour sa part, le résultat relatif au nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants est contrasté puisqu'il progresse de 8,32% en zone police et diminue dans les mêmes proportions en zone gendarmerie. La progression correspond avec l'intensification de la lutte contre les trafics, essentiellement située en zone police.

Ajouté au projet annuel de performance pour 2022, l'indicateur relatifs au nombre de femmes victimes de violences physiques non crapuleuses et violences sexuelles permet de constater une forte progression des plaintes enregistrées, tant en zone police (+15,05%) qu'en zone gendarmerie (+14,94%). Une progression qui correspond avec les campagnes gouvernementales de lutte contre les violences intrafamiliales mais également des prises de paroles publiques sur ce sujet.

En 2022, la part d'engagement des gendarmes mobiles est en baisse, tant en maintien de l'ordre (-3,7) qu'en prévention de proximité (-2,99), du fait de leur fort engagement dans les missions de lutte contre l'immigration irrégulière. En zone police, la prévention de proximité des forces mobiles est en forte hausse (8,24), contrairement au maintien de l'ordre (-3,9).

Enfin, l'indicateur destiné à mesure le taux d'engagement des effectifs sur le terrain, modifié en 2022 (nombre d'heures de patrouille de voie publique) est en hausse pour les deux forces (0,6% pour la police et + 3,93 % pour la gendarmerie). Destiné à encore évoluer (*cf. supra*), cet indicateur sera particulièrement scruté par la Cour.

En ce qui concerne la sécurité civile, les indicateurs qui répondent à l'objectif « Assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt » n'atteignent pas leur cible, le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares étant à 89,5% pour une cible de 96% alors que le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux » s'élève à 17,8 pour une cible de 11. Centrés sur les départements méditerranéens, ces indicateurs montrent leur limite en 2022 avec l'extension géographique du risque. Soumis à une sécheresse chronique depuis le début de l'année, c'est l'ensemble du territoire national qui a été concerné par les feux d'espaces naturels pendant l'été 2022. À la fin de la saison feux, on estime la superficie brûlée depuis le 1^{er} juin à près de 60 000 ha (presque 6 fois plus que la moyenne annuelle sur la dernière décennie), pour environ 8 000 incendies recensés (soit 2,3 fois plus que la moyenne annuelle sur la dernière décennie). Plus

de la moitié de ce bilan est réalisée hors départements méditerranéens, notamment dans le sud-ouest (plus de 30 000 ha) et dans l'ouest (8 000 ha).

Les explications sur les résultats de l'objectif « Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels », et notamment celui relatif au taux de disponibilité des hélicoptères sur base sont développées dans le point d'attention 2.3.

Pour sa part, le programme 207- *Sécurité et éducation routières* insiste sur la nécessité d'analyser les résultats de l'année 2022 par rapport à ceux de 2019, du fait des mesures de restriction des déplacements liées à la gestion de la pandémie. Si la mortalité reste stable en métropole (3 260 personnes seraient décédées en 2022, contre 3 244 en 2019, soit 16 personnes de plus et une variation de +0,5%), les résultats se dégradent fortement sur les routes ultramarines. En effet, 281 personnes seraient mortes en 2022, 170 dans les départements d'outre-mer et 111 dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Ce sont 27 de plus par rapport à 2019 (soit +11 %).

Le responsable du programme 207 – *Sécurité routière* n'a pas été en mesure de fournir les indicateurs de performance définitifs du programme.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

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

Annexes

Annexe n° 1. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2021	Réponse de l' administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	(DGPN, DGGN) : Œuvrer pour respecter pleinement le seuil de 1% fixé à l' article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et pour prévenir toute dégradation de cet écart.	Pour le P176, « Structurellement, le plafond d' autorisation d' emplois ministériel (PAE) fixé en LFI N est construit chaque année en ajoutant au plafond d' emplois ouvert en LFI N-1 le volume d' ETPT résultant de la mise en œuvre du schéma d' emplois de la LFI N ainsi que les mesures de périmètre et de transferts et les corrections techniques éventuelles prévues en LFI N. Le PAE n' est ainsi jamais corrigé de l' exécution réelle constatée en RAP, conduisant d' année en année à créer un écart significatif entre le plafond législatif voté par le Parlement et la consommation effective des emplois. Ainsi, le plafond d' emplois fixé en LFI intègre une vacance d' emplois non négligeable réduisant la pertinence du pilotage par le plafond d' emplois. Ce constat a conduit à rénover les modalités de calcul du PAE (cf. article 11 de la LPPF 2018/2022) en intégrant des abattements de la vacance sous plafond calculés à partir de l' exécution constatée en RAP en N-2, afin de rétablir le caractère limitatif du PAE fixé en loi de finances initiale. À ce titre, il a été procédé à un abattement de la vacance sous plafond de -1 660 ETPT en LFI 2020 pour la police nationale. Il s' agit d' une mesure technique commune à tous les ministères qui ne correspond aucunement à	L'écart augmente de nouveau après deux années de réduction. Une vigilance accrue doit s'exercer pour le combler.	Mise en œuvre partielle.

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2021	Réponse de l' administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
		<p>une baisse des effectifs réels. En LFI 2021, 2022 et 2023, les modalités de calcul de l'abattement induites par l'article 11 ont conduit à ne pas appliquer d'abattement, la vacance sous plafond constatée respectant la marge normée par l' article 11. Au global, il convient de souligner que la vacance sous plafond d' emplois du programme « Police nationale » se résorbe progressivement : 0,98% en 2020 (donnée RAP), 0,88% en 2021 (donnée RAP) et prévisionnel de 0,68% en 2022. »</p> <p>« Le responsable du programme 152 prend bonne note de la reconduction de cette recommandation et agit afin de la respecter. Ainsi, il convient de rappeler que la consommation en ETPT du plafond d' emplois est en adéquation avec les ressources budgétaires dont dispose le P152. Fin 2022, l' écart entre le plafond d' emplois et les effectifs réels (ETPT) est de 1570 ETPT (101 325 - 99 755 ETPT) du fait d' un nombre de départs plus important que prévu et de la non réalisation des objectifs de recrutement de gendarmes volontaires au premier semestre. Ces manques ont été compensés par des entrées en école programmées en fin d' année, au regard des capacités d' intégration des écoles. »</p>		
2	(DGGN) : Mettre fin aux mises à dispositions gratuites de personnels lorsqu' elles ne sont pas conformes aux textes.	La GN met 4 862 ETP à la disposition de tiers à travers les contrats d' objectifs du MINARM (2 567 ETP), un protocole cadre avec le MEAE (360 ETP) et des conventions d' affectation temporaire (1 935 ETP). Parmi ces mises à	Selon une première estimation de la Cour, trois mises à disposition de la gendarmerie nationale ne semblent pas respecter ces conditions et ont vocation à s' éteindre : auprès de l' Association des maires	Mise en œuvre

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2021	Réponse de l' administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
		dispositions, 43 ETP sont concernés par des conventions d' affectation temporaire gratuites. La gratuité peut être décidée au cas par cas, si et seulement si l' affectation contribue à la performance du P152, ou/et est croisée avec une affectation gratuite sur le P152, ou/et se substitue à une formation, en permettant au militaire d' acquérir des compétences rares, valorisables au profit de la GN tout au long de son parcours de carrière.	de France, de l' Assemblée des départements de France et de la Caisse nationale du gendarme. Même si ces mesures semblent marginales rapportées aux effectifs de la mission Sécurité, elles ne sont pas régulières au regard des principes découlant de la LOLF.	
3	(DGNP, DGGN et DB) : Poursuivre les travaux afin d' intégrer complètement les forces de sécurité intérieure dans la méthodologie de droit commun du « budget vert » et à terme permettre une cotation de leurs dépenses de fonctionnement et d' investissement.	Cette année, le responsable du P176 a été en mesure de retracer les dépenses immobilières favorables à l'environnement ⁸² Pour le reste des dépenses, les travaux sont toujours en cours pour définir une méthodologie de suivi. Il faut noter que les fonctionnalités Chorus ne permettent pas pour l' heure d' effectuer une cotation des dépenses selon si elles sont favorables, neutres ou défavorables. Bien que le groupe de travail interministériel n' ait pas déterminé l' impact environnemental des FSI lors du premier exercice du « budget vert », la gendarmerie nationale reconnaît l' intérêt de sa mise en œuvre. Le programme est favorable à l' approfondissement de la méthodologie de cotation des dépenses des forces de sécurité intérieure. Toutefois, il conviendrait que cet exercice soit effectué de manière interministérielle afin d' assurer une cohérence d' ensemble de la cotation. En effet	Les dépenses de fonctionnement et d' investissement des programmes de la mission ne sont toujours pas cotées.	Non mise en œuvre

⁸² Une fiche relative à l'impact environnemental de l'immobilier dans la police a été communiquée.

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2021	Réponse de l' administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
		<p>certaines dépenses permettant l' accomplissement des missions des FSI peuvent être considérées comme ayant un impact défavorable sur l' environnement. Par ailleurs, la gendarmerie nationale est sensible à l' amélioration de sa performance écologique. À cet égard depuis 2020 elle s' est engagée dans une démarche de verdissement de son parc automobile par l' acquisition de véhicules hybrides et électriques. Ainsi, depuis 2020, 1089 véhicules hybrides rechargeables et 936 véhicules électriques ont été commandés, représentant 64 M€ (AE). De plus, la gendarmerie mène de multiples opérations visant à l' amélioration de la performance énergétique de son parc immobilier : accompagnement du verdissement du parc automobile par l' installation de bornes de recharge au sein des casernes domaniales (4,1 M€ en 2021). Pour ses casernes locatives, la gendarmerie a conclu un accord avec son bailleur principal visant à financer une part des travaux d' installation des bornes de recharges électrique (1,1 M€) ; poursuite des investissements de raccordement au chauffage urbain des casernes (40 k€ en moyenne par site), permettant la réduction de sa dépendance au gaz et pétrole, tout en bénéficiant de 70 % d' énergie verte dans son mix énergétique ; financement, via notamment le plan de relance (137 M€ pour 451 opérations), de divers travaux d'</p>		

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2021	Réponse de l' administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
		isolation (combles, extérieur des bâtiments calorifugeage des réseaux de chauffage), d' opérations de remplacement des chaudières, petits travaux ayant pour but la réduction de la consommation d' énergie (installation de système d' éclairage intelligent, installation de robinets thermostatiques etc.) ; déploiement des énergies renouvelables par l' installation de panneaux solaires, déploiement de réseaux de chaleur composé à minimum de 60 % d' énergie renouvelable).		
4	(DGPN) : Maintenir l' effort de réduction du stock d' heures supplémentaires, notamment en accroissant leur rythme d' indemnisation.	Le P176 rappelle que les campagnes d' indemnisation ont permis d' apurer un total de 12 millions d' heures entre 2019 et 2022. Cette indemnisation massive a eu un impact important sur le volume d' heures supplémentaires générées et stockées ; l' évolution du solde des heures supplémentaires entre 2019 et 2022 permet ainsi de constater une tendance à la baisse du volume d' heures stockées en fin d' année. Ainsi, au 31/12/2019 (à l' issue de la première campagne d' indemnisation), le solde d' heures supplémentaires était estimé à 19,2 millions. Au 31/12/2022, celui-ci a été évalué à 14,3 millions, soit une diminution de 4,9 millions du solde entre 2019 et 2022. Ces estimations ne prennent toutefois pas en compte les stocks de la DGSI et de la DCCRS qui n' ont pas encore été intégrées aux travaux du bureau du temps de travail pour l' année 2022. L' enveloppe 2023 a été	Malgré les campagnes volontaristes et efficaces menées par la police nationale, le stock d' heures supplémentaires demeure un risque important. En 2021, les heures supplémentaires encore à récupérer représentaient l' équivalent de 10 225 ETPT.	Mise en œuvre partielle

N°	Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2021	Réponse de l' administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
		déterminée à hauteur de 76,2 M€ soit 71,3 M€, réserve de précaution déduite de 4,9 M€, afin de poursuivre et d' amplifier la politique de déstockage avant les Jeux Olympiques et de tenir compte des heures générées au titre de la coupe du monde de rugby.		
5	(DGGN, DGPN et DB) : Régulariser, ou à défaut supprimer, la dépense fiscale n° 120-127 relative à l' exonération d' impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales, et compléter les documents budgétaires des programmes concernés.	Tant la police que la gendarmerie précisent que, à la différence de la direction de la législation fiscale (DLF), les P176 et P152 ne disposent pas des moyens de recenser et d' estimer précisément les dépenses fiscales relatives à l' exonération d' impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes. À ce titre, les données de dépenses fiscales publiées dans les PAP et les RAP sont renseignées par la DB. Elles estiment toutefois qu' il convient de formaliser cette dépense fiscale afin que son coût puisse être évalué chaque année par la DLF. Dans un contexte de montée en puissance de la réserve opérationnelle, cette mesure d' exonération constitue par ailleurs un facteur d' attractivité. Toute évolution devra ainsi être mise en œuvre en conservant une équité de traitement entre réservistes des deux forces.	Cette dépense fiscale n' est toujours pas assise sur une base légale.	Non mise en œuvre

Annexe n° 2. évolution 2019-2022 de l'exécution de la mission Sécurité par programme et par titre

		Exécution 2019		Exécution 2020		Exécution 2021		Exécution 2022		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 161 – Sécurité civile	Titre 2	180 359 688	180 336 497	182 721 695	182 721 695	184 360 732	184 360 732	190 305 975	190 305 975	190 392 906	190 392 906
	Titre 3	125 282 608	146 639 476	98 912 582	129 085 643	177 865 186	163 522 477	341 027 856	194 645 479	321 933 291	154 448 931
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 5	25 810 363	98 413 985	42 465 293	95 606 568	38 315 154	94 613 106	35 004 128	94 685 696	37 940 781	95 159 119
	Titre 6	114 946 123	116 926 203	144 261 495	142 048 139	264 274 925	230 791 888	131 849 082	167 267 175	123 379 548	123 782 822
	Titre 7	5 995 548	5 995 548	5 899 520	5 899 520	4 673 520	4 673 520	5 766 176	5 766 176	4 346 176	4 346 176
	Σ HT2	272 034 642	367 975 212	291 538 890	372 639 870	485 128 784	493 600 991	513 647 242	462 364 526	487 599 796	377 737 048
Total P161		452 394 330	548 311 709	474 260 585	555 361 565	669 489 516	677 961 723	703 953 218	652 670 502	677 992 702	568 129 954
Programme 207 – Sécurité et éducation routières	Titre 2	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 3	28 968 272	29 478 351	32 274 518	31 200 233	30 647 398	31 668 758	41 021 552	40 451 748	37 976 588	37 081 588
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 5	3 076 682	2 552 701	1 850 438	2 803 630	2 134 728	1 668 968	689 887	921 691	3 835 943	3 835 943
	Titre 6	8 897 577	8 468 762	7 710 854	7 388 634	6 720 159	6 783 955	7 692 896	7 641 508	9 213 630	9 213 630
	Titre 7	/	/	-1 632	/	/	/	/	/	/	/
	Σ HT2	40 942 530	40 499 813	41 834 178	41 392 497	39 502 285	40 121 681	49 404 335	49 014 946	51 026 161	50 131 161
Total P207		40 942 530	40 499 813	41 834 178	41 392 497	39 502 285	40 121 681	49 404 335	49 014 946	51 026 161	50 131 161

		Exécution 2019		Exécution 2020		Exécution 2021		Exécution 2022		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 152 – Gendarmerie nationale	Titre 1	/	/	/	/	/	/	540	540	/	/
	Titre 2	7 633 467 794	7 633 467 794	7 701 597 948	7 701 596 332	7 819 806 972	7 819 806 972	8 019 038 956	8 019 038 956	7 815 196 786	7 815 196 786
	Titre 3	1 832 126 120	1 183 124 461	1 637 469 047	1 215 320 831	1 630 925 286	1 212 657 466	1 713 682 029	1 380 517 759	1 800 524 540	1 208 548 728
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	28	28	/	/
	Titre 5	136 522 023	148 027 860	168 165 650	170 798 954	186 317 128	184 876 694	319 797 079	248 558 719	315 442 750	284 513 484
	Titre 6	16 145 696	12 761 645	10 240 166	12 622 579	-7 806 986	2 328 755	11 946 629	11 226 093	10 000 000	6 779 358
	Titre 7	/	/	/	/	60	/	/	60	/	/
	Σ HT2	1 984 793 839	1 343 913 966	1 815 874 863	1 398 742 364	1 809 435 488	1 399 862 916	2 045 426 304	1 640 303 148	2 125 967 290	1 499 841 570
Total P152	9 618 261 633	8 977 381 760	9 517 472 811	9 100 338 696	9 629 242 460	9 219 669 888	10 064 465 260	9 659 342 154	9 941 164 076	9 315 038 356	
Programme 176 – Police nationale	Titre 2	9 743 944 850	9 743 944 850	9 789 267 446	9 789 267 446	9 932 491 249	9 932 491 249	10 285 404 537	10 285 404 537	10 321 786 239	10 321 786 239
	Titre 3	1 013 385 233	894 625 192	873 765 213	862 926 702	927 814 871	892 242 595	1 237 231 131	1 120 765 808	1 058 363 425	922 106 453
	Titre 4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	Titre 5	267 238 098	219 811 648	187 609 754	218 043 887	200 930 306	185 252 260	575 591 054	334 920 867	583 514 931	351 007 093
	Titre 6	41 075 319	37 060 897	35 945 158	36 439 833	39 547 126	38 261 444	38 276 211	41 305 515	33 432 295	33 432 295
	Titre 7	8 140 236	7 520 000	8 591 848	9 212 084	1 713 344	1 630 000	-47 168	/	2 150 000	2 150 000
	Σ HT2	1 329 838 886	1 159 017 736	1 105 911 973	1 126 622 506	1 170 005 647	1 117 386 300	1 851 051 228	1 496 992 189	1 677 460 651	1 308 695 841
Total P176	11 073 783 735	10 902 962 586	10 895 179 419	10 915 889 952	11 102 496 896	11 049 877 548	12 136 455 765	11 782 396 726	11 999 246 890	11 630 482 080	
Total mission <i>Sécurité</i> s	21 185 382 229	20 469 155 868	20 928 746 993	20 612 982 710	21 440 731 157	20 987 630 840	22 954 278 578	22 143 424 328	22 669 429 829	21 563 781 551	

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

- Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure (juillet 2022)
- La flotte aérienne de la sécurité civile (juillet 2022)
- Audit flash relatif au programme Scribe (juillet 2022)
- L'opération Sentinelle (juin 2022)
- La formation des policiers (février 2022)
- La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale (novembre 2021)
- La politique publique de sécurité routière (juillet 2021)
- Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur (juin 2021)
- L'organisation du temps de travail et les heures supplémentaires dans la police nationale (janvier 2021)
- Les polices municipales (octobre 2020)
- Les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme (juillet 2020)
- La mise à jour du contrat interministériel en matière de sécurité civile (octobre 2019)