

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 22

**INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES :
SÉCURITÉ**

Rapporteur spécial : M. Aymeri de MONTESQUIOU

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Jël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	13
I. VUE D'ENSEMBLE	13
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES	13
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS	15
C. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE	16
1. Les dépenses ordinaires	16
2. Les dépenses en capital	18
D. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES	22
II. LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION : 4,04 MILLIARDS D'EUROS	24
A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : 1,12 MILLIARD D'EUROS	24
1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Administration territoriale »	25
2. L'évolution des emplois budgétaires	27
3. Les mesures catégorielles	28
4. Le rebasage des moyens de fonctionnement des préfetures	30
5. La poursuite de la globalisation des crédits des préfetures	30
6. Le repli des dépenses d'informatique	35
7. L'accélération des projets immobiliers	36
B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE : 2,92 MILLIARDS D'EUROS	38
1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Administration générale »	39
2. L'évolution des emplois budgétaires	41
3. Les mesures de résorption de l'emploi précaire	42
4. Les autres mesures catégorielles	43
5. Le dynamisme des charges de pension	43
6. La progression des dépenses d'action sociale	43
7. Le rebasage des crédits de fonctionnement	44
8. La baisse des crédits pour dépenses d'élections	44
9. La stabilité des dépenses de financement des partis politiques	46
10. L'augmentation des dépenses d'informatique	46
11. La sous-estimation des crédits pour dépenses de justice	47
12. La progression des crédits pour dépenses de recherche	48
13. L'évolution des crédits pour dépenses immobilières	48
III. LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ : 5,77 MILLIARDS D'EUROS	52
A. LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ CIVILES : 0,32 MILLIARD D'EUROS	52
1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Sécurité civile »	53
2. L'évolution des effectifs	55
a) Les emplois budgétaires	55
b) Les emplois réels	56
c) Les besoins nouveaux du service de déminage	57

3. Les mesures catégorielles.....	57
4. La progression des crédits de fonctionnement	58
5. L'avancement des projets informatiques	59
6. Les aides aux victimes	60
a) Les secours d'extrême urgence	60
b) Les indemnités aux victimes d'accidents	60
7. Les efforts en faveur des pompiers.....	60
a) La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)	60
b) Les services de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris	64
c) Les subventions de fonctionnement aux SDIS.....	65
d) Les aides à l'investissement des SDIS.....	65
8. Les crédits pour dépenses immobilières	66
9. L'accélération des crédits pour dépenses de matériels.....	68
B. LA POLICE NATIONALE : 5,45 MILLIARDS D'EUROS	72
1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Police nationale »	73
2. Le contexte : l'évolution de la délinquance	76
3. L'évolution récente des effectifs	80
4. Les créations d'emplois prévues pour 2003	85
5. Les adjoints de sécurité.....	88
6. Les mesures catégorielles.....	89
a) Les mesures indemnitaires	90
b) Les mesures de transformation d'emplois	91
7. L'augmentation des moyens de fonctionnement	92
a) Les moyens de fonctionnement de la police nationale stricto sensu.....	92
b) La participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris	97
c) Les instituts et organismes	97
8. L'augmentation des dépenses d'informatique.....	98
a) La progression des crédits du titre III	98
b) L'accélération du programme ACROPOL.....	99
9. La progression des crédits d'équipement	100
10. Le doublement des crédits pour dépenses immobilières	101
11. La mise en œuvre des engagements budgétaires de la LOPSI.....	103
TRAVAUX DE LA COMMISSION	107
I. MARDI 29 OCTOBRE 2002 : AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES	107
II. MARDI 19 NOVEMBRE 2002 : EXAMEN DES CRÉDITS	114
ARTICLE 73 RATTACHÉ (NOUVEAU)	117
MODIFICATIONS DES CRÉDITS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	124
ANNEXE 1: LISTE DES AUDITIONS	125
ANNEXE 2 : PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS	126

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A titre liminaire, votre rapporteur spécial **remercie** le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour la grande **disponibilité** de ses services et pour ses efforts de mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances visant à renforcer **l'information du Parlement**. Ainsi, la quasi-totalité des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances ont été transmises dans les délais de rigueur fixés par la loi organique précitée. En outre, les analyses et synthèses budgétaires communiquées à votre rapporteur spécial se sont améliorées et apparaissent désormais beaucoup plus satisfaisantes.

❶ De manière plus générale, votre rapporteur spécial se félicite des progrès réalisés en matière **d'indicateurs** de gestion, notamment pour l'administration préfectorale, ainsi qu'en matière de **transparence** des **moyens** et des **résultats**, dont la mise en place de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance constitue la mesure emblématique. Ces instances de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité, présidées par les maires, permettront en effet à ceux-ci de se tenir régulièrement informés des moyens et des effectifs de police et de gendarmerie affectés à leur territoire, ainsi que de l'évolution de la délinquance dans leurs communes, alors qu'ils apprenaient auparavant trop souvent par la presse les crimes et délits commis sur le territoire dont ils sont les élus, tout en étant sollicités par la population pour avoir des explications et recueillir leur désarroi.

De même, votre rapporteur spécial approuve pleinement la réintroduction dans le texte de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), à l'initiative du président et du rapporteur spécial des crédits de la sécurité intérieure et de la gendarmerie de la commission des finances de l'Assemblée nationale, du dispositif **d'évaluation** qui avait été partiellement censuré pour des motifs de forme par le Conseil Constitutionnel.

Votre rapporteur spécial rappelle toutefois que cette évaluation ne prendra pleinement son sens que si elle s'appuie sur un **point de départ** incontestable sous la forme d'un « audit » de l'organisation actuelle du travail de nos forces de sécurité intérieure.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales doit encore réaliser des progrès importants en matière d'information.

En premier lieu, force est de réitérer trois observations formulées les années précédentes :

- la concentration des **dépenses de pension** dans le seul agrégat administration générale introduit dans la présentation des agrégats un biais qu'il conviendra de résoudre dans le cadre de la prochaine loi organique, en tendant notamment vers la ventilation de ces dépenses au sein de chaque programme ;

- l'importance des **mises à disposition** au profit d'autres entités que le ministère de l'Intérieur donne une vision fautive des moyens en effectifs du ministère et, si cette pratique peut se justifier pour certaines institutions nationales dépourvues d'emplois budgétaires, elle est extrêmement contestable pour une myriade de structures sociales et pour les services des rapatriés qui relève du ministère de la solidarité. On peut toutefois constater avec satisfaction que cette pratique tend à se réduire ;

- enfin, la pratique du **programme d'emploi des crédits (PEC)** transforme l'examen du présent projet de budget en un exercice pour partie virtuel. On peut en effet rappeler que ce document notifié aux services par le directeur du cabinet du ministre, voire le ministre lui-même, en début d'année, recense l'ensemble des moyens disponibles du ministère et les ventile par services : dotations ouvertes par la loi de finances initiale, reports de crédits, fonds de concours, produits des ventes des Domaines, transferts. De ce strict point de vue, il n'appelle aucune observation, et constitue même un outil efficace de pilotage de la gestion du ministère. Cependant, l'élaboration de ce PEC donne lieu à des pratiques contraires à la transparence budgétaire et aux droits de la représentation nationale. En particulier, le PEC conduit à demander en loi de finances initiale des dotations qui n'ont rien à voir avec les moyens réels des services. A cela, la réforme de la loi organique relative aux lois de finances devrait toutefois apporter des progrès en contraignant par exemple à une budgétisation initiale des ressources tirées des fonds de concours.

En second lieu, les **objectifs** et les **indicateurs** associés aux agrégats du budget, qui préfigurent les objectifs et les indicateurs de performance des programmes prévus à partir de 2005 par l'article 7 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, **demeurent**, malgré certaines améliorations, notamment pour l'agrégat « *Police nationale* », **extrêmement perfectibles**.

En particulier, ces indicateurs, parfois pléthoriques, sont encore trop souvent des indicateurs d'activité et non pas des indicateurs de performance. En outre, compte tenu notamment de changements de méthodes ou de périmètre, les évolutions de ces indicateurs telles que retracées dans le bleu budgétaire ne traduisent parfois aucune réalité, notamment pour l'agrégat « *Administration territoriale* ».

Enfin, votre rapporteur spécial rappelle qu'il est indispensable que la communication annuelle au Parlement des résultats obtenus par la police nationale et par la gendarmerie nationale s'appuie sur des enquêtes périodiques de « victimation » et sur des enquêtes régulières relatives à l'évolution du sentiment d'insécurité.

Apparues aux Etats-Unis dans les années 1960 et en France dans les années 1980, les **enquêtes de victimation** consistent à interroger un échantillon de la population sur les préjudices qu'elle dit avoir subis sur une période déterminée. Ces enquêtes ne sauraient évidemment se substituer aux statistiques traditionnelles relatives à la délinquance : par construction, elles ne fournissent aucun renseignement sur les infractions sans victime directe, comme le trafic de drogue. Elles en constituent toutefois un précieux complément, car elles permettent de connaître la proportion et les caractéristiques des personnes victimes d'infractions, ainsi que d'apprécier la propension des victimes à signaler ou non les faits qu'elles ont subis, c'est à dire en fait leur **confiance dans nos institutions**. En outre, elles peuvent appréhender des faits, comme les injures ou les menaces, qui concourent au développement d'un sentiment d'insécurité sans être pris en compte dans les statistiques de délinquance. Les travaux de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs ont d'ailleurs mis en lumière tout l'intérêt des enquêtes de victimation. Or la France a pris du retard dans la généralisation de cet outil et les résultats disponibles, en particulier ceux produits par l'INSEE, restent sous-exploités.

De même, les **enquêtes** relatives au **sentiment d'insécurité**, qui consistent à apprécier auprès d'un échantillon de la population la proportion des personnes qui se sentent plus ou moins en sécurité en tel ou tel lieu, peuvent constituer un indicateur d'évaluation des politiques de sécurité. En effet, ces politiques ne sauraient avoir pour seul objectif de lutter directement contre la délinquance. Elles doivent aussi contribuer à réduire le sentiment d'insécurité qu'éprouvent certains de nos concitoyens, car il porte atteinte à leur qualité de vie. Les travaux conduits aux Etats-Unis au début des années 1980 sur la « théorie de la vitre brisée » par James Wilson Et Georges Kelling suggèrent que le sentiment d'insécurité constitue le terreau de la délinquance. En effet, le sentiment d'insécurité contribue à détruire les voisinages.

Or, moins les personnes sont impliquées dans leur voisinage, moins elles sont prêtes à défendre les règles de la vie collective. Les petits comportements antisociaux, les actes de vandalisme et les incivilités non sanctionnés signalent alors un lieu sans loi, ce qui crée un environnement propice aux trafics en tout genre et aux crimes les plus graves. En Espagne, la mesure du sentiment d'insécurité est ainsi considérée comme un indicateur de qualité du service public. Tout en reconnaissant que ce type d'enquête est difficile à conduire, votre rapporteur spécial souhaite qu'il en soit de même en France.

② Tout en relevant qu'il demeure là encore beaucoup à faire, votre rapporteur spécial constate avec satisfaction les **progrès** réalisés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en matière de **gestion** et de **contrôle de gestion**.

Trois axes de progrès lui semblent devoir être plus particulièrement soulignés.

En premier lieu, la **politique immobilière** du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales **a été profondément réformée** au cours de ces dernières années, avec notamment pour objectifs d'effectuer un recensement détaillé du patrimoine immobilier, de développer des démarches prévisionnelles et prospectives, d'améliorer le contrôle de gestion et de prendre en compte les coûts de maintenance et d'entretien dès l'origine des projets. La poursuite et l'approfondissement de ces réformes, qui visent à une meilleure maîtrise des coûts et des délais des projets immobiliers, constituent d'ailleurs la contrepartie indispensable de la participation financière accrue demandée aux collectivités locales dans le cadre de la LOPSI.

En second lieu, l'expérience de **globalisation des crédits** des préfectures conduite depuis l'an 2000 semble à ce jour très positive, notamment en favorisant la diffusion d'une culture de gestion et l'amélioration du pilotage des services, mais aussi en permettant l'approfondissement du dialogue social et le développement des réflexions de l'encadrement sur les priorités locales. On peut ainsi se féliciter de ce que le projet de budget pour 2003 prévoit l'accélération de la diffusion de cette expérience, à la fois riche d'enseignements et de bon augure général pour la mise en œuvre de la nouvelle loi organique, même s'il apparaît d'ores et déjà que cette dernière pourrait soulever certaines difficultés spécifiques pour le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, dès lors que la définition des programmes pourrait accroître le cloisonnement budgétaire et administratif des politiques au niveau territorial.

Enfin, votre rapporteur spécial approuve l'impulsion nouvelle donnée à **l'externalisation** de certaines fonctions, comme l'entretien du parc automobile, le nettoyage des locaux et la maintenance des bâtiments. Certaines expériences, comme l'externalisation de l'entretien de la zone d'attente de Roissy et de la maintenance de l'Hôtel de police de Strasbourg, montrent en effet s'agit là d'une piste d'autant plus prometteuse que la souscription de contrats pluriannuels avec des entreprises privées évite que l'entretien et la maintenance ne demeurent les variables d'ajustement du budget et que la dégradation corollaire des locaux ne donne une image négative de l'Etat.

Ces deux derniers exemples illustrent d'ailleurs l'intérêt de la **méthode**, à laquelle le nouveau gouvernement s'est déclaré très attaché dans d'autres domaines, consistant à expérimenter de nouvelles pratiques administratives et à les évaluer avant de tenter de les généraliser.

Les avantages de cette méthode sont d'ailleurs démontrés *a contrario* par les **retards** et les surcoûts du projet de communication radio sécurisée **ACROPOL**, imputable pour partie à des difficultés techniques et à l'apparition de besoins nouveaux, comme la couverture des lieux souterrains, mais aussi, selon un rapport de l'inspection générale de l'administration, à des **carences** en termes de **pilotage** : absence de suivi physico-financier, suivi irrégulier par les instances de supervision, affaiblissement progressif de la direction de programme, etc.

③ De manière plus générale, votre rapporteur spécial se félicite de la **démarche pragmatique**, dont la LOPSI constitue l'incarnation, mise en œuvre par le nouveau ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en matière de sécurité intérieure.

En effet, en présentant la LOPSI, le gouvernement a tout d'abord constaté, souligné, **reconnu** et décrit la **gravité de la situation** : d'un côté le développement inquiétant de la délinquance, notamment la plus violente et en particulier au détriment des plus démunis de nos concitoyens ; de l'autre, les dysfonctionnements de notre appareil répressif, avec le malaise des forces de sécurité intérieure, une perte de confiance dans le pouvoir politique et dans la capacité de la justice à sanctionner, une répartition des zones de police et de gendarmerie dépassée, des capacités opérationnelles réduites par les tâches annexes et une répartition des effectifs inadaptée aux évolutions de la délinquance.

Puis, le gouvernement a pris dans la LOPSI des **engagements** en termes de moyens, qui sont à ce jour **tenus** au travers du dépôt du projet de loi sur la sécurité intérieure pour ce qui est des moyens juridiques et au travers du projet de loi de finances pour 2003 pour ce qui est des moyens budgétaires : on peut ainsi souligner que le projet de loi de finances pour 2003 prévoit pour la police nationale des mesures d'ampleur sans précédent en matière d'indemnités, de moyens de fonctionnement et surtout de crédits d'investissement, ainsi que la création de 1.900 emplois sur les 6.500 annoncés sur la période 2003-2007, parmi lesquels 1.000 emplois administratifs qui devraient être rapidement pourvus afin de remettre des policiers sur le terrain.

Ces mesures s'accompagnent d'un **soutien moral** et d'une volonté politique forte de faciliter et de valoriser le travail des forces de sécurité. Elles constituent une première réponse aux attentes de policiers désemparés par les atermoiements du précédent gouvernement et par une succession de promesses non tenues. Elles participent de la nécessaire reconnaissance sociale des policiers en tant que professionnels. Elles contribuent aussi à rétablir des conditions de travail dignes de la République : votre rapporteur spécial avait en effet souligné combien l'état de délabrement des locaux, le vieillissement du parc de véhicules et l'inadéquation des équipements de protection individuelle démoralisaient les personnels, décrédibilisaient l'Etat et sapaient la confiance des victimes dans nos institutions. Enfin, elles favorisent le redressement de l'attractivité des concours et de la **qualité des recrutements**, dont s'alarmaient certains observateurs.

A moyen terme, votre rapporteur spécial souhaite d'ailleurs que soient examinées **deux réformes statutaires** complémentaires susceptibles de faciliter les recrutements : le reclassement de certains officiers de police en catégorie A de la fonction publique, d'une part, la création de concours régionaux de gardiens de la paix, comme c'est par exemple le cas pour les professeurs des écoles, d'autre part. Cette dernière mesure éviterait en effet que les jeunes gardiens de la paix soient transplantés en début de carrière dans des zones qu'ils ne connaissent nullement, où ils résident souvent dans des conditions difficiles et dont ils rêvent de repartir soit en congés (ce qui se traduit par des difficultés d'organisation du temps de travail), soit en mutation (au risque de désorganiser leurs unités et de transformer les débuts de carrière en une longue parenthèse). Cette réforme ne devrait toutefois être mise en œuvre que progressivement afin de ne pas bloquer les demandes de mutation des fonctionnaires en poste.

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur spécial a recueilli le sentiment lors de ses auditions que la politique du gouvernement s'était d'ores et déjà traduite par un **net regain de confiance** et de **motivation** de la part des forces de sécurité intérieure.

Enfin, votre rapporteur spécial **se félicite de ce que cette confiance retrouvée et ces moyens supplémentaires contribuent à accélérer les réformes indispensables.**

On ne peut notamment qu'approuver la **démarche** du ministre de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales consistant :

- à conjuguer la revalorisation indemnitaire de ses agents, la diffusion d'une culture des résultats et de l'évaluation, le développement de la mobilité, le renforcement de l'avancement au mérite, ainsi que la refonte des doctrines d'emplois et la réorganisation du temps de travail afin notamment d'adapter la présence des forces de sécurité à l'évolution de la délinquance et d'exploiter des gisements de productivité ;

- à associer des efforts d'investissement immobilier et des créations d'emplois au nécessaire redéploiement progressif des forces de sécurité intérieure.

Votre rapporteur renouvelle à cet égard son souhait que le **ministère** de la **justice marche du même pas** : la sécurité intérieure ne peut s'améliorer que si la justice conforte ces nouvelles dispositions et surtout ce nouvel état d'esprit.

En effet, la première cause du découragement des forces de sécurité réside dans l'absence de poursuites ou de sanctions contre les délinquants interpellés, trop souvent immédiatement relâchés et jouissant alors d'un sentiment d'impunité. D'ailleurs, la première cause de récidive des délinquants n'est, comme on l'entend parfois, la prison, mais **l'impunité.**

De même, votre rapporteur spécial rappelle son souhait :

- que des expériences de transfert à l'administration pénitentiaire de certaines opérations de **transfèrement** de **détenus** soient mises en place à l'échelle locale et accompagnées bien évidemment de moyens nouveaux spécifiques. Cette expérimentation devra notamment avoir pour objectif d'évaluer dans quelles mesure ce transfert est source d'économies et favorise un meilleur fonctionnement de la Justice ;

- et surtout, que les magistrats acceptent davantage de **tenir des audiences «foraines»**, c'est à dire dans des lieux de Justice spécialement aménagés à l'intérieur des lieux de détention, ce qui leur permettrait par surcroît de mieux connaître l'état des prisons de leur ressort.

④ En conclusion, votre rapporteur spécial souligne son attachement au renforcement des moyens dans deux domaines particuliers.

En premier lieu, il constate avec satisfaction que le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une forte augmentation des crédits demandés pour la **sécurité civile** et que les premiers hélicoptères EC 145 commencent enfin à être livrés.

Là encore, ce soutien financier devra s'accompagner d'une **reconnaissance** morale et **sociale** accrue des professionnels et des bénévoles de la sécurité civile. On ne peut donc qu'approuver les mesures inscrites dans le projet de loi de finances qui revalorisent les indemnités des professionnels, notamment celles des démineurs, ainsi que les mesures envisagées consistant notamment à créer une option sécurité civile au baccalauréat et à prendre en compte les années de volontariat des sapeurs-pompiers sous la forme de bonifications pour la retraite.

Cependant, la technicité accrue des métiers de la sécurité civile devra également donner lieu à des réflexions sur son organisation et ses missions, visant notamment à identifier les tâches qui pourraient être accomplies à moindre coût par d'autres organismes.

A cet égard, on peut d'ailleurs se féliciter de ce que le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ait décidé de renforcer les communications et de faire jouer certaines **synergies** entre la direction de la défense et de la sécurité civile et les forces de sécurité intérieure, par exemple en matière de doctrine d'emplois des hélicoptères.

De la même manière, votre rapporteur spécial souhaite que le renforcement indispensable de nos moyens de **lutte anti-terroriste** s'accompagne d'une réflexion d'ensemble sur leur **organisation**.

On peut en effet rappeler que la **menace** extérieure a non seulement dramatiquement gagné en intensité, mais aussi **changé de nature** : aux risques d'agressions militaires ou actions terroristes commanditées par des structures étatiques extérieures ont aujourd'hui succédé des crimes perpétrés par des organisations plus diffuses.

Or les **quatre** grandes **directions** qui participent à la mission de renseignement (direction centrale des renseignements généraux et direction de la surveillance du territoire pour le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction générale de la sécurité extérieure et direction du renseignement pour le ministère de la défense) se sont toutes redéployées, avec une réactivité et une efficacité qu'il convient de saluer. Mais l'organisation d'ensemble du dispositif doit être repensée, pour éviter les **redondances**, le gaspillage et la concurrence stérile.

Votre rapporteur spécial n'estime **pas souhaitable** à ce stade d'opérer la **fusion** de certaines de ces entités, notamment de la DCRG et de la DST. En effet, elles se distinguent par des savoir-faire et des réseaux propres ; une fusion risquerait de tarir certaines sources d'information ; enfin, la multiplicité des analyses et des regards est en ce domaine indispensable et serait limitée dans une structure unique.

Le monde occidental a constaté depuis le 11 septembre 2001 que l'in vraisemblable, qui lui paraissait en conséquence impossible, s'était réalisé. En d'autres termes, il a pris conscience de ce qu'il devait désormais considérer l'in vraisemblable comme possible, comme de la nécessité d'une **coordination accrue** des structures chargées du renseignement, qui demeurent trop souvent cloisonnées, afin qu'elles croisent leur regards et leurs informations.

Or on ne peut pas toujours s'appuyer sur les bonnes volontés pour transcender les structures administratives existantes. Il semblerait donc à tout le moins opportun de constituer un organisme ou un lieu d'échanges, qui pourrait être commun au ministère de l'intérieur, au ministère de la défense et au ministère des affaires étrangères, voire au ministère de la justice, de réflexion prospective en matière de prévention de la menace terroriste. De même, il serait souhaitable de promouvoir le développement d'une véritable filière de formation au renseignement, ouverte sur les profils et les compétences les plus variés, dès lors que l'on constate notamment que nos services manquent aujourd'hui des compétences linguistiques nécessaires.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

Les crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISILL) se composent :

- d'une part de crédits destinés aux **collectivités locales**, à hauteur de **9,724 milliards d'euros** en 2003. Ces crédits sont analysés par notre collègue M. Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation ;

- d'autre part de crédits, à hauteur de **9,817 milliards d'euros**, destinés à financer **l'administration centrale** du ministère, ainsi que son action en matière de **police**, de **sécurité civile** et **d'administration territoriale**. Ce sont ces crédits qui font l'objet de la présente étude de la part de votre rapporteur spécial des crédits de la sécurité.

Ces crédits consacrés à la sécurité et à l'administration du ministère de l'intérieur progressent de 3,0 % dans le projet de loi de finances pour 2003.

Compte tenu du solde des mesures de transfert entre sections budgétaires¹, ces crédits progressent à structure constante de 2,94 %.

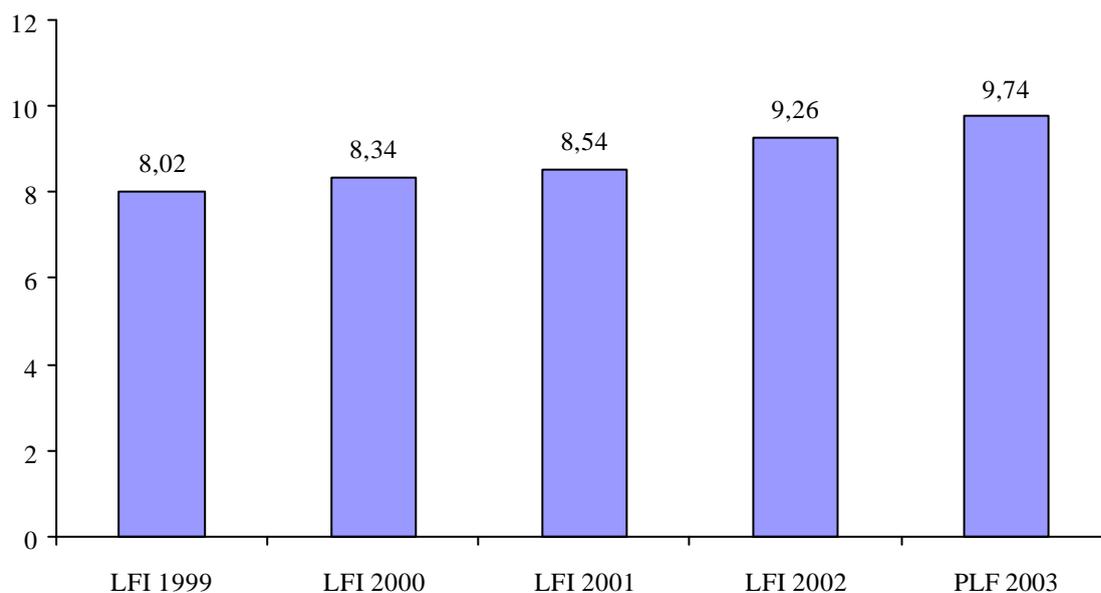
¹ Notamment le transfert de 312 emplois du budget de l'Outre-mer au budget de l'intérieur dans le cadre de la mise en œuvre de l'expérimentation de la globalisation des crédits à la préfecture de la Martinique (+10,59 millions d'euros), le transfert de 12 autres emplois au budget de l'Outre-mer (-0,26 million d'euros), le transfert de 9 emplois au ministère de la justice au titre de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (-0,29 million d'euros), le transfert de 3 emplois d'administrateur civil au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour permettre la création d'un nombre équivalent d'emplois de rapporteur à la Cour des Comptes (-0,23 million d'euros) et le transfert en provenance du ministère de l'écologie et du développement durable des crédits correspondant à la rémunération de 4 emplois non budgétaires du service technique d'inspection des installations classées (+0,14 million d'euros)

Pour apprécier l'évolution de ces crédits il convient toutefois d'ôter les effets de structure liés aux **dépenses d'élections**, dont le montant est évidemment extrêmement variable d'une année à l'autre en fonction du calendrier électoral. Les crédits prévus à cet effet se sont ainsi élevés à 188,58 millions d'euros dans la loi de finances initiales (LFI) pour 2001 et à 261,66 millions d'euros dans la LFI pour 2002, mais ils baissent à 78,36 millions d'euros (soit - 70 %) dans le projet de loi de finances pour 2003.

Hors élections, les **crédits** demandés pour la sécurité et pour l'administration du ministère de l'intérieur s'établissent donc à **9,74 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances **pour 2003**, soit une **progression** de 5,13 % compte tenu du solde des transferts et de **5 % à structure constante**.

Evolution du budget de la sécurité et de l'administration hors élections

(en milliards d'euros)



B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS

Les crédits de la sécurité et de l'administration constituent **quatre** des cinq **agrégats** du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, à savoir les agrégats :

11. « *Administration territoriale* » ;

12. « *Sécurité civile* » ;

13. « *Police nationale* » ;

31. « *Administration générale* ».

L'agrégat 31 « *Administration générale* » recouvre essentiellement les dépenses de l'administration centrale et des services communs du ministère¹ et l'agrégat 11 « *Administration territoriale* » celles des administrations préfectorales (préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux pour l'administration régionale). Élections comprises, ces dépenses d'administration constituent 41,1 % des crédits demandés pour 2003, contre donc 43,3 % des crédits inscrits en LFI 2002 comme en LFI 2001.

La part des crédits plus spécifiquement consacrés à la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité civile (agrégat 12 « *Sécurité civile* ») ou de la sécurité (agrégat 13 « *Police nationale* »), s'élèverait ainsi à 58,9 % du budget en 2003, contre 56,7 % en 2002 et en 2001.

Importance relative des agrégats

(montants en milliards d'euros)

	LFI 2001		LFI 2002		PLF 2003	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Administration territoriale	1,07	11,9 %	1,10	11,5 %	1,12	11,4 %
Sécurité civile	0,24	2,7 %	0,25	2,6 %	0,32	3,3 %
Police nationale	4,88	54%	5,15	54,0 %	5,45	55,5 %
Administration générale	2,84	31,4 %	3,03	31,8 %	2,92	29,7 %
Total	9,04	100 %	9,53	100 %	9,82	100 %

¹ Et accessoirement aux moyens consacrés aux cultes (en Alsace - Moselle), aux contentieux, et aux élections.

Hors élections, la répartition évolue comme suit :

Répartition des crédits entre les agrégats hors élections

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Administration territoriale	12 %	12,2 %	11,9 %	11,5 %
Sécurité civile	2,4 %	2,75 %	2,69 %	3,32 %
Police nationale	54,6 %	55,1 %	55,6 %	56,0 %
Administration générale	31,0 %	30,1 %	29,6 %	29,2%
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Ainsi, on voit que la police nationale et surtout la sécurité civile sont les principales bénéficiaires de ce projet de budget, tandis que la part relative des agrégats de l'administration territoriale et de l'administration générale diminuent.

C. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE

1. Les dépenses ordinaires

Les **dépenses ordinaires** représentent 96,0 % des moyens budgétaires affectés à la sécurité et à l'administration.

Répartition des moyens de paiement

(en millions d'euros)

	DO		CP		Total moyens de Paiement
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	
Administration territoriale	1.095,2	-	26,4	-	1.121,6
Sécurité civile	193,6	12,4	72,2	45,0	323,2
Police nationale	5.216,0	-	216,0	17,7	5.449,7
Administration générale	2.830,0	81,5	11,3	-	2.922,8
Total	9.334,8	93,9	325,8	62,7	9.817,3

Les **dépenses de personnel** (7,76 milliards d'euros en 2003) représentent près de 80 % des moyens de la sécurité intérieure et de l'administration du ministère et plus de 83 % de ses dépenses ordinaires hors élections et hors dépenses de personnel prises en charge par les budgets globalisés de certaines préfectures.

Répartition des dépenses de personnel

(en milliards d'euros)

	Dépenses de personnel		Dépenses totales		Part des dépenses de personnel	
	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003
Administration territoriale	0,66*	0,58*	1,10	1,12	60 %	52 %*
Sécurité civile	0,08	0,09	0,25	0,32	32 %	28 %
Police nationale	4,34	4,50	5,15	5,45	84,3 %	82,6 %
Administration générale	2,52	2,59	2,77**	2,84**	91 %**	91 %
Total	7,60*	7,76*	9,26	9,74	82 % *	80 % *

* Les dépenses de personnel des préfectures globalisées ne sont pas incluses, ce qui, compte tenu de l'augmentation du nombre des préfectures concernées, fausse évidemment les comparaisons d'une année sur l'autre.

** Hors élections.

Les dépenses de **fonctionnement** inscrites au titre III, en dehors des frais d'élection, s'élèvent à plus de 1,33 milliard d'euros dans le projet de budget pour 2003.

Evolution des moyens de fonctionnement hors élections

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Administration territoriale*	399,8	412,5	511,0
Sécurité civile	92,5	96,9	103,6
Police nationale	662	659,5	712,8
Administration générale**	161,2	156,7	157,8
Total**	1.315,5	1.325,6	1.485,2

* Les dépenses de personnel des préfectures globalisées sont incluses, ce qui, compte tenu de l'augmentation du nombre des préfectures concernées, fausse évidemment les comparaisons d'une année sur l'autre.

** Hors élections.

Après les nombreuses échéances électorales de 2002, les crédits inscrits pour les **élections** passent quant à eux de 261,7 millions d'euros pour 2002 à 78,4 millions d'euros pour 2003.

Les dépenses d'intervention du titre IV, qui ne concernent que l'administration générale et la sécurité civile, restent quasiment stables à 93,9 millions d'euros (contre 93,7 millions d'euros en 2002), soit une baisse par rapport au niveau attendu de l'inflation. S'agissant de l'administration générale, ces dépenses concernent, sauf un million d'euros, le financement des partis politiques.

2. Les dépenses en capital

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une **vive accélération** des dépenses en capital, qui **progresseraient de 57,9 % en crédits de paiement** (à 388,5 millions d'euros) et de **64,5 % en autorisations de programmes** (à 527,9 millions d'euros). La part des crédits de paiement dans les crédits demandés pour la sécurité et pour l'administration du ministère s'élèverait ainsi à 4,0 % en 2003, contre 2,6 % en 2002.

Répartition des dépenses d'investissement de l'État en matière de sécurité intérieure et d'administration du MISILL

(en millions d'euros)

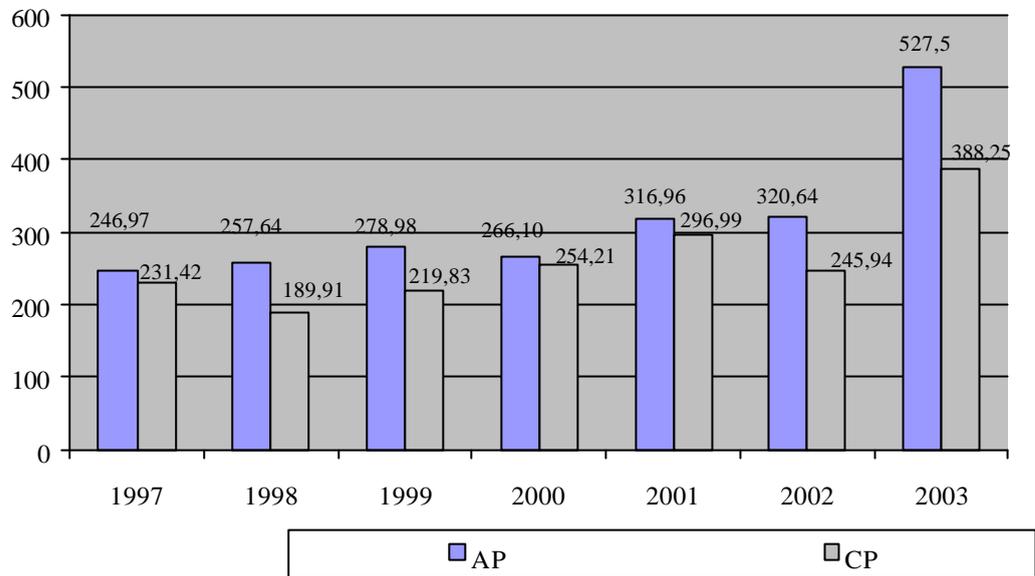
	LFI 2002		PLF 2003		Evolution 2003/2002	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Administration territoriale	37,8	26,9	52,8	26,4	+40 %	- 2 %
Sécurité civile	43,1	57,3	111,0	117,2	+ 158 %	+ 105 %
Police nationale	216,6	153,0	322,0	233,7	+ 49 %	+53 %
Administration générale	23,4	8,9	42,1	11,3	+ 80 %	+ 27 %
Total	320,9	246,1	527,9	388,5	+64,5%	+57,9%

Ces évolutions contrastent avec la stagnation des investissements au cours de la législature 1997-2002 (soit + 1,2 % par an en moyenne en valeur en crédits de paiement, et + 0,4 % par an en moyenne en volume¹). La progression des crédits de paiement en capital devrait notamment bénéficier en 2003 aux investissements immobiliers et, dans une moindre mesure, aux investissements informatiques (cf. les tableaux ci-après).

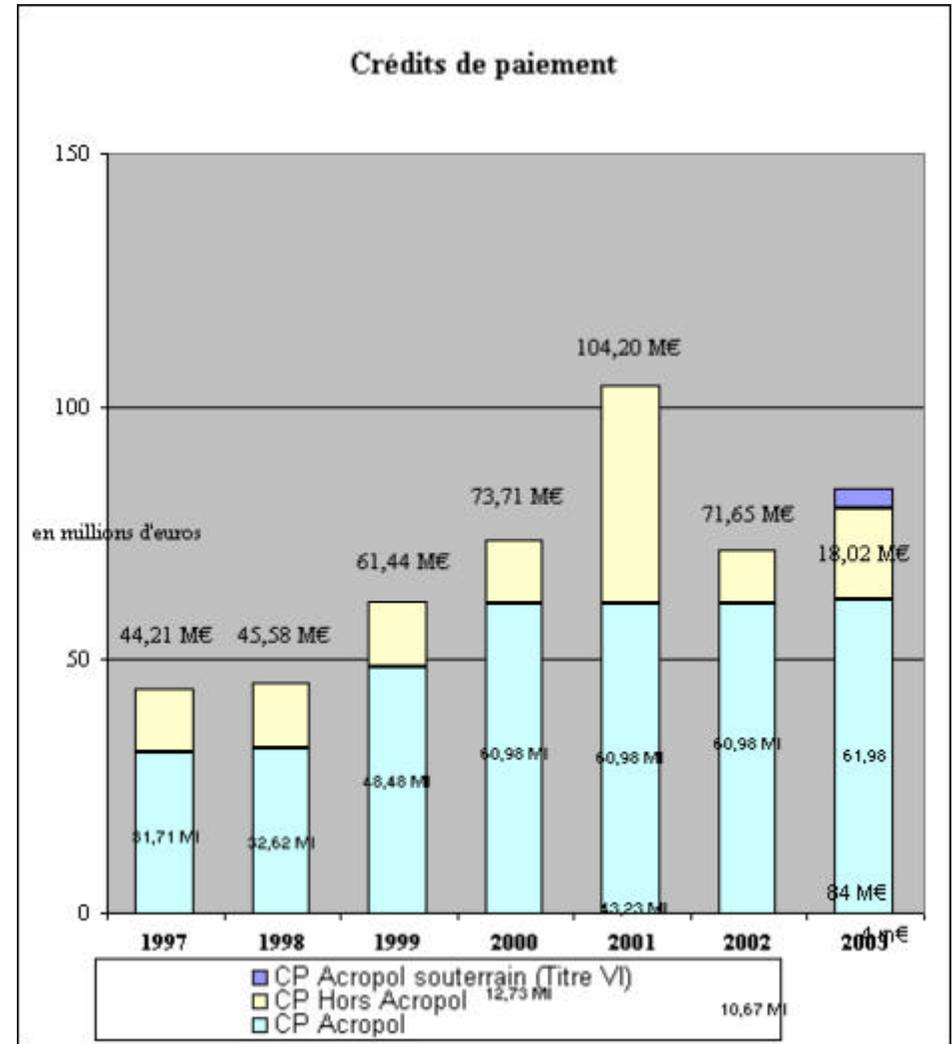
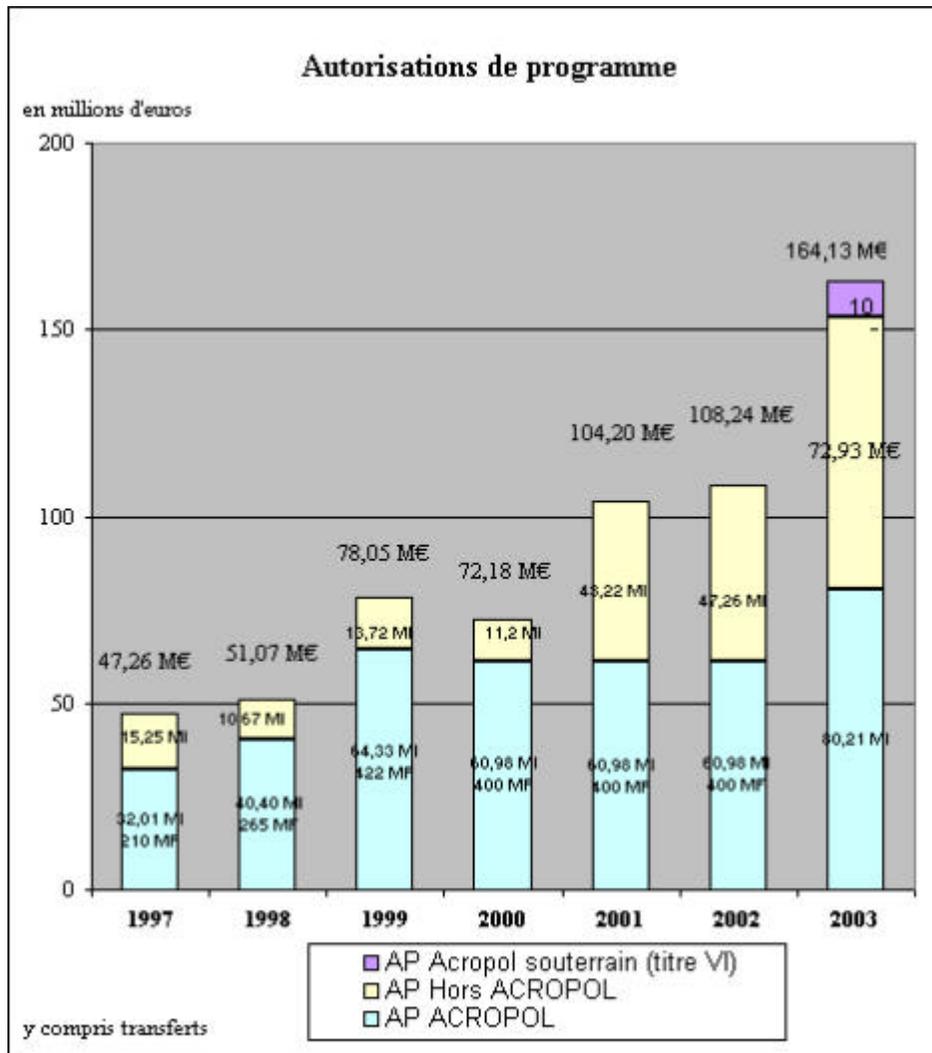
¹ Déflaté de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe (FBCF).

Dépenses en capital (hors recherche et collectivités locales)

(en millions d'euros)

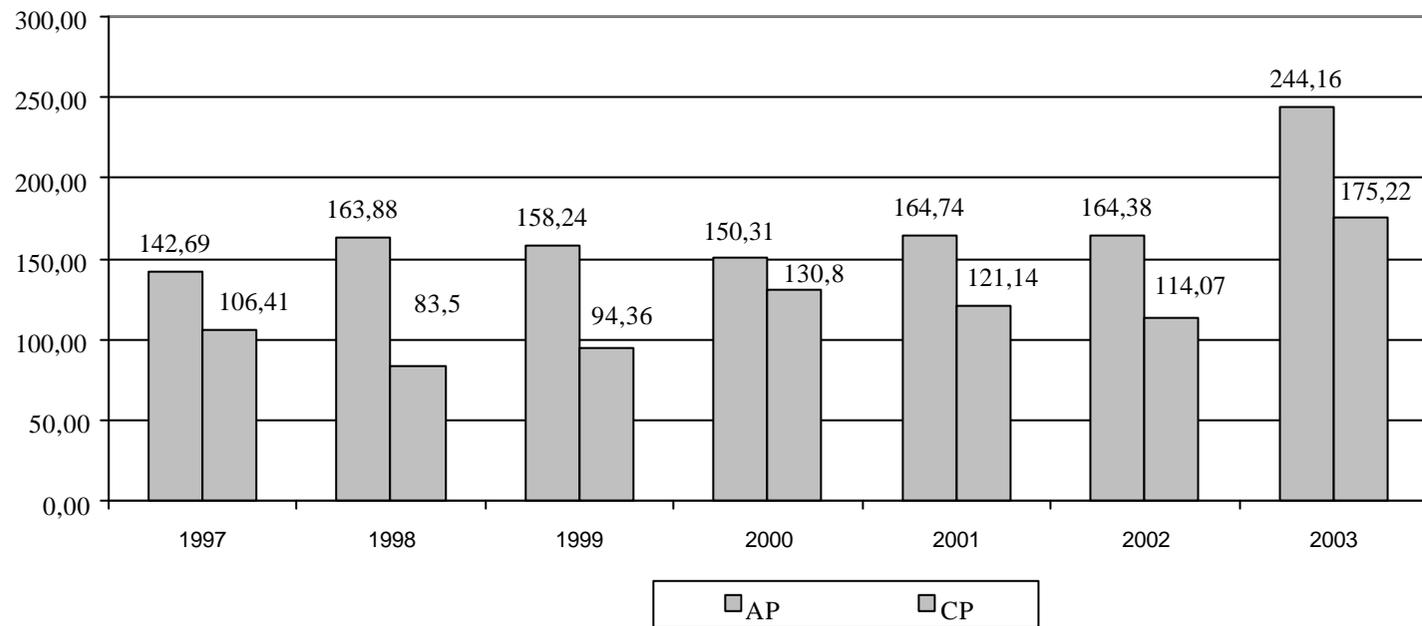


(y compris transferts)



Equipement immobilier du ministère de l'intérieur – Chapitres 57-40 et 65-51

(en millions d'euros)



D. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES

L'évolution des emplois budgétaires peut être synthétisée comme suit :

Évolution des emplois budgétaires

	Emplois 2002	Emplois 2003	Répartition 2003
Administration territoriale	30.084	30.409	17,70 %
Sécurité civile	1.950	1987	1,16 %
Police nationale	132.104	133.933	77,99 %
Administration générale	5.416	5.399	3,14 %
Total	169.554	171.728	100 %

Le projet de loi de finances prévoit ainsi **d'augmenter le nombre d'emplois budgétaires** du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales de 2.174, et **de 1.864 à structure constante**, soit une progression de 1,1 %.

Ces 1864 créations nettes d'emplois se décomposent comme suit :

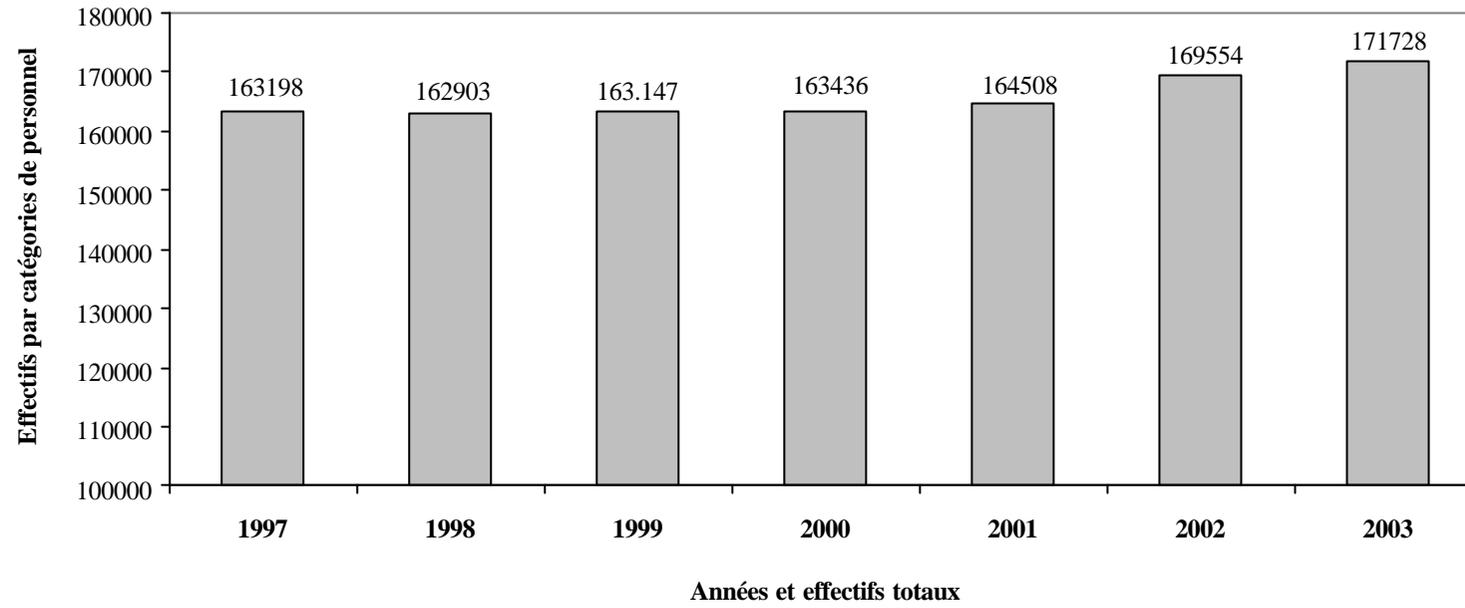
+ 1809 pour la police nationale ;

+ 37 pour la sécurité civile ;

+ 18 pour l'administration générale et l'administration territoriale

On peut toutefois préciser que ces chiffres ne tiennent compte ni de la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP), ni des adjoints de sécurité (dont l'effectif réel s'établissait à 14.214 au 1^{er} août 2002), qui n'occupent pas des emplois budgétaires *stricto sensu*.

Evolution des effectifs budgétaires depuis 1997
Emplois de titulaires, ouvriers d'Etat et contractuels



II. LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION : 4,04 MILLIARDS D'EUROS

A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : 1,12 MILLIARD D'EUROS

Les crédits demandés pour l'administration territoriale dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à 1,122 milliard d'euros, en **progression** de **2,02 %** par rapport à 2002. Ces crédits se décomposent comme suit :

Budget de l'administration territoriale

(En millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution
Préfectures non globalisées	841,05	739,51	- 12,07 %
dont personnels	659,97	584,23	- 11,48 %
(dont rémunérations)	580,65	518,54	- 10,70 %
(dont prestations et cotisations sociales)	79,32	65,69	- 17,18 %
<i>Emplois budgétaires</i>	<i>24.199</i>	<i>20.836</i>	<i>- 13,90 %</i>
dont fonctionnement	181,08	155,28	- 14,25 %
Préfectures globalisées	201,78	333,39	+ 65,22 %
<i>Emplois budgétaires</i>	<i>5.674</i>	<i>9.573</i>	<i>+68,72 %</i>
Informatique	29,29	22,33	-24,54 %
Immobilier (CP)	26,95	26,36	-2,2 %
Total (DO + CP)	1.099,37	1.121,59	+2,02 %

Comme en l'an 2002, l'action du ministère dans le domaine de l'administration territoriale emprunte principalement les deux axes suivants :

- Les mesures catégorielles en faveur des agents des préfectures
- La poursuite de la globalisation des crédits.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Administration territoriale »

Le bleu budgétaire distingue huit missions principales des préfectures : communication et représentation de l'Etat ; sécurité, accueil du public et délivrance des titres ; réglementation générale et élections ; relations avec les collectivités locales ; développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits ; animation des politiques régionales (pour les préfectures de régions) ; fonctions logistiques (immobilier, garage, administration générale, informatique, formation, résidence du corps préfectoral). Ces missions ont servi de cadre pour l'expérience de globalisation des crédits. A cet effet, le ministère a élaboré pour chacune d'entre elles des objectifs et des indicateurs (et distingue pour ces derniers entre les préfectures globalisées et les préfectures non globalisées).

Objectifs, indicateurs et résultats de l'administration territoriale

Objectif	Indicateur	Résultats 2001
Diversifier les modes de communication institutionnelle en développant le recours aux sites Internet	Taux de préfectures disposant d'un site Internet	PG ¹ : 100% PNG ² : 91 %
Assurer des réponses aux interventions des parlementaires et aux courriers des usagers dans des délais rapides	Taux de réponse de fond aux courriers parlementaires dans le mois	PG : 22 % (contre 32 % en 2000)
Prévenir les comportements à risque des automobilistes	Nombre annuel d'opérations de contrôles routiers	PG : 171
Renforcer des mesures de sécurité dans les établissements recevant du public (ERP)	Taux de respect du programme de visite des ERP de 1 ^{ère} catégorie dans l'année	PG : 892 % PNG : nd
	Nombre d'avis défavorables dans l'année	PG : 36 PNG : 154
Disposer de documents de référence actualisés permettant la mise en œuvre efficace de la direction des opérations de secours	Taux d'actualisation annuel des plans de secours	PG : 38 %
Simplifier les procédures et démarches des usagers	Taux de cartes grises délivrées par téléprocédure	15,9 %
Réduire les délais de délivrance des titres	Taux d'erreur sur les titres délivrés	PG : 4,5 %
	Délai moyen de délivrance du titre carte grise en temps réel	PG : 20 minutes (contre 10 minutes en 2000)
Réduire les coûts moyens de l'activité de délivrance des titres	Nombre de titres délivrés par agent	PG : 3.047
	Coût par titre en rémunération du personnel	PG : 11,68 euros

¹ PG : préfectures globalisées.

² PNG : préfectures non globalisées.

Apprécier la sécurité juridique des actes de police administrative	Taux d'actes annulés par des juridictions administratives	PG : 0,02 %
Accompagner le développement de l'intercommunalité	% de la population regroupée	PG : 71 % ;
	% de communes regroupées	PG : 77 %
Optimiser l'efficacité du contrôle budgétaire	% de collectivités ayant subi au moins un contrôle budgétaire dans l'année	PG : 86,6 % PNG : nd
	% de saisine CRC / nombre d'actes reçus	PG : 0,86 %
Renforcer le contrôle des marchés publics	% de marchés publics contrôlés	PG : 79 %
	% de recours gracieux	PG : 3,7 %
	% d'annulation à l'initiative des tiers	PG : 0,10 %
Respecter les délais de traitement des autorisations administratives dans le domaine de l'environnement	Délai moyen annuel de délivrance d'une autorisation d'installation classée protection de l'environnement	PG : 294 jours
Respecter les délais de traitement des autorisations administratives dans le domaine de l'urbanisme	Délai moyen annuel de traitement d'un dossier de déclaration d'utilité publique d'expropriation	PG : 9 mois
Améliorer la qualité de la programmation et de la consommation des crédits	% de contrôles approfondis sur les dossiers fonds européens	PG : 8 %
Promouvoir la formation professionnelle pour l'adaptation aux missions	Nombre de jours de formation par agent et par an	3,6
Favoriser la mobilité des personnels	% de satisfaction interne de la demande de postes	PG : 55 %
	Ancienneté moyenne dans un poste	PG : 7,7 ans
Rationaliser les coûts de fonctionnement	Coût moyen de l'affranchissement par habitant	0,31
	Coût d'entretien des locaux au m ²	10,26
	Coût du parc automobile au km	0,32

PG : préfectures globalisées ; PNG : préfectures non globalisées

Source : bleu budgétaire

Comme l'an passé votre rapporteur spécial ne peut que se montrer impressionné devant le nombre des outils fournis au Parlement pour évaluer l'activité de l'administration territoriale : 8 missions, 18 objectifs, 28 indicateurs.

Cependant, il n'est toujours pas convaincu que ces différents outils correspondent exactement à la fois aux nécessités du pilotage de l'action de l'Etat, ainsi qu'à l'esprit - et encore moins à la lettre - de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, à laquelle ils sont d'ailleurs antérieurs.

L'interprétation de l'évolution de la plupart de ces indicateurs est d'ailleurs rendue particulièrement délicate en raison de l'effet de structure résultant de l'augmentation de la proportion de préfectures globalisées.

A la limite, **les évolutions retracées dans le bleu budgétaire constituent des indicateurs absurdes**. Ainsi, la baisse de la part de la population regroupée dans des structures intercommunales ne reflète évidemment rien d'autre que l'extension de l'échantillon de préfectures globalisées à des départements moins urbanisés.

On peut aussi se demander d'où proviennent certains écarts de performance impressionnants entre l'échantillon de préfectures globalisées retenu l'an passé et celui retenu cette année (le temps de délivrance moyen d'une carte grise est ainsi passé entre 2000 et 2001 de 10 à 20 minutes, tandis que le nombre total de titres délivrés par les agents en charge de cette mission est passé de 2.376 à 3.047 selon les informations données cette année dans le bleu budgétaire¹).

Enfin, certaines évolutions qui ne souffrent pas de ce biais d'échantillon laissent également **dubitatif** : comment expliquer que le coût du parc automobile au kilomètre de soit réduit de près d'un tiers entre l'an 2000 et l'an 2001 pour l'ensemble des préfectures ?

2. L'évolution des emplois budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'augmenter les emplois budgétaires de l'administration territoriale de 30.084 à 30.409, soit 325 emplois supplémentaires (+ 1,08 %) par rapport à 2002.

Cette hausse s'explique comme suit :

- 12 emplois nouveaux résultent de la régularisation effectuée au titre de la loi du 11 octobre 1985 (droit d'option exercé entre l'Etat et les collectivités territoriales) ;

- 30 emplois d'ouvriers professionnels sont créés au titre de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), pour un coût de 0,65 millions d'euros en 2003 ;

- **312 emplois sont transférés du ministère de l'Outre-mer à la préfecture de la Martinique** dans le cadre de l'extension de l'expérimentation de la globalisation des emplois et des crédits à cette préfecture (ce qui correspond à un transfert de 10,59 millions d'euros) ;

- par ailleurs, l'administration territoriale perd 19 emplois au titre des transferts internes (- 6 emplois échangés entre l'administration centrale et l'administration territoriale et -13 emplois supprimés au bénéfice des emplois rémunérés par la Ville de Paris sur le budget spécial du service technique de l'inspection des installations classées) ;

¹ Contre 1.376 titres en l'an 2000 selon les informations transmises l'an passé.

- enfin, l'administration territoriale perd au total 10 emplois au titre des transferts externes (1 emploi est transféré à la commission des comptes de campagne, 2 emplois sont transférés aux services généraux du Premier ministre ; 12 emplois sont transférés au budget de l'Outre-mer ; inversement, 5 emplois administratifs sont transférés en provenance du budget de la défense).

Compte tenu du solde de l'ensemble de ces mesures de transfert, l'administration territoriale ne gagne ainsi à **structure constante** que **42 emplois budgétaires** (soit + 0,14 %).

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit toutefois une dotation de 2,65 millions d'euros de crédits de vacations afin d'améliorer les délais de traitement des demandes de **droit d'asile**.

Quoi qu'il en soit, il convient d'observer que le **taux de consommation** de ces emplois budgétaires est à ce jour relativement **faible**, puisque le ratio effectifs rémunérés/ emplois budgétaires s'élevait notamment pour les personnels administratifs¹ à 97,1 % au 30 juin 2002 (contre 98,0 % au 31 décembre 2001 et 96,6 % au 31 décembre 2000) et pour les personnels techniques² à 83,9 % au 30 juin 2002 (contre 85,5 % au 31 décembre 2001 et 85,8 % au 31 décembre 2000).

3. Les mesures catégorielles

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit des **mesures catégorielles** en faveur de l'administration territoriale d'un coût total de **10,92 millions d'euros** en 2003.

Ce coût s'explique à hauteur de **9,05 millions d'euros** par la poursuite de la **revalorisation indemnitaire** engagée l'an passé en faveur des personnels d'administration territoriale afin de leur permettre de rattraper le retard constaté par rapport à d'autres ministères.

Ce rattrapage indemnitaire concernera en premier lieu (à hauteur de 8,25 millions d'euros) les **agents** du cadre national des **préfectures** et devrait permettre selon le ministère d'engager une réflexion sur la mise en place de pondérations géographiques tenant compte des contraintes liées aux sites particulièrement urbanisés ou aux régions peu attractives. Il comportera également en 2003 un volet destiné aux personnels techniques, qu'il s'agisse de ceux appartenant au corps des transmissions (à hauteur de 0,56 million d'euros) ou de ceux appartenant aux services techniques et du matériel (à hauteur de 0,25 million d'euros).

¹ Soit 24.192 emplois budgétaires en 2002.

² Soit 2.094 emplois budgétaires en 2002.

En outre, dans le prolongement des mesures adoptées en gestion 2002, une dotation de **0,18 million d'euros** devrait permettre d'améliorer la rémunération des **directeurs de préfectures** grâce à l'octroi de points NBI (30, 50 ou 70 points selon les cas), avec pour contrepartie la transformation de l'ensemble des postes de directeurs en emplois fonctionnels. La mise en œuvre de cette réforme pourrait intervenir à compter du deuxième semestre 2003 et concernerait 50 % de l'effectif.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit des mesures de transformation d'emplois et de **repyramidage** des corps destinées à améliorer les perspectives de carrière des personnels d'un coût total de 0,68 millions d'euros¹.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une revalorisation du **régime indemnitaire du corps préfectoral** (à hauteur de 0,9 million d'euros) et une augmentation de 0,1 million d'euros de la dotation affectée au régime indemnitaire des préfets hors cadre afin de prendre en compte l'accroissement de leur nombre.

S'agissant du corps préfectoral, il convient d'ailleurs de noter d'une part la discordance persistante entre les effectifs réels hors cadre et les effectifs budgétaires, et, d'autre part, la part toujours importante de préfets exerçant leurs missions hors d'un poste territorial.

Répartition des effectifs du corps préfectoral (au 1^{er} janvier 2002)

	Poste territorial	Hors cadre	Détaché	Congés	Disponib.	Hors cadres	Total
Préfets (1)	109	59	42	2	11	3	227
Sous-préfets	430	25	64	-	3	4	516

(1) Effectif budgétaire : 110 pour les postes territoriaux et 19 pour le statut hors cadre.

Source : MISILL.

¹ Pour le cadre national des préfectures, seraient transformés à ce titre 267 emplois d'agents en 216 emplois d'adjoints et 30 emplois de secrétaire administratif de classe normale (à coût nul), 150 emplois d'agents en 150 emplois d'adjoints (0,19 M€) et 70 emplois d'agents en 70 emplois de secrétaire administratif de classe normale (0,41 M€). Cette mesure se traduirait par la suppression de 21 emplois, correspondant à la consolidation d'une décision déjà intervenue en gestion. Pour les corps techniques et spécialisés (0,08 M €), la requalification conduira à transformer 5 emplois d'agents des transmissions en 5 emplois d'inspecteurs des transmissions, 5 emplois de contremaîtres en 5 emplois d'AST, 8 emplois de conducteurs en 8 emplois d'AST de 2^{ème} classe et 10 emplois d'AST de 2^{ème} classe en 10 emplois d'inspecteurs du service intérieur et du matériel de classe exceptionnelle.

4. Le rebasage des moyens de fonctionnement des préfectures

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit, pour la première fois depuis de nombreuses années, une mesure nouvelle de « rebasage » des crédits de fonctionnement des préfectures, **à hauteur de 2,15 millions d'euros**, dont 1,9 million d'euros au chapitre 37-10-10 au bénéfice des préfectures non globalisées.

Cet **abondement** vise à prendre en compte les charges nouvelles résultant notamment de l'augmentation des surfaces utilisées (donc des dépenses d'entretien), du renforcement des effectifs des SGAR, de la hausse du coût de commissionnement de la carte bancaire et de l'introduction du nouveau passeport sécurisé « Delphine ».

5. La poursuite de la globalisation des crédits des préfectures

Entamée en 2000, la globalisation des moyens des préfectures vise à permettre aux préfets un meilleur emploi des crédits. Ils disposent ainsi d'une enveloppe globale et fongible incluant leurs crédits de fonctionnement et de personnel (cf. l'encadré ci-après).

En 2000, quatre préfectures étaient concernées : celles du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de Seine-Maritime. En 2001, s'y sont adjointes celles du Territoire de Belfort, de l'Eure, de la Charente-Maritime, de l'Eure-et-Loir, du Maine-et-Loire, du Haut-Rhin, de la Somme, du Var, des Vosges et de la Seine-Saint-Denis. En 2002, les ont rejointes les préfectures du Calvados, de la Haute-Vienne, de l'Yonne et de l'Oise.

A ces 18 préfectures globalisées devraient s'ajouter **11 préfectures supplémentaires en 2003** (Aisne, Alpes-Maritimes, Cher, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne, Martinique), ce qui porterait le nombre total de préfectures globalisées à 29.

Trois régions (Centre, Haute-Normandie et Picardie) auraient désormais l'ensemble de leurs préfectures globalisées et, pour la première fois, une préfecture d'outre-mer, celle de la Martinique, serait concernée.

Le contrat pluriannuel passé entre la direction du budget et le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ayant été reconduit pour un an, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit comme l'an passé une **progression de 0,3 % des dotations de l'ensemble des préfectures globalisées** ce qui se traduit par une augmentation des crédits de 1,8 million d'euros sur le chapitre 37-20 et de 2,06 million d'euros sur le chapitre 37-21.

La globalisation des crédits des préfectures

Les principes de l'expérimentation reposent sur la fongibilité des crédits au sein d'un budget global et sur la possibilité offerte aux préfets de modifier la pyramide des emplois par rapport à leur dotation initiale, dans le cadre de différents plafonds (en crédits, en emplois et en masse indiciaire) qui encadrent la liberté d'action des préfectures. Ces dernières disposent ainsi de moyens accrus pour adapter leurs moyens aux missions qui sont les leurs et aux priorités dégagées dans le projet territorial de l'Etat que chaque préfet a arrêté, tout en continuant de s'inscrire dans une gestion des personnels conforme aux statuts en vigueur.

Concrètement, chaque dotation globale regroupe deux sous-ensembles de crédits. Les crédits de personnel et de charges sociales forment le premier sous-ensemble. Les crédits de fonctionnement (en provenance du chapitre 37-10, article 10 et d'une partie du chapitre 57-40 pour ce qui concerne le gros entretien immobilier) forment le second sous-ensemble.

En contrepartie, les dotations globales ne font l'objet d'aucun abondement complémentaire en dehors de certains cas bien précis : augmentation de la valeur du point fonction publique et autres mesures générales ou catégorielles de revalorisation des rémunérations et variation des taux de cotisations sociales à la charge des employeurs. Elles évoluent selon une norme fixée à 0,3 % d'une année sur l'autre.

Les dotations sont garanties dans le cadre d'un contrat pluriannuel, elles ne peuvent donc pas être remises en cause et faire l'objet, en cours d'exercice, d'annulations. Les crédits qui n'auront pas été consommés en fin d'année sont automatiquement reportés sur l'exercice suivant. Les crédits sont délégués en totalité en début d'exercice.

La mise en place d'outils de contrôle de gestion au sein des préfectures globalisées constitue la contrepartie de la souplesse de gestion dont elles bénéficient dans le cadre de l'expérimentation.

Deux dispositifs complémentaires ont ainsi été mis en place dans les préfectures globalisées : un système de comptabilité analytique qui constitue le corollaire en matière d'analyse stratégique et comparée des coûts et un dispositif plus qualitatif de contrôle de gestion dénommé INDIGO (« Indicateurs de Gestion Optimisée »), outil de mesure de la performance globale de la préfecture sur ses champs d'activité.

Ils reposent tous les deux sur la division des activités d'une préfecture en sept missions tournées vers l'extérieur (communication et représentation de l'Etat, sécurité, accueil du public et délivrance des titres, réglementation générale et élections, relations avec les collectivités locales, animations des politiques interministérielles, action régionale), et six fonctions logistiques (immobilier des services et services techniques, garage et parc automobile, administration générale, informatique, formation, résidences du corps préfectoral), qui doivent rendre compte des prestations remplies en interne par les services de la préfecture pour lui permettre de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

Ils permettent tous les deux, d'opérer au niveau local un pilotage des principales missions des préfectures, d'instaurer un dialogue de gestion entre les préfectures et l'administration centrale, de fournir aux préfectures un outil de comparaison avec les autres préfectures.

Le principe général du dispositif de comptabilité analytique est celui du calcul des coûts directs relatifs à chaque mission ou fonction logistique. En pratique, cela signifie que chaque dépense de fonctionnement et de rémunération directement imputable à celle-ci, doit lui être rattachée. La comptabilité analytique permet ainsi aux préfectures globalisées de disposer d'un outil synthétique de suivi de l'évolution du coût des différentes missions de la préfecture, d'un outil de pilotage interne de la politique d'allocation des moyens et d'arbitrage entre les priorités (par exemple, examen des avantages et inconvénients d'une éventuelle externalisation de certaines prestations), d'un outil de comparaison de la structure des coûts avec des préfectures de taille équivalente).

Par ailleurs, le dispositif INDIGO est basé sur des objectifs répondant eux-mêmes à des grands enjeux identifiés sur les missions et fonctions logistiques et appuyés sur des indicateurs chiffrés. Ces indicateurs portent exclusivement sur le champ d'activité sur lequel la préfecture a un pouvoir d'orientation et d'inflexion. Pour certains de ces indicateurs, une norme nationale sera fixée, pour d'autres, c'est une norme adaptée aux enjeux locaux qui sera établie par l'administration centrale après un dialogue de gestion avec chacune des préfectures concernées.

L'ensemble de ces éléments, ainsi que certains des ratios de gestion établis annuellement par l'administration centrale sur la base des informations transmises par les préfectures, portant uniquement sur la partie « fonctionnement » des préfectures globalisées, fournit d'ailleurs la matière aux indicateurs contenus dans l'agrégat « Administration territoriale ».

Les dispositifs d'indicateurs du contrôle de gestion (BALISE, INDIGO, PTE), dans sa dimension de pilotage qualitatif des missions, ont été rassemblés au sein d'un infocentre territorial, véritable base de données de pilotage local et national, et étendus à l'ensemble des préfectures

Enfin, cette déconcentration et cette responsabilisation accrues imposent également un renouvellement du dialogue social local, notamment au sein des comités techniques paritaires de chaque préfecture.

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Pour l'avenir, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique qu'un bilan détaillé de l'expérience de globalisation sera établi dans le courant de l'exercice 2003, afin que soient prises les décisions relatives à une éventuelle généralisation du dispositif en 2004, tout en précisant que le **bilan d'étape établi à ce jour est positif** (cf. l'encadré ci-après).

Le bilan d'étape de l'expérience de globalisation des crédits des préfectures

Un premier bilan d'étape peut être fait à partir de l'exploitation des réponses données par les préfets à un questionnaire qui leur a été adressé en mai 2001 sur les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation qui montrent que l'expérience se déroule dans de bonnes conditions :

- l'apport de l'expérience est jugé globalement très positif au sein des préfectures en termes de pilotage des services, d'approfondissement du dialogue avec l'encadrement sur les priorités locales et avec les représentants des personnels et également en terme de diffusion d'une culture de gestion renouvelée et élargie ;

- la maîtrise technique du dispositif de « globalisation » des crédits de rémunération et de fonctionnement, qui implique l'assimilation de nouveaux concepts de gestion et l'appropriation d'outils informatiques spécifiquement créés pour cette expérience, est désormais acquise au prix d'un investissement lourd des équipes de gestionnaires locaux qui dans la plupart des départements ont été renforcées et réorganisées ;

- des marges de manœuvre financières plus ou moins marquées sont dégagées en gestion au sujet desquelles la réflexion, en concertation avec les agents, a commencé sur leur utilisation. Ces marges sont pour l'essentiel le fait de vacances de postes frictionnelles résultant soit de décisions locales dans le cadre d'une gestion prudente des remplacements, soit surtout des délais inhérents à toute affectation en préfecture dans le mode de gestion actuel des personnels. Outre dans certains cas un abondement du régime indemnitaire des personnels qui reste néanmoins dans la limite autorisée par les textes régissant les indemnités et primes, ce sont les domaines de la maintenance et des travaux d'aménagement immobiliers, du renouvellement des mobiliers et des moyens informatiques qui bénéficient en priorité de ces redéploiements ;

- le dialogue social au sein des préfectures connaît un approfondissement très marqué soit de manière informelle au travers des comités de pilotage mis en place dans les préfectures, soit au sein des comités techniques paritaires locaux qui voient ainsi leur rôle renforcé ;

- la mise en œuvre du contrôle de gestion, après une première phase de rodage particulièrement délicate et plus longue que prévu du fait qu'elle reste essentiellement perçue comme un instrument d'évaluation individuelle ou comme un outil exclusivement réservé à l'usage de l'administration centrale, commence à être mieux comprise et acceptée notamment parmi les personnels des quatre préfectures pilotes ;

- la bonne qualité des relations, dans la très grande majorité des cas, avec les services locaux du ministère de l'économie et des finances (TPG et contrôleurs financiers en région) est soulignée ;

- pour certains préfets, l'expérience met toutefois en lumière la lourdeur du dispositif actuel de gestion nationale des personnels du cadre national des préfectures. Des propositions d'assouplissement de cette gestion, voire de déconcentration accrue de celle-ci au niveau local sont émises.

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Ce diagnostic rejoint d'ailleurs l'appréciation portée par notre collègue André Vallet, précédent rapporteur spécial des crédits de la sécurité, à la suite d'une mission effectuée à la préfecture de Seine-Maritime en mai 2001¹.

On peut toutefois observer que demeurent d'actualité les **limites** du dispositif relevées l'an passé par votre commission : *« si ses capacités en la matière ont considérablement augmenté, le préfet ne maîtrise bien entendu pas l'ensemble des paramètres qui s'imposent à sa gestion, et reste contraint par les procédures législatives et réglementaires. Mais, du fait de son rôle budgétaire nouveau, il se retrouve plus qu'auparavant en première ligne par rapport aux revendications – du personnel ou du public – même sur des thèmes pour lesquels il ne peut pas grand chose. En outre, l'absence de vraie compétence financière a pu être ressentie comme un manque. Surtout, le fait que la comptabilité analytique reste balbutiante et que le contrôle de gestion ne soit pas encore opérationnel a constitué un handicap fort : l'étude de la globalisation des crédits des préfectures montre que les systèmes d'information conditionnent la réussite de ce type de réformes car ils apportent une irremplaçable aide à la décision. D'autres limites sont plus globales : l'impossibilité de réaliser des amortissements, les reproches faits*

¹ Notre collègue André Vallet concluait ainsi : *« l'unanimité semble se faire autour de la mise en place de cette réforme à Rouen. De nombreux avantages ont été cités : meilleure connaissance de la préfecture, démarche contractuelle avec l'administration centrale, amélioration des rapports avec les personnels, levier de modernisation, économies réalisées, aides à la décision, programmation pluriannuelle, etc. Votre rapporteur spécial a aussi apprécié que la réforme ait permis d'élaborer un dialogue budgétaire entre la préfecture et les sous-préfectures, devenues centres de responsabilité. L'aspect « gestion des ressources humaines » est probablement plus délicat à apprécier, mais il semble à votre rapporteur spécial que la globalisation facilite des décisions « frictionnelles » importantes pour l'accomplissement des missions d'une préfecture comme le recrutement de vacataires dans un service d'accueil du public pendant les vacances scolaires. Elle exige aussi une gestion prévisionnelle fine des emplois. Pour les personnels titulaires, les conséquences sont plus délicates car les choix opérés (par exemple ne pas remplacer un personnel d'une certaine catégorie pour préférer recruter un autre d'une autre catégorie) peuvent avoir par le jeu des indices et des carrières des effets à long terme. Les représentants du personnel rencontrés par votre rapporteur spécial ont brossé un tableau clair des effets de la réforme sur le dialogue social : il semble ainsi que les craintes initiales aient cédé la place à une opinion favorable, motivée par la conscience que cette réforme permet de mettre fin à des absurdités mal vécues, tout en regrettant la rapidité avec laquelle elle fut mise en place. Les relations entre les services de la préfecture et le contrôle financier se sont vues profondément modifiées, et ceci apparaît particulièrement significatif en vue de la mise en place des nouvelles procédures budgétaires. Le contrôle financier a accepté de faire évoluer son rôle en renonçant au contrôle juridique et en se contentant d'effectuer un contrôle de la disponibilité des crédits. Cependant, cet abandon a laissé la place à un enrichissement du dialogue entre les services préfectoraux et ceux du ministère du budget. Le contrôleur financier a aidé le préfet pour ses décisions budgétaires, lui a donné des conseils de gestion, lui a apporté une aide pour l'appréciation des conséquences financières de décision (par exemple en matière de recrutement), a facilité le passage d'un raisonnement en comptabilité de caisse à un raisonnement en comptabilité d'exercice (induisant par exemple la prise de conscience des charges restant à payer), etc. ».*

aux applications informatiques (système INDIGO mal compris et probablement trop lourd), déconcentration limitée en matière de personnel, absence de lien avec le projet territorial de l'Etat... Enfin, le fait que les autres services de l'Etat ne l'appliquent pas est source de dysfonctionnement, de mécontentement, mais aussi de gaspillages (par exemple des doublons importants existent comme dans les contrats de maintenance, les pools de chauffeurs, les ateliers de reprographie ou de cartographie, etc). La modernisation, désormais lancée par le Parlement, de la procédure budgétaire permet d'espérer que, d'ici dix ans, les progrès perçus dans les préfectures globalisées se seront diffusés à l'ensemble des services de l'Etat ».

6. Le repli des dépenses d'informatique

Les crédits inscrits à l'article 21 (informatique de l'administration territoriale) du chapitre 34-82 **diminuent** de 6,26 million d'euros à 19,27 millions d'euros et ceux de l'article 23 (autocommutateurs de l'administration territoriale) restent stables à 3,06 millions d'euros¹. S'agissant de l'article 21, 8,76 millions d'euros d'économies sont réalisées tandis que 2,5 millions supplémentaires sont ouverts pour le développement de projets nouveaux.

**Évolution des crédits d'informatique de l'administration territoriale
(articles 21 et 23 du chapitre 34-82)**

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Informatique	29,97	29,17	26,53	19,27
Autocommutateurs	4,15	3,06	3,06	3,06
Total	34,12	32,22	29,61	22,33

Au total, le ministère précise que ces crédits permettraient notamment le lancement des procédures conduisant à la refonte des grandes applications nationales SNPC (pour les permis de conduire) et FNI (pour les cartes grises), au déploiement de la version de l'application de gestion GIBUS relative au nouveau code des marchés publics, à la préparation du basculement de GIBUS vers ACCORD, ainsi que la poursuite de la généralisation des télétransmissions, l'extension du projet de contrôle budgétaire automatisé et la mise en place du projet COP (centre opérationnel des préfectures) visant à les doter d'un système d'information automatisé de gestion de crise.

¹ L'article 22, « transmissions », n'est pas doté.

On peut d'ailleurs rappeler que des progrès très importants ont été réalisés en matière de politique informatique des préfectures depuis quelques années, ce qui explique la diminution des besoins. Depuis 2000 est ainsi achevée la mise en réseau des préfectures et depuis 2001 celle des sous-préfectures. En outre, 96 % des préfectures disposaient d'un site Internet à la fin de l'an 2001.

7. L'accélération des projets immobiliers

Le patrimoine immobilier préfectoral représente environ **2,7 millions de m²** de SHON répartis sur près de 900 implantations.

Les **crédits de paiement** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 au titre V en faveur de l'équipement immobilier de l'administration préfectorale (article 51 du chapitre 57-40) **diminuent** de 0,58 million d'euros pour s'établir à 26,37 millions d'euros (soit une baisse de 2,2 %, après - 13,6 % en 2002).

On peut rappeler que ces crédits se divisent entre :

- le programme régional d'équipement (PRE) qui a vocation à financer des opérations de moins de 100.000 euros pouvant être conduites dans l'année¹ ;

- le programme d'équipement national (PNE), qui finance des opérations de maintenance lourde ainsi que des projets de réhabilitation, extension ou construction neuve permettant une meilleure adéquation des bâtiments aux missions de l'administration territoriale ;

- une enveloppe de 0,7 million d'euros en 2003 consacrée à la création et/ou la restructuration de salles opérationnelles dans les préfectures ;

- enfin, une enveloppe pour la réalisation des plans numérisés des préfectures et sous-préfectures.

Par ailleurs, les **autorisations de programme accélèreraient** de 37,84 millions d'euros en 2002 à 52,77 millions d'euros en 2003, soit une **hausse de 39,4 %**, après - 5,5 % en 2002 et + 7,6 % en 2001.

¹ Ces crédits sont délégués aux préfets de région. Ils sont ensuite répartis en commission administrative régionale entre les départements sur présentation de dossiers. Ils sont essentiellement consacrés aux travaux de sécurité et d'entretien du patrimoine (réfection du clos et couvert, mise aux normes des installations électriques et techniques notamment).

Cette évolution devrait accompagner une **accélération des projets**, comme l'illustre le tableau ci-après :

L'accélération des projets immobiliers de l'administration territoriale

	2001	2002	2003
M² mis en chantier	15 233	13 649	30 198
Coût (en millions d'euros)	26,84	28,49	60,78
M² livrés	5 186	9 258	13 755
Coût (en millions d'euros)	7,02	12,17	29,50

Source : MISILL.

Pour 2003, les opérations nouvelles les plus significatives concernent la restructuration des services d'accueil de la préfecture de région à Nantes, la construction d'un nouveau bâtiment d'accueil du public à Fort-de-France, la construction d'une sous-préfecture à Saint-Denis (93) et l'extension de la sous-préfecture de Dreux

Il convient enfin de souligner que la **politique immobilière du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a été profondément réformée** au cours de ces dernières années, avec notamment la mise en œuvre à partir de l'an 2000 d'un recensement détaillé du patrimoine immobilier ; la mise en œuvre d'une démarche prospective à 10-15 ans ; la réalisation d'un schéma opérationnel à court terme ; la mise en place expérimentale dans 6 départements à partir du quatrième trimestre 2002 de plans locaux de patrimoine ; la parution d'une nouvelle circulaire en date du 3 mai 2002 actualisant la circulaire du 2 juin 2002 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, réaffirmant la fonction de préfet pilote de projet et réduisant le nombre d'étapes donnant lieu à validation obligatoire de l'administration centrale ; le développement en 2002 d'une application de gestion des projets immobiliers (GESPRO) ; l'attention nouvelle portée à l'initiative de la sous-direction des affaires immobilières à la prise en compte des coûts de maintenance et d'entretien dès l'origine des projets ; enfin le développement du **contrôle de gestion** et des efforts de « professionnalisation » de la filière immobilière du ministère.

B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE : 2,92 MILLIARDS D'EUROS

Les crédits demandés pour l'administration générale dans le projet de loi de finances pour 2003 s'inscrivent en baisse de 105 millions d'euros, à **2,923 milliards d'euros**.

Budget de l'administration générale

(En millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution
Personnels	2.518,91	2593,79	+ 2,97 %
<i>dont charges de pensions</i>	2.295,47	2.365,80	+ 3,06 %
<i>Emplois budgétaires</i>	5.416	5.399	- 0,31 %
Moyens de fonctionnement (hors contentieux et élections)	80,45	81,61	+ 1,44 %
<i>dont informatique</i>	35,80	36,30	+ 1,40 %
<i>dont études</i>	0,85	0,85	+ 0 %
<i>dont autres moyens de fonctionnement</i>	44,65	45,31	+ 1,48 %
Contentieux	76,27	76,27	+ 0 %
Elections	261,67	78,36	- 29,98 %
Interventions	81,34	81,50	+ 0,20 %
<i>dont financement des partis politiques</i>	80,26	80,26	+ 0 %
Investissement (CP)	8,93	11,30	+ 26,5 %
<i>dont informatique</i>	5,34	7,92	+ 48,3 %
<i>dont immobilier</i>	3,28	3,07	- 6,4 %
<i>dont recherche</i>	0,31	0,31	+ 0 %
Total (DO + CP)	3.027,58	2.922,82	- 3,46 %

Pour porter une appréciation sur l'évolution réelle des moyens de l'administration centrale, il convient toutefois de défalquer d'une part les dépenses d'élections, en baisse de 183 millions d'euros, à 78,4 millions d'euros ; d'autre part, les dépenses de pensions du ministère, qui sont toutes retracées dans cet agrégat, et qui sont en augmentation de 70 millions d'euros, à 2,365 milliards d'euros.

Hors pensions et élections, les crédits demandés pour l'administration générale du ministère pour 2003 s'élèvent ainsi à 479 millions d'euros, contre 471 millions d'euros en 2002, soit **une progression de 2 %**.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Administration générale »

D'après le bleu budgétaire, l'administration générale exerce **six missions** principales : la mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique (élections et financement des partis et groupements des partis politiques) ; la mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires ; l'action sociale du ministère ; les prestations aux services (qui regroupent les fonctions des services centraux du ministère – état-majors, conception des politiques- et l'ensemble des services rendus au département ministériel – gestion des ressources humaines, formation, logistique-) ; les cultes ; enfin les charges de pensions.

Les indicateurs et les objectifs présentés pour l'administration centrale apparaissent comme l'an passé de **meilleure qualité** que ceux d'autres agrégats, notamment parce qu'ils présentent l'avantage de permettre pour la plupart un début de comparaison d'un exercice à l'autre et parce qu'ils ne portent pas sur l'activité des services mais constituent une tentative d'évaluer cette activité.

De ce point de vue, ils constituent une base de travail intéressante dans la perspective de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Objectifs, indicateurs et résultats de l'administration générale

Objectif	Indicateur	Résultats
Maîtriser les coûts par électeur en matière d'élections	Coût moyen des présidentielles	1995 : 3,34 € 2002 : 4,75 € ¹
	Coût moyen des municipales	1995 : 2,51 € 2001 : 2,55 €
	Coût moyen des législatives	1997 : 3,38 €
	Coût moyen des régionales	1998 : 1,97 €
	Coût moyen des cantonales	1998 : 3,18 € 2001 : 2,94 €
Coût de l'inexécution des décisions de justice pour raisons d'ordre public	Coût moyen d'un refus de concours de la force publique en matière locative	2001 : 3.456 € (amiable); 6.820€ (contentieux)
	Coût moyen d'un accident matériel	1999 : 1.937 € 2000 : 1.062 € 2001 : 958 €
	Coût moyen d'un accident corporel avec préjudice	2000 : 13.111 € 2000 : 25.570 €
Développer la médecine de prévention	% des agents ayant bénéficié d'une visite médicale	2000 : 30 % 2001 : 30 %
Assurer une affectation adaptée des ressources humaines	Taux de mobilité interne	2000: 9 % 2001 : 9 %
	Effectif géré par gestionnaire	2000 : 73 2001 : 72,5
Améliorer la qualité et l'entretien des locaux	Dépenses d'entretien au m ²	2000 : 11,21 € 2001: 14,67 €
Moderniser les outils de travail	% de micros de plus de 5 ans	1999 : 32 % 2000 : 10,5 %
Réduire les délais de recrutement et d'organisation de la formation des personnels	Jours de formation/h/an	2000 : 3,51 2000 : 3,6
	Délai moyen d'organisation des concours	2000 : 91 jours 2001 : 98 jours

Source : bleu budgétaire.

¹ Prévisions.

2. L'évolution des emplois budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de **diminuer** les emplois budgétaires de l'administration générale de 5.416 à 5.999, soit **17 emplois en moins** (- 0,3 %) par rapport à 2002.

Cette baisse s'explique notamment :

- par la création de 6 emplois (3 créations nettes d'emplois d'assistantes sociales au titre de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure ; 3 créations d'emplois d'ouvriers professionnels en contrepartie de 3 ouvriers d'Etat de la sécurité civile) ;

- par les 11 transferts externes effectués au bénéfice d'autres sections ministérielles (3 emplois de rapporteurs à la Cour des comptes, 8 emplois administratifs à la commission des comptes de campagne) ;

- par le solde positif de 7 échanges d'emplois avec l'administration territoriale (délégués à la formation professionnelle, agents administratifs, en contrepartie d'emplois sociaux et des transmissions au bénéfice des préfectures) et avec l'administration de la police nationale (1 emploi de sous-directeur en contrepartie de la suppression de 2 emplois de commissaires) ;

- par les mesures relatives à l'emploi précaire (cf. ci-après) , qui présentent un solde négatif de 21 emplois pour l'agrégat.

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit la transformation de 15 emplois des cultes protestants d'Alsace et de Lorraine sur proposition de l'Eglise de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine et de l'Eglise réformée d'Alsace et de Lorraine

Enfin, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une opération d'une certaine complexité consistant à supprimer dix emplois d'ouvriers d'Etat ; à utiliser les crédits dégagés pour augmenter le plafond d'emplois des contractuels à 115 ; à libérer en contrepartie « libérer » 47 emplois aujourd'hui gagés pour rémunérer des contractuels, donc indisponibles (un administrateur civil hors classe, un administrateur civil de 1^{ère} classe, un ingénieur des travaux publics de l'Etat, un contractuel immobilier, 14 attachés, 9 adjoints administratifs, 3 maîtres ouvriers) ; enfin, à transformer ces mêmes emplois en 7 emplois de contractuels dans le domaine immobilier afin de poursuivre la professionnalisation de la filière immobilière, en 3 emplois de contrôleurs de gestion), en 20 emplois de titulaires et en 17 supports d'emplois pour la déprécarisation des contractuels (dans le cadre des dispositifs Le Pors et Sapin).

On peut espérer que cette opération contribuera à réduire les surnombres budgétaires de contractuels d'un côté, à améliorer le taux de consommation d'emplois de personnels titulaires de l'autre.

On peut par ailleurs rappeler l'administration centrale **mettait à disposition** de plusieurs organismes un total de **176 agents** au 30 juin 2002 (contre 219 agents au 30 juin 2001), pour un coût budgétaire cumulé de 4,10 millions d'euros.

Répartition et coût des emplois mis à disposition par le ministère de l'Intérieur

	Effectif
Service central des rapatriés	38
Centre 510	6
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	7
Présidence de la République	41
Fondation Jean Moulin	19
Répartition du permis de conduire	5
Autres	60
Total	176

Source : MISILL.

3. Les mesures de résorption de l'emploi précaire

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit deux mesures de résorption de **l'emploi précaire** intéressant l'agrégat administration générale, qui s'inscrivent respectivement dans le cadre :

- du « dispositif Le Pors »: pour l'ensemble de la direction générale de l'administration, 44 contrats ont été répertoriés dont 13 sont actuellement rémunérés sans support d'emploi budgétaire. Ces 13 agents contractuels (2 en administration centrale, 11 en administration territoriale) ont vocation à être titularisés sur 13 supports d'emplois libérés par les mesures de transformation opérées en administration centrale ;

- du « dispositif Sapin » : une première tranche de 10 emplois libérés par des mesures de transformations permettra de titulariser les premiers agents lauréats du concours organisé dans ce cadre au cours du premier semestre 2003. Cette mesure concerne en fait des agents contractuels affectés en administration territoriale.

4. Les autres mesures catégorielles

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit des **mesures catégorielles** à hauteur de **2,73 millions d'euros**, dont :

- 0,77 million d'euros pour les revalorisations indemnitaires des **personnels administratifs** de l'administration centrale afin de poursuivre le rattrapage de leur régime par rapport à la moyenne interministérielle ;

- 0,46 million d'euros pour les **personnels des systèmes d'information** et de **communication** ;

- 0,06 million d'euros pour les personnels des services sociaux ;

- 0,47 million d'euros pour le corps des **administrateurs civils** et 0,06 million d'euros pour l'inspection générale de l'administration afin d'améliorer la mobilité interministérielle et de renforcer l'attractivité du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

- 0,15 million d'euros, grâce à un transfert de crédits du titre III (chapitre 31-21) vers le titre IV (chapitre 41-51), pour la revalorisation des indemnités versées aux **desservants du culte** en Alsace – Moselle, qui étaient restées stables depuis de très nombreuses années ;

- enfin, 0,72 million d'euros pour diverses mesures de transformation d'emplois visant à faciliter le déroulement de carrière des agents.

5. Le dynamisme des charges de pension

Les crédits inscrits au chapitre 32-97, qui retrace la participation du ministère aux charges de pension de l'ensemble de ses agents, devraient **augmenter de 70 millions d'euros**, pour atteindre 2,36 milliards d'euros, soit une hausse de 3 % qui fait suite à des progressions de 5,6 % en 2002 et de 2,4 % en 2001.

6. La progression des dépenses d'action sociale

On peut rappeler que le chapitre 33-92 de l'agrégat retrace les dépenses d'action sociale effectuées au bénéfice de l'ensemble des agents du ministère (hors prestations sociales) : subventions aux repas, subventions de fonctionnement pour les sociétés mutualistes, subventions à l'aménagement d'établissements sociaux ; séjours pour enfants, prestations aux familles ayant des enfants handicapés ; services médico-sociaux ; secours, etc.

Conformément aux orientations annoncées dans le cadre de la LOPSI, les crédits demandés pour ce chapitre **augmentent de 1,5 million d'euros**, à 32,57 millions d'euros (soit une hausse de 4,8 %), pour atteindre environ 180 euros par an en moyenne par agent du ministère.

7. Le rebasage des crédits de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services communs figurent au chapitre 34-01. Ils s'inscrivent dans le projet de loi de finances pour 2003 en **augmentation de 1,326 million d'euros** à 43,31 million d'euros, soit une hausse de 2,4 % destinée d'une part à faire face au dynamisme des dépenses de loyers (+ 0,28 million d'euros) comme aux besoins croissants du service de l'information et des relations publiques (+ 0,38 million d'euros), d'autre part à engager une **expérience pilote d'externalisation** de la gestion du bâtiment d'administration centrale qui regroupe à Lognes, sur 8.000 m², le pôle de formation du ministère (pour un coût 0,67 million d'euros).

On peut toutefois rappeler que **la répartition de ces crédits entre les articles indiquée au bleu n'a qu'une valeur indicative qui n'engage que les parlementaires à qui il est demandé de les adopter, et les citoyens qui pourraient la consulter.**

En effet, le ministère élabore ensuite sa propre répartition dans le cadre du programme d'emploi des crédits (PEC). Ainsi, alors que le projet de loi de finances pour 2002 avait ouvert 41,98 millions d'euros, le PEC a été fixé à 48,4 millions d'euros pour tenir compte des autres ressources comme les reports, les fonds de concours ou les transferts.

A titre d'exemple, les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 au bénéfice du service de l'information et des relations publiques s'élevaient à 2,27 millions d'euros, mais le PEC initial pour 2002 lui a alloué 3,14 millions d'euros.

8. La baisse des crédits pour dépenses d'élections

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2003 pour le chapitre 37-61 relatif aux dépenses d'élections s'établissent à **78,36 millions d'euros**, en net repli par rapport à 2002 où ils s'élevaient à 261,66 millions d'euros.

Détail des crédits demandés pour les élections dans le PLF 203

Nature d'élection	Crédits demandés (en millions d'euros)
Elections législatives	64,36
Elections partielles	4,00
Dépenses communes	10,00
TOTAL	78,36

L'augmentation de 1,74 million d'euros, à 10 millions d'euros, des crédits de l'article relatif aux dépenses communes s'inscrit dans le prolongement d'un marché d'étude lancé en 2002 pour l'installation de machines à voter et permettrait de procéder au remboursement de l'achat par les communes des **urnes électroniques** qui seront agréées par le ministère de l'intérieur à l'issue de cette étude. Les premières communes candidates pourraient être équipées pour les échéances électorales de 2004.

Par ailleurs, les crédits demandés au titre des **élections législatives** sont la conséquence de l'inversion du calendrier électoral en 2002.

En effet, le versement forfaitaire dû aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés en remboursement de leurs dépenses de campagne est effectué, en application des articles L. 52-11 et suivants du code électoral, le huitième mois qui suit l'élection, du fait du délai d'examen légal des comptes par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. L'intégralité de cette dépense, imputée sur le paragraphe 81 (remboursement forfaitaire) de l'article 21 (élections législatives), a donc été reportée sur 2003.

Par ailleurs, la date de l'élection justifie une nouvelle actualisation du plafond fixé par l'article L. 52-11 du code électoral, lequel est remis à jour tous les 3 ans. Le coefficient d'actualisation du plafond à prendre en compte résulte du décret n° 2002-350 du 14 mars 2002. Cependant, les effets de l'actualisation du plafond ont été plus que compensés par l'augmentation du nombre de candidats (8.444 en 2002 contre 6.310 en 1997), observée lors des derniers scrutins, qui a eu pour corollaire une diminution du nombre de bénéficiaires du remboursement forfaitaire (2.239 en 2002 contre 2.504 en 1997).

9. La stabilité des dépenses de financement des partis politiques

Les crédits inscrits au chapitre 41-61 relatif au **financement des partis et groupements politiques** sont stables et devraient s'élever en 2003 à **80,264 millions d'euros**. En 2002, 44 partis ont bénéficié de l'une ou des deux fractions de l'aide publique.

10. L'augmentation des dépenses d'informatique

Le chapitre 34-82 retrace l'ensemble des moyens de **fonctionnement** destinés à **l'informatique** et à la télématique. Pour l'administration générale, ces moyens recouvrent un total de 36,3 millions d'euros en 2003 contre 35,8 millions d'euros en 2002, soit une **hausse de 1,4 %**. Ces crédits financent les dépenses relatives au développement et à la maintenance des applications nationales, à l'installation des équipements dans les services, à l'acquisition et au fonctionnement des infrastructures collectives informatiques (réseau général de transport, centres informatiques).

Par ailleurs, les crédits de l'article 43 du chapitre 57-60 (dépenses d'équipement d'informatique, de télématique et de transmissions), qui retracent les crédits **d'investissement** de l'administration centrale et des services communs en matière informatique, connaissent une forte hausse à 7,92 millions d'euros de crédits de paiement en 2003, contre 5,34 millions en 2002 et à 35,83 millions d'euros d'autorisations de programmes en 2003, contre 20,02 millions d'euros en 2002.

Le décalage important entre le montant des crédits de paiement et celui des autorisations de programmes contribue toutefois à nourrir la « dette » du chapitre, qui devra ainsi connaître une forte hausse des crédits de paiement au cours des prochaines années.

Dépenses d'équipement informatique et télématique de l'administration générale (art. 43 du chapitre 56-60)

(en millions d'euros)

LFI 2002		PLF 2003		Evolution	
AP	CP	AP	CP	AP	CP
20,02	5,33	35,83	7,92	+ 79 %	+ 49 %

Les grandes orientations qui doivent être poursuivies par le ministère en 2003 sont la mise en place d'une procédure de saisie des dossiers d'étude de droits à pension vers les gestionnaires du personnel via Intranet (application Mistral), la mise en place d'un site Internet pour la pré-inscription des candidats aux concours (application Germin), l'installation et l'exploitation d'un serveur Intranet à destination de la DGCL et des préfetures, enfin le renforcement des moyens d'accès aux données (application Colbert).

11. La sous-estimation des crédits pour dépenses de justice

Le chapitre 37-91 retrace les dépenses liées aux frais de contentieux et réparations civiles. D'un montant de 76,27 millions d'euros, sa **dotation est stable** depuis 1999.

Cette somme est répartie en trois articles : 71,72 millions d'euros pour la mise en jeu de la responsabilité de l'État (article 10), 0,34 million d'euros pour la défense et l'assistance des fonctionnaires (article 20) et 4,21 millions d'euros pour les accidents du travail (article 30).

Les principaux postes de dépenses concernent les refus de concours de la force publique (52,3 millions d'euros consommés en 2001), l'indemnisation des dommages causés par des attroupements et manifestations (11,6 millions d'euros consommés en 2001) et la protection des fonctionnaires (4,1 millions d'euros consommés en 2001).

Au total, et comme votre rapporteur spécial l'avait prédit dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, ces crédits évaluatifs se sont de nouveau avérés **grossièrement sous-estimés en 2001**, puisque leur taux de consommation (mandatements/crédits ouverts) s'est élevé à 139 %.

Votre rapporteur spécial déplore ainsi qu'aucun remède n'ait été et ne soit toujours apporté à cette sous-estimation constante (cf. le tableau ci-après) de ce type de dépenses en loi de finances initiale, qui **altère la sincérité** de l'exercice budgétaire.

La sous-estimation des crédits évaluatifs du chapitre 37-91

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux de consommation (en %) (mandatements/crédits ouverts)	127	147	138	114	127	103	124	139

Source : rapport de gestion du contrôleur financier pour 2001.

12. La progression des crédits pour dépenses de recherche

Les dépenses de recherche de l'ensemble du ministère sont globalisées dans le chapitre 57-09, même si assez peu concernent effectivement l'agrégat administration générale.

En 2003, les autorisations de programme augmentent de 305.000 euros à 405.000 euros, tandis que les crédits de paiement sont stables à 305.000 euros.

Évolution des crédits de recherche du ministère de l'Intérieur (chapitre 57-09)* (en milliers d'euros)

	LFI 2002		PLF 2003	
	AP	CP	AP	CP
Sécurité civile (art. 20)	38	69	81	92
Réglementation et administration générale (art. 30)	38	15	39	31
Police nationale (art. 40)	38	76	42	62
IHESI (art. 60)	153	130	162	90
Centre d'études et de prévisions (art.80)	38	15	81	30
Total	305	305	405	305

* Les articles 10 (collectivités locales) et 70 (service social) ne sont pas dotés.

A ces crédits sur titre V s'ajoutent des crédits budgétaires figurant au sein de l'article 94 « services centraux : études générales » du chapitre 34-01 « administration centrale et services communs : moyens de fonctionnement », doté de 853.000 euros en 2003 comme en 2002.

13. L'évolution des crédits pour dépenses immobilières

Les dépenses immobilières au titre de l'administration générale, évoluent comme suit dans le projet de loi de finances initiale pour 2003 :

**Dépenses immobilières de l'administration générale
(chapitre 57-40)**

(en millions d'euros)

	LFI 2002		PLF 2003	
	AP	CP	AP	CP
Sites centraux et délocalisés de l'administration centrale (art. 20)	1,525	1,91	5,30	2,70
Cultes (art. 70)	0,61	0,76	0,10	0,05
Investissements immobiliers sociaux (art. 81)	0,91	0,61	0,50	0,32
Total	3,04	3,27	5,90	3,07

**Les articles 82 (équipements sociaux) et 90 (équipements sociaux, transferts interministériels) ne sont pas dotés.*

Compte tenu des reports et des pratiques budgétaires du ministère de l'intérieur, ces données reflètent toutefois mal l'évolution des crédits disponibles, comme le montrent les tableaux ci-après relatifs à l'évolution des crédits de l'article 57-40.20 qui servent à l'entretien des 210.000 m² répartis en 40 sites relevant de l'administration centrale.

Evolution des crédits immobiliers consacrés aux sites centraux et délocalisés de l'administration centrale (en millions d'euros)

2002 : données prévisionnelles

AUTORISATIONS DE PROGRAMME					
	1998	1999	2000	2001	2002
LFI	3,05	3,35	5,03	2,74	1,53
« Dotation »	23,70	2,24	3,95	2,63	1,58
« Emplois »	23,57	2,11	3,94	2,58	1,58

CREDITS DE PAIEMENT					
	1998	1999	2000	2001	2002
LFI	3,81	2,13	3,20	2,29	1,91
« Dotation »	28,43	4,54	5,52	5,19	6,39
« Emplois »	27,91	2,30	1,61	4,66	4,06

Source : MISILL

Pour 2003, il est ainsi prévu de consacrer en fait 5,34 millions d'euros aux opérations suivantes : la maintenance lourde des installations techniques et de préservation du patrimoine ; le transfert à Pantin (93) de l'imprimerie de la police judiciaire actuellement implantée à Beauvau, cette opération ayant reçu l'agrément du comité de décentralisation au titre de transferts de 60 emplois hors de Paris ; la mise aux normes de la cuisine du restaurant du site de Lognes, cette opération achevant le cycle de remise aux normes des restaurants des sites de l'administration centrale ; enfin, la mise en œuvre sur l'îlot Beauvau d'un programme de sécurité incendie.

On peut rappeler que le ralentissement des dépenses immobilières de l'administration centrale s'explique par l'achèvement des projets entrepris à partir de 1985 consistant à transférer des services d'administration centrale en province, avec l'implantation à Clermont-Ferrand du Centre national de formation de la police nationale, et les transferts à Draguignan du bureau des pensions, à Agen du bureau des rapatriés et à Strasbourg du bureau des cultes.

De même, le transfert à Ecully (69) de la sous-direction de la police technique et scientifique, approuvée lors du CIAT du 20 septembre 1994, a été achevé en 1999. Le nombre de fonctionnaires à transférer (350), la surface concernée (12.500 m² en surfaces utiles) et son coût élevé (32 millions d'euros) ont d'ailleurs fait de cette opération un élément marquant de la politique immobilière de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur a par ailleurs aujourd'hui entrepris, sur ses sites centraux, de déplacer les services à vocation logistique et technique sur des surfaces plus adaptées à leur mode de fonctionnement et à leurs équipements, et de leur substituer des services administratifs. Pour l'heure, sont en cours, outre le transfert précité de l'imprimerie de la police nationale, les installations de l'Office central pour les disparitions inquiétantes de personnes et de l'Office central de répression du trafic des armes, explosifs et matières sensibles¹, ainsi que les délocalisations du Service de Coopération

¹ L'Office central pour les disparitions inquiétantes de personnes a été créé par le décret du 3 mai 2002 et compte tenu des relations étroites que cet office a quotidiennement avec la sous-direction des affaires criminelles de la D.C.P.J à laquelle il appartient, le choix d'une implantation sur Nanterre a été d'emblée privilégié pour des raisons fonctionnelles, organisationnelles et d'opérationnalité. Il en a été de même pour l'office central de répression du trafic des armes, explosifs et matières sensibles qui dépend de la même sous-direction et dont les effectifs ont été renforcés de manière significative (plus de 30 fonctionnaires de police). L'immeuble de Nanterre dans lequel est installée la D.C.P.J. ne pouvant accueillir ces offices, une recherche de locaux a été entreprise dans l'environnement immédiat et a permis de trouver un plateau de bureaux de 1300 m² situés en face de l'immeuble de la D.C.P.J. Cette installation a un caractère transitoire. En effet, dès la libération des surfaces occupées par le Service de coopération technique international de la police appelé à s'installer sur le pôle de développement de la Plaine Saint Denis, ces offices intégreront l'immeuble de la D.C.P.J. qui lui sera alors entièrement dévolu. En outre, l'Office de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, actuellement installé dans l'îlot Beauvau, sera rapatrié sur Nanterre.

Technique Internationale de la Police, de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure et de l'Institut National d'Etudes de la Sécurité Civile¹.

Enfin, le ministère a décidé d'engager progressivement la **restructuration de l'ensemble Beauvau**. Cette opération n'apparaît pas comme un luxe dans la mesure où les près de 3.500 fonctionnaires qui y sont installés travaillent dans un enchevêtrement des services qui interdit toute évolution, présente des contraintes lourdes et fait craindre pour la sécurité de l'ensemble. Il convient donc vraiment d'entreprendre un programme lourd de rénovation et de remise aux normes des bâtiments. Un schéma directeur a été établi en 2001 pour évaluer, à l'horizon de 2007-2008, les travaux nécessaires pour régler à la fois les dysfonctionnements d'implantation des services et la question de la mise en sécurité des bâtiments. D'ores et déjà, des surfaces supplémentaires devront être trouvées pour autoriser leur mise en œuvre tout en préservant la continuité de l'activité des services. Le programme de travaux devrait s'élever à 10,7 millions d'euros sur 6 ans : 2,3 millions d'euros de mise en sécurité électricité et chauffage, 6,1 millions d'euros de rénovation du clos et du couvert d'aménagement des locaux de travail, 2,3 millions d'euros d'amélioration de la qualité des espaces communs.

¹ Des recherches de locaux ont été entreprises pour environ 5 400 m² de surface programme soit environ 8 000 m² de surface locative sur le site de la Plaine Saint-Denis situé à proximité de la métropole et de l'aéroport de Roissy. Ce transfert présenterait de multiples avantages pour le S.C.T.I.P. : il permettra l'accueil des délégations étrangères et facilitera les relations de ce service avec ses représentations à l'étranger tout en offrant de meilleures conditions de travail aux agents. C'est une opération lourde puisqu'elle concerne près de 192 agents soit l'équivalent des effectifs de la police technique et scientifique transférés sur le site d'Ecully. Simultanément à l'installation du S.C.T.I.P., ces surfaces accueilleront l'I.H.E.S.I., actuellement implanté rue Pécelet dans le 15^{ème} arrondissement dans des locaux insuffisants en surface et inadaptés à l'activité de l'institut et dont le bail expire le dernier trimestre 2003. Cette délocalisation répond à la décision du C.I.A.D.T. du 20 septembre 1994. Le regroupement de ces structures permettra en outre une mutualisation des moyens tels que l'amphithéâtre et les salles de réception ainsi que d'une partie des salles de réunion. Le Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (C.I.T.E.P.) a donné un avis préalable favorable le 9 juillet 2002.

III. LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ : 5,77 MILLIARDS D'EUROS

A. LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ CIVILES : 0,32 MILLIARD D'EUROS

Les crédits demandés pour la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à **323,2 millions d'euros**, soit une **progression** de 29,7 %, et de **11,7 %** hors rattachement à l'agrégat du nouveau dispositif de subvention des investissements des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Budget de la défense et de la sécurité civiles

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution
Personnels	82,55	90,01	+ 9,04 %
<i>dont rémunérations</i>	<i>57,36</i>	<i>62,74</i>	<i>+ 9,38 %</i>
<i>dont prestations et cotisations sociales</i>	<i>25,19</i>	<i>27,27</i>	<i>+ 8,26 %</i>
<i>Emplois budgétaires</i>	<i>1.950</i>	<i>1.987</i>	<i>+ 1,90 %</i>
Fonctionnement	96,88	103,57	+ 6,91 %
<i>dont moyens des services</i>	<i>31,81</i>	<i>32,61</i>	<i>+ 2,51 %</i>
<i>dont informatique</i>	<i>1,16</i>	<i>1,05</i>	<i>- 9,48 %</i>
<i>dont INESC</i>	<i>3,49</i>	<i>3,49</i>	<i>+ 0 %</i>
<i>dont BSPP</i>	<i>60,43</i>	<i>66,42</i>	<i>+ 9,91 %</i>
Interventions	12,40	12,40	+ 0 %
Investissement (CP)	57,32	117,22	+ 104,5 %
<i>Titre V</i>	<i>57,35</i>	<i>72,22</i>	<i>+ 25,92 %</i>
<i>(dont immobilier)</i>	<i>3,05</i>	<i>2,80</i>	<i>- 8,2 %</i>
<i>(dont maintenance des aéronefs)</i>	<i>33,84</i>	<i>52,77</i>	<i>+ 55,9 %</i>
<i>(dont acquisitions d'aéronefs)</i>	<i>20,28</i>	<i>13,76</i>	<i>- 32,1 %</i>
<i>(dont matériels techniques)</i>	<i>0,00</i>	<i>2,59</i>	<i>ns</i>
<i>(dont transmissions)</i>	<i>0,15</i>	<i>0,30</i>	<i>+ 100 %</i>
<i>Titre VI (SDIS)</i>	<i>0,00</i>	<i>45,00</i>	<i>ns</i>
Total (DO + CP)	249,16	323,20	+ 29,72 %

La sécurité civile est donc une **priorité** du gouvernement. L'activité intense que connaît la sécurité civile depuis plusieurs années au bénéfice des populations et les attentes toujours plus fortes de nos concitoyens en ce domaine justifient d'ailleurs que des moyens accrus et modernisés lui soient attribués.

Concrètement, les **principaux axes d'action** du ministère en matière de défense et de sécurité civiles consistent :

- d'une part, à « accompagner » l'arrivée des premiers **hélicoptères** EC145 en 2002 et les livraisons qui interviendront fin 2002 et au cours de l'année 2003 ;

- d'autre part, à reconnaître davantage les **contraintes particulières** de ses métiers et d'adapter ses moyens de fonctionnement à ses besoins.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Sécurité civile »

Le bleu budgétaire distingue **quatre missions** de la défense et de la sécurité civiles : assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement ; lutter contre les feux de forêt ; assurer le soutien général des services ; assurer un soutien financier aux acteurs locaux.

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial ne peut que se montrer dubitatif devant l'énoncé de ces missions, dès lors notamment que la seconde devrait faire partie intégrante de la première et que la troisième semble superflue.

Quoique en **progrès**, le détail de chacune de ces missions et les indicateurs qui y sont associés n'apportent en outre toujours guère plus de satisfaction. Sans contester l'intérêt de ces statistiques, votre rapporteur spécial considère que ces indicateurs sont **peu indicatifs** de la performance des services de la sécurité civile, et sont encore loin des indicateurs de performance au sens de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. En effet, ils sont trop nombreux, ne couvrent pas toutes les missions de la défense et de la sécurité civiles, mesurent plus une activité qu'une performance (sauf peut-être en matière de feux de forêt et de disponibilité des aéronefs), servent pour certains plusieurs objectifs, et ne permettent aucunement des comparaisons dans le temps (par exemple, les évolutions du pourcentage de feux traités par des moyens aériens et du coût d'une heure de vol d'entraînement dépendent respectivement du nombre de départs de feux et de la transformation de la nature du parc d'aéronefs). Il reste donc certainement un travail approfondi à mener d'ici à 2005 afin de distinguer plus clairement les objectifs précis et indicateurs de performance qui constitueront le cœur du futur cadre budgétaire.

Objectifs, indicateurs et résultats de la défense et de la sécurité civiles

Objectif	Indicateur	Résultats 2001
Adapter par nature de risque les moyens au secours	Coût moyen d'une personne secourue par hélicoptère	853 euros
	Nombre de personnes secourues par appareil opérationnel	368
	Taux annuel de disponibilité des appareils par base	96 %
	Taux annuel de disponibilité des appareils du parc total	66 %
Prévenir les attentats	Neutralisation d'engins/nombre d'opérations totales	5.903 / 2.547
	Neutralisation d'engins dans le cadre des voyages officiels	804 / 265
Réduire le nombre d'hectares parcourus par les feux	% de feux traités par les moyens aériens sur l'année en zone sud	29 %
	% de feux traités par les moyens aériens l'été en zone sud	33 %
	% d'heures d'avions consacrées au guet armé aérien réalisées en zone sud	35 %
Réduire les délais d'intervention sur zone de départ de feu	% d'heures avions en guet armée aérien	35 %
	% de feux traités en zone sud < 5ha	92 %
	% de feux traités en zone sud l'été < 5ha	91 %
	Prévention opérationnelle pour zone sud en hommes / jour (sapeurs-pompiers)	8.850
	Prévention opérationnelle pour zone sud en hommes / jour (UIISC)	14.930
	% des départs de feux traités en zone sud par les détachements avancés	13 %
Assurer une allocation optimale des ressources, en maîtrisant les coûts induits par l'activité de formation	Coût de la formation d'un personnel navigant du GHSC	13.536 euros
	Coût des stages	438.879 euros
	Coût d'une heure de vol d'instruction et d'entraînement	1.029 euros
	Coût total de formation	2.057.496 euros

Source : bleu budgétaire

2. L'évolution des effectifs

a) Les emplois budgétaires

En 2003, les emplois budgétaires de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) devraient s'élever à 1987, soit **37 emplois supplémentaires** (+ 1,90 %), par rapport à 2002.

Une première tranche de **18 créations d'emplois** (11 pilotes et 7 mécaniciens) viendrait ainsi renforcer en 2003 les effectifs en fonction au groupement des **moyens aériens** (GMA). Les bases de Guadeloupe et de Besançon bénéficieront ainsi de 5 pilotes et 5 mécaniciens sauveteurs secouristes (MSS), tandis que 6 pilotes et 2 MSS seront affectés au centre d'instruction et au pilotage des nouveaux hélicoptères de type EC 145.

Afin de permettre le remplacement par des contractuels des personnels mis à disposition par la police nationale, des transformations d'emplois sont par ailleurs prévues. Grâce à ces transformations, la capacité d'emploi de la sécurité civile augmenterait de 22 emplois budgétaires (11 pilotes et 11 MSS).

Le taux d'encadrement des unités d'information et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) se verrait en outre renforcé cette année encore, grâce à la transformation de 30 postes de « VDAT » (10 sapeurs 1^{ère} classe, 10 caporaux et 10 caporaux-chefs) en 30 postes d'engagés volontaires (EVAT) des grades correspondants. Cette disposition rendrait en outre la carrière de ces personnels plus attractive.

La DDSC pourrait également recruter 5 officiers et 1 sous-officier de sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires sur sa dotation.

Enfin, compte tenu du moratoire sur le recrutement des ouvriers d'Etat et de la vacance de 3 emplois de ce type à la DDSC, une autre transformation d'emplois est prévue au projet de loi de finances 2003 : 3 emplois budgétaires d'ouvriers d'Etat seraient supprimés et remplacés par 3 emplois d'ouvriers professionnels inscrits sur l'agrégat « *Administration générale* ». Cette mesure permettrait l'embauche de personnels pour renforcer les effectifs de mécaniciens affectés dans les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).

Au total, les 1987 emplois budgétaires de la sécurité civile se décomposeraient en 2003 comme suit :

- 1.490 militaires des états-majors et des unités d'information et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) ;
- 324 techniciens et personnels navigants ;
- 173 ouvriers.

b) Les emplois réels

Il convient toutefois d'observer que les emplois réels de la direction de la défense et de la sécurité civiles sont toujours sensiblement supérieurs à ces emplois budgétaires en raison de l'existence **d'emplois mis à disposition de la DDSC**, au nombre de **525 en 2002**, dont 253 policiers, 180 personnels administratifs des autres agrégats du ministère de l'intérieur, 47 sapeurs-pompiers territoriaux, 2 fonctionnaires territoriaux, 39 militaires de la BSPP, 2 agents d'EDF, 1 fonctionnaire européen et 1 contractuel du ministère de l'équipement.

Au total, les **emplois réels** de la DDSC (hors Sapeurs-pompiers de Paris) s'élevaient ainsi à **2.475 en 2002**.

Leur répartition fonctionnelle et géographique est retracée dans le tableau ci-après.

Répartition fonctionnelle des emplois réels de la sécurité civile

	2002	2001	2000	1999	1998	1997
ASNIERES	335	343	335	345	363	387
Ecoles de formation (*) (Nainville, Chaptal jusqu'en 1999, Valabre)	30	32	58	76	115	118
Etablissement de soutien opérationnel et logistique (ESOL)	116	120	119	119	124	121
Centres de déminage	159	164	155	152	148	142
Base de Marignane	140	137	142	141	141	142
Bases hélicoptères	235	226	218	218	204	202
Etats-majors de zone (EMZ)	87	55	58	54	55	54
UIISC	1.369	1.397	1.527	1.554	1.671	1.681
Mis à disposition	4	6	7	18	13	19
TOTAL	2.475	2.480	2.619	2.677	2.834	2.866

Source : MISILL

c) Les besoins nouveaux du service de déminage

Le service du déminage doit désormais faire face à des tâches nouvelles et s'adapter à la mise en oeuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail - ARTT. Que ce soit pour la lutte antiterroriste, le tri des munitions et la destruction des munitions toxiques, la mise en sécurité des sites de stockage des munitions chimiques, l'évolution des procédures de destruction des munitions et le traitement du chantier TGV Est et des sites pollués, ces missions nouvelles nécessiteront d'adapter les effectifs de démineurs.

Les premières estimations font ainsi apparaître un besoin de **45 démineurs** supplémentaires d'ici à 2005.

Cependant, leur **recrutement** pourrait être rendu plus difficile du fait du tarissement des recrutements de fonctionnaires à statut de policiers par la filière 70-2 réservée aux militaires, ce qui appelle à une réflexion sur de nouveaux modes de recrutements et de formation.

3. Les mesures catégorielles

Outre les mesures de transformation d'emplois exposées précédemment, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit des **mesures catégorielles** à hauteur de **5,34 millions d'euros**, dont 2,29 millions sur les crédits de l'article 30. du chapitre 36-51 relatif à la participation de l'Etat aux dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) :

- la seconde tranche de revalorisation du régime indemnitaire des **démineurs** de la sécurité civile serait mise en oeuvre en 2003, ce qui se traduirait par l'augmentation de 0,76 million d'euros de la dotation budgétaire correspondant à l'indemnité de danger ;

- afin de conserver un caractère attractif aux fonctions spécifiques d'encadrement des personnels navigants, un abondement de 0,04 million d'euros serait réalisé en gestion à leur profit. Cette mesure serait accompagnée de la suppression des congés récupérateurs des personnels concernés, permettant ainsi d'accroître la capacité opérationnelle du groupement des moyens aériens ;

- par ailleurs, les **personnels navigants** du groupement hélicoptère de la sécurité civile et les démineurs bénéficieraient d'une dotation de 0,68 million d'euros destinée à rémunérer les astreintes et interventions, ce qui contribuerait à résoudre les difficultés de disponibilité entraînées par l'application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Ces premières mesures constituent une première réponse aux difficultés

persistantes soulignées l'an passé par votre rapporteur spécial résultant de l'accumulation des retards de congés des personnels navigants¹ ;

- enfin, les mesures de **revalorisation de la condition militaire** décidées en 2002 par le ministre de la défense seront inscrites au budget 2003 de la DDSC et de la brigade des **sapeurs-pompiers** de Paris, pour ce qui concerne les personnels militaires qui y sont affectés. Le complément spécial pour charges militaires de sécurité (CSCMS), l'indemnité pour charges militaires, l'indemnité pour service en campagne et plusieurs primes de qualification seront revalorisées (pour un coût total de 0,66 million d'euros). Les crédits correspondant à la **nouvelle indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires** (TAOPC) instaurée en 2002 sont également prévus dans le projet de budget pour 2003 (à hauteur de 1,01 million d'euros calculés sur la base de 8 jours par an pour les militaires des unités d'information et d'intervention de la sécurité civile et de 2,29 millions d'euros calculés sur la base de 15 jours par an pour ceux de la BSPP).

4. La progression des crédits de fonctionnement

Le chapitre 34-31 regroupe l'ensemble des **moyens de fonctionnement** de la défense et de la sécurité civiles. Il voit ses moyens **augmenter** de près 0,8 million d'euros, à **32,61 millions d'euros**, soit une hausse de **2,4 %**.

Ces moyens supplémentaires seront prioritairement affectés au renforcement du groupement des moyens aériens afin d'accompagner l'arrivée des hélicoptères EC 145 (mise à niveau des crédits de fonctionnement des bases hélicoptères, restructuration des bases existantes et ouverture de nouvelles bases, augmentation de la consommation de carburant des EC 145), à l'augmentation des crédits destinés au paiement des redevances de route et des taxes aéroportuaires à la suite des hausses de tarifs de la direction générale de l'aviation civile, au renouvellement des matériels spécialisés d'intervention des unités de la sécurité civile, enfin au financement des coûts de fonctionnement induits par les dispositifs de sécurité des centres de déminage.

¹ *Le paiement des heures supplémentaires étant effectué dans la limite des crédits disponibles, les heures non indemnisées se transforment en congés récupérateurs. Ces heures supplémentaires viennent de ce que les personnels navigants, assujettis aux mêmes horaires que ceux de la fonction publique, ont, en raison de la nature opérationnelle de leurs missions, des contraintes d'emploi du temps causées par l'urgence des interventions (longues journées de travail, horaires distendus ...). En outre, ces personnels sont soumis à des astreintes à domicile. Un tel dispositif génère inévitablement des congés récupérateurs. Ainsi, au 31 décembre 2001, les 82 pilotes d'hélicoptères avaient 138 jours de congés non pris, et les 76 mécaniciens sauveteurs secouristes 156 jours non pris, et au 30 juin 2002 les 84 pilotes d'avions avaient 157 jours non pris et les 3 officiers mécaniciens navigants 171 jours non pris.*

Par ailleurs, l'article 30. du chapitre 37-50 regroupe les crédits affectés à **l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC)**, à hauteur de **3,8 millions d'euros** en 2003, l'établissement disposant toutefois d'un budget total de plus de 9,7 millions d'euros, alimenté, outre la subvention de l'État, par les fonds de concours, une participation du Centre national de la fonction publique territoriale, les ventes de modules de formation, des prestations de services et des recettes diverses, les recettes propres équivalant aux subventions du budget de l'État. L'Institut connaît d'ailleurs un fort développement en raison de la professionnalisation croissante des services d'incendie et de secours.

5. L'avancement des projets informatiques

Les crédits inscrits aux articles 41 (informatique), 42 (transmissions) et 43 (autocommutateurs) du chapitre 34-82 (dépenses d'informatique et de télématique) **baissent** de 0,11 millions d'euros, à 1,05 millions d'euros.

Cependant, les crédits de paiement de l'article 44 du chapitre 57-60 (dépenses d'équipement pour l'informatique, la télématique et les transmissions) **augmentent** à l'inverse de 0,15 millions d'euros, à 0,30 million d'euros.

Quant aux **autorisations de programme**, elles **progressent fortement**, de 0,46 millions d'euros en 2002 à 3,105 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003.

Les principaux **projets** en cours sont le développement d'un système d'information automatisé de gestion de crise dans les préfetures (projet COP), la refonte du réseau de commandement de la sécurité civile (intitulé ROC) et la mise en œuvre du projet RAC (réseau d'alerte cartographique). Les objectifs du projet ROC sont : de disposer d'un système global de transport, de référencement et de synthèse de l'information opérationnelle ; de disposer d'un outil global d'analyse et de prévision ; de fournir au commandement des opérations un outil automatisé ; de fournir un outil automatisé pour les CIRCOSC ; d'automatiser les échanges d'informations avec l'ensemble des SDIS ; d'automatiser le maximum d'échanges avec les autres acteurs partenaires de la sécurité civile. Le projet RAC concerne les relations entre les préfetures et les services départementaux de l'Etat et a pour ambition de définir et mettre en œuvre un référentiel cartographique commun, au niveau départemental, dédié à la crise.

6. Les aides aux victimes

a) Les secours d'extrême urgence

Le chapitre 46-91 décrit les moyens affectés aux secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques. Il est doté de manière un peu « symbolique » de 159.748 euros, étant entendu que ce chapitre est abondé en provenance des charges communes en cas de crise.

Ce chapitre qui bénéficie, outre les crédits budgétaires, de crédits ouverts sur fonds de concours abondé par les contributions publiques ou privées, a été sollicité au cours des neuf premiers mois de 2002 pour les victimes de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, ainsi que pour les victimes des inondations du Territoire de Belfort (décembre 2001), du Pas-de-Calais (février-mars 2002) et du sud-est (septembre 2002).

b) Les indemnités aux victimes d'accidents

Le projet de loi de finances pour 2003 maintient la dotation du chapitre 46-92 « *Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents* » (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive) à son niveau de 2002 et de 2001, soit **9,95 millions d'euros**. Il s'agit de financer ainsi le régime d'indemnisation spécifique aux sapeurs-pompiers volontaires, qui verse des pensions d'invalidité et de réversion, des allocations et des rentes d'invalidité, des rentes de réversion et des pensions forfaitaires d'orphelins.

7. Les efforts en faveur des pompiers

a) La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

Les dotations en faveur de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris **augmentent** dans le projet de loi de finances pour 2003 **de 5,3 millions d'euros**, à 64 millions d'euros.

Outre les mesures catégorielles exposées précédemment (pour 2,29 millions d'euros), cette augmentation résulte de l'effet en année pleine des mesures inscrites dans la loi de finances initiale pour 2002 (pour 1,69 million d'euros) et d'une mesure nouvelle à hauteur de 1,34 million d'euros au titre de la deuxième tranche (prévoyant notamment la création de 125 emplois financée à 25 % par l'Etat) du **plan pluriannuel de modernisation de la BSPP** annoncé en juillet 2001. Cette mesure devrait être selon le ministère complétée par le redéploiement en gestion de 0,51 million d'euros supplémentaires.

Prévu sur six ans (2002-2007), ce plan, qui fait suite à une mission de l'inspection générale de l'administration, est destiné à permettre à la BSPP de prendre en charge la hausse constante de son activité. On constate, en effet, une augmentation continue de la charge opérationnelle de la BSPP depuis 1985 qui, ayant pour origine des facteurs à la fois d'ordre technique, sociologique et juridique sur lesquels la BSPP n'a pas de prise, n'a pu être contenue. Cette pression croissante sur la brigade a conduit à une sollicitation toujours plus importante de ses effectifs et de ses matériels vieillissants avec des conséquences préjudiciables sur la capacité opérationnelle de l'unité, qui se trouve fragilisée, et sur le recrutement et la fidélisation des personnels. Le plan de modernisation devrait se traduire par une augmentation du budget de la BSPP de 73,1 millions d'euros et par la création de 750 emplois de militaires, dont 480 pour le secours aux victimes et au soutien logistique.

Le plan de modernisation de la BSPP

Le constat établi sur l'état de la BSPP justifie pleinement de mettre à sa disposition de nouveaux moyens, aussi bien en termes de ressources humaines que de matériels, afin de répondre à deux grands objectifs: assurer pleinement l'ensemble des missions fixées par le décret n° 2000-1162 du 28 novembre 2000 relatif aux missions et à l'organisation de la BSPP, d'une part ; améliorer la condition du personnel, d'autre part.

Le plan de modernisation élaboré pour la BSPP (2002-2007) répond à ce constat. Il vise à remettre à niveau les moyens dont elle dispose pour lui permettre à la fois de garantir sa capacité opérationnelle au profit de la sécurité des Parisiens et des habitants des départements de la petite couronne, et de prendre en compte les évolutions à venir dans les domaines relevant de ses compétences. L'effort proposé se traduirait sur une période allant de 2002 à 2007 par le renforcement des effectifs, l'augmentation des capacités d'hébergement, lesquelles participeraient également à l'amélioration de la condition des personnels, la rénovation des matériels et des moyens logistiques afin de combler le retard technologique pris.

Le renforcement des effectifs

La couverture des insuffisances relevées par l'inspection générale de l'administration conduirait à la création de 750 postes budgétaires supplémentaires (20 officiers, 144 sous-officiers et 586 militaires du rang), ce qui représenterait une augmentation de 11 % des effectifs à étaler sur six ans, soit la création de 125 postes par an à compter de 2002 et jusqu'en 2007. Ces créations de postes visent à assurer pleinement l'ensemble des missions fixées par le décret précité (216 sous-officiers et militaires du rang pour armer en permanence les 48 premiers secours relevage de la brigade et ainsi assurer la permanence de la couverture opérationnelle en matière de secours à victimes). Pour compléter le dispositif de la brigade en matière de secours à victimes, il faudrait également recruter 216 sous-officiers et militaires du rang afin d'armer 24 premiers secours relevage supplémentaires (PSR) à acquérir. Au total, 432 sous-officiers et militaires du rang supplémentaires et 24 PSR permettraient d'assurer ce volet du plan. De plus l'accroissement du soutien technique imposé par une utilisation intensive des engins et matériels conduit à recruter 46 sous-officiers et militaires du rang supplémentaires qui seront répartis dans les compagnies d'incendie (où ces effectifs avaient été prélevés). Enfin, pour améliorer le taux d'encadrement de la brigade, particulièrement faible en comparaison avec celui de l'armée de terre (3,42 % pour les officiers au lieu de 12 %, 22 % au total - sous-officiers compris - au lieu de 48 %), le plan de modernisation prévoit le recrutement de 20 officiers supplémentaires.

Par ailleurs, ces créations de postes permettraient d'améliorer la condition du personnel au moment où celle-ci connaît des avancées significatives dans toutes les catégories de la population active. Il s'agit ainsi de recruter 252 sapeurs-pompiers, ce qui représente 5 % de l'effectif total des groupements d'incendie pour permettre de réduire le service annuel de gardes de ces unités de 150 à 140. Cette baisse de 5 % du régime de gardes permettrait de mieux assurer la formation professionnelle permanente (mise à mal par des départs de secours incessants) et de favoriser le recrutement et la fidélisation des personnels.

L'augmentation des capacités d'hébergement

La création de ces 750 postes budgétaires supplémentaires associée à une politique de fidélisation (rendue indispensable par la professionnalisation) conduisent à évaluer le besoin en hébergement supplémentaire à 431 logements familiaux en ville (droits à bail) et à 250 places en chambrée suivant la réglementation militaire en vigueur. Si cette demande était satisfaite, 31% de l'effectif de la brigade serait logé (en comparaison 35% des sapeurs-pompiers professionnels sont logés en centre de secours, le reste est hébergé les jours de garde).

La rénovation des matériels et des moyens logistiques

Le budget de la brigade ne permettait pas, depuis de nombreuses années, de consacrer à l'investissement des sommes suffisantes pour éviter le vieillissement du parc d'engins et de matériels. L'entretien de ce parc et du matériel pâtissait d'un âge ayant dépassé la durée de vie théorique. Cela provoquait un retard technologique important (caméras thermiques, vestes d'intervention en textile, système d'information géographique numérisé...), pénalisait les capacités d'intervention de la brigade (jusqu'alors innovatrice) et empêchait le renforcement des mesures de protection de ses sapeurs-pompiers.

Le coût du plan de modernisation

Le coût global du plan s'élève à 73,08 millions d'euros. Les dépenses donnant lieu à participation de l'Etat (à hauteur de 25 %) s'établissent à 57,84 millions d'euros, l'acquisition des locaux d'hébergement estimé à 15,24 millions d'euros, avant arbitrage des collectivités, étant financé par la ville de Paris, les départements et les communes de la petite couronne. Le programme, hors achats immobiliers, se décompose en 27,35 millions d'euros de dépenses pérennes (personnel, immobilier locatif, entretien et fonctionnement) et 39,49 millions d'euros de dépenses non immédiatement renouvelables (matériels pour 22,9 millions d'euros et Acropol pour 7,6 millions d'euros).

Au total, compte tenu des dotations des collectivités locales, qui supportent intégralement l'investissement immobilier et participent largement au fonctionnement de la BSPP, son budget prévisionnel pour 2003 s'établirait comme suit :

Budget prévisionnel de la BSPP

(en millions d'euros)

	2002	2003
Rémunérations et charges sociales	192,223	208,021
Charges accessoires de personnel	9,417	9,817
Dépenses de fonctionnement	24,540	26,041
Incidence du produit des recettes	- 0,675	- 0,675
Investissement autofinancé	8,396	12,481
Investissement immobilier	19,463	38,527
Total	253,364	294,212

Source : MISILL

La **progression des dépenses** de la BSPP en 2003 (soit +16,1 %) résulterait de l'extension en année pleine¹ de la première tranche du plan de modernisation (pour 1,145 million d'euros) ; de la consolidation de la mesure de revalorisation des traitements des médecins civils exerçant leurs fonctions à la BSPP (pour 0,0637 million d'euros) ; des mesures salariales, en particulier l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique et l'avancement des militaires dans la carrière (pour 3,071 millions d'euros) ; de l'incidence de l'arrêté du 3 mai 2002 pris en application du décret n° 2002-185 du 14 février 2002 relatif à l'attribution au personnel militaire d'une indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires lui-même complété par l'arrêté interministériel du 14 février 2002 fixant le taux journalier de ladite indemnité (pour 8,861 millions d'euros) ; de la consolidation des mesures prises en matière de matériels et produits d'hygiène et de santé utilisés par la BSPP (pour 0,488 millions d'euros) ; de la prise en compte de la 2^{ème} tranche du plan de modernisation dans les mêmes conditions que la première, c'est à dire en n'inscrivant que 75 % des charges de personnel (pour 2,272 millions d'euros) et des frais de fonctionnement (pour 0,836 millions d'euros) ; du programme prévu pour le remplacement sur deux années du réseau radiotéléphonique de la BSPP (à hauteur de 3,811 millions d'euros en 2003) ; d'investissements immobiliers au titre du plan de modernisation (pour 2,54 millions d'euros) ; enfin d'autres projets immobiliers (pour 16,523 millions d'euros).

¹ la première tranche entreprise en 2002, qui s'élevait globalement à 8,390 millions d'euros abstraction faite de la dotation prévue pour l'acquisition d'hébergements collectifs dont le coût inscrit en section d'investissement du budget spécial de la préfecture de police reste à la charge exclusive des collectivités qui concourent à son financement (2,541 millions d'euros), avait été limitée, dans le cadre de la loi de finances pour 2002, à 7,245 millions d'euros pour tenir compte des délais nécessaires au recrutement des 125 premiers militaires, d'une part, et de la date de mise en service des matériels acquis dans le cadre de ce plan, d'autre part.

Au total, les **effectifs de la BSPP** pourraient donc s'élever à 7.090 en 2003, contre **6.965 en 2002**. On peut toutefois rappeler qu'en l'an 2002, 467 militaires de cette unité étaient détachés dans les ministères ou organismes ci-après, pour assurer la sécurité incendie de leurs bâtiments ou de leurs ouvrages. Ces détachements donnent lieu à l'établissement de conventions et au remboursement des dépenses correspondantes.

Les militaires de la BSPP mis à disposition

Organisme	Nombre de mis à disposition
Ministère de l'intérieur	61
<i>dont direction de la défense et de la sécurité civiles</i>	52
<i>dont Nélaton</i>	9
Ministère de la culture	18
<i>dont inspection générale de l'administration</i>	3
<i>dont musée d'Orsay</i>	15
Ministère de la défense	36
<i>dont îlot saint-Germain</i>	11
<i>dont palais de l'Elysée</i>	3
<i>dont direction générale de la sécurité extérieure</i>	2
<i>dont hôtel national des Invalides</i>	20
Ministère de la justice – cour d'appel de Paris	21
Ministère de l'outre-mer	1
Présidence de la République	6
Unité élémentaire spécialisée de Lacq-Artix	50
Commissariat à l'énergie atomique	5
Centre national d'études spatiales (centre spatial guyanais de Kourou)	77
Etablissement public du grand Louvre	48
Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	15
Assemblée nationale	2
Conseil régional d'Île-de-France	1
Bibliothèque nationale de France	69
Unité élémentaire spécialisée de Biscarosse	55
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	1
Électricité de France (production transport)	1

Source : MISILL

b) Les services de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris

Les crédits de l'article 60 du chapitre 36-51 **augmentent** sensiblement dans le projet de loi de finances pour 2003 pour s'établir à 2,37 millions d'euros, contre 1,69 million d'euros en 2002.

Ces crédits représentent la participation de l'État aux dépenses de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris. Il s'agit du service interdépartemental de la protection civile et du service technique d'inspection des installations classées. L'État finance ces services à hauteur de 40 %, la ville de Paris prenant en charge le solde.

c) Les subventions de fonctionnement aux SDIS

Les crédits demandés pour le chapitre d'intervention 41-31 (subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours) diminuent légèrement, à 2,89 millions d'euros, contre 2,90 millions d'euros en 2002.

Les crédits de cet article ont deux objectifs principaux : contribuer au financement de la campagne estivale contre les feux de forêt, d'une part, soutenir l'action des associations de défense et de sécurité civiles au profit d'opérations d'intérêt général (œuvre des pupilles orphelins des sapeurs - pompiers, fédération nationale de protection civile, etc.), d'autre part.

d) Les aides à l'investissement des SDIS

L'article 24 de la loi n°99-1126 du 28 décembre 1999 avait prévu, en raison de l'augmentation des dépenses d'investissement des SDIS en application de la loi du 3 mai 1996, que les SDIS percevaient **en 2000, 2001 et 2002**, une **majoration exceptionnelle** de la dotation globale d'équipement des départements à laquelle ils sont éligibles.

Au titre de leurs dépenses réelles d'investissement, les SDIS ont donc bénéficié pendant trois ans d'une majoration exceptionnelle annuelle de 45,7 millions d'euros, sur laquelle devait être imputé le déficit de l'année précédente, et à laquelle se sont ajoutés 7,6 millions d'euros correspondant à la fraction principale de la DGE des départements à laquelle les SDIS étaient éligibles.

Cette majoration était financée à hauteur de 15,2 millions d'euros par la DGE des communes, compte tenu du transfert de la compétence incendie et secours opéré par ces collectivités vers les SDIS et à hauteur de 30,5 millions d'euros par redéploiement de reliquats de gestion de la DGE.

En 2000, le taux de concours de la majoration s'est élevé à 19,17 %, pour des dépenses d'investissement des SDIS de 263,08 millions d'euros, les sommes versées au titre de la majoration dépassant ainsi de 4,148 millions d'euros l'enveloppe initialement prévue. Ce déficit fut été imputé sur l'exercice 2001, le taux de concours ne s'élevant donc cette année qu'à 15,73%. Cependant, les dépenses d'investissements des SDIS pendant cet exercice ont encore connu une augmentation de 51% en 2001 par rapport à l'an 2000, si bien que les crédits mis en répartition pour l'exercice 2001 au

titre de la majoration ont excédé l'enveloppe prévue de 21,47 millions d'euros. Ce nouveau déficit a été imputé sur l'exercice 2002. De ce fait, les crédits à répartir pour 2002 ne s'élèvent plus qu'à 24,262 millions d'euros, correspondant à un taux de concours de 6%.

L'année 2002 marquait le terme fixé par la loi pour l'attribution de la majoration exceptionnelle. Mais il est indispensable de reconduire un dispositif de soutien à l'investissement des SDIS, compte tenu de leurs besoins en équipements.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales demande pour ce faire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003 des crédits à hauteur de **45 millions d'euros** sur une ligne budgétaire créée à cet effet (chapitre 67-50 article 80) pour l'appui aux dépenses d'équipements et aux investissements des services départementaux d'incendie et de secours.

Les modalités de fonctionnement de ce « *fonds d'aide à l'investissement des SDIS* » font l'objet de **l'article 72 rattaché** du présent projet de loi de finances, analysé par notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation.

8. Les crédits pour dépenses immobilières

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une baisse de 0,25 million d'euros, à 2,80 millions d'euros, des crédits de paiement de l'article 41 « *sécurité civile* » du chapitre 57-40 « *équipement immobilier du ministère de l'Intérieur* », mais une progression sensible des autorisations de programme de ce même chapitre, à 5,6 millions d'euros, contre 4,57 millions en 2002.

Ces crédits sont destinés à financer la poursuite des travaux de sécurisation des sites de déminage de Vimy et Vimy étendu, et de Laon-Montbérault, ainsi que des opérations d'aménagement des soutes à munitions des centres de Caen et de Lyon-Fort de Corbas.

Sont également programmées l'aménagement du nouveau site de stockage de munitions prévu à Ressaincourt, la réimplantation sur de nouveaux sites des centres de déminage de Châlons-en-Champagne, Metz et Bordeaux et la restructuration des bases hélicoptère de Pau et de Granville.

De manière plus générale, on peut rappeler que le patrimoine immobilier de la sécurité civile représente une surface bâtie de l'ordre de 340.000 m² et se compose d'ouvrages très divers répartis sur le territoire sur plus d'une centaine de sites (ateliers, soutes de stockage, locaux tertiaires, bases d'avions et bases hélicoptères, etc.), et que la **politique immobilière** de la sécurité civile s'inscrit selon trois axes principaux :

- la modernisation et la mise aux normes des sites de déminage (zone vie, zone de stockage et destruction) ;

- l'arrivée des nouveaux appareils EC 145, ce qui conduit à remettre aux normes des hangars existants dont certains, doivent être entièrement reconstruits afin d'accueillir cette nouvelle génération d'hélicoptères, qui sont plus grands ;

- la restructuration et la mise aux normes des équipements existants des UIISC, dans le cadre de la professionnalisation militaire, ainsi que divers autres travaux : restauration, stockage des matériels spécialisés, restauration et infirmerie.

A moyen terme, le dossier le plus lourd sera celui de la **future école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers** (ENSOSP), implantée à **Aix Les Milles** sur décision du 27 juillet 2002 du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Cet établissement devrait en effet regrouper à l'horizon 2006 un pôle d'enseignement (enseignement théorique, Centre de Secours Ecole, installations sportives) et d'hébergement (logement et restauration) sur la base d'Aix Les Milles pour une surface totale de 27.000 m², auquel serait associé un plateau technique de 20 ha sur le plateau de Velaux, permettant la simulation des sinistres pour des entraînements en grandeur réelle.

La maîtrise d'ouvrage de cette opération, d'un coût total évalué à ce jour à **67 millions d'euros** sera confiée au département des Bouches du Rhône. Les collectivités locales participeraient à hauteur de 42 millions d'euros, le solde étant financé sous forme de loyers payés par l'établissement public en charge de l'exploitation du site.

La délocalisation de l'ENSOSP devrait progressivement en puissance à partir de septembre 2003 par la réalisation, sur ce site, de sessions de formation «chef de site et chef de colonne», pour atteindre une capacité effective de 70 000 journées-stagiaires en 2006.

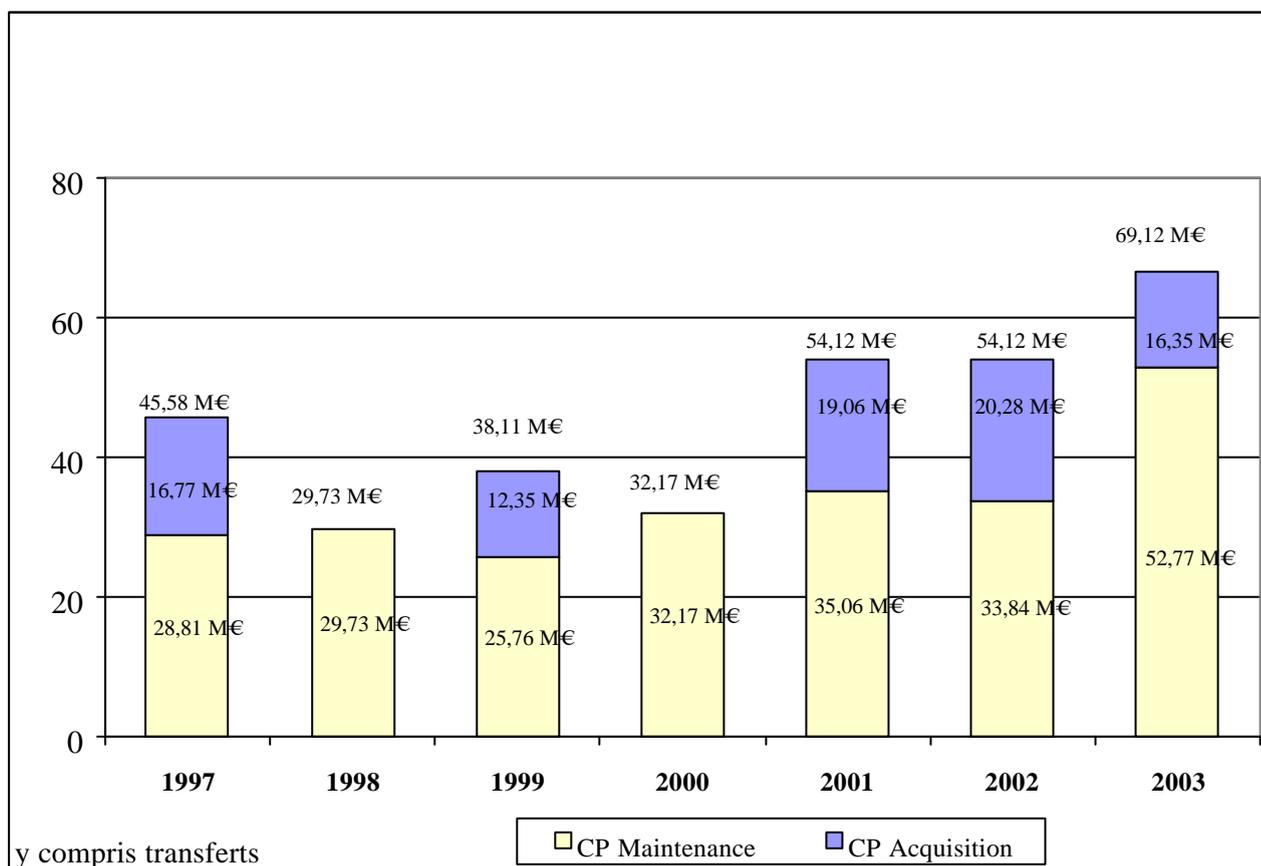
9. L'accélération des crédits pour dépenses de matériels

Les dépenses d'équipement de la sécurité civile sont détaillées dans trois lignes budgétaires figurant au chapitre 57-50 «*équipement matériel*». Ces dépenses **progressent** au total de **25,9 % en crédits de paiement**, à **72,22 millions d'euros**, et de 53,0 % en autorisations de programmes, à 65,995 millions d'euros.

Crédits pour la flotte aérienne de la sécurité civile

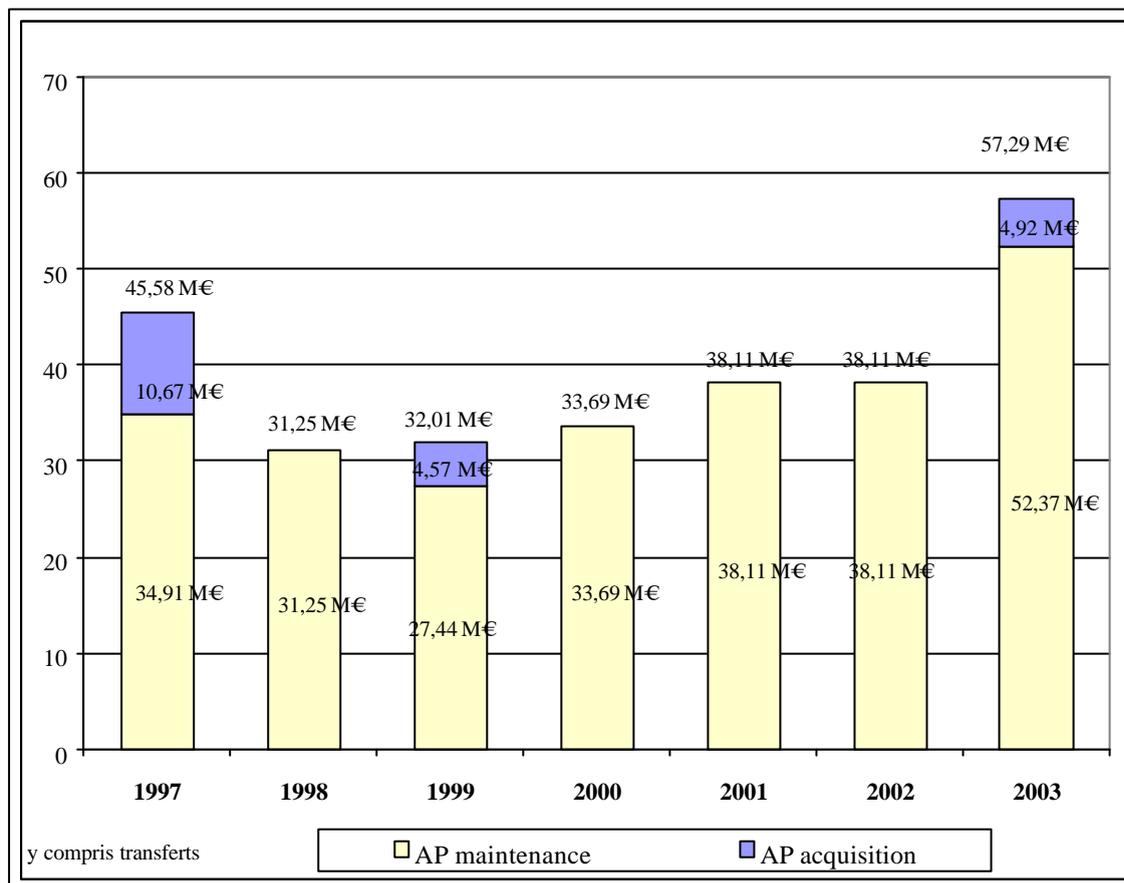
Dépenses ordinaires/Crédits de paiement

(en millions d'euros)



Crédits pour la flotte aérienne de la sécurité civile
Autorisations de programme

(en millions d'euros)



En premier lieu, le projet de loi de finances pour 2003 demande 2,59 millions d'euros de crédits pour l'article 41 «*matériels techniques des services opérationnels* » qui n'avait pas été doté en 2002.

En second lieu, le projet de loi de finances pour 2003 demande 13,76 millions d'euros de crédits de paiement (contre 20,27 millions d'euros en 2002) et 2,33 millions d'euros d'autorisations de programmes (contre 0 en 2002), pour le **programme d'achat des hélicoptères EC 145**¹.

32 de ces hélicoptères ont été commandés en juillet 1998. Les trois premiers appareils auront été livrés en juillet 2002, soit avec 2 ½ ans de retard par rapport au calendrier initial. Au total, 10 appareils devraient être livrés au cours de l'année 2002 (contre 15 prévus un an auparavant), et 20 d'ici la fin de 2003.

¹ Auparavant dénommés BK 117 C2

Les crédits complémentaires nécessaires au paiement des dépenses afférentes à la livraison des EC 145 pourraient faire l'objet de nouvelles demandes de crédits en lois de finances rectificatives, en fonction de l'avancée concrète du programme de livraison des appareils.

Ces livraisons permettront de remédier en partie au **vieillessement** préoccupant de la flotte.

Age moyen des différents aéronefs à la fin 2001

	Quantité	Age horaire(*)	Age calendaire
CL 415	11	1.947	6 ans et 7 mois
Tracker turbines	11	11.206	42 ans et 9 mois ¹
Tracker pistons	1	7.836	43 ans
Fokker 27	2	40.687	30 ans et 10 mois
King 200	3	7.339	16 ans et 10 mois ans ²
Alouette III	25	10.692	31 ans
Ecureuil B2	4	3.978	13 ans
Ecureuil B	1	5.450	24 ans
Dauphin	3	5.723	22 ans ³

(*) Heures de vol effectuées

Source : ministère de l'Intérieur

Enfin, l'article 44, qui concerne quant à lui la maintenance des aéronefs verrait ses **crédits de paiement augmenter de 18,92 millions d'euros**, à **52,76 millions d'euros**, et ses autorisations de programmes augmenter également de 14,26 millions d'euros, à 52,34 millions d'euros.

¹ Ces avions ont toutefois été « reconstruits » lors de leur remotorisation entre 1989 et 2000. Leur vieillissement calendaire est de 8 ans depuis leur remotorisation.

² Le troisième de ces avions a été acheté en juillet 2001.

³ Ces appareils, acquis d'occasion en provenance des gardes-côtes des Etats-Unis, disposent d'équipements spécifiques et posent des problèmes de réparation et de réapprovisionnement. Ils devraient être retirés du service en 2003.

Cette augmentation résulte notamment de ce que le montant du nouveau marché de maintenance passé avec la société AOMI en septembre 2001 s'est révélé beaucoup plus important que celui résultant du précédent marché.

L'organisation de la maintenance des aéronefs de la sécurité sociale

Hélicoptères

Le groupement des hélicoptères de la sécurité civile assure la totalité des opérations de mise en oeuvre ainsi que certaines opérations de maintenance au niveau des bases hélicoptères et du centre technique de Nîmes. Les autres opérations de maintenance, et en particulier la totalité des visites d'entretien majeur des Alouette III ainsi que les visites annuelles Dauphin et les réparations des sous-ensembles et équipements sont assurées par des sociétés aéronautiques, au travers de marchés négociés par le service des programmes aéronautiques de la délégation générale pour l'armement. L'arrivée des nouveaux appareils EC 145 ne devrait pas modifier cette organisation, les visites d'entretien périodiques devant être réalisées en priorité au niveau du centre de maintenance.

Avions

La totalité du soutien technique (mise en oeuvre, maintenance, modifications...) de la flotte des avions de la sécurité civile est assurée depuis le 1er octobre 1998 par la société AOM Industries, titulaire du marché de maintenance dont le renouvellement lui a été notifié le 28 septembre 2001 pour une durée de trois années et un début d'exécution le 1er octobre 2001.

Le titulaire assure la mise en oeuvre, la maintenance et les modifications de la flotte des avions de la DDSC pour un montant maximum de 112,64 millions d'euros TTC. Le marché comprend 2 types de prestations :

- des prestations forfaitaires comprenant le soutien technique et logistique, les opérations de piste, de mise en oeuvre et de maintenance tous niveaux des avions (montant total sur trois ans de 98,9 millions d'euros TTC) ;
- toutes prestations supplémentaires non prévues au titre des prestations de type 1 et nécessaires à la mise en oeuvre et au maintien en condition opérationnelle des avions (montant total sur trois ans de 13,7 millions d'euros TTC).

Source : MISILL.

B. LA POLICE NATIONALE : 5,45 MILLIARDS D'EUROS

Les crédits demandés pour la police nationale dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à **5,45 milliards d'euros**, soit une **progression de 5,83 %** par rapport à 2002.

Budget de la police nationale

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution
Personnels¹	4.336,82	4.503,15	+ 3,84 %
<i>dont rémunérations</i>	<i>3.973,08</i>	<i>4.129,30</i>	<i>+ 3,93 %</i>
<i>dont prestations et cotisations sociales</i>	<i>363,74</i>	<i>373,85</i>	<i>+ 2,78 %</i>
<i>Emplois budgétaires²</i>	<i>132.104</i>	<i>133.913</i>	<i>+ 1,37 %</i>
Fonctionnement	659,51	712,83	+ 8,08 %
<i>dont moyens des services</i>	<i>606,70</i>	<i>654,80</i>	<i>+ 7,93 %</i>
<i>dont informatique</i>	<i>36,35</i>	<i>41,32</i>	<i>+ 13,69 %</i>
<i>dont budget spécial de la préfecture de police</i>	<i>10,19</i>	<i>10,26</i>	<i>+ 0,69 %</i>
<i>dont IHESI</i>	<i>1,58</i>	<i>1,58</i>	<i>+ 0 %</i>
<i>dont subventions à divers organismes</i>	<i>4,70</i>	<i>4,87</i>	<i>+ 3,62 %</i>
Investissement (CP)	153,06	233,68	+ 52,7 %
<i>(dont logement et immobilier)</i>	<i>76,99</i>	<i>142,99</i>	<i>+ 85,7 %</i>
<i>(dont parc de véhicules lourds)</i>	<i>9,91</i>	<i>14,91</i>	<i>+ 50,5 %</i>
<i>(dont transmissions)</i>	<i>66,16</i>	<i>75,78</i>	<i>+ 14,5 %</i>
Total (DO + CP)	5.149,39	5.449,36	+ 5,83 %

¹ Y compris rémunérations des adjoints de sécurité.

² Hors adjoints de sécurité.

Cette **augmentation de 301 millions d'euros** vise notamment à mettre en œuvre la première tranche de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), et se répartit pour l'essentiel entre :

- la création de **1.829 emplois supplémentaires** pour un coût de 50,2 millions d'euros en 2003 ;
- des **mesures catégorielles** à hauteur de 110 millions d'euros ;
- l'accroissement à hauteur de 45 millions d'euros des moyens de **fonctionnement** ;
- l'accélération à hauteur de 95 millions d'euros de crédits de paiement des efforts **d'équipement**.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat « Police nationale »

Les missions, les objectifs et les indicateurs de résultat de la police nationale sont profondément **remaniés** dans le projet de loi de finances pour 2003.

Les objectifs, indicateurs et résultats communs à l'ensemble des composantes de l'agrégat « *Police nationale* » sont retracés dans le tableau ci-après.

Objectifs, indicateurs et résultats communs à l'ensemble des composantes de l'agrégat
« Police nationale »

Objectif	Indicateur	Résultats 2001
Renforcer l'efficacité de la lutte contre la délinquance	Ensemble des crimes et délits constatés par la police	2.973.207
	Taux de délinquance pour 1.000 habitants	97,53
	Nombre de mineurs mis en cause	129.893
	Part des mineurs dans le total des mis en cause	21,82 %
	Nombre de crimes et délits élucidés	662.149
	Taux global d'élucidation	22,27 %
	Nombre de personnes mises en causes	595.174

Restaurer l'autorité de la police	Nombre de policiers victimes de violences (hors préfecture de police)	17.191
	Nombre de locaux de police dégradés	655
	Nombre de véhicules de police dégradés	2.685
Lutter contre la criminalité organisée	Nombre de crimes et délits constatés	22.292
	Nombre de crimes et délits élucidés	14.399
	Taux d'élucidation	64,59 %
	Nombre de mis en cause	12.307
Lutter contre le trafic de drogue	Nombre de faits élucidés	3.356
	Nombre de mis en cause	5.928
Lutter contre l'insécurité routière	Nombre d'élèves sensibilisés à la prévention routière	378.183
	Nombre d'infractions relevées	1.022.416
	Nombre d'heures de contrôle d'alcoolémie (DSCP)	99.535
	Nombre d'heures de contrôle de vitesse (DSCP et CRS)	307.377
	Nombre d'infractions au code de la route par agent (ADS compris)	70
	Taux d'infraction pour alcoolémie	5,21 %

Source : bleu budgétaire

A ces objectifs et à ces indicateurs s'ajoutent 10 objectifs et 51 indicateurs assignés successivement aux services généralistes (Sécurité publique et DPUP de la Préfecture de police de Paris), aux services spécialisés et aux services de soutien et de formation, soit **au total 15 objectifs et plus de 70 indicateurs**, qui appellent *mutatis mutandis* des remarques similaires à celles formulées pour les objectifs et les indicateurs de l'agrégat « *Administration territoriale* ».

Par ailleurs, votre rapporteur spécial regrette parmi ces indicateurs l'absence de résultats d'enquêtes de **victimation**, dont l'intérêt est pourtant bien établi (cf. l'encadré ci-après).

De l'intérêt des enquêtes de victimation

(Extrait de l'audition de M. André-Michel Ventre, secrétaire général du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, par la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs¹)

Je vous présente une photographie de ce que nous, policiers, constatons. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que ce constat demeure - peut-être vais-je vous choquer - pour partie angélique. C'est ce à quoi nous pousse Sebastian Roché puisque, nous dit-il, nous ne connaissons qu'une très faible partie de la réalité de la délinquance des mineurs, car la majorité des mineurs délinquants nous échappent et échappent à notre attention. Sans chercher d'excuses, je ferai devant vous cette constatation : en cette matière comme en d'autres, la perception du réel est très difficile.

Petite digression à ce propos : c'est dans ce domaine que les outils d'investigation et d'évaluation nous sont les plus comptés et je voudrais vous suggérer de peser de toute votre autorité pour imposer à l'Etat l'utilisation d'une technique fort répandue dans les pays tant anglo-saxons que latins - l'Espagne en use, pour son plus grand bien, sans modération -, je veux parler des enquêtes de victimation. Ces formes de sondages permettent en effet d'appréhender, de manière peut-être pas très précise mais en tout cas suffisante, la réalité d'un problème et, surtout, de mesurer les évolutions.

C'est de la méthode plus que des résultats, dont nous supposons depuis longtemps la réalité, que je veux parler ici. Il faut sans cesse vérifier les données objectives d'un problème pour lui apporter une solution pertinente à l'aide de moyens nécessaires et efficaces. De ce point de vue, **l'enquête de victimation est un excellent outil.**

Un exemple concret nous est donné par les Etats-Unis, où le FBI conduit chaque année une enquête de victimation qui a pour vocation de compléter l'étude statistique des faits constatés. Les conclusions de l'enquête menée sur l'année 2000 sont remarquables, surtout pour nous Français. Elles remettent en effet en cause des lieux communs, des idées toutes faites et trop facilement répandues, par exemple sur les conséquences de la répression.

Cette enquête de victimation a montré que les populations et minorités ethniques dites stigmatisées par la répression sont au contraire celles que la répression rassure le plus. Ainsi, le FBI a relevé qu'en 2000 68 % des femmes noires dénonçaient les faits dont elles étaient victimes alors qu'elles n'étaient que 58 % en 1999 et moins de 50 % en 1998 à le faire, ce qui signifie qu'une action de répression menée sur le long terme accroît la confiance des populations défavorisées dans l'Etat.

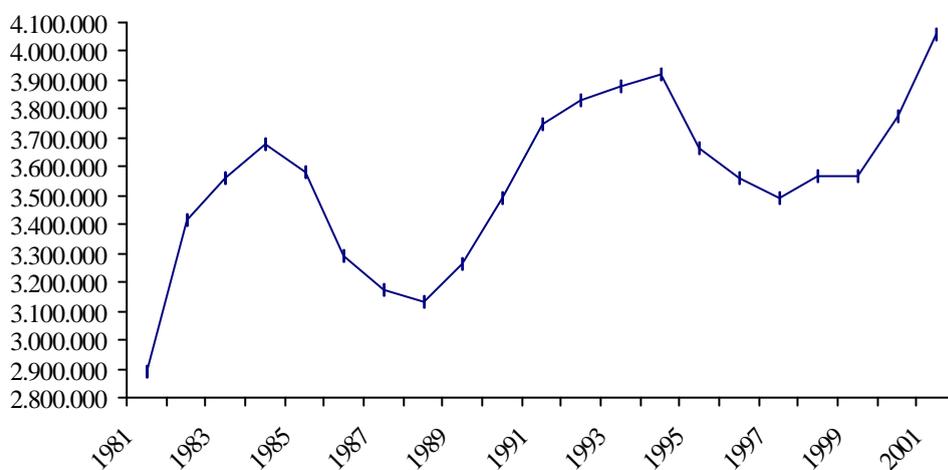
Le *Washington Post*, rapportant les résultats de cette enquête de victimation, écrivait qu'un cercle vertueux, par opposition au cercle vicieux, avait été initié : les populations plus confiantes portent davantage plainte, ce qui donne à la police, qui a connaissance de plus de délits, les chances d'en élucider davantage, ce qui accroît le sentiment de confiance des populations dans son action, ce qui les encourage à toujours plus fréquemment porter plainte, et l'effet boule de neige se poursuit. L'important est de mesurer les choses et de les appréhender. Faute de les avoir appréhendées dans le passé, nous avons souvent erré dans la recherche de solutions efficaces... »

¹ Cf. « *La république en quête de respect, tome II : annexes* », rapport du Sénat n340, 2001-2002.

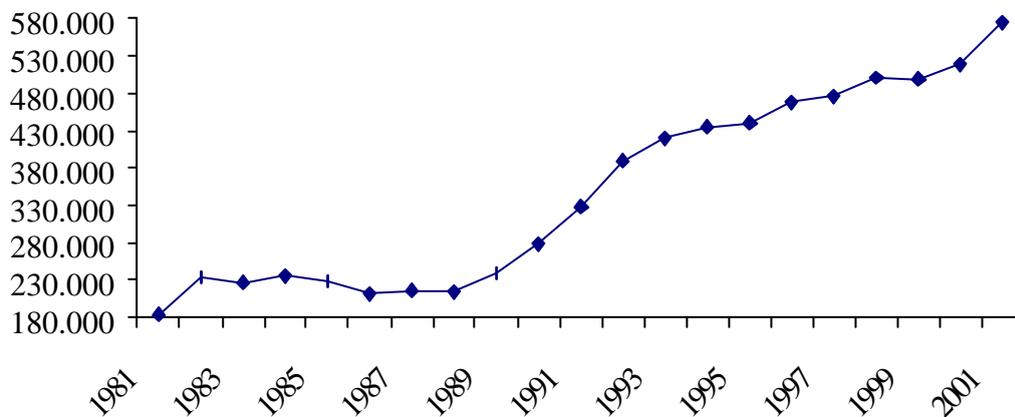
2. Le contexte : l'évolution de la délinquance

Les graphiques et tableaux ci-après retracent l'évolution sur longue période de la délinquance.

Evolution de la criminalité globale



Destructions et dégradations de biens



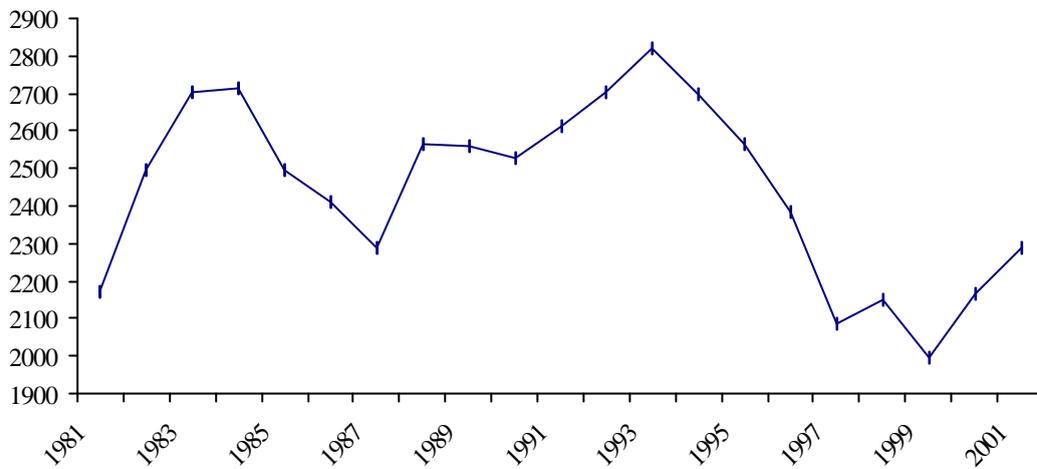
**Evolution de la criminalité globale en France métropolitaine
entre 1960 et 2001**

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total des crimes et délits, dont :	687 766	660 441	1 135 621	1 912 327	2 627 508	3 579 194	3 492 712	3 881 894	3 919 008	3 665 320	3 559 617	3 493 442	3 565 525	3 567 864	3 771 849	4 061 612
Vols (y compris recels)	345 945	423 216	690 899	1 233 186	1 624 547	2 501 934	2 305 600	2 640 417	2 573 074	2 400 644	2 331 000	2 244 301	2 291 404	2 252 528	2 334 696	2 522 346
dont : vols qualifiés (1)	50 770	61 693	115 381	220 438	303 105	492 287	449 865	540 633	542 213	507 897	515 873	487 883	480 204	465 023	480 829	550 578
Infractions économiques et financières	71 893	88 471	250 990	314 100	531 588	681 699	551 810	409 246	440 179	357 104	310 910	295 511	287 415	295 734	352 164	366 028
Crimes et délits contre les personnes	53 272	62 975	77 192	87 738	102 195	117 948	134 352	152 764	175 374	191 180	198 155	214 975	220 948	233 194	254 514	279 610
dont : homicides commis ou tentés	2 705	1 278	1 673	1 576	2 253	2 497	2 526	2 818	2 696	2 563	2 385	2 085	2 150	1 997	2 166	2 289
Les atteintes aux mœurs	10 784	14 140	14 383	15 041	19 505	18 875	22 242	26 569	29 279	29 123	29 628	35 090	33 014	32 490	33 538	35 451
Autres infractions	216 656	85 779	116 540	277 303	369 178	477 613	500 950	679 467	730 381	716 392	719 552	765 655	765 758	786 408	830 475	893 628
dont : destructions et dégradations de biens	4 582	29 408	46 556	80 822	158 800	228 038	278 055	419 961	435 107	440 591	468 515	476 133	500 911	499 473	518 439	574 994

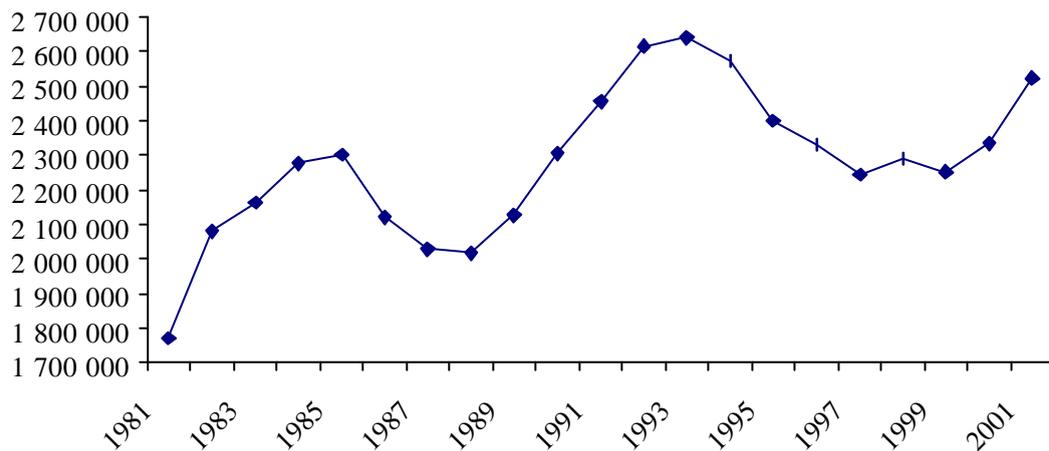
(1) Les vols qualifiés comprennent : les vols à main armée, les vols avec violences sans arme à feu et les cambriolages.

Source : ministère de l'intérieur

Homicides commis ou tentés



Les vols



Comme votre rapporteur spécial l'avait déjà montré dans le cadre de son rapport pour la LOPSI, la progression globale de la délinquance s'est accompagnée au cours des cinq dernières années de mutations inquiétantes :

- en premier lieu, à côté de la traditionnelle délinquance d'appropriation tend à se développer une délinquance violente et gratuite : les chiffres montrent une montée de la violence, tournée vers les personnes, les biens privés et les institutions. Ainsi, par exemple, les vols de téléphones portables et d'autres biens s'accompagnent de plus en plus souvent de violences verbales et de coups et blessures. Les infractions contre les personnes, et en particulier, les coups et blessures volontaires, ainsi que les menaces et chantages ont ainsi connu une progression inquiétante. Or, cette **délinquance, de plus en plus gratuite et violente**, est particulièrement mal

ressentie par nos concitoyens : elle se manifeste souvent de manière profondément humiliante pour ceux qui en sont la victime ;

- en second lieu, les délinquants sont de plus en plus jeunes, et cette évolution est particulièrement inquiétante pour notre pays : **entre 1997 et 2002, le nombre de mineurs mis en cause a augmenté de 14,6 %**, alors que le nombre de personnes majeures mises en cause n'augmentait «que» de 2,5 %. Cette hausse est liée principalement à l'implication croissante de mineurs dans des actes de délinquance de voie publique, c'est-à-dire celle qui est le plus perceptible par nos concitoyens. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs¹, dont le président était notre collègue M. Jean-Pierre Schosteck et le rapporteur notre collègue M. Jean-Claude Carle, a d'ailleurs mis en exergue cinq modifications fondamentales : la progression de la délinquance des mineurs (mesurée par l'identification des mineurs), en nombre, mais également en taux ; le rajeunissement de l'âge d'entrée dans la délinquance ; l'aggravation des actes de délinquance ; le développement d'une délinquance d'exclusion², territorialisée et accompagnée de trafics ; l'explosion des incivilités³ ;

- l'augmentation de la délinquance a plus particulièrement **touché les plus démunis**. Dès 1998, une enquête de l'INSEE soulignait en effet les liens existants entre les dégradations de l'environnement et le sentiment d'insécurité : *« une personne sur cinq, parmi celles ayant déclaré vivre dans des zones où des destructions de biens publics sont fréquentes, a peur de sortir le soir contre un peu plus d'une sur dix parmi les autres »*, ce facteur déterminant d'ailleurs le sentiment d'insécurité autant que l'expérience personnelle du vol et de l'agression⁴. Or, les personnes qui résident dans ces quartiers dégradés n'ont souvent pas les moyens d'habiter ailleurs, et se sentent « piégées » dans un milieu qui les contraint à vivre quotidiennement dans la peur ;

¹ *Délinquance des mineurs – La République en quête de respect, rapport n° 340, 2001-2002.*

² *Cette délinquance d'exclusion a été définie par M. Denis Salas, lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, comme « une délinquance de masse, territorialisée, essentiellement liée à des parcours de désinsertion durable dans lesquels des groupes familiaux tout entiers vivent dans l'illégalité et dans des cultures de survie, dans des modalités de précarité extrêmement importantes les conduisant insensiblement vers la déviance ou vers la délinquance ».*

³ *La notion d'incivilité peut être définie comme un « comportement sans gêne et provocateur, source de perturbation et d'exaspération dans la vie quotidienne des cités. Par exemple, rassemblements au pied de l'immeuble, attitudes menaçantes, bruits dans les halls, déplacements en bande, présence de chiens » (rapport de la mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs remis au Premier ministre le 16 avril 1998 par Christine Lazerges et Jean-Pierre Balduyck), ou encore comme « tout comportement contraire aux règles habituelles de la sociabilité », ou « toutes les manifestations traduisant une dégradation du lien social et ne recevant pas de réponse pénale » (Guide pratique des contrats locaux de sécurité, IHESI, 1998).*

⁴ *Cité dans les Cahiers français n°308 : Etat, société et délinquance, « Les politiques de sécurité : la politique de « tolérance zéro » et ses controverses », Sébastien Roché, p. 76.*

- enfin, la délinquance s'est **diffusée** très largement dans notre pays, et les zones péri-urbaines et rurales sont désormais également touchées par ce phénomène. Ainsi, entre 1997 et 2001, les faits constatés par la gendarmerie ont augmenté de plus de 20 %, alors que ceux constatés par la police nationale n'ont augmenté « que » de 15 %. L'émergence d'une délinquance visible dans le monde rural et dans les petites villes a d'ailleurs déstabilisé fortement ceux de nos concitoyens qui croyaient vivre dans un lieu paisible, à l'abri des problèmes des grandes villes, dans un monde protégé.

3. L'évolution récente des effectifs

Les emplois budgétaires autorisés par le Parlement gérés par la police nationale (cf. tableau ci-après¹) se sont accrus de 12.965 unités entre 1997 et 2002 (soit une progression de 9,5 %), et **le nombre total d'emplois gérés par la police nationale**, y compris les surnombres (au nombre de 2.162 en 2002), s'est accru de **15.127 unités** au cours de la même période (soit une progression de 11,1 %).

Le tableau ci-après établit toutefois que la hausse des emplois de la police nationale intervenue sur la période 1997-2002 résulte aux deux-tiers de la progression du nombre total de policiers auxiliaires et d'emplois jeunes (porté de 10.475 en 1997 à 20.000 en l'an 2002).

En effet, les emplois de personnels actifs ne se sont accrus au cours de la même période que de 4.687 unités (soit une progression de 4,1 %).

¹ Le tableau ci-après qui présente l'avantage de recouvrir une longue période, ne retrace toutefois que les seuls emplois gérés directement par la direction de l'administration de la police nationale (DAPN), alors que l'agrégat « police nationale » comprend également, en l'an 2002, 416 personnels techniques et spécialisés et 1.118 ouvriers d'Etat gérés par d'autres directions du ministère de l'intérieur. En outre, ce tableau ne prend pas en compte les 754 emplois de contractuels créés par la loi de finances initiale pour 2002 en application de l'article 34 de la loi du 12 avril 2002 à la suite de l'arrêt Berkani du Conseil d'Etat. Au total, les emplois budgétaires de l'agrégat police nationale s'élevaient donc à 132.104 en 2002 + 2.162 surnombres en gestion.

EMPLOIS BUDGETAIRES DE LA POLICE NATIONALE 1960-2002

CORPS	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1989	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I – PERSONNELS ACTIFS																		
Hauts fonctionnaires	47	51	68	68	66	66	66	66	73	73	73	77	85	85	89	90	90	90
Commissaires	1.747	1.801	1.992	1.988	1.996	2.056	2.057	2.057	2.084	2.135	2.133	2.129	2.092	2.076	2.051	2.039	2.037	2.032
Inspecteurs Cdt et officiers de paix	11.857 1.208	13.087 1.479	13.839 1.942	14.139 1.960	14.381 2.089	15.081 2.131	15.106 2.131	15.106 2.131	15.679 2.151	15.708 2.203	15.846 2.203	15.946 2.203						
Officiers de police	13.065	14.566	15.781	16.099	16.470	17.212	17.237	17.237	17.830	17.911	18.049	18.149	17.559	16.900	16.414	15.920	15.683	15.283
Gradés et gardiens Sergents, caporaux et gardes Contractuels	58.630 113	72.236 1.082	84.950 331	84.662 331	89.613 171	90.648 171	90.651 171	90.651 171	92.470 31	92.960 31	92.958 31	92.834 31	93.379 31	94.043 31	94.491 31	94.960 31	95.160 31	98.235 31
Sous-total actifs	73.602	89.736	103.122	103.148	108.316	110.153	110.182	110.182	112.499	113.121	113.255	113.232	113.158	113.147	113.088	113.052	113.013	115.683
Surnombres														234	1.190	2.190	3.162	2.162
Sous-total actifs avec surnombres									112.499	113.121	113.255	113.232	113.158	113.381	114.278	115.242	116.175	117.845
II – PERSONNELS ADMINISTRATIFS TECHNIQUES ET SCIENTIFIQUES																		
Titulaires									10.013	9.915	11.677	12.130	12.770	12.657	12.579	12.703	13.381	13.619
Contractuels									241	331	103	127	147	160	160	163	163	197
Ouvriers cuisiniers									273	276	281	291	301	301	301	301	317	317
Sous-total administratifs	3.630	2.933	8.488	9.417	11.225	11.658	11.680	11.656	10.527	10.522	12.061	12.548	13.218	13.118	13.040	13.167	13.861	14.133
Total police nationale	77.232	92.669	111.610	112.565	119.541	121.811	121.862	121.838	123.026	123.643	125.316	125.780	126.376	126.265	126.128	126.219	126.874	129.816
Total avec surnombres									123.026	123.643	125.316	125.780	126.376	126.499	127.318	128.409	130.036	131.978
III – POLICIERS AUXILIAIRES																		
									3.000	3.925	5.325	8.325	8.825	8.325	4.150	2.075		
IV – ADJOINTS DE SÉCURITÉ																		
													1.650	8.250	15.850	20.000	20.000	20.000

Source : Police nationale, DAPN

La progression des effectifs réels de la police nationale entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2002 (+ 10.923 personnes) fut toutefois nettement moindre que celle des emplois budgétaires entre 1996 et 2001 (+14.333) ou entre 1997 et 2002 (+15.127).

Cela résulte notamment de ce que les postes d'adjoint de sécurité sont loin d'être tous pourvus : au 1^{er} janvier 2002, seuls 77,8 % des emplois d'adjoint de sécurité étaient effectivement pourvus.

Evolution des effectifs réels des personnels de la police nationale (élèves compris)

Du 1^{er} janvier 1995 au 1^{er} janvier 2002

CORPS	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Direction et Contrôle	79	80	86	77	90	88	90
Commissaires	2.104	2.078	2.059	2.028	2.009	1.986	1.955
Officiers	17.968	17.339	16.996	16.643	16.237	15.871	15.445
Gradés et Gardiens	92.146	93.320	94.126	94.512	96.129	97.089	98.581
Total actifs	112.297	112.817	113.267	113.260	114.465	115.034	116.071
Administratifs et Ouvriers	11.701	12.532	12.831	12.700	12.758	12.696	13.060
Policiers auxiliaires	6.385	8.423	6.520	4.680	3.408	1.126	
Adjoints de sécurité			1.208	7.348	12.628	15.936	15.564
Total général	130.383	133.772	133.826	137.988	143.259	144.792	144.695

Source : Police nationale, DAPN

Par ailleurs, votre rapporteur avait montré dans le cadre de l'examen de la LOPSI que cette hausse des effectifs était pour partie un trompe-l'œil.

En effet, les hausses d'effectif ont principalement concerné les emplois jeunes (adjoints de sécurité ou gendarmes adjoints) et les volontaires, notamment sur la période 1997-2000 : ce n'est qu'en toute fin de législature que le précédent gouvernement a tiré les leçons qui s'imposaient et infléchi ses priorités en recrutant des fonctionnaires titulaires supplémentaires qui, compte tenu de leurs délais de formation, ne sont d'ailleurs pour la plupart pas encore opérationnels.

Or, comme le soulignait récemment une note de la fondation Robert Schumann¹ « le recrutement des emplois-jeunes suscite de nombreuses

¹ Cf. « Les moyens de la sécurité publique : éléments d'analyse comparative », février 2002.

difficultés... Même si la durée de formation des adjoints de sécurité a été portée à quatorze semaines en septembre 2001, elle reste inférieure à celle des fonctionnaires titulaires (un an pour les agents du corps de maîtrise et d'application). Il en est de même pour les gendarmes adjoints. Jeunes, inexpérimentés et peu qualifiés, ils doivent être encadrés de fonctionnaires titulaires ; mais, concrètement, la multiplication des missions des forces de l'ordre, le régime de récupération ou le poids des tâches administratives sont peu compatibles avec l'observation stricte de ce principe. La question est d'autant plus importante que les emplois-jeunes sont concentrés dans les départements sensibles qui ont nécessité des renforts en effectifs. ».

L'exemple de la police aux frontières (PAF) est d'ailleurs emblématique de la perte de capacité opérationnelle liée à la déformation de la structure des emplois au profit des emplois jeunes au cours de la législature 1997-2002. En effet, les effectifs de la PAF se sont accrus de 530 personnes entre le 1^{er} janvier 1998 et le 5 juin 2002 (soit une progression de 8,1 %), mais cette hausse est plus qu'en totalité imputable à la progression des effectifs d'adjoints de sécurité (au nombre de 838 au 5 juin 2002 contre 0 au 1^{er} janvier 1998). Or contrairement aux anciens policiers auxiliaires, les adjoints de sécurité n'ont juridiquement pas le droit de consulter les fichiers informatisés, de sorte que le nombre de fonctionnaires de la PAF habilités à le faire s'est en fait réduit au cours de la période considérée !

Par ailleurs, les capacités opérationnelles potentielles de la police nationale ont été considérablement réduites par la décision de principe prise par le précédent gouvernement, de lui appliquer l'aménagement-réduction du temps de travail (« les 35 heures »).

Les principales modalités de l'ARTT dans la police nationale

Le régime d'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT) de la police nationale distingue principalement¹ deux régimes de travail :

- les personnels dont le travail est réparti sur une base hebdomadaire, qui sont aujourd'hui majoritaires, bénéficient en principe soit de 30 jours, soit de 23 jours d'ARTT selon qu'ils effectuent 40h30 ou 39h00 par semaine. Les 10 jours anciennement d'hiver et les 2 jours dits « ministre » s'imputent toutefois sur ces jours d'ARTT. Ces agents bénéficient donc respectivement de 18 jours et de 11 jours de congés supplémentaires ;

- les personnels dont le temps de travail est cyclique ont obtenu une dotation forfaitaire de 12 jours d'ARTT.

Source : ministère de l'intérieur.

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur spécial s'inquiétait pourtant du risque que « les 35 heures » faisaient peser sur la disponibilité des forces de police.

¹ Les commissaires relèvent d'un régime dérogatoire.

Avec le recul, ces craintes apparaissent hélas fondées : en réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur, **le ministère de l'intérieur évalue aujourd'hui les effets potentiels de l'ARTT à une perte équivalant à 7.968 agents.**

Cette perte avait été partiellement compensée par le précédent gouvernement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2002, au travers de deux types de mesure :

- le rachat de 3 jours d'ARTT pour certains personnels, pour un nombre total de jours équivalent à 1.476 équivalent-temps plein annuels ;
- le paiement de certaines astreintes en lieu et place de leur récupération sous la forme de jours de congés, pour un nombre total de jours équivalent à 949 équivalent-temps plein annuels.

Au total, ces mesures ont donc limité la perte de capacités opérationnelles potentielles liées à l'ARTT à « seulement » 5.543 équivalent-temps plein annuels.

On peut toutefois s'interroger sur le sens d'une réforme conduisant à offrir des jours de congés supplémentaires à des fonctionnaires pour leur en racheter immédiatement une partie : l'ARTT s'est ainsi traduite pour les fonctionnaires de police par une réduction du temps de travail et par une hausse des rémunérations mensuelles, alors que le précédent gouvernement invitait les salariés du secteur privé à échanger bon gré mal gré la réduction du temps de travail contre des efforts de modération salariale.

Par surcroît, ces mesures de rachat n'étaient en fait financées que pour les $\frac{3}{4}$ de l'année.

Quoi qu'il en soit, le précédent gouvernement avait également « affecté » 1 700 des emplois d'actifs créés en loi de finances initiale à la « compensation des effets des 35 heures », contrevenant ainsi à ses engagements formels selon lesquels la mise en œuvre de l'ARTT dans la fonction publique de l'Etat s'effectuerait à effectifs constants.

Enfin, l'ARTT a aggravé un **problème récurrent** de la police nationale : les **heures supplémentaires** sont pour la plupart non rémunérées et les agents ont la faculté de capitaliser les heures supplémentaires qu'ils ne peuvent pas ou ne souhaitent pas récupérer de manière à anticiper leur départ en fin de carrière.

Près de 70 % des départs sont ainsi anticipés et l'âge moyen effectif de départ à la retraite est proche de 53 ans. Or il n'est pas possible de pourvoir le poste de ces « pré-retraités » car il n'est pas administrativement vacant, ce qui perturbe considérablement le fonctionnement des services.

4. Les créations d'emplois prévues pour 2003

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de porter les emplois budgétaires de l'agrégat « *Police nationale* » (dont le champ est un peu différent de celui de la police nationale au sens large) à 133.913 (hors adjoints de sécurité), contre 132.104 en 2002, soit, compte tenu d'une mesure de transfert de 20 emplois, **1.829 emplois supplémentaires** (+ 1,37 %) à **structure constante**.

Mesures de création et de transformation d'emplois de l'agrégat police nationale dans le PLF pour 2003

	Chapitre	Emplois	Coût pour l'agrégat (en millions d'euros)
Création de 900 emplois d'actifs = 890 gardiens de la paix et 10 contrôleurs généraux	31-41	900	27,10
Création de 947 emplois administratifs, techniques et scientifiques (770 administratifs, 18 emplois spécialisés, 100 emplois de la police technique et scientifique, 59 emplois techniques) + 3 assistantes sociales (Cf. administration générale) + 30 ouvriers professionnels (Cf. administration territoriale) + 20 ouvriers d'Etat transférés par la Défense = 1000 créations	31-41	947	23,12
Suppression: -10 emplois d'ouvriers d'Etat Gr .VI	31-95	-10	
Transformation d'emplois de 32 titulaires et 1 contractuel en 16 emplois, avec comme contrepartie -31/+16 en administration centrale (Cf. administration générale)	31-01	-2	
Transformation de 22 emplois d'actifs de la police nationale en 22 emplois de navigants du GHSC	31-41	-22	
Transformation d'emplois de 2 commissaires en 1 sous-directeur (Cf. agrégat administration générale)	31-41	-2	
Transformation de 4 emplois de commissaires en 2 emplois d'inspecteurs généraux	31-41	-2	
Transfert externe de 20 emplois d'ouvriers cuisiniers GrV de la défense (en complément de la mesure de création d'emplois administratifs, techniques et spécialisés)	31-95	-20	
Total pour l'agrégat « Police nationale »		1 809	50,21

Compte tenu de ces transferts et de ce que certains corps (services sociaux, ouvriers professionnels) sont comptabilisés sur d'autres agrégats parce qu'ils sont gérés par d'autres directions d'emplois, la police nationale au sens large bénéficierait ainsi en 2003 de **1.900 emplois supplémentaires**, pour un coût total de 50,96 millions d'euros en 2003, soit **29,2 % des**

6.500 créations d'emplois annoncées sur la période 2003-2007 par la LOPSI.

Ces 1.900 emplois supplémentaires se répartissent entre 900 emplois personnels actifs et 1.000 emplois de personnels administratifs.

D'un coût de **27,1 millions d'euros** en 2003, les **900 créations** d'emplois de **personnels actifs** se décomposent en 890 emplois de gardien de la paix et 10 emplois de contrôleurs généraux, ces derniers permettant de revaloriser la fonction de directeur départemental en sécurité publique et à la police aux frontières, et de libérer des disponibilités à l'avancement pour le grade de commissaire divisionnaire.

D'un coût de **23,86 millions d'euros** en 2003, les **1000 créations** d'emplois de **personnels administratifs** se décomposent en 770 créations de personnels administratifs (dont 700 adjoints administratifs), 100 créations de personnels scientifiques (10 ingénieurs, 20 techniciens et 70 agents spécialisés), 109 créations d'emplois techniques (AST, ouvriers-cuisiniers, ouvriers professionnels, ingénieurs et techniciens contractuels) et 21 créations d'emplois dans le domaine social. Parmi ces créations d'emplois, 33 relèvent pour leur gestion administrative de la direction de l'administration générale et sont comptabilisés sur d'autres agrégats (administration générale et administration territoriale), et 20 ont été obtenus par transfert du ministère de la Défense (ouvriers d'Etat). Ces créations d'emplois ont pour objectifs de moderniser la gestion administrative de la police nationale, de permettre le développement de la police technique de proximité et de faire face aux besoins de certains services (direction de la surveillance du territoire, direction de la formation de la police nationale et compagnies républicaines de sécurité).

Ces créations d'emplois appellent **quatre observations** :

- en premier lieu, pour la première fois s'agissant de la police nationale, les **crédits de fonctionnement** correspondant aux créations d'emplois sont spécifiquement prévus (à hauteur de 4,89 millions d'euros) et intégrés dans l'enveloppe financière consacrée au fonctionnement. La police nationale se rapproche ainsi, sur ce point, du mode de budgétisation déjà retenu par la gendarmerie nationale ;

- en second lieu, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a accepté que des **recrutements** soient réalisées par **anticipation**, respectivement à compter du 1^{er} septembre 2002 pour 500 personnels administratifs et du 1^{er} décembre 2002 pour 500 gardiens de la paix, ce qui ne correspond assurément pas à l'orthodoxie budgétaire, tout en répondant à l'intérêt qui s'attache à la présence effective de policiers supplémentaires sur le terrain, dans les meilleurs délais possibles. On peut d'ailleurs rappeler que le délai moyen entre l'ouverture d'un poste et son pourvoi effectif des personnels actifs de la police nationale, par voie de concours, s'établit comme suit (en nombre de mois) :

**Délai moyen entre l'ouverture et le pourvoi d'un poste de personnels actifs
(en mois)**

CORPS	Concours	Incorporation	Scolarité	TOTAL
Commissaires	8	2	24	34
Lieutenants	12	2	18	32
Gardiens	8	6	12	26

Source : MISILL

- compte tenu de ce que le délai moyen de recrutement des personnels administratifs, techniques et scientifiques est bien moindre (8 mois) que celui des personnels actifs, l'accent mis sur les créations de personnels administratifs (1.000 dès 2003 sur les 2.000 prévues par la LOPSI sur la période 2003-2007) répond à un **souci d'efficacité** de l'action à court terme puisqu'il permet de remettre rapidement sur le terrain des policiers d'active dégagés de leurs tâches administratives ;

- enfin, on peut rappeler que l'accent mis sur les créations d'emplois administratifs répond également à un souci **d'amélioration de la gestion** à moyen-long terme, puisque chacun s'accorde à reconnaître la **part des personnels administratifs, scientifiques et techniques dans l'ensemble des personnels de la police nationale est beaucoup trop faible**.

Les comparaisons internationales sont d'ailleurs à cet égard très éclairantes : l'ensemble des personnels administratifs, scientifiques et techniques représente en effet moins de 10 % des personnels de la police nationale (adjoints de sécurité compris), contre 20 % aux Pays-Bas, 30 % en Allemagne et 32,5 % au Royaume-Uni.

Cette **exception française**, soulignée par la Cour des Comptes dans son rapport public 1998, est **illogique et coûteuse**.

En effet, plusieurs milliers de fonctionnaires de police actifs exercent *de facto* des tâches administratives. Or ils sont pour ce faire moins efficaces, car moins bien formés et moins motivés, tout en étant beaucoup plus onéreux : la rémunération d'un actif occupant un emploi administratif est, à grade équivalent, de 30 % supérieure à celle d'un administratif.

Le bilan de la loi d'orientation et d'orientation de 1995 est d'ailleurs extrêmement décevant à cet égard. En effet, cette loi prévoyait la création de 5.000 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques sur la période 1995-1999. Or seuls 1.155 de ces emplois ont été créés sur la période 1995-1997 et 158 d'entre eux ont été supprimés en 1998 et 1999. Au total, compte tenu des créations intervenues sur la période 2000-2002, le nombre d'emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques ne s'est accru que de 2.070 unités au cours des huit années 1995-2002.

Dans le même temps, l'effort de déconcentration entrepris ces dernières années dans le souci de moderniser la gestion a accru le volume et la complexité des tâches de gestion au plan local, donc les besoins en personnels spécialisés. En outre, la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication est fortement consommatrice de postes de soutien aux policiers « actifs » : à titre d'exemple, la seule saisie-enregistrement des infractions constatées dans le fichier de police criminelle STIC requiert quotidiennement l'équivalent de 400 emplois à temps plein.

5. Les adjoints de sécurité

Aux 133.913 emplois budgétaires viennent s'ajouter les postes **d'adjoints de sécurité** (ADS), qui ne sont pas des emplois budgétaires. Le plafond du nombre d'emplois d'ADS en gestion serait selon le ministère **de l'ordre de 14.000 pour 2003**, ce qui correspond à l'effectif observé au 1^{er} août 2002 (soit 14.214, dont 13.571 sur sites et 643 en formation initiale, et dont 11.370 pour la sécurité publique), mais à un repli par rapport à l'effectif observé au 1^{er} janvier 2002 (soit 15.564).

Les crédits de rémunération prévus pour les adjoints de sécurité, (article 10 du chapitre 31-96 « dépenses de personnels pour les emplois de proximité ») seraient néanmoins stables à 59,8 millions d'euros après la mesure d'« *ajustement à la situation réelle des agents* » intervenue dans le projet de loi de finances pour 2002 ;

Ces crédits ne représentent quoi qu'il en soit qu'environ 20 % du coût total des ADS, le solde figurant au budget du ministère du travail.

On peut rappeler qu'au 1er août 2002, près de 28.276 adjoints de sécurité auront été recrutés et ont bénéficié d'une formation initiale d'adjoint de sécurité, et 14.062 adjoints de sécurité étaient sortis du dispositif (soit 49,73 % de l'effectif incorporé).

Les causes de **départ** d'ADS se décomposaient comme suit :

- 12 928 adjoints de sécurité ont démissionné, soit 91,94 % des départs, dont 56,33 % ont été reçus à un concours de police nationale ; 9,92 % ont trouvé un autre emploi dans le secteur public ; 11,76 % ont été embauchés dans le secteur privé ; et 13,92 % ont démissionné pour convenances personnelles ;
- 1 088 adjoints de sécurité ont été licenciés, soit 7,74 % des causes de départ ;
- 38 adjoints de sécurité sont décédés, soit 0,27 % de l'effectif sorti du dispositif.

Parmi les adjoints de sécurité qui ont été **recrutés**, on notera que 36 % sont des femmes, et sur l'ensemble des candidats recrutés 6 % sont issus de zones urbaines sensibles (ZUS). La situation de ces jeunes au moment de leur embauche fait également ressortir que : 46 % étaient demandeurs d'emploi ; 32 % étaient salariés ; 12 % étaient scolarisés ou étudiants, et 7 % issus du service national. Le niveau de formation des candidats recrutés est pour 6 % d'entre eux, aucun diplôme ; pour 35 % un CAP ou un BEP ; pour 47 % le Baccalauréat ; pour 10 % BAC + 2 ; enfin pour 2 % licence ou plus.

Enfin, il convient de souligner que depuis la mise en place du dispositif ADS et à la date du 1^{er} juin 2002, **7.917 ADS ont réussi un concours de la police nationale.**

6. Les mesures catégorielles

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de nouvelles mesures catégorielles à hauteur de 111 millions d'euros pour les personnels de la police nationale, dont 110 millions d'euros au titre de l'agrégat « police nationale » et un peu moins d'un million d'euros au titre d'autres agrégats.

Ces mesures catégorielles consistent à hauteur de 101 millions d'euros en des revalorisations indemnitaires et à hauteur de 9 millions d'euros en des transformations d'emplois.

a) Les mesures indemnitaires

En matière de mesures indemnitaires, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit notamment :

- le **relèvement de 2 points supplémentaires du taux des indemnités de sujétions spéciales de police (ISSP)** au bénéfice des trois corps de personnels actifs de la police nationale, pour un coût total de 46,25 millions d'euros ;

- l'extension en année pleine des mesures relatives à l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) inscrites dans la loi de finances initiale pour 2003. cette extension serait financée pour 0,32 millions d'euros grâce à une mesure nouvelle et pour 9,06 millions d'euros grâce au redéploiement des crédits initialement prévus pour l'indemnité de police de proximité, dont la mise en place n'a pas eu lieu ;

- le **rachat de 5 jours supplémentaires** (dont 2 facultatifs) afin de compenser la perte de capacité opérationnelle engendrée par la mise en place de l'ARTT, au profit des officiers et des agents du corps de maîtrise et application, dès 2003. Cette indemnisation, dont le coût prévisionnel s'élève à 46,8 millions d'euros, serait d'un même montant que le taux de base journalier de 85 euros appliqué par la gendarmerie nationale ;

- la revalorisation du régime d'indemnitaires des **commandants de police**. En effet, la mise en œuvre de la police de proximité conduit à affecter de plus en plus fréquemment des commandants de police à la tête d'unités organiques. En 2003, 62 postes supplémentaires de chefs d'unités organiques seront ainsi créés (dont 42 à la préfecture de police) et ils bénéficieront, au même titre que les chefs d'unités organiques déjà existants, de l'allocation de service en remplacement de la prime de commandement ;

- l'attribution de la **qualification d'officier de police judiciaire (OPJ 16)** à 2000 agents supplémentaires dans le cadre du développement de l'action judiciaire généré par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) et afin de faire face à la demande croissante des services qui mettent en place la police de proximité. Avec un nombre d'agents bénéficiaires porté à 6000 dès 2003, l'objectif à terme est de permettre à 8000 agents d'obtenir cette qualification. Une provision est inscrite par ailleurs pour la police nationale à hauteur de 1,2 million d'euros qui permettrait de revaloriser le montant de l'indemnité à 600 euros par an au lieu de 401,80 euros actuellement ;

- un ajustement des crédits pour permettre l'application d'un coefficient de majoration outre-mer à la prime de commandement, pour les officiers qui jusqu'ici n'en bénéficiaient pas (pour un coût de 0,27 millions d'euros) ;

- une provision de 7,79 millions d'euros en faveur des **personnels administratifs, techniques et scientifiques** afin d'ajuster l'ensemble de leurs primes par rapport au taux moyen d'objectif du cadre national des préfetures et de la direction générale de l'administration. En ce qui concerne les personnels de la police technique et scientifique, une revalorisation de l'indemnité de fonction et une augmentation du complément spécifique seront ainsi mis en œuvre, dans le but de compenser l'augmentation de la charge de travail entraînée par la modernisation des missions d'investigation. Cette revalorisation vient compléter la refonte de leurs statuts intervenue en 2002.

On peut également rappeler, pour mémoire, que les crédits **d'action sociale** inscrits sur le chapitre 33-92 de l'agrégat « *Administration générale* » feront l'objet dans le cadre de la LOPSI d'un abondement de 1,5 million d'euros en faveur des policiers.

b) Les mesures de transformation d'emplois

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit par ailleurs des mesures de **transformation d'emplois** à hauteur de **8,9 millions d'euros** :

- la transformation de 29 emplois de **commissaire** principal en 29 emplois de commissaire divisionnaire, dans le prolongement de la mesure déjà mise en œuvre en 2002, afin de garantir, en 2003, un tableau d'avancement de 80 commissaires divisionnaires malgré une pyramide des âges défavorable. Par ailleurs, la transformation de 4 emplois de commissaire principal en 2 emplois d'inspecteur général régulariserait des mesures réalisées en gestion 2002 ;

- la création, afin d'inciter les fonctionnaires de police à **demeurer** plus longtemps **en activité**, de 4.000 échelons exceptionnels de gardiens de la paix (pour un coût de 3,3 millions d'euros). Cette mesure rendrait possible l'attribution de cet échelon à l'âge de 50 ans, contre 52 ans en moyenne aujourd'hui ;

- la poursuite de la réforme des corps et carrière, la déflation du corps des officiers conduisant à mettre en place, par transformation de 378 emplois d'officiers (157 commandants, 48 capitaines et 173 lieutenants), 338 emplois du corps de maîtrise et application (180 brigadiers-majors et 158 brigadiers) et 40 emplois fonctionnels de commandant, cette dernière mesure devant permettre de mieux **contenir les départs anticipés à la retraite** ;

- la transformation de 14 emplois d'enquêteur contractuel en 14 emplois de gardien de la paix dans le cadre du dispositif de résorption de l'emploi précaire (loi n°2001-2 du 3 janvier 2001), un projet de décret portant organisation de concours d'accès au corps de maîtrise et application réservés aux enquêteurs contractuels étant en cours de finalisation ;

- la poursuite du plan de création d'un corps de débouché pour les agents des services techniques (AST) par transformation de 15 emplois d'AST en 15 emplois d'inspecteurs du service intérieur et du matériel (ISIM) ;

- une transformation de 50 emplois d'ouvrier cuisinier de groupe V en 35 emplois d'ouvrier cuisinier de groupe VI et 15 emplois d'ouvrier cuisinier de groupe VII afin d'améliorer le pyramidage du corps des ouvriers cuisiniers et d'offrir des emplois à l'avancement ;

- enfin, la **régularisation** pour un coût de 1,67 million d'euros de certaines situations de **surnombre**s de personnels administratifs acceptées en gestion pour favoriser le fonctionnement des services, grâce à la transformation de 935 emplois d'agent en 935 emplois d'adjoint, de 45 emplois d'agent en 45 emplois de gardien et de 15 emplois d'agent en 15 emplois d'ouvrier cuisinier. Par ailleurs, dans le cadre de la refonte de la catégorie C initiée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), 1000 emplois d'agent administratif seront transformés en 1000 emplois d'adjoint (pour un coût de 1,27 million d'euros) ;

7. L'augmentation des moyens de fonctionnement

a) Les moyens de fonctionnement de la police nationale stricto sensu

Les moyens de fonctionnement de la police nationale regroupés au sein du chapitre 34-41, **progressent** dans le projet de loi de finances pour 2003 de **48 millions d'euros**, à **654,8 millions d'euros**.

Cette augmentation s'explique :

- à hauteur de 6 millions d'euros par l'augmentation de la dotation de l'article relatif aux frais de déplacement des CRS résultant notamment de la consolidation de l'augmentation de 24,7 euros à 30 euros de l'indemnité journalière pour absence temporaire (IJAT) ;

- à hauteur de 42 millions d'euros par les mesures nouvelles prévues au titre de la LOPSI (qui annonçait au total 422 millions d'euros supplémentaires pour ce chapitre sur la période 2003-2007).

Les moyens théoriques de fonctionnement de la police nationale (chapitre 34-41)

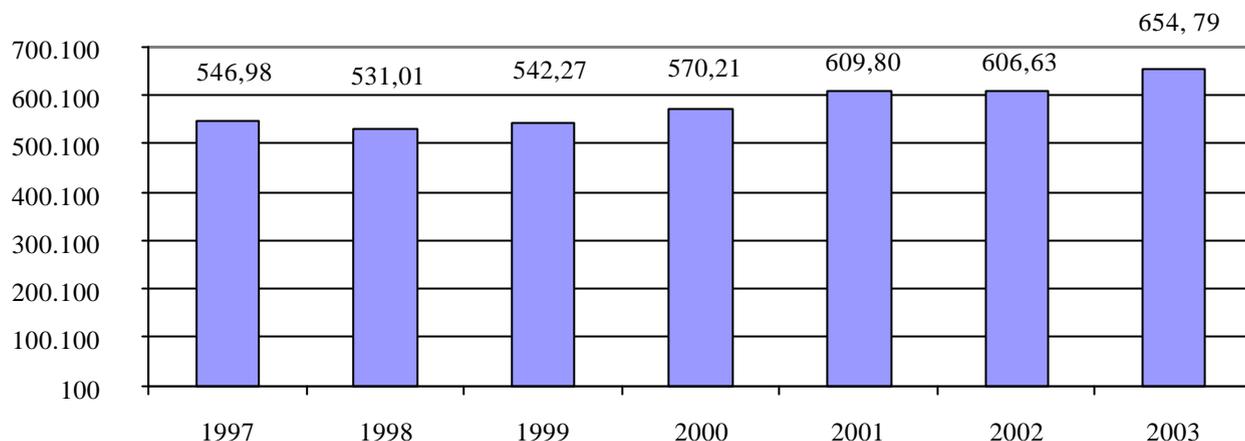
(en millions d'euros)

Article	Services	LFI 2002	Mesures	PLF 2003
10	Services territoriaux	205,82	-0,06	205,76
21	Compagnies républicaines de sécurité	39,94	-	39,94
22	Écoles et formation	37,93	-	36,23
23	Police judiciaire	21,75	-	21,75
24	Surveillance du territoire	6,67	-	6,67
25	Direction centrale de police aux frontières	7,10	-	7,10
26	Renseignements généraux	6,06	-	6,06
27	Reconduites à la frontière	19,82	-	19,82
28	CRS : frais de déplacement (hors changement de résidence)	35,06	+ 6,15	41,22
40	Service spécialisé à vocation internationale	3,53	-	3,53
60	Police nationale	6,27	-	6,27
70	Secrétariats généraux pour l'administration de la police : dépenses effectuées pour le compte des services de police	-	+ 0,95	+ 0,95
80	Emplois de proximité : moyens de fonctionnement	37,31	-	37,31
91	Services logistiques	113,39	+ 41,53	154,92
92	Enquêtes et surveillance ¹	10,93	- 0,32	10,61
93	Autres frais de déplacement	21,95	-	21,95
97	Police nationale : frais de transport, versements à des organismes de transport ou à d'autres personnes morales	36,28	-	36,28
Total		606,70		654,79

¹ La diminution des dotations de cet article résulte de la réforme de la rémunération des collaborateurs de cabinet qui étaient autrefois rétribués sur ce chapitre en principe destiné au versement de primes aux indicateurs de police.

Police nationale - Moyens de fonctionnement
Chapitre 34-41-

en millions d'euros



(y compris transferts)

L'analyse précise de l'utilisation de ces crédits est toutefois rendue impossible par les différences existant entre les sommes inscrites au bleu et au vert et le programme d'emploi des crédits. Une partie de la différence se justifie d'ailleurs par les inscriptions de crédits dans le collectif budgétaire de fin d'année, les rattachements de fonds de concours, les ventes des Domaines et les reports de crédits. Ainsi, en 2002, alors que 606 millions d'euros étaient inscrits à la loi de finances initiale, le PEC notifié au directeur général de la police nationale tablait sur des ressources de 692 millions d'euros (s'ajoutaient aux dotations initiales 68,6 millions d'euros ouverts en collectif 2000, 12,2 millions d'euros de produit attendu des fonds de concours et 4,6 millions d'euros au titre des ventes des Domaines). La répartition des crédits proposée au vote du Parlement a donc un caractère virtuel.

Le ministère indique ainsi que les crédits supplémentaires (hors frais de déplacement des CRS) demandés dans le projet de loi de finances initiale pour 2003 et le projet de loi de finances rectificative pour 2002 se répartiraient de la façon suivante :

Répartition des crédits de fonctionnement supplémentaires de la police nationale

(en millions d'euros)

Programme	LFR	PLF	article
Gilets pare-balles	20,00	7,30	91
Renouvellement de l'armement		7,13	91
Étuis sécurisés pour armes de poing		1,06	91
Matériels de désengagement en cas de danger		1,85	91
Modernisation de la tenue		0,37	91
Modernisation des services (mesure indifférenciée)		7,00	Div
Modernisation des services de la police judiciaire		5,42	23
Multiplexage TESA sur les véhicules		1,00	91
Casques moto équipés ACROPOL		1,00	91
Amélioration de la disponibilité des véhicules		6,49	91
Protection des vitrages des véhicules		1,70	91
Développement de la gestion informatisée des matériels		0,18	91
Modernisation de la distribution des matériels et uniformes		1,00	91
Développement des engagements européens et internationaux		1,00	91
Remise à niveau du parc automobile léger	20,00	0,00	91
TOTAL	40,00	42,50	

Source : MISILL.

Les crédits de fonctionnement supplémentaires demandés pour 2003 devraient ainsi financer l'équipement de base correspondant aux créations d'emplois et les **priorités** affichées par le ministère, à savoir :

- la **protection des fonctionnaires**, avec l'acquisition de 77.000 gilets pare-balles, dont 7.000 à port apparent, en complément du parc actuel de 70.000), la sécurisation de l'armement et des étuis et la poursuite de l'achat de flash-balls permettant aux fonctionnaires de se désengager en cas de danger ;

- l'équipement des services de la **police judiciaire** et de la police technique et scientifique ;

- l'acquisition de films de protection des vitrages des véhicules dans les zones sensibles ;

- l'amélioration du taux de disponibilité des **véhicules**.

Ce dernier objectif devrait notamment être atteint grâce à l'augmentation du parc automobile mis à disposition des SGAR et des SAPTN et de la réserve nationale, d'une part, à une évolution profonde des modalités de maintenance des véhicules consistant à développer encore davantage **l'externalisation** et à étendre l'expérimentation de gestion pour compte, d'autre part.

Ces mesures répondent aux observations formulées l'an passé par votre rapporteur spécial, et confirmées par un contrôle en cours de la **police aux frontières**.

En effet, la direction centrale de la police aux frontières dispose d'un parc roulant comprenant 946 véhicules.

Or, en 2001, les besoins exprimés dans le cadre des créations de services ont porté sur 35 véhicules, mais seuls 16 véhicules ont pu être commandés en fonction des crédits accordés, soit 46 % et seulement 8 avaient été livrés à la fin du premier semestre 2002.

Par ailleurs, alors que 263 véhicules étaient renouvelables en 2001, seuls 164 d'entre eux ont été retenus, soit 62 %, et seuls 86 % de ces véhicules avaient été livrés à la fin du premier semestre 2002.

De même, en 2002, les besoins exprimés dans le cadre des créations de services ont porté sur 27 véhicules, mais seuls 19 véhicules ont pu être commandés en fonction des crédits accordés, soit 70 % et aucun de ces véhicules n'avait été livré à la fin du premier semestre 2002, les délégations de crédits ne devant intervenir qu'à la fin du mois de juillet 2002.

Par ailleurs, alors que 231 véhicules étaient renouvelables en 2001, seuls 87 d'entre eux ont été retenus, soit 38 %, et seuls 86 % de ces véhicules avaient été livrés à la fin du premier semestre 2002.

L'accélération du renouvellement du parc automobile de la police aux frontières est pourtant rendue nécessaire par l'intensification des contrôles en mobilité dans la bande frontalière des 20 kilomètres, par l'augmentation du nombre des escortes et des transferts des étrangers en instance d'éloignement, ainsi que par le recentrage des activités des personnels de la police aux frontières sur les aires urbaines.

b) La participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris

Le chapitre 36-51 retrace les crédits inscrits au titre de la participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris. S'agissant de la police, les crédits des articles 10 (préfecture de police), 20 (laboratoire central de la préfecture de police de Paris), 40 (financement des dépenses de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police) et 50 (police scientifique) augmentent globalement de 0,08 million d'euros à 10,26 millions d'euros.

Cette évolution résulte des effets conjugués :

- d'un côté de la baisse de 0,95 millions d'euros de la contribution de l'Etat aux charges immobilières de la Ville de Paris occupés en partie par des services de police de l'Etat, en raison de l'abandon de l'entretien de locaux par des personnels rémunérés sur le budget spécial dont le remboursement avait été inclus dans les lois de finances précédentes ;

- de l'autre, de l'augmentation de 0,50 million d'euros des crédits destinés à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris, en raison de mesures relatives aux rémunérations des personnels (pour 0,09 millions d'euros) et surtout de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail qui, pour l'infirmierie psychiatrique, qui fonctionne 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, nécessitera le renforcement de l'effectif de 11 unités ;

- ainsi que de l'augmentation de 0,53 millions d'euros de la participation de l'Etat aux services de police scientifique, en raison pour l'essentiel de mesures en faveur des personnels.

c) Les instituts et organismes

Les crédits inscrits au chapitre 37-50 « *Instituts d'études et autres organismes* » inclus dans l'agrégat police nationale progressent de 0,17 million d'euros, à 6,45 millions d'euros.

**Évolution des crédits ouverts des instituts d'études
et autres organismes de la police nationale (chapitre 37-50)**

(en millions d'euros)

	LIFI 2002	PLF 2003	Évolution
Institut des hautes études de sécurité Intérieure ¹ (art. 10)	1,577	1,577	-
École nationale supérieure de police (art. 20)	1,654	1,824	+ 10,3 %
Autres organismes (art. 40)	3,048	3,048	-
Total	6,28	6,45	+ 2,7 %

Cette progression recouvre en fait l'augmentation des crédits de l'École nationale supérieure de police du fait de la hausse du nombre des stagiaires à former.

On peut par ailleurs rappeler que l'appellation très générale de « *dotation en faveur des autres organismes* » recouvre les subventions versées par le ministère aux différents syndicats de police, la répartition des crédits étant effectuée en fonction des résultats aux élections professionnelles, ainsi que les subventions accordées aux associations sportives de policiers.

8. L'augmentation des dépenses d'informatique

a) La progression des crédits du titre III

Les crédits de fonctionnement demandés pour la police nationale au titre du chapitre 34-82 « *dépenses d'informatique et de télématique* » augmentent de 3,97 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003 (soit +13,7 %), dont un million d'euros supplémentaires au titre de la LOPSI pour effectuer divers travaux de câblages.

¹ L'Institut des hautes études de la sécurité Intérieure poursuit cinq missions : la recherche, la formation, la publication, la documentation et l'ingénierie en matière de sécurité Intérieure. L'institut a été réorganisé à l'été 2000 en se recentrant en pôles compétents pour chaque mission de l'institut : pôle de la formation, du développement, de la recherche et de la valorisation, auxquels s'ajoutent les départements des actions internationales, de la communication, de la documentation et du service du secrétariat général. Les études lancées en 2001 suivent plusieurs axes : délinquances des mineurs ; évolution des dispositifs de proximité ; politiques de lutte contre les drogues ; délinquances économiques et financières transnationales ; immigration et intégration ; sécurité et nouvelles technologies ; polices et politiques de sécurité dans l'espace post-communiste. En 2002, outre la poursuite des recherches en cours, les recherches s'articulent autour de 7 axes de réflexion : violences, mobilités et territoires urbains ; police de proximité ; police et déontologie ; nouvelles frontières de l'ordre public ; police et changement social ; nouveaux experts dans le domaine de la sécurité ; police et histoire.

**Dépenses de fonctionnement de la police nationale
pour l'informatique et la télématique (34-82)**

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PEC 2002	PLF 2003
Informatique (article 51)	21,23	22,77	22,77
Transmissions (article 52)	10,11	13,35	13,35
Autocommutateurs (article 53)	4,70	6,82	4,70
Accords de Schengen (article 54)	0,31	0,3	0,31
Total	36,35	41,37	41,32

b) L'accélération du programme ACROPOL

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une augmentation des investissements informatiques de la police nationale de 9,6 millions d'euros en crédits de paiement et de 35,6 millions d'euros en autorisations de programmes.

Ces crédits supplémentaires permettront d'accélérer de manière significative la mise en œuvre du programme ACROPOL pour atteindre l'objectif de 14 départements par an bénéficiant d'ACROPOL et de doter la police nationale de centres d'information et de commandement modernisés, ce qui répond aux observations formulées l'an passé par votre rapporteur spécial¹.

Ils permettront également de lancer le programme ACROPOL souterrain, en liaison étroite avec les partenaires du ministère (RATP, SNCF...), compte tenu de l'intérêt majeur que revêt ce programme pour la police nationale, en particulier à Paris et en région parisienne.

Les crédits informatiques résultant de la mise en œuvre de la LOPSI seront d'ailleurs répartis sur deux chapitres budgétaires :

- le chapitre 57-60 (à hauteur de 51 millions d'euros en AP et de 20 millions d'euros en CP) ;

¹ Le rapport sur le projet de budget de la sécurité pour 2002 indiquait à cet égard : «otre rapporteur spécial qui a eu l'occasion de constater l'efficacité de ces salles au cours d'un déplacement en Seine-Saint-Denis ne peut que déplorer le décalage entre les crédits inscrits et les besoins qu'appelle leur nécessaire développement. Plus généralement, il doit s'interroger sur le décalage entre les besoins de crédits figurant dans la réponse à son questionnaire (27,5 millions d'euros) et la réalité budgétaire (5,18 millions d'euros). Même en appliquant la clef de répartition traditionnelle des crédits de paiement (30 % des autorisations de programme ouvertes pour l'année), il manque au moins 3 millions d'euros de crédits de paiement sur l'article 45. Aux projets purement nationaux viendront de plus s'ajouter les besoins en matière de coopération policière internationale, avec le développement indispensable des applications liées aux accords de Schengen ou à Europol. Le manque de crédits de paiement, et probablement d'autorisations de programme, sur cet article est donc flagrant ».

- le nouveau chapitre 67-50 article 10 spécialement destiné au versement des subventions relatives à ACROPOL souterrain (à hauteur de 10 millions d'euros en AP et de 4 millions d'euros en CP).

Évolution des dépenses d'équipement informatique, télématique et de transmission de la police nationale (chapitre 57-60 et article 67-50.10)

(en millions d'euros)

	LFI 2002		PLF 2003		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Police nationale hors Acropol (art. 57-60.45)	26,78	5,18	34,00	9,80	+ 27 %	+ 89 %
Acropol (art. 57-60.46)	60,98	60,98	80,205	61,98	+ 32 %	+ 1,6 %
Acropol souterrain (art. 67-50.10)	-	-	10,00	4,00	-	-
Total	87,76	66,16	124,21	75,78	+ 42 %	+ 14,5%

On peut toutefois observer que l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur et le conseil général des technologies de l'information du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont rendu en août 2001 un rapport conjoint d'évaluation du programme ACROPOL, qui démontrait qu'au delà de difficultés techniques « *en cours de résolution* » l'avancement de ce projet avait souffert d'un **pilotage défaillant** avec « *des besoins insuffisamment maîtrisés* » ; « *des dépenses éclatées entre plusieurs chapitres et plusieurs responsables* », « *une absence de suivi physico-financier* » et « *une enveloppe prévisionnelle incertaine* » de nature à conduire à « *un dérapage probable de l'enveloppe budgétaire* » ; « *un suivi irrégulier par les instances de supervision* » ; « *l'affaiblissement progressif de la direction de programme* » du fait d'un « *niveau de rattachement hiérarchique de moins en moins élevé* » et d'un « *renouvellement complet de l'équipe* », celle-ci, « *très investie* » comportant par ailleurs « *des postes décisifs vacants* » ; enfin, des relations « *singulières* » avec la Préfecture de police et une mobilisation en province « *encore incertaine* ».

9. La progression des crédits d'équipement

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'accroître les crédits de l'article 50 « *police nationale* » du chapitre 57-50 « *équipement matériel* » de 5 millions d'euros en crédits de paiement, à 14,91 millions d'euros, et de 8 millions d'euros d'autorisations de programmes, à 17,91 millions d'euros.

Ces sommes servent à l'achat de véhicules utilitaires pour les unités de CRS et la préfecture de police. 1.810 véhicules relèvent de cette ligne budgétaire en 2002, avec un âge moyen de 7,31 ans.

L'augmentation de ces crédits répond à un réel besoin. En effet, les critères de réforme sont de 8 à 12 ans, selon les véhicules et engins de maintien de l'ordre. Sur cette base, le besoin moyen annuel, lissé sur la période 2002-2004 pour assurer le renouvellement du parc automobile était estimé à 19,82 millions d'euros, mais les contraintes budgétaires qui pesaient sur le budget de la police nationale n'avaient pas permis jusqu'à maintenant de dégager cette ressource. Le retard de renouvellement cumulé atteignait ainsi 33,54 millions d'euros à la fin de 2001, alors même que les années à venir seront structurellement des années au cours desquelles les besoins seront supérieurs au besoin moyen lissé. Les engins les moins régulièrement utilisés, adaptés aux missions importantes de maintien de l'ordre, comme les tracteurs anti-barricade, les lanceurs d'eau, les cars de commandement et autres engins spécifiques, voyaient ainsi leur renouvellement systématiquement reculé, pour assurer celui des moyens requis par l'accomplissement des missions de sécurisation.

10. Le doublement des crédits pour dépenses immobilières

Les **crédits de paiement** destinés à l'équipement immobilier de la police nationale, soit 3,1 millions de m²¹ (articles 11 et 13 du chapitre 57-40) **doublent** dans le projet de loi de finances pour 2003 pour s'établir à **129,3 millions d'euros**, contre 63,3 millions d'euros en 2002, après des baisses de 16,7 % en 2002 et de 9,1 % en 2001.

De même, les autorisations de programme progressent de 106,7 millions d'euros en 2002 à 166,7 millions d'euros en 2003.

Évolution des crédits immobiliers de la police nationale (chapitre 57-40)

(en millions d'euros)

	LFI 2002		PLF 2003		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Équipement immobilier (art. 11)	106,71	63,27	166,70	129,27	+56 %	+104 %
Logement (art. 13)	-	-			-	-
Total	106,81	67,07			+56 %	+104 %

¹ Ce chiffre, sensiblement inférieur à celui transmis les années précédentes (3,7 millions de m²) résulte des premières exploitations du recensement général du patrimoine immobilier du ministère qui a commencé en 2001 et devrait s'achever fin 2003-début 2004.

Ces progressions s'expliquent par la mise en œuvre de la première tranche de la LOPSI, à laquelle seront consacrés, en 2003, 60 millions d'euros en AP et 66 millions d'euros en CP. En outre, 40 millions d'euros supplémentaires en AP devraient être demandés dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Les grands projets immobiliers de la police nationale (8 hôtels de police), tous engagés à ce jour, se concrétiseront, après la mise en service de l'hôtel de police de Strasbourg en mars 2002, par la livraison en 2003 des hôtels de police de Montpellier et Bordeaux au printemps et de Bobigny à l'été.

Parmi les autres opérations d'importance programmées pour une mise en chantier ou une livraison en 2003, on trouve notamment les hôtels de police de Nantes, Lille, Lyon, Nîmes, Tours, Palaiseau, Agen, Auxerre, les commissariats de police de Bron, Grasse, Villiers-le-Bel, Paris – Dallery, les cantonnements CRS de Nice Ariane, Anglet, Joigny, Vélizy, Roanne – Mably, Furiani, la réhabilitation du SGAP de Bordeaux à Bacalan.

Enfin, un programme ambitieux est engagé sur l'immobilier de la Préfecture de Police avec la mise en chantier du commissariat central du 20^{ème} arrondissement, la livraison du commissariat central du 3^{ème} arrondissement, auxquels s'ajouteront, les années suivantes, la réimplantation des laboratoires de police technique et scientifique et la restructuration des locaux abritant les services logistiques.

Au total, les moyens programmés permettent d'envisager d'ores et déjà un niveau de livraison supérieur à 80 000 m².

On peut s'en féliciter. En effet, votre rapporteur spécial avait déjà souligné que seuls 8 % sites de la police nationale ont moins de 10 ans et près de 39 % ont plus de 30 ans. Or la plupart de ces bâtiments sont d'autant plus dégradés que les crédits de maintenance ont été longtemps la variable d'ajustement du budget du ministère de l'intérieur. Les crédits de maintenance se sont d'ailleurs élevés en moyenne, sur la période 1997-2002, à une vingtaine de millions d'euros par an, soit moins de 6 euros/m²/par an, ce qui correspond à un niveau considérablement inférieur à celui jugé habituellement convenable pour des bâtiments accueillant du public.

C'est dire si les besoins de rénovation sont importants. Votre rapporteur pour avis a d'ailleurs pu constater par lui-même l'état de délabrement de certains locaux, qui démotive les agents, sape l'image d'ordre de nos forces de police et ne permet pas d'offrir aux victimes des conditions d'accueil décentes. Cet état de fait a d'ailleurs pour conséquence que les conditions de détention et de garde à vue soient parfois très précaires.

De plus, les besoins de construction de nouveaux bâtiments liés à la mise en place de la police de proximité ou plus généralement au redéploiement des implantations sont très importants, notamment dans les zones urbaines sensibles et en Ile-de-France.

Parallèlement, la contribution aux **dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police** (en particulier en Île-de-France) inscrite à l'article 10 du chapitre 65-51 est stable à 13,72 millions d'euros de crédits de paiement après avoir cru de 80 % en 2002, et augmente de un million d'euros en autorisations de programmes, à 13,2 millions d'euros.

Cette dotation devrait permettre de maintenir le rythme annuel moyen de réservation à 250 logements compte tenu des tensions à nouveau rencontrées par les fonctionnaires de police sur le marché locatif.

11. La mise en œuvre des engagements budgétaires de la LOPSI

On peut rappeler que la LOPSI prévoyait pour la police nationale 6.500 créations d'emplois sur la période 2003-2007, réparties comme suit :

La répartition des créations d'emplois programmées

	Police	Gendarmerie	Total
Garantir la sécurité de proximité	2.000	4.800	6.800
Renforcer les capacités d'investigation	1.000	400	1.400
Renforcer la lutte contre la menace terroriste et la criminalité organisés	300	300	600
Protéger plus efficacement les frontières	700	-	700
Lutter contre l'insécurité routière	500	700	1.200
Renforcer les capacités d'administration, de formation et de contrôle	2.000	800	2.800
Total	6.500	7.000	13.500

Source : MISILL.

Les 1.900 créations d'emplois (dont 1.000 emplois administratifs) prévues pour la police nationale dans le projet de loi de finances pour 2003 constituent donc 29,2 % (1.900/6.500) des créations d'emplois prévues sur les cinq années de la programmation (dont 50 % des emplois administratifs).

On peut par ailleurs rappeler que les crédits supplémentaires prévus par la LOPSI pour la sécurité intérieure sur la période 2003-2007 s'établissent comme suit :

Tableau récapitulatif des crédits supplémentaires proposés sur la période 2003-2007¹

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Crédits supplémentaires (en moyenne annuelle)	ratio²
Police	5 149	550	+ 13 %
<i>dont rémunérations</i>	<i>4 337</i>	<i>314</i>	<i>+ 7 %</i>
<i>dont fonctionnement et équipement</i>	<i>812</i>	<i>236</i>	<i>+ 29 %</i>
Gendarmerie	3 927	570	+ 15 %
<i>dont rémunérations</i>	<i>2 924</i>	<i>295</i>	<i>+ 10 %</i>
<i>dont fonctionnement</i>	<i>674</i>	<i>71</i>	<i>+ 11 %</i>
<i>dont équipement</i>	<i>329</i>	<i>204</i>	<i>+ 62 %</i>
TOTAL	9 076	1 120	+ 12 %
<i>dont rémunérations</i>	<i>7 261</i>	<i>609</i>	<i>+ 8 %</i>
<i>dont fonctionnement et équipement</i>	<i>1 815</i>	<i>511</i>	<i>+ 28 %</i>

Source : budget voté, MISILL, calculs de votre rapporteur

¹ En toute rigueur, ce tableau établi à partir des données transmises par le ministère de l'intérieur devait être légèrement inexact, car les crédits de « rémunérations » supplémentaires prévus par le présent projet de loi sur la période 2003-2007 devaient également comprendre le premier équipement des emplois supplémentaires créés, qui est retracé en lois de finances dans le chapitre de fonctionnement 34-41 du budget de la police et dans les chapitres d'investissement du budget de la gendarmerie. Il semble toutefois que le ministère soit revenu sur cette interprétation.

² Pour les raisons exposées dans la note de bas de page ci-dessus, ce ratio ne reflète qu'imparfaitement la progression des masses budgétaires correspondantes. En outre, les crédits prévus sur la période 2003-2007 auront, en raison de l'érosion monétaire due à l'inflation, des valeurs réelles différentes selon leur année de consommation.

Répartition fonctionnelle indicative des crédits d'équipement supplémentaires prévus sur la période 2003-2007¹

(dotations ordinaires et crédits de paiement, en millions d'euros par an en moyenne)

	Police	Gendarmerie
Programme immobilier	75	95
Programme « Acropol »	45	-
Modernisation des services et NTIC	40	30
Véhicules	20	40
Equipement et protection individuelle des personnels	55	40
Total	235	205

Source : MISILL.

Cette répartition fonctionnelle ne recoupe aucunement la nomenclature budgétaire. En outre, le champ de la police au titre de la LOPSI est légèrement plus étendu que celui de l'agrégat « *Police nationale* » du projet de loi de finances, en raison notamment de ce que certaines actions support (comme les dépenses d'action sociale) sont inscrites sur l'agrégat « *Administration générale* » du ministère.

Au total, il est assez difficile d'apprécier le respect de la LOPSI à la seule lecture du projet de loi de finances.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a toutefois procédé à la **reconstitution** ci-après.

¹ Il convient toutefois de souligner que cette répartition n'est **qu'indicative** : l'annexe II de la LOPSI fait d'ailleurs parfois précéder ces montants de la mention « environ ».

Mise en œuvre de la LOPSI dans le PLF 2003

(en millions d'euros)

	Crédits inscrits dans le PLF 2003	Impact sur 5 ans (y compris crédits prévus en LFR 2002)	Crédits prévus par la LOPSI (2003-2007)	« Reste à ouvrir » sur la période 2004-2007
Rémunérations	161,01	805,05	1.570	764,95
<i>dont créations d'emplois inscrites dans le PLF pour 2003 (hors crédits de premier équipement)</i>	50,95	254,76		
<i>dont mesures catégorielles</i>	8,92	44,60		
<i>dont mesures indemnitaires et ARTT</i>	101,14	505,69		
Equipements titre III	45	85	426,35	341,35
<i>dont chapitre 34-41</i>	42,5	82,5		
<i>dont chapitre 33-92 (action sociale)</i>	1,5	1,5		
<i>dont chapitre 34-82 (informatique)</i>	1	1		
Investissements titre V (CP)	95	95	753,65	658,65
<i>dont véhicules lourds</i>	5	5	50	45
<i>dont informatique et transmissions</i>	24	24	328	304
<i>dont immobilier et logement</i>	66	66	375,65	309,65
TOTAL (DO + CP)	301,01	985,05	2.750	1.764,95

Source : MISILL

Ce tableau montre que le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'ouvrir près de 36 % des crédits nécessaires à la mise en œuvre de la LOPSI.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. MARDI 29 OCTOBRE 2002 : AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

Au cours d'une réunion tenue le mardi 29 octobre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sur les crédits de son département ministériel pour 2003.

A titre liminaire, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales** a appelé ceux qui lui avaient reproché lors de la présentation de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) de légiférer à crédit à juger des résultats obtenus, en ajoutant que le budget de l'intérieur progresserait en effet de 11 % en 2002, soit 2,1 % à structure constante, + 3 % hors transferts aux collectivités locales et + 5 % hors financement des élections.

Il a ensuite exposé que les crédits demandés pour la police nationale s'élèveraient à 5,45 milliards d'euros en 2003, soit une hausse de 5,8 %, près du tiers des créations d'emplois prévues par la LOPSI sur la période 2003-2007 devant intervenir dès 2003. Il a précisé que le projet de loi de finances pour 2003 demandait en effet la création de 900 emplois de policiers actifs et de 1.000 emplois administratifs dans la police nationale, la priorité accordée à la création d'emplois administratifs en substitution de policiers affectés à des tâches administratives permettant d'accroître immédiatement la capacité opérationnelle de nos forces de sécurité intérieure. Il a indiqué qu'il avait d'ailleurs obtenu l'autorisation exceptionnelle du ministère du budget de procéder au recrutement de ces 1.000 emplois dès l'été, et que les effectifs progresseraient en fait de 2.900, compte tenu de ce qu'il avait également décidé de pourvoir 1.000 emplois qui n'étaient pas pourvus.

Il a ajouté que le projet de budget de la sécurité intérieure pour 2003 prévoyait aussi des mesures indemnitaires pour les fonctionnaires de police, à hauteur de 110 millions d'euros au total permettant notamment d'accroître de 2 points l'indemnité spéciale de sujétion de police (ISSP), de porter de 3 à 8 le nombre de journées d'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT) rachetées aux policiers pour combler la perte équivalant à 4.000 agents équivalent-temps plein laissée par son prédécesseur, enfin, de porter le taux de ce rachat de 71 euros par jour à 85 euros par jour, comme pour les gendarmes.

Il a ensuite souligné que 2003 serait également la première année de mise en œuvre du programme d'équipement et de modernisation, et il a annoncé que chaque policier serait doté d'un gilet pare-balles et que les vitres de tous les véhicules de police seront recouvertes d'un film protecteur avant la fin de l'année. De même, il s'est félicité de la diffusion de flash bals aux forces de gendarmerie afin d'adapter leur équipement à leurs missions réelles.

De manière plus générale, il a indiqué que le budget de la gendarmerie nationale progresserait de 8,4 % en 2003, pour atteindre 4,256 milliards d'euros en raison des effets conjugués du rebasage des crédits nécessaires pour payer les loyers des gendarmeries, qui n'avaient pas été inscrits à un niveau suffisant dans la loi de finances initiale pour 2002 ; des mesures indemnitaires ; enfin des efforts d'investissement, notamment pour l'accélération de l'informatisation et de la mise en réseau des gendarmeries, pour l'amélioration du parc de véhicules, et pour l'augmentation de 50 % des crédits immobiliers.

Au total, il a considéré que 40 % de la hausse des crédits de la sécurité intérieure prévue dans le cadre de la LOPSI sont garanties dès 2003.

Par ailleurs, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a exposé que les crédits de la sécurité civile, qui n'entrent pas dans le champ de la LOPSI, progresseraient de 29,7 % en 2003, en raison notamment de la création de 11 postes de pilotes et de 7 postes de mécaniciens et de la livraison des nouveaux hélicoptères EC-135. Il a ensuite souligné l'intérêt de ces hélicoptères en rappelant que 800 hélitreuillages en situation critique avaient eu lieu lors des récentes inondations du Gard et des départements limitrophes, d'une part, en indiquant que l'un de ces nouveaux hélicoptères, qui peuvent embarquer des commandos, serait basé à Issy-les-Moulineaux afin de pourchasser les criminels les plus dangereux, et qu'il serait ainsi à double usage, sécurité civile/police, d'autre part.

Il a ajouté qu'il favoriserait d'ailleurs l'interopérabilité des moyens de transmission de la sécurité civile, de la police nationale et de la gendarmerie nationale et plus généralement le travail en commun des forces de sécurité intérieure, ce qui passait notamment par la consultation mutuelle de leurs fichiers.

Il a ensuite mis en relief les efforts prévus dans le projet de loi de finances pour 2003 en faveur des sapeurs-pompiers de Paris, ainsi que la création d'un nouveau fonds pérenne d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en substitution du dispositif temporaire de majoration de la dotation départementale d'équipement créé à partir de l'an 2000.

S'agissant enfin des dotations aux collectivités locales, il a indiqué qu'elles progresseraient de 3,3 % en 2003 et il a ajouté que le transfert de nouvelles compétences s'accompagnerait du transfert de recettes, par exemple d'une part des recettes de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), car l'autonomie des collectivités locales dépendait de leur accès à des recettes d'assiette dynamique.

Un large débat s'est ensuite ouvert.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial des crédits de la sécurité intérieure, s'est tout d'abord félicité de ce que le projet de budget de la sécurité intérieure pour 2003 s'inscrive dans le cadre d'une culture des résultats et du mérite et ne vise pas à éluder les réformes, mais au contraire à les faciliter. Il s'est ensuite interrogé sur l'avancement et les difficultés du programme ACROPOL, sur le devenir des adjoints de sécurité (ADS) et sur les risques de régulation budgétaire.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a indiqué que les critiques adressées au programme ACROPOL tenaient au fonctionnement du bouton rouge d'alerte générale en cas d'agression, d'une part, au passage des faisceaux dans les souterrains (tunnels et réseau ferroviaire) en particulier à Paris et en région parisienne, d'autre part. Il a précisé que ces difficultés seraient toutefois aplanies par des efforts de formation du personnel et par l'installation, d'ici la fin 2003, d'antennes relais supplémentaires, et que la diffusion du programme ACROPOL représentait quoi qu'il en soit un progrès.

Puis il a précisé qu'il n'était pas question de se priver de l'apport des adjoints de sécurité, ni des gendarmes-adjoints, qui constituaient d'ailleurs un excellent vivier de recrutement. Il a ajouté que le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait ainsi le financement de 14.000 postes d'adjoints de sécurité et que le Gouvernement travaillait à un dispositif de remplacement, qui pourrait prendre la forme de contrats de trois ans, renouvelables une fois et destinés aux jeunes de 18 à 26 ans.

Il a enfin jugé que la meilleure protection contre la régulation budgétaire était la consommation effective des crédits.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation, a souligné les difficultés auxquelles étaient confrontées les collectivités locales à savoir un effet de ciseaux entre l'érosion de leurs ressources et l'augmentation des dépenses résultant de décisions unilatérales de l'Etat, comme les revalorisations du point de la fonction publique, les charges liées à l'allocation prestation d'autonomie (APA) et la multiplication des textes relatifs aux SDIS. Il a ensuite demandé si le Gouvernement entendait respecter la règle « qui commande paie », associer les collectivités

locales employeurs aux négociations salariales de la fonction publique et mettre un terme aux coûteuses réformes des SDIS.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a tout d'abord exposé que, comme l'illustre le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen, le nouveau Gouvernement entendait s'inscrire en rupture par rapport aux pratiques de son prédécesseur, qui avait procédé à la suppression de pans entiers de la fiscalité locale et imposé aux élus locaux l'aménagement-réduction du temps de travail.

Il a souligné que la sécurité civile allait être sa priorité absolue, comme en attestait la prochaine création, à Cambrai, d'un centre de formation à la protection nucléaire radioactive, biologique et chimique (NRBC) mais qu'il n'y aurait plus d'obligations nouvelles pesant dans ce domaine sur les collectivités locales, l'Etat accompagnant au contraire les besoins des SDIS. Il a fait part de son inquiétude quant au recrutement des sapeurs-pompiers volontaires dont il a estimé le turn over élevé (cinq ans), peu compatible avec la technicité croissante de leurs missions, et il a évoqué les pistes de solution consistant à abaisser à 16 ans l'âge d'entrée dans le corps des sapeurs-pompiers, à créer une option sécurité civile au baccalauréat et à ce que les années de volontariat donnent lieu à des bonifications pour la retraite.

S'agissant de la revalorisation du point de la fonction publique, il s'est déclaré convaincu, à titre personnel, que les collectivités locales ne pouvaient être les seuls employeurs tenus à l'écart des négociations salariales relatives à leurs personnels et que leurs associations représentatives devraient être au moins consultées, ce qui permettrait d'ailleurs de limiter la pression pesant sur le Gouvernement.

Enfin, il a indiqué que le Gouvernement étudiait des pistes afin de limiter la charge financière pesant sur les collectivités locales au titre de l'APA.

En réponse à M. Claude Belot, qui s'inquiétait du financement des hangars des nouveaux hélicoptères de la sécurité civile, ainsi que du redéploiement des forces de gendarmerie, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a notamment appelé les collectivités locales à participer à ce redéploiement, dès lors que celui-ci répondrait aux spécificités locales, s'appuierait sur la consultation des élus et s'effectuerait graduellement.

Après s'être félicité de la création d'un ministère de la sécurité intérieure, **M. Bernard Angels** a dressé un parallèle entre le rapprochement de la gendarmerie et de la police nationale d'une part, celui de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, d'autre part, pour observer que ce premier rapprochement était également mis

en œuvre très lentement et il a appelé à la refonte de normes implicites qui présidaient à la répartition des effectifs.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a déclaré qu'il demeurait évidemment de nombreux progrès à faire en matière de collaboration entre la gendarmerie et la police nationales, mais qu'il y en avait déjà beaucoup eu, comme le montrait le travail des groupements d'intervention régionaux (GIR). Puis il a reconnu que les départements de la petite et de la grande couronne parisienne étaient en sous-effectifs, en raison notamment de normes obsolètes auxquelles il a indiqué vouloir substituer un système plus réactif se fondant notamment sur l'évolution locale de la délinquance. Cela étant, il a relevé qu'une meilleure répartition du temps de travail hebdomadaire des forces de sécurité pouvait également apporter beaucoup.

Après s'être félicité de ce que le nouveau gouvernement avait une vision dynamique des transferts de charges, qui devait notamment prendre en compte les évolutions de la législation, de la réglementation et du contexte économique et fiscal, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a souligné que la réussite du redéploiement des forces de gendarmerie et de police nationales reposerait effectivement sur une réforme de leur répartition territoriale et de leurs conditions d'emploi, mais aussi sur une réflexion des collectivités locales sur le logement des policiers.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a notamment rappelé que la réforme de la doctrine d'emploi des forces mobiles, qui visait à réduire leurs déplacements et à privilégier la sécurité publique, s'était déjà traduite par des gains de l'ordre de 4.000 équivalent-temps plein. Il a précisé que cette réforme s'accompagnait par surcroît d'une impulsion forte en faveur de la diffusion d'une culture du mérite, en rupture avec la tradition de « cogestion » du ministère de l'intérieur.

En réponse à M. François Trucy qui s'inquiétait d'une éventuelle réforme visant à procéder à l'élection au suffrage universel des délégués aux structures intercommunales, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a indiqué que cette question n'était pas à ce jour d'actualité, tout en ajoutant que l'intercommunalité ne devait pas se confondre avec la supracommunalité, mais qu'il ne fallait pas s'interdire des évolutions différenciées, dès lors que c'était la rigidité des structures qui mettait en cause l'unité de la Nation.

En réponse à M. Roger Besse, qui demandait des précisions sur les procédures d'affectation des membres des forces de sécurité intérieure dans les zones rurales, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a estimé que l'on pouvait déconnecter les lieux de logement et de commandement des gendarmes, d'une part, que la

mobilité des forces de sécurité était parfois insuffisante, alors même que les fonctionnaires n'étaient pas propriétaires de leur poste, d'autre part. Puis il a exprimé sa volonté de lier davantage promotion et mobilité, ainsi que de développer la promotion au mérite et non plus à l'ancienneté.

En réponse à M. Auguste Cazalet, qui avait plaidé pour le maintien des commissariats d'Oloron-Sainte-Marie et de Mourenx, et qui se demandait dans quelle mesure les spécificités du département des Pyrénées-Atlantiques, montagneux, bicéphale et frontalier, seraient prises en compte dans le cadre du redéploiement des forces de sécurité intérieure, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a précisé que ces spécificités seraient évidemment prises en considération et souligné le développement de patrouilles communes à la frontière avec les forces espagnoles.

En réponse à M. Gérard Braun qui s'était félicité de la reconnaissance nouvelle obtenue par les gendarmes de la part du ministre de l'intérieur, et avait rappelé le souhait de ces derniers que le budget de la gendarmerie soit rattaché au ministère de l'intérieur, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a indiqué que le rattachement du budget de la gendarmerie au budget de la défense en faisait parfois une variable d'ajustement budgétaire et que cette situation appelait des réflexions de long terme, de même d'ailleurs que le rapprochement des missions des douanes et de la police aux airs et aux frontières.

Après s'être inquiété de la vacance du poste de commissaire de police des Ulis, **M. Paul Lorient** a demandé quelles étaient les orientations du Gouvernement pour intégrer l'islam dans la république.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a indiqué que ce second dossier était sa priorité absolue, et qu'il voulait donner à l'islam une représentation tant nationale que régionale ; en ajoutant qu'une représentation locale pourrait plus facilement échapper à certains clivages et résoudre des problèmes pratiques. Il a précisé que ces instances devraient représenter toutes les grandes tendances et que l'élection ne pouvait être en l'espèce le seul mode de désignation, afin notamment de favoriser la représentation des femmes. Il a rappelé son objectif de préserver la communauté musulmane de France de toute influence étrangère et souhaité un islam de France, et non pas un islam en France. Enfin, il a indiqué qu'il faudrait se poser la question de la formation des imams, donc indirectement des conditions d'exercice de la laï cité. Il a précisé à cet égard qu'il avait été conduit à refuser l'entrée sur le territoire national d'imams non francophones en rupture avec les valeurs républicaines et il a souligné les difficultés résultant de l'absence de hiérarchie professionnelle dans le culte musulman.

M. Michel Charasse a tout d'abord rappelé la nécessité d'une réforme d'ensemble de la dotation globale de fonctionnement, puis, s'appuyant sur le précédent de la vague de décentralisation de 1981-1982, il s'est demandé s'il ne fallait pas prévoir que les transferts de compétences s'accompagnent nécessairement de transferts de personnels. Enfin, il s'est déclaré favorable au rapprochement des fichiers de la gendarmerie et de la police nationales et il a noté avec satisfaction le recours aux forces mobiles pour l'évacuation des halls et des couloirs d'immeubles.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a tout d'abord confirmé que la réforme de la dotation globale de fonctionnement était effectivement nécessaire, tout en rappelant que l'approfondissement de la décentralisation appelait aussi à une certaine stabilisation des ressources des collectivités locales, puis il a souligné l'ampleur des nuisances résultant du stationnement en groupe dans les parties communes de certains immeubles et les progrès que constituait à cet égard la création d'un délit spécifique. Enfin, il a estimé ridicules les protestations émises contre l'extension du fichier des empreintes génétiques, en relevant que la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) ne devait pas être consultée sur les fichiers préexistants, que ce fichier comportait aujourd'hui seulement 1.200 noms en France contre 1,7 million au Royaume-Uni, que les fichiers d'empreintes génétiques d'aujourd'hui étaient l'équivalent des fichiers d'empreintes digitales d'hier, enfin que l'extension de ce fichier aurait pu sauver des vies humaines lors d'affaires récentes, et que les premiers droits de l'Homme étaient ceux des victimes.

M. Jean Arthuis, président, s'est enfin inquiété des délais de décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de la mise en œuvre effective des mesures de reconduite à la frontière, des conditions de délivrance des visas et de la qualité du contrôle exercé par la police aux airs et aux frontières dans les aéroports. Ensuite, il s'est déclaré en faveur d'un contrôle d'identité à la sortie des avions.

En réponse, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a annoncé la prochaine réorganisation des services de Roissy, le renforcement de l'action des attachés de police, la négociation d'accords de réadmission, enfin le dépôt en 2003 d'un projet de loi relatif à l'immigration, qui serait notamment l'occasion d'un débat sans tabou sur l'intégration que la France souhaite, enfin sur l'éventuelle création d'un corps d'officiers d'immigration européen, notamment dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

II. MARDI 19 NOVEMBRE 2002 : EXAMEN DES CRÉDITS

Au cours d'une réunion tenue le mardi 19 novembre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné les **crédits de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales : Sécurité**, sur le **rapport** de M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial.

A titre liminaire, M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a souligné un changement d'atmosphère en matière de sécurité intérieure par rapport à la précédente législature, caractérisée par l'augmentation de la délinquance, la diminution du nombre de policiers sur le terrain et le malaise des personnels. Il a ajouté que l'examen du projet de budget de la sécurité pour 2003 s'inscrivait ainsi dans un contexte particulier, puisque l'année 2003 était la première année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). A cet égard, il a estimé que, si certains avaient affirmé que la LOPSI constituait un catalogue d'intentions, cette assertion était, d'ores et déjà, démentie.

Il a précisé que le budget du ministère de l'intérieur progresserait en effet de 5 % en 2003 à structure constante hors élections, les investissements augmentant de 58 % en crédits de paiement et de 64 % en autorisations de programme, alors que les crédits de paiement n'avaient progressé que de 1,2 % par an en moyenne au cours de la précédente législature.

Il s'est félicité, en matière de sécurité civile, de l'augmentation importante des crédits, ainsi que de la livraison des premiers hélicoptères EC145 et des projets du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, consistant à créer une option sécurité civile au baccalauréat et à prendre en compte les années de volontariat des sapeurs-pompiers, sous la forme de bonifications pour leur retraite.

Au total, il a exposé que les crédits consacrés à la sécurité civile et à la police nationale représenteraient en 2003 58,9 % du budget de l'intérieur et de la décentralisation, hors concours aux collectivités locales, contre 56,7 % en 2002, ce qui mettait en exergue les nouvelles priorités du Gouvernement.

Par ailleurs, il a indiqué que le projet de budget de la sécurité pour 2003 prévoyait 1.864 créations d'emplois, ces moyens nouveaux s'ajoutant au rachat d'une partie des jours de congés accordés par le précédent gouvernement au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Il a précisé que les créations d'emplois destinés à la police nationale représentaient ainsi près de 30 % des créations d'emplois prévues par la LOPSI sur la période 2003-2007. Il a ajouté que les postes d'adjoints de

sécurité seraient également maintenus, le dispositif devant être prolongé sous la forme de contrats de trois ans renouvelables une fois. Il a exposé que la refonte de la doctrine d'emploi des forces mobiles pourrait par surcroît dégager, selon le ministère de l'intérieur, près de 4.000 emplois équivalent temps plein. Au total, il a jugé que la présence policière sur le terrain s'accroissait, ce qui favorisait la lutte contre le sentiment d'insécurité.

Il a souhaité que d'autres gisements d'emplois soient explorés à l'avenir, comme l'externalisation de certaines fonctions, le transfert de certaines opérations de transfèrement à l'administration pénitentiaire, et surtout le développement par les magistrats d'audiences foraines dans des lieux aménagés à cet effet dans les centres de détention.

Il a ajouté que les créations d'emplois et les mesures visant à améliorer la présence policière sur le terrain s'accompagnaient d'importantes mesures de revalorisation indemnitaire des personnels, et précisé que l'amélioration corollaire de leur état d'esprit était mise à profit pour développer la mobilité, pour renforcer l'avancement au mérite et pour diffuser une culture de résultat au sein de la police nationale.

En outre, il a souligné les efforts réalisés par le ministère de l'intérieur pour améliorer son contrôle de gestion, pour mieux programmer ses dépenses immobilières, ainsi que pour accroître la souplesse de gestion de ses crédits, notamment dans le cadre de l'expérience de globalisation des crédits des préfectures.

Enfin, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, s'est déclaré tout à fait favorable, compte tenu notamment des augmentations de crédits prévues, à la réintroduction opérée par l'Assemblée nationale en première lecture du dispositif d'évaluation qui figurait dans la LOPSI, mais qui avait été censurée pour des motifs de forme par le Conseil constitutionnel, tout en rappelant que cette évaluation devait s'appuyer sur un point de départ sous la forme d'un audit de l'organisation de nos forces de sécurité intérieure.

Il a également estimé qu'il serait utile de compléter les indicateurs disponibles en matière de lutte contre l'insécurité par des enquêtes régulières de victimation, notamment parce que ces enquêtes permettaient d'apprécier la propension des personnes à signaler les faits dont ils ont été les victimes, c'est-à-dire in fine leur confiance dans l'Etat.

En conclusion, il a exprimé son souhait d'une meilleure coordination de nos services de renseignements afin d'améliorer la prévention des actes terroristes. A cet égard, il a indiqué avoir dans un premier temps songé à une fusion des services concernés, notamment de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), mais que cette fusion pourrait tarir certaines sources d'information et limiter la pluralité des analyses, ce qui plaiderait plutôt pour la création d'une structure comparable au conseil national de la sécurité des Etats-Unis, où les différents services pourraient confronter leurs analyses et leurs conclusions.

A l'issue de cette présentation, la **commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'intérieur et de la décentralisation.**

ARTICLE 73 RATTACHÉ (NOUVEAU)

Evaluation des résultats obtenus au regard des objectifs et des moyens assignés à l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)

Commentaire : le présent article tend à compléter l'article 7 de la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) prévoyant l'obligation pour le gouvernement de déposer un rapport annuel sur l'exécution de cette loi, de manière à ce que ce rapport soit préparé par une instance extérieure aux services concernés et évalue les résultats obtenus au regard des objectifs fixés et des moyens alloués à la réalisation de ces objectifs.

I. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION PROPOSÉ DANS LE CADRE DU PROJET DE LOPSI

A. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION INITIALEMENT PRÉVU PAR LE GOUVERNEMENT

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale disposait que *«l'application de la présente loi fera l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés permettant de mesurer les résultats obtenus par la police et la gendarmerie nationales et de les rapporter aux moyens engagés»*. Il constituait donc un **engagement moral** du gouvernement à évaluer les résultats de la politique annoncée par le présent projet de loi.

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait d'ailleurs répété à de nombreuses reprises qu'il savait qu'il serait jugé sur ses résultats¹.

Votre rapporteur spécial, rapporteur pour avis du projet de LOPSI, avait considéré que l'introduction d'un tel article dans un projet de loi d'orientation et de programmation était bienvenue, mais que les modalités d'une telle évaluation devaient être précisées, puisque la rédaction de cet article donnait l'impression qu'il s'agissait de garantir une mise en œuvre effective des dispositions de la présente loi, sans qu'une véritable réflexion sur les objectifs, les indicateurs, les moyens et les procédures soit engagée et paraissait excessivement **timide** au regard des objectifs fixés par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, notamment dès lors que plusieurs aspects de la réforme de l'Etat et de l'administration qui seront impulsés par la loi organique étaient mentionnés dans les annexes de la LOPSI: globalisation des crédits, déconcentration de leur gestion, responsabilisation accrue des gestionnaires, culture de performance, etc.

¹ Lors de la discussion générale du projet de LOPSI à l'Assemblée nationale, le 16 juillet dernier, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indiquait ainsi « J'ai proposé aux forces de l'ordre de faire leur la culture des résultats, fondée sur des indicateurs précis. Les moyens importants que nous mobilisons doivent avoir pour contrepartie l'engagement sans faille de chaque fonctionnaire. Dans cet esprit, nous allons publier mensuellement les chiffres de la délinquance. Ces résultats nationaux seront répartis par département ; chaque élu saura ainsi ce qu'il en est. Toutes ces mesures signent une révolution des mentalités, que les policiers et les gendarmes ont parfaitement intégrée. Nous sommes au service des Français, nous leur rendons des comptes et nous serons jugés sur nos performances. Cela me paraît être la définition même du service public, justement parce qu'il est au service du public – on l'a trop souvent oublié par le passé ». Par ailleurs, plusieurs passages de l'annexe I du de la LOPSI reprennent ce souhait. Ainsi, il est indiqué dans la première partie de cette annexe qu'« une politique de gestion par objectifs sera instaurée. Les résultats obtenus en matière de lutte contre l'insécurité seront régulièrement évalués et comparés aux objectifs fixés. Les responsables locaux de police et de gendarmerie rendront compte de ces résultats, chacun pour ce qui les concerne, et il en sera tenu compte dans leur déroulement de carrière ». Plus loin, il est indiqué que : « des pouvoirs de gestion accrus seront transférés aux gestionnaires déconcentrés, soit à titre expérimental, soit à titre définitif. Ils s'appuieront, notamment, sur une plus grande globalisation des moyens. Par exemple, pour la police nationale, les achats de véhicules légers pourront être intégrés dans la dotation globale déconcentrée des services et, au moins dans certains départements, l'affectation des effectifs au sein du département pourra être effectuée par le Préfet. Ces nouveaux pouvoirs de gestion s'accompagneront d'une responsabilisation accrue des gestionnaires : à ce titre, le dialogue de gestion sera rénové entre le niveau central et les niveaux déconcentrés, et des outils de contrôle de gestion seront mis en place. La déconcentration de gestion déjà entreprise au sein de la gendarmerie nationale sera développée. Dans les deux services l'accent sera mis sur un management des ressources humaines qui engage fortement la hiérarchie, en permettant la participation des agents à la détermination des objectifs comme aux méthodes de travail ».

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans son rapport pour avis au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député M. Alain Joyandet avait de même souligné : « *en tout état de cause, la rédaction retenue [pour cet article] n'apparaît pas satisfaisante. En effet, elle ne mentionne pas le Parlement comme destinataire privilégié des résultats de l'évaluation. C'est pourtant la logique profonde de la nouvelle loi organique. Par ailleurs, elle s'en tient à l'évaluation des résultats obtenus et ignore le suivi de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation elle-même. Or, un tel contrôle du respect des engagements pris par le Gouvernement n'a pas la même finalité que l'évaluation des résultats obtenus telle qu'elle est prévue au présent article* »¹.

A l'initiative de notre collègue député M. Alain Joyandet, et compte tenu des observations précitées, l'Assemblée nationale avait alors adopté un amendement procédant à une réécriture intégrale du dispositif d'évaluation afin que celui-ci se réfère explicitement à la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Cet amendement prévoyait que le Gouvernement devait, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique, présenter au Parlement des objectifs de performance assignés à la police nationale et à la gendarmerie nationale. En outre, les résultats devaient être évalués chaque année par une instance extérieure aux services concernés et faire l'objet, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 54 de la loi organique, d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement. Il s'agissait donc d'anticiper la mise en œuvre de la loi organique n° 2001 -692 du 1^{er} août 2001, sans toutefois requérir dès aujourd'hui un degré de formalisme identique à celui prévu par celle-ci.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission s'était pleinement associée au souhait de la commission des finances de l'Assemblée nationale et largement partagé sur tous les bancs de celle-ci², que l'effort budgétaire considérable annoncé par la LOPSI s'accompagne d'une plus grande attention portée aux procédures

¹ *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, Rapport pour avis n° 52 par M. Alain Joyandet, p. 54.*

² *Lors de son intervention dans la discussion générale du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le 16 juillet, notre collègue député M. Julien Dray notait ainsi que « à la police de maintien de l'ordre correspondait une structure pyramidale, hiérarchisée et centralisée. La lutte contre l'insécurité quotidienne n'était pas sa priorité ; l'essentiel des moyens financiers n'était pas consacré à l'amélioration du traitement des gardiens de la paix. On comprend mieux pourquoi il faut dix ans pour construire un commissariat, pourquoi il n'existe aucune nomenclature des emplois et des affectations, pourquoi, pour la moindre dépense, il faut en référer à Paris. Si le mammoth a un frère, il se trouve au ministère de l'intérieur ».*

budgétaires, et d'une évolution mettant en avant les résultats, la qualité du service rendu au citoyens et l'efficacité de la dépense réalisée.

Votre commission s'était toutefois interrogée sur le point de savoir si la précision selon laquelle l'évaluation des résultats obtenus par les forces de sécurité intérieure au regard des objectifs qui leur sont assignés était effectuée par une instance extérieure aux services concernés n'était pas de nature à porter préjudice aux prérogatives du parlement en matière d'évaluation des politiques publiques.

En conséquence, elle avait adopté un amendement tendant, à défaut de précisions sur la nature et le rôle cette instance extérieure, à supprimer cette mention.

Le débat en séance publique autour de cet amendement avait toutefois permis de dissiper ces craintes en confirmant l'analyse de votre rapporteur spécial selon laquelle la mention de ces instances extérieures visait non pas à déposséder le Parlement de ses prérogatives en matière d'évaluation, mais au contraire à lui permettre de les exercer dans de meilleures conditions, en lui garantissant que les données brutes relatives aux résultats des services de sécurité intérieure (par exemple le taux d'élucidation des affaires par la police nationale) ne seraient pas appréciées par les seuls services concernés, mais feraient l'objet d'une validation technique par des instances extérieures (par exemple l'inspection générale de l'administration).

Compte tenu des précisions et des engagements apportés en ce sens en séance publique par M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, votre commission avait ainsi retiré son amendement.

On peut par ailleurs rappeler que votre commission avait également estimé indispensable que l'évaluation annuelle de l'exécution de la LOPSI prévue par le dernier alinéa du présent article s'appuie sur un point de départ incontestable. Il lui semblait en effet difficile d'apprécier d'éventuelles évolutions sur la période 2003-2007 sans disposer d'une « photographie » ou d'un état des lieux de la situation de départ. En conséquence, votre commission avait souhaité la réalisation d'ici la fin du premier semestre 2003 d'un « audit » portant état des lieux du fonctionnement et de l'organisation de nos forces de sécurité intérieure en 2002.

Interrogé à ce sujet lors de son audition conjointe le 23 juillet 2002 par la commission des lois, la commission des finances et la commission de la défense du Sénat M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, avait souligné sa volonté de transparence et s'était déclaré ouvert à cette idée en précisant qu'il était prêt à y apporter le concours de ses services, ce qu'il a confirmé lors de la séance publique du 31 juillet 2002 en réponse à un amendement de votre commission.

Le Sénat avait alors adopté conforme le dispositif d'évaluation proposé par l'Assemblée nationale.

II. LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, en date du 5 août 2002, par plus de soixante députés, le Conseil constitutionnel a **soulevé d'office** le problème de la conformité à la Constitution et **censuré partiellement**, pour deux **motifs de forme**, le dispositif d'évaluation proposé par l'Assemblée nationale et adopté par le Parlement.

En premier lieu, après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 47 de la Constitution « *le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* », le Conseil Constitutionnel a considéré que l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances **réserve aux lois de finances**, dans son article 1er, les « *dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

En second lieu, le Conseil constitutionnel a considéré que le premier alinéa de l'article 7 avait pour objet de faire une application anticipée d'une règle de présentation prévue par l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 et que le deuxième alinéa de l'article 7 avait pour objet de faire une application anticipée d'une règle de présentation prévue par l'article 54 de la loi organique du 1er août 2001, et que de telles dispositions « *qui ont pour effet de modifier une loi organique, ne peuvent trouver place dans une loi ordinaire* », de sorte qu'elles devaient donc être déclarées contraires à la Constitution.

Au total, le Conseil constitutionnel avait donc censuré les alinéas de l'article 7 de la LOPSI prévoyant que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 généralisant ¹ ces dispositions à tous les ministères, le gouvernement présente les objectifs de performances assignés à la police et à la gendarmerie nationales, d'une part ; que les résultats obtenus au regard de ces objectifs fassent l'objet d'une évaluation par une instance extérieure aux

¹ A l'exception de la précision selon laquelle l'évaluation sera réalisée par des instances extérieures aux services concernés.

services concernés et soient communiqués au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement, d'autre part.

L'article 7 de la LOPSI promulguée dispose donc seulement aujourd'hui: « à compter de 2003, le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant de début de la session ordinaire, un rapport sur l'exécution de la présente loi ».

III. LE NOUVEAU DISPOSITIF D'ÉVALUATION PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

C'est dans ce contexte que l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés M. Marc Le Fur, rapporteur spécial des crédits de la sécurité et M. Pierre Méhaignerie, Président de sa commission des finances, et avec un **avis favorable du gouvernement**, un **amendement** portant article additionnel prévoyant de compléter l'article 7 de la LOPSI par de nouvelles dispositions prévoyant son évaluation au regard de ses objectifs par une instance extérieure aux services concernés.

Cet article additionnel propose en effet de réécrire comme suit l'article 7 de la LOPSI: « à compter de 2003, le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport ayant pour objet, d'une part, de retracer l'exécution de la présente loi et, d'autre part, d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs. Ce rapport sera préparé par une instance extérieure aux services concernés ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial n'est pas loin de partager l'appréciation portée par notre collègue député M. Michel Bouvard, lors de l'adoption du présent article additionnel par la commission des finances de l'Assemblée nationale, selon laquelle le Conseil constitutionnel avait en l'espèce « fait preuve d'une certaine forme d'intégrisme textuel » en considérant que les dispositions censurées modifiaient une loi organique dès lors qu'elles y faisaient référence.

Votre rapporteur spécial se **félicite** ainsi de la réintroduction dans la LOPSI d'un dispositif d'évaluation des résultats obtenus qui répond en tout état de cause entièrement aux considérations formelles soulevées par le Conseil constitutionnel, puisqu'il s'inscrit dans le cadre d'une loi de finances et qu'il ne fait plus explicitement référence aux dispositions de la loi

organique du 1^{er} août 2001, même si cette référence, au demeurant superfétatoire, demeure évidemment présente dans tous les esprits.

On peut par ailleurs observer que la nouvelle rédaction proposée par l'Assemblée nationale constitue un progrès dès lors qu'elle prévoit l'évaluation de la LOPSI non seulement au regard des objectifs fixés, mais aussi des moyens alloués.

En revanche, on peut regretter que l'évaluation de la LOPSI ne s'effectue plus au regard d'objectifs de performance précisément définis par le gouvernement et présentés au Parlement, mais au regard des objectifs, beaucoup plus vagues, figurant dans les annexes de la LOPSI dont le Conseil constitutionnel a par ailleurs confirmé l'absence de valeur normative.

Mais cette difficulté était sans doute insurmontable compte tenu des contraintes conjuguées résultant de la décision du Conseil constitutionnel d'une part, de la nécessité de faciliter la transition entre le présent dispositif d'évaluation et celui qui résultera de l'entrée en vigueur des dispositions afférentes de la loi organique du 1^{er} août 2001, d'autre part.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

MODIFICATIONS DES CRÉDITS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'occasion de la deuxième délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2003 :

- les crédits du **titre III** ont été majorés de **32.500 euros**, dont 2.000 euros ont été inscrits à l'article 30 du chapitre 33-92 « *Autres dépenses d'action sociale* » et 30.500 à l'article 51 du chapitre 34-82 « *Dépenses d'informatique et de télématique* » ;

- les crédits du titre IV ont été majorés de **5.000 euros** sur l'article 10 du chapitre 46-91 « *Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* ».

ANNEXE 1: LISTE DES AUDITIONS

- M. Claude Guéant, directeur de cabinet de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, accompagné de M. Frédéric Lefèbvre, conseiller parlementaire, de M. Armand Laferrère, conseiller technique chargé des questions budgétaires et de M. Philippe de Lagune, conseiller technique chargé de l'organisation et de l'administration de la police ;
- M. Alain Bauer, consultant, AB consultants ;
- M. Lionel Beffre, sous-directeur des affaires financières à la direction de la programmation des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- Mme Lucienne Bui-Trong, ancienne responsable de la section « villes et banlieues » de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) ;
- MM. César et Pilater, Syndicat national des officiers de police (SNOP) ;
- MM. Clément et Toussaint, membres du bureau national du syndicat Alliance ;
- M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale (DGPN), accompagné de M. Pierre de Bousquet de Florian, directeur-adjoint de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de M. Jacques Poinas, contrôleur général, chef de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) ;
- M. Patrice Ribeiro, membre du bureau national du syndicat synergie officiers ;
- M. Michel Sappin, directeur de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) ;
- M. André-Michel Ventre, secrétaire général du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale.

ANNEXE 2 :

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

ADS	adjoint de sécurité
AP	autorisations de programme
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
AST	agent des services techniques
BSPP	brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CIAT	comité interministériel pour l'aménagement du territoire
CITEP	comité pour l'implantation territoriale des emplois publics
CLS	contrat local de sécurité
CP	crédits de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
CRS	compagnie républicaine de sécurité
DCPJ	direction centrale de police judiciaire
DCSP	direction centrale de la sécurité publique
DDSC	direction de la défense et de la sécurité sociale
DGCL	direction générale des collectivités locales
DO	dépenses ordinaires
ESOL	établissement de soutien opérationnel et logistique
ENSOSP	école nationale supérieure de officiers de sapeurs pompiers
ERP	établissement recevant du public
GMA	groupement des moyens aériens
IHESI	institut des hautes études de sécurité Intérieure
INESC	institut national d'études de sécurité civile
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
ISSP	indemnité de sujétion spéciale police
LFI	loi de finances initiale
LOPSI	loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
MSS	mécanicien sauveteur secouriste
MISILL	ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
NTIC	nouvelles technologies de l'information et de la communication
OPJ	officier de police judiciaire

PEC	programme d'emploi des crédits
PG	préfecture globalisée
PNG	préfecture non globalisée
PLF	projet de loi de finances
PRE	programme régional d'équipement
RAC	réseau d'alerte cartographique
SCTIP	service de coopération technique internationale de police
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SHON	surface hors d'œuvre nette
SGAP	secrétariat général pour l'administration de la police
SGAR	secrétariat général pour les affaires régionales
SGG	secrétariat général du gouvernement
TPG	trésorier payeur général
UIISC	unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile