

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## 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 2002, 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° 28

**INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :**

**SÉCURITÉ**

*Rapporteur spécial : M. Aymeri de MONTESQUIOU*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; 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* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721**

**Sénat : 86 (2001-2002)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	7
<b>A. DOMAINES D'INTERVENTION</b> .....	8
<b>B. LA RÉPARTITION ENTRE DÉPENSES ORDINAIRES ET DÉPENSES EN CAPITAL</b> .....	9
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	9
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	12
<b>C. LE POINT DE VUE DU MINISTÈRE SUR LES GRANDS PRINCIPES DE SA POLITIQUE</b> .....	12
<b>II. LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION : 4,1 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	13
<b>A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : 1,1 MILLIARD D'EUROS</b> .....	13
1. <i>Crédits de personnel</i> .....	15
2. <i>Crédits de fonctionnement des préfectures</i> .....	18
3. <i>Crédits des préfectures globalisées</i> .....	19
4. <i>Crédits pour dépenses d'informatique</i> .....	20
5. <i>Crédits pour dépenses immobilières</i> .....	21
<b>B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE : 3,04 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	22
1. <i>Crédits de personnel</i> .....	23
a) <i>Crédits de rémunération</i> .....	25
b) <i>Cotisations sociales</i> .....	26
c) <i>Charges de pension</i> .....	26
d) <i>Prestations sociales</i> .....	26
e) <i>Crédits pour dépenses d'action sociale</i> .....	26
2. <i>Crédits de fonctionnement</i> .....	27
3. <i>Crédits pour dépenses civiques</i> .....	28
a) <i>Crédits pour dépenses d'élections</i> .....	28
b) <i>Crédits pour dépenses de financement des partis politiques</i> .....	28
4. <i>Crédits pour dépenses d'informatique</i> .....	28
a) <i>Crédits pour dépenses de fonctionnement</i> .....	29
b) <i>Crédits pour dépenses d'investissement</i> .....	29
5. <i>Crédits pour dépenses de justice</i> .....	30
6. <i>Crédits pour dépenses de recherche</i> .....	30
7. <i>Crédits pour dépenses immobilières</i> .....	31
<b>III. LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ : 5,3 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	33
<b>A. LA SÉCURITÉ CIVILE : 250 MILLIONS D'EUROS</b> .....	33
1. <i>Crédits de personnel</i> .....	35
2. <i>Crédits de fonctionnement</i> .....	37
3. <i>Crédits pour dépenses d'informatique</i> .....	39
4. <i>Pompiers</i> .....	39
a) <i>Sapeurs-pompiers de Paris</i> .....	39
b) <i>Services de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris</i> .....	41
c) <i>Subventions aux SDIS</i> .....	42
5. <i>Aides aux victimes</i> .....	42
a) <i>Secours d'extrême urgence</i> .....	42
b) <i>Indemnités aux victimes d'accidents</i> .....	42

6. Crédits pour dépenses immobilières .....	43
7. Crédits pour dépenses de matériels .....	44
<b>B. LA POLICE NATIONALE : 5,04 MILLIARDS D'EUROS.....</b>	<b>46</b>
1. <i>Crédits de personnel</i> .....	49
a) Rémunérations principales .....	50
b) Indemnités .....	50
c) Adjointes de sécurité.....	51
d) Cotisations sociales .....	52
e) Prestations sociales .....	52
2. <i>Crédits de fonctionnement</i> .....	52
a) Moyens de fonctionnement .....	52
b) Ville de Paris .....	57
c) Instituts et organismes .....	57
3. <i>Crédits pour dépenses d'informatique</i> .....	58
a) Programmes informatiques .....	58
b) Equipements informatiques .....	59
4. <i>Crédits d'équipement</i> .....	62
5. <i>Crédits pour dépenses immobilières</i> .....	63
<b>IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS.....</b>	<b>64</b>
<b>A. LA MODERNISATION DE LA GESTION DU MINISTÈRE N'AMÉLIORE NI SA TRANSPARENCE NI LA STRUCTURE DE SES COÛTS .....</b>	<b>64</b>
1. <i>Le ministère de l'Intérieur se prépare à l'application de la loi organique relative aux lois de finances</i> .....	64
2. <i>Beaucoup de travail reste à faire sur la voie de la transparence</i> .....	68
3. <i>La structure des coûts du ministère illustre parfaitement les rigidités budgétaires de l'État</i> .....	70
<b>B. LA SÉCURITÉ CIVILE RESTE ENCORE DANS L'ATTENTE DE SES RÉFORMES .....</b>	<b>71</b>
<b>C. LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE RÉVÈLE LE DÉCALAGE ENTRE LES DISCOURS DU MINISTRE ET LA RÉALITÉ.....</b>	<b>72</b>
1. <i>Les malaises</i> .....	72
a) L'insécurité croissante.....	72
b) La motivation des personnels .....	76
2. <i>Une priorité budgétaire ?</i> .....	79
a) Juger comme telle la priorité du gouvernement .....	79
b) La police de proximité.....	80
3. <i>Le problème des effectifs</i> .....	82
4. <i>Les points d'ombre persistants</i> .....	85
a) Les obscurités budgétaires .....	85
b) Les silences .....	86
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>89</b>
<b>MODIFICATIONS DE CRÉDITS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>90</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>91</b>

<b>ANNEXE 1 : COMPTE-RENDU DE LA MISSION DE M. ANDRÉ VALLET, PRÉCÉDENT RAPPORTEUR SPÉCIAL DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ, A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE-MARITIME LE 22 MAI 2001</b> .....	100
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS</b> .....	109
<b>ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS</b> .....	110
<b>ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	111

## INTRODUCTION

« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. »

Article II de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

« La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique. »

Article XII de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. »

Article XIII de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »

Article XV de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

La sécurité constitue un droit naturel et imprescriptible. Ce droit fonde l'existence de l'État dont la première mission régaliennne est de protéger les citoyens. A cette fin, le gouvernement dispose de moyens qui lui sont accordés par les représentants du peuple français, et dont il doit rendre compte.

Ces principes inscrits dans notre *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 légitiment l'intervention du Parlement pour tout à la fois discuter des crédits de la sécurité au titre de 2002 et contrôler la manière dont a été et est utilisée ceux octroyés au titre de 2001.

La sécurité constitue en effet, avec le chômage et la question des retraites, la principale crainte qu'éprouvent les Français pour l'avenir. Cette préoccupation quotidienne majeure a été élevée au rang de priorité du gouvernement. Il faut en prendre acte, même si, la sécurité partage le rang de priorité du gouvernement avec cinq autres domaines : l'environnement, l'éducation, la justice, l'emploi et la culture. C'est à l'aune de cette importance pour les citoyens et de cette priorité, même relative, que votre rapporteur spécial a examiné les crédits de la sécurité.

Comme en 2000, le ministère de l'intérieur a dû faire face en 2001 à des sinistres exceptionnels. Les inondations, les évacuations de population, la catastrophe de Toulouse sont les exemples les plus marquants. S'y ajoute le sentiment croissant d'une insécurité vécue comme une atteinte à la liberté de chacun. Elle n'épargne même plus les symboles de notre République que sont

les forces de l'ordre et de secours. Tout ceci met sérieusement en cause la confiance qu'ont nos concitoyens dans la capacité de l'État à assumer la première de ses missions régaliennes : les protéger.

Votre rapporteur spécial tient à saluer la qualité de l'engagement des personnels du ministère de l'Intérieur. De trop nombreux fonctionnaires de police et pompiers paient leur dévouement de leur vie. Policiers, pompiers, démineurs, tous viennent au secours de leurs concitoyens, dans des conditions souvent difficiles. Ils ne trouvent malheureusement pas souvent la juste récompense de leurs efforts.

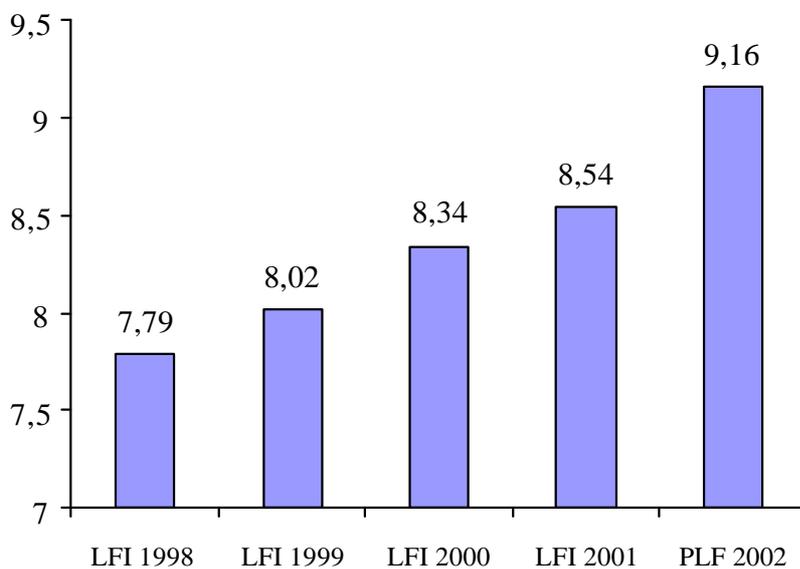
L'inquiétude des Français, la capacité de réaction à des événements dramatiques, le mécontentement des policiers, la qualité de la présence de la République partout sur le territoire, voilà ce que recouvrent les crédits que nous examinons aujourd'hui. Ce projet de budget répond-il aux besoins, aux attentes ? tire-t-il les conséquences des drames constatés chaque année ? permet-il une utilisation efficace de l'argent public ? prépare-t-il l'avenir ? Sur aucun de ces points votre rapporteur spécial n'a été convaincu.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits du ministère de l'Intérieur, en dehors des collectivités territoriales dont le budget est traité par notre collègue M. Michel Mercier, s'élèveront en 2002 à 9,43 milliards d'euros, contre 9,04 milliards d'euros adoptés dans la loi de finances initiale pour 2001, soit une progression de 4,38 % (après une hausse de 4,4 % en 2001).

Cependant, comme chaque année, il convient d'ôter les effets de structure liés notamment aux dépenses d'élections. Elles s'élevaient à 188,58 millions d'euros en 2001 et augmenteront de 84,7 millions d'euros en 2002. Hors élections, le budget de la sécurité et de l'administration s'établit ainsi à 9,16 milliards d'euros contre 8,54 milliards d'euros en 2001, soit une hausse de 3,51 % (contre une progression de 2,36 % en 2001 par rapport à 2000).

### Comparaison hors effets de structure du budget de la sécurité et de l'administration



Source : ministère de l'Intérieur / en milliards d'euros

## A. DOMAINES D'INTERVENTION

Les crédits du budget de la sécurité et de l'administration sont regroupés dans quatre des cinq agrégats du budget de l'Intérieur et de la décentralisation, à savoir les numéros :

11. Administration territoriale
12. Sécurité civile
13. Police nationale
31. Administration générale

L'agrégat 31 correspond essentiellement aux dépenses de l'administration centrale et des services communs du ministère<sup>1</sup> et l'agrégat 11 à celles des administrations préfectorales (préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux pour l'administration régionale). L'aspect administration englobe donc 43,9 % du budget, en prenant en compte les effets de structure (contre 43,3 % en 2001).

Les agrégats 12 et 13 sont quant à eux plus spécifiquement consacrés à la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité publique (police nationale) ou de la sécurité civile, soit 56,1 % du budget total (contre 56,7 % en 2001).

### Importance relative des agrégats

(montants en milliards d'euros)

	LFI 2000		LFI 2001		PLF 2002	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Administration territoriale	0,99	12 %	1,07	11,9 %	1,1	11,7 %
Sécurité civile	0,2	2,4 %	0,24	2,7 %	0,25	2,6 %
Police nationale	4,57	54,6 %	4,88	54%	5,04	53,5 %
Administration générale	2,59	31 %	2,84	31,4 %	3,04	32,2 %
<b>Total</b>	<b>8,35</b>	<b>100 %</b>	<b>9,04</b>	<b>100 %</b>	<b>9,43</b>	<b>100 %</b>

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

La poursuite de la baisse de la part relative de la police nationale et de l'administration territoriale par rapport à l'administration générale est le résultat quasi mécanique de la prise en compte des dépenses d'élections dans ces dernières. Hors élections<sup>1</sup>, la répartition est la suivante :

**Répartition des crédits entre les agrégats hors élections**

	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>
Administration territoriale	12 %	12,17 %	12,01 %
Sécurité civile	2,4 %	2,75 %	2,73 %
Police nationale	54,6 %	55,1 %	55,02 %
Administration générale	31 %	30,05 %	30,24 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Ainsi, on voit que l'administration centrale est la principale bénéficiaire de ce projet de budget, tandis que la part relative des agrégats de la sécurité civile, de l'administration territoriale et, plus grave, de la police nationale diminue.

**B. LA RÉPARTITION ENTRE DÉPENSES ORDINAIRES ET DÉPENSES EN CAPITAL**

**1. Les dépenses ordinaires**

Les dépenses ordinaires représentent la quasi-totalité des moyens budgétaires affectés à la sécurité et à l'administration : 97,35 % contre 2,65 % pour les dépenses en capital. La chute de la part des dépenses en capital s'accroît puisqu'elle était de 3,3 % en 2001 et de 3,5 % en 2000.

**Répartition des moyens de paiement**

(en millions d'euros)

	<b>DO</b>		<b>CP</b>		<b>Total moyens de Paiement</b>
	<b>Titre III</b>	<b>Titre IV</b>	<b>Titre V</b>	<b>Titre VI</b>	
Administration territoriale	1.073,6	-	26,9	-	1.100,5
Sécurité civile	179,4	12,4	57,3	-	249,1
Police nationale	4.887,1	-	143,1	13,7	5.043,9
Administration générale	2.950,2	81,3	8,9	-	3.040,4
<b>Total</b>	<b>9.090,3</b>	<b>93,7</b>	<b>236,2</b>	<b>13,7</b>	<b>9.433,9</b>

<sup>1</sup> Les dépenses de cotisations sociales ne posent pas cette difficulté car elles sont réparties entre les agrégats à due concurrence du personnel intégré dans chacun.

Au sein de l'ensemble des dépenses, les dépenses de personnel monopolisent 81,7 % des moyens du ministère (80,7 % en 2001) et 84,9 % des dépenses ordinaires (83,6 % en 2001). Cette proportion atteint 91 % s'agissant de l'administration générale.

#### Répartition des dépenses de personnel

(en milliards d'euros)

	Dépenses de personnel		Dépenses totales		Part des dépenses de personnel	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Administration territoriale	0,64*	0,66*	1,07	1,1	60 %	60 %
Sécurité civile	0,08	0,08	0,24	0,25	33,1 %	32 %
Police nationale	4,03	4,22	4,88	5,04	82,6 %	83,7 %
Administration générale	2,39	2,52	2,65**	2,77**	89,8 %	91 %
<b>Total</b>	<b>7,14</b>	<b>7,48</b>	<b>8,84</b>	<b>9,16</b>	<b>80,7 %</b>	<b>81,7 %</b>

\* Les dépenses de personnel des préfectures globalisées ne sont pas incluses.

\*\* Hors élections

Ces dépenses de personnel permettent ainsi de rémunérer les 169.554 emplois budgétaires, 5.046 emplois budgétaires de plus qu'en 2001. Il convient de noter en 2002, outre les créations d'emplois de titulaires dont la quasi totalité va à la police nationale, le presque triplement du nombre de contractuels du ministère. Ceci résulte de la loi du 12 avril 2000, traduction législative de la jurisprudence « Berkany » du Conseil d'Etat, qui interdit de financer sans support d'emploi budgétaire des contractuels de droit public.

#### Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois

Catégories d'emplois	Effectifs au 31.12.00	Effectifs pour 2001	Suppressions	Créations	Effectifs pour 2002	Écart 2001/2002
Titulaires	159.873	160.602	3.580	6.583	163.605	+ 3.003
Contractuels	746	758	319	2.407	2.846	+ 2.088
Ouvriers	1.693	1.656	86	41	1.611	- 45
Militaires	1.122	1.492	32	32	1.492	-
Service national	2.077	-	-	-	-	-
<b>Totaux</b>	<b>165.511</b>	<b>164.508</b>	<b>4.017</b>	<b>9.063</b>	<b>169.554</b>	<b>+ 5.046</b>

Source : ministère de l'Intérieur

La répartition de ces emplois selon les agrégats montre que l'essentiel du personnel se retrouve dans la police nationale. A l'inverse, l'administration générale et la sécurité civile ont une part moins grande de personnel que de crédits à gérer.

### Évolution des effectifs budgétaires

	Emplois 2001	Répartition 2001	Emplois 2002	Répartition 2002
Administration territoriale	28.869	17,55 %	30.084	17,75 %
Sécurité civile	1.951	1,2 %	1.950*	1,15 %
Police nationale	128.454	78,05 %	132.104	77,9 %
Administration générale	5.249	3,2 %	5.416*	3,2
<b>Total</b>	<b>164.517</b>	<b>100 %</b>	<b>169.554</b>	<b>100 %</b>

\* 20 emplois ouverts sur l'agrégat 31 correspondent en réalité à des emplois relevant de l'agrégat 12.

Cependant, ce nombre ne tient pas compte des adjoints de sécurité qui ne constituent pas des emplois budgétaires. En intégrant ces 20.000 agents, le nombre total des agents du ministère s'élève à 189.554 contre 184.493 en 2001, soit une création nette de 5.061 emplois par rapport à 2001 (hors agents de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris).

Les dépenses de fonctionnement inscrites au titre III, en dehors des frais d'élection, s'élèveront à plus de 1,33 milliard d'euros. La répartition entre les agrégats montre que la part respective de la police et de l'administration centrale diminue, tandis que celle de la sécurité civile et de l'administration territoriale progresse.

### Répartition des moyens de fonctionnement hors élections

(en millions d'euros)

	Montant 2001	Répartition 2001	Montant 2002	Répartition 2002
Administration territoriale	399,8	30,4 %	413,7	31 %
Sécurité civile	92,5	7 %	96,9	7,25 %
Police nationale	662	50,35 %	668	50,05 %
Administration générale	161,2	12,25	155,7	11,7
<b>Total</b>	<b>1.315,5</b>	<b>100 %</b>	<b>1.334,3</b>	<b>100 %</b>

Les crédits inscrits pour les élections passent quant à eux de 188,6 millions d'euros à 273,3 millions d'euros en raison des nombreuses échéances électorales de 2002.

Les dépenses d'intervention du titre IV, qui ne concernent que l'administration générale et la sécurité civile, restent stables à 93,7 millions d'euros, 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

Les autorisations de programme et crédits de paiement inscrits au titre V diminueront en 2002 de respectivement 0,3 % et de 18,5 % (après une hausse en 2001 de respectivement 19,6 % et 17,3 %). Tous les agrégats subissent une réduction de leurs crédits de paiement, particulièrement marquée pour l'administration générale. En revanche, celle-ci comme la police nationale maintiennent leurs capacités d'engagement de nouveaux programmes.

### Répartition des dépenses d'investissement de l'État

(en millions d'euros)

	LFI 2000		LFI 2001		PLF 2002		Evolution 2001/2002	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Administration territoriale	37,2	29,9	40	31,2	37,8	26,9	- 5,5 %	- 13,8 %
Sécurité civile	41	37,3	43,1	59,2	43,1	57,3	-	- 3,2 %
Police nationale	79	81	200,8	175,2	204,4	143,1	+ 1,8 %	- 18,3
Administration générale	101,7	98,9	25,7	24,1	23,3	8,9	+ 9,3 %	- 63 %
<b>Total</b>	<b>258,9</b>	<b>247,1</b>	<b>309,6</b>	<b>289,7</b>	<b>308,6</b>	<b>236,2</b>	<b>- 0,3 %</b>	<b>- 18,5 %</b>

Les subventions d'investissement accordées par l'État du titre VI, dont seul dispose l'agrégat police nationale, progressent quant à elles fortement, avec 12,2 millions d'euros d'autorisations de programme contre 7,6 millions d'euros en 2001, et 13,7 millions d'euros de crédits de paiement contre 7,6 millions en 2001. Ces sommes servent au logement des fonctionnaires de police.

### C. LE POINT DE VUE DU MINISTÈRE SUR LES GRANDS PRINCIPES DE SA POLITIQUE

Le ministère de l'Intérieur insiste cette année sur plusieurs points<sup>1</sup> : achèvement de la police de proximité, mise en œuvre des engagements à l'égard des personnels des préfectures, modernisation des structures et des moyens de la sécurité civile, adaptation de l'administration centrale à l'évolution de ses missions, poursuite de programmes d'immobilier et d'informatique et mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

<sup>1</sup> Note de présentation du projet de budget pour 2002.

Plusieurs mesures « significatives » viennent illustrer ces choix :

- la création nette de près de 3.000 emplois pour la police ;
- 55 millions d'euros de mesures catégorielles pour les fonctionnaires de police ;
- 22,9 millions d'euros de moyens de fonctionnement supplémentaires pour la police ;
- 18,9 millions d'euros de mesures catégorielles pour les agents des préfetures, de l'administration centrale et de la sécurité civile ;
- la première tranche du plan de modernisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

## **II. LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION : 4,1 MILLIARDS D'EUROS**

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

Avec 30.084 agents (contre 28.869 en 2001) et 1,1 milliard d'euros de moyens de paiement (1,07 milliard en 2001), l'administration territoriale représente 11,7 % des moyens de paiement du ministère contre 11,9 % en 2002. L'action du ministère en ce domaine s'oriente vers deux axes :

- des mesures catégorielles en faveur des agents des préfetures
- la poursuite de la globalisation des crédits.

Le bleu budgétaire distingue sept missions principales des préfetures : communication et représentation de l'Etat ; sécurité, accueil du public et délivrance des titres ; documentation générale et élections ; relations avec les collectivités locales ; développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits ; animation des politiques régionales (pour les préfetures 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 des objectifs, et des indicateurs et mesuré les premiers résultats.

8 missions, 19 objectifs, 29 indicateurs : 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. Cependant, le mieux étant l'ennemi du bien, il n'est pas certain que ces différents outils

correspondent exactement à la fois aux nécessités du pilotage de l'action de l'Etat, à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, et encore moins à sa lettre. Si ces indicateurs préexistent à cette loi organique, leur énumération donne une idée du travail à accomplir.

**Objectifs, indicateurs et résultats de l'administration territoriale**

<b>Objectif</b>	<b>Indicateur</b>	<b>Résultats 2000</b>
Diversifier les modes de communication institutionnelle en développant le recours aux sites Internet	Taux d'ouverture des sites internet	PG : 75 % PNG : 66 %
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 : 31 %
Prévenir les comportements à risque des automobilistes	Nombre annuel d'opérations de contrôles routiers	PG : 40
Renforcer des mesures de sécurité dans les établissements recevant du public (ERP)	Taux de respect du programme de visite des ERP de 1 <sup>ère</sup> catégorie dans l'année	PG : 85 % PNG : nd
	Nombre d'avis défavorables dans l'année	PG : 36 PNG : 102
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 : 44 %
Simplifier les procédures et démarches des usagers	Taux de cartes grises délivrées par téléprocédure	14,9 %
Réduire les délais de délivrance des titres	Taux d'erreur sur les titres délivrés	PG : 4 %
	Délai moyen de délivrance du titre carte grise en temps réel	PG : 10 minutes
Réduire les coûts moyens de l'activité de délivrance des titres	Nombre de titres délivrés par agent	PG : 1.379 PNG : 3.466
	Coût direct de la mission « délivrance des titres »	PG : 96€ PNG : nd
Apprécier la sécurité juridique des actes de police administrative	Taux d'actes annulés par des juridictions administratives	PG : 0 %
Accompagner le développement de l'intercommunalité	% de la population regroupée	PG : 90 % ; PNG : 61,5 %
	% de communes regroupées	PG : 67 % PNG : 64 %
Optimiser l'efficacité du contrôle budgétaire	% de collectivités ayant subi au moins un contrôle budgétaire dans l'année	PG : 99 % PNG : nd
	% de saisine CRC / nombre d'actes reçus	PG : nd PNG : 0,007 %
Renforcer le contrôle des marchés publics	% de marchés publics contrôlés	PG : 81 %
	% de recours gracieux	PG : 2 %
	% d'annulation à l'initiative des tiers	PG : 0,14 %
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 : 1 an

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 : 11 mois
Améliorer la qualité de la programmation et de la consommation des crédits	% de contrôles approfondis sur les dossiers fonds européens	PG : nd
Assurer la disponibilité des applications informatiques nationales	% d'indisponibilité des applications réglementaires nationales	0,5 %
Promouvoir la formation professionnelle pour l'adaptation aux missions	Nombre de jours de formation par agent et par an	3,57
Favoriser la mobilité des personnels	% de satisfaction interne de la demande de postes	PG : nd
	Ancienneté moyenne dans un poste	PG : 7,6
Rationaliser les coûts de fonctionnement	Coût moyen de l'affranchissement par habitant	PG : 0,56 PNG : 0,31
	Coût d'entretien des locaux au m <sup>2</sup>	PG : 12,99 PNG : 9,62
	Coût du parc automobile au km	PG : 0,3 PNG : 0,32

*PG : préfectures globalisées ; PNG : préfectures non globalisées*

*Source : bleu budgétaire*

## 1. Crédits de personnel

Au total, les crédits pour dépenses de personnel des préfectures passent de 642,8 à 660 millions d'euros, soit une hausse de 2,7 %. Cependant, ces nombres sont minorés par l'absence de prise en compte des dépenses de personnel des 18 préfectures globalisées.

Les crédits du chapitre 31-11 « rémunérations principales » passeront en 2002 de 478,4 à 487,6 millions d'euros, en hausse de 1,9 %, alors même que quatre nouvelles préfectures font l'objet d'une globalisation, soit un transfert de 22,8 millions d'euros. La hausse des crédits s'explique donc : pour 17,4 millions d'euros par la mise en œuvre du plan de créations d'emplois de contractuels (cette somme étant prélevée sur les moyens de fonctionnement des préfectures), pour 8,1 millions d'euros par la revalorisation du point de la fonction publique en 2000 et 2001, pour 1,6 million d'euros par l'effet en année pleine d'attributions de points d'indice en 2001, pour 2,3 millions d'euros par la hausse des traitements en 2002 et, pour le solde, par des mouvements de transformations d'emplois. 1,44 million d'euros sont consacrés à l'octroi de la nouvelle bonification indiciaire au corps préfectoral.

Les crédits du chapitre 31-12 (indemnités et allocations diverses de l'administration territoriale) évoluent fortement, passant de 80,95 à 91,4 millions d'euros. Cette hausse de 12,8 % recouvre plusieurs mouvements :

- l'effet des mesures générales de revalorisation des traitements de la fonction publique ;
- l'effet des mesures de transformation des emplois ;
- le transfert des crédits indemnitaires des quatre nouvelles préfectures globalisées (3,8 millions d'euros) ;
- une provision pour l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), ainsi que des mesures indemnitaires, pour un total de 13,6 millions d'euros supplémentaires.

Ainsi, le ministère a décidé de réaliser un effort indemnitaire important en faveur des agents du cadre des préfectures afin de leur permettre de rattraper le retard constaté avec ceux d'autres ministères. 9,3 millions sur les 13,6 millions d'euros y sont consacrés, auxquels s'ajoutent 200.000 euros pour le corps des transmissions, 150.000 euros pour les préfets hors cadre chargés d'une mission de service public, et 140.000 euros pour les agents des services techniques et du matériel.

4 millions d'euros sont réservés pour rémunérer des permanences ou compenser des astreintes et interventions dans le cadre de l'ARTT. Si ces crédits ne suffisent pas, l'administration entend mettre en place un repos compensateur<sup>1</sup>. Le ministère entend ainsi appliquer l'ARTT sur trois bases : le droit commun des 1.600 heures conduira à un cycle de travail hebdomadaire de 36h30, 37 heures ou 38 heures selon le choix du service ; les personnels travaillant 24h/24 s'organiseront sur une base de 1.533 heures annuelles ; les personnels exerçant des fonctions d'accueil du public travailleront 1.656 heures par an.

Les crédits propres à l'administration territoriale du chapitre 31-98 (rémunérations et vacations des autres agents non titulaires, article 20 « préfectures ») diminuent de 30.000 euros, à 1,6 millions d'euros, en raison d'une part du transfert des crédits correspondant aux quatre nouvelles préfectures globalisées et d'autre part des conséquences sur ce chapitre des mesures de revalorisation des traitements.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Les cotisations sociales de l'administration territoriale (chapitre 33-90) s'élèvent à 3,1 millions d'euros pour celles du corps préfectoral (article 20) et à 52,7 millions d'euros pour celles du personnel des préfectures (article 30). Ces deux articles voient ainsi leurs crédits diminuer respectivement de 0,11 et de 2,16 millions d'euros, les besoins supplémentaires résultant des différents mouvements de structure des emplois étant inférieurs au transfert des cotisations sociales des agents des nouvelles préfectures globalisées (2,4 millions d'euros en moins).

De la même manière, les crédits de prestations sociales (chapitre 33-91) diminuent légèrement pour s'établir à 634.000 euros pour le corps préfectoral (article 20) et à 22,9 millions d'euros pour les personnels des préfectures (article 30). La prise en compte de la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales en 2001 ne compense en effet pas le transfert de crédits des nouvelles préfectures globalisées.

S'agissant des mouvements d'emplois, les 1.304 emplois nouveaux du projet de loi de finances pour 2002 recouvrent là aussi plusieurs mouvements :

- Suppression de 100 emplois d'agents administratifs de 2<sup>ème</sup> classe ;
- Création de 100 emplois dits « ciblés » (attachés de préfecture, adjoints administratifs, etc), et de 47 emplois d'ouvrier professionnel destinés en réalité aux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) ;
- Création de 1.229 emplois contractuels en application de la loi du 12 avril 2000 (jurisprudence « Berkany ») ;
- Régularisation de 28 emplois de contractuels ;
- Transformation de 65 emplois techniques en 43 emplois de préfecture et 22 emplois d'administration centrale ;
- Transformation de 22 emplois de préfecture en 22 emplois d'informatique dont 20 pour l'administration centrale ;
- Transformation de 18 ouvriers d'État en 18 ouvriers professionnels destinés à la police.

Au total, il convient de relativiser fortement les 1.304 créations d'emplois affichées par le ministère. 1.257 correspondent en réalité à la régularisation de contractuels. Les 47 emplois créés restants iront aux services de police. Parallèlement, par le jeu des transformations d'emplois, 18 emplois iront aux services de police, et 42 à l'administration centrale, soit 60 emplois

perdus pour l'administration territoriale. Quant aux 100 emplois « ciblés » créés, ils ne sont que la contrepartie de la suppression d'autant d'emplois d'agents administratifs. L'administration territoriale bénéficiera donc en réalité de 60 emplois de moins qu'en 2001 pour l'exercice de ses missions.

S'agissant du corps préfectoral, il convient de noter la discordance persistante entre, d'une part, les effectifs réels 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<sup>er</sup> janvier 2001)

	Poste territorial	Hors cadre	Détaché	Congés	Disponib.	Hors cadres	Total
Préfets (1)	109	61	38	4	10	3	225
Sous-préfets (2)	460	28	66	-	1	3	558

(1) Effectif budgétaire: 122

(2) Effectif budgétaire: 453

Source : ministère de l'Intérieur

## 2. Crédits de fonctionnement des préfetures

L'article 10 du chapitre 37-10 regroupe les moyens de fonctionnement et d'entretien des préfetures<sup>1</sup>. Ses crédits diminuent de 28,4 millions d'euros pour s'établir à 181,08 millions d'euros. Cette réduction correspond à un triple mouvement :

- une amputation, comme les années précédentes, de 2,13 millions d'euros sur les crédits de fonctionnement des préfetures non globalisées<sup>2</sup> ;
- un transfert de 8,8 millions d'euros correspondant aux moyens de fonctionnement des quatre nouvelles préfetures globalisées ;
- un transfert de 17,4 millions d'euros sur le chapitre 31-10 pour financer la création des emplois de contractuels.

---

<sup>1</sup> Les deux autres articles de ce chapitre, à savoir l'article 20 « programmation en cofinancement: dépenses d'assistance technique (programmation antérieure à 2000) » et l'article 30 « programmation en cofinancement: dépenses d'assistance technique (programmation 2000-2006) », ne sont pas dotés.

<sup>2</sup> En contrepartie de cette baisse, la troisième successive, le ministère de l'intérieur a obtenu d'une part un engagement pluriannuel sur le niveau de la dotation et un report automatique des crédits non consommés.

Parmi les dépenses de fonctionnement supportées sur ce chapitre, il convient de noter des dépenses informatiques, pour 7,4 % du total en moyenne, et les dépenses liées à l'entretien des bâtiments préfectoraux, pour environ 21 % sans que les logiciels comptables ne permettent de distinguer ce qui va aux préfetures de ce qui va aux sous-préfetures.

### **3. Crédits des préfetures globalisées**

Entamée en 2000, la globalisation des moyens des préfetures 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<sup>1</sup>.

En 2000, quatre préfetures 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 rejoignent les préfetures du Calvados, de la Haute-Vienne, de l'Yonne et de l'Oise. En pratique, les crédits des quatre premières et des préfetures du Territoire de Belfort, de l'Eure, du Calvados, de la Haute-Vienne et de l'Yonne sont inscrits au chapitre 37-20 tandis que les crédits des autres le sont au chapitre 37-21.

Les transferts pour 2002 portent sur 38,4 millions d'euros pour le fonctionnement et le personnel – dont 12,33 millions pour la préfeture de l'Oise, 11,47 millions d'euros pour celle du Calvados, 8,36 millions pour celle de la Haute-Vienne et 6,7 millions pour celle de l'Yonne – auxquels s'ajoutent 265.000 euros, - c'est-à-dire des dépenses d'entretien déconcentrées des locaux préfectoraux - de mesures nouvelles au titre du programme régional d'équipement pour ces quatre préfetures.

Parallèlement à ces transferts, les préfetures déjà globalisées voient leurs moyens de fonctionnement progresser de 0,3 % comme convenu dans le contrat pluriannuel conclu entre le ministère des finances et le ministère de l'Intérieur. Enfin, leurs crédits augmentent pour prendre en compte l'effet des décisions en matière de rémunération du personnel. Au total, leurs crédits augmentent ainsi de 4,54 millions d'euros, soit une progression d'environ 3 % hors transferts.

---

<sup>1</sup> Voir pour une présentation de la globalisation en Seine-Maritime, l'annexe 1.

#### 4. Crédits pour dépenses d'informatique

Les crédits inscrits à l'article 21 (informatique de l'administration territoriale) du chapitre 34-82 diminuent de 1,42 million d'euros à 27,75 millions d'euros (baisse de 4,9 %), et ceux de l'article 23 (autocommutateurs de l'administration territoriale) restent stables à 3,05 millions d'euros<sup>1</sup>. S'agissant de l'article 21, 7,29 millions d'euros d'économies sont réalisées tandis que 5,86 millions supplémentaires sont ouverts pour le développement de projets nouveaux (gestion des armes, gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) et l'extension d'applications existantes (carte nationale d'identité, cartes grises, permis de conduire, passeports). La priorité donnée à l'informatique de l'administration territoriale n'apparaît donc pas de façon évidente à la lecture des seuls documents budgétaires.

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

*(en millions de francs)*

	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution 2000/2002/</b>
Informatique	29,97	29,17	27,75	- 7,4 %
Autocommutateurs	4,15	3,05	3,05	- 26,5 %
<b>Total</b>	<b>34,12</b>	<b>32,22</b>	<b>30,8</b>	<b>- 9,7 %</b>

Cependant, cette évolution apparente doit être nuancée. Tout d'abord, il faut noter une inscription différente de ces crédits au programme d'emploi des crédits 2001 : respectivement 33,49 et 3,81 millions d'euros. Ensuite, il ne faut pas oublier qu'existe au sein des crédits du chapitre 37-10 une part de moyens destinés à l'informatique. Enfin, des progrès très importants ont été réalisés en matière de politique informatique des préfectures depuis quelques années qui expliquent une diminution des besoins. Depuis 2000 est achevée la mise en réseau des préfectures et depuis 2001 celle des sous-préfectures. Se développent également d'une part, un réseau interministériel d'échange d'informations, et d'autre part des expérimentations de télétransmission des actes entre des collectivités locales et des préfectures. Enfin, au 31 juillet 2001, 71 préfectures disposaient d'un site Internet et toutes devraient en avoir un d'ici à la fin de l'année.

---

<sup>1</sup> L'article 22, « transmissions », n'est pas doté.

## 5. Crédits pour dépenses immobilières

Le patrimoine immobilier préfectoral représente 2,5 millions de m<sup>2</sup> répartis sur 900 implantations.

Les crédits de paiement inscrits au titre V en faveur de l'équipement immobilier de l'administration préfectorale (article 51 du chapitre 57-40) diminueront en 2002 de 4,25 millions d'euros pour s'établir à 26,94 millions d'euros (- 13,6 % qui succède à une hausse de 4,4 % en 2001), tandis que les autorisations de programme passeront de 40,04 à 37,84 millions d'euros (-5,5 % après + 7,6 % en 2001).

Ces crédits se divisent entre, d'une part, le programme régional d'équipement (PRE) qui a vocation à financer des opérations de moins de 100.000 euros pouvant être conduites dans l'année, et d'autre part les grosses opérations. Devraient à ce dernier titre, par exemple, être lancées en 2002 l'extension de la préfecture de l'Hérault, l'extension de la sous-préfecture de Narbonne, la restructuration des services d'accueil des préfectures d'Ille-et-Vilaine et de Martinique et de la sous-préfecture de Saint-Denis. En tout, 19.000 m<sup>2</sup> devraient être mis en chantier et 7.660 livrés en 2002 (15.230 m<sup>2</sup> ont été mis en chantier et 5.190 livrés en 2001).

Il convient de noter l'écart entre les montants indiqués dans le bleu s'agissant des crédits immobiliers des préfectures et le contenu de la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial. Dans celle-ci, le ministère indique ainsi que les investissements immobiliers de l'administration territoriale devraient s'élever à 38,11 millions d'euros :

- 6,4 millions d'euros pour le PRE
- 12,2 millions d'euros pour les grands projets immobiliers comme la première tranche de travaux pour le relogement de la préfecture de région du Nord-Pac ;
- 700.000 euros pour la création / restructuration de salles opérationnelles dans les préfectures ;
- 18,8 millions d'euros pour la maintenance lourde et « l'adaptation du parc immobilier aux missions ».<sup>1</sup>

De même, on peut se demander comment les surfaces mises en chantier et les surfaces livrées peuvent augmenter en 2002 par rapport à 2001 avec moins d'AP et de CP. Votre rapporteur spécial s'étonne de ce qui ne manque pas d'apparaître comme des contradictions.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

## ***B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE : 3,04 MILLIARDS D'EUROS***

L'administration générale disposera en 2002 de 3,04 milliards d'euros, pour 5.416 agents. Ces crédits progressent de 6,96 % avec 198 millions d'euros supplémentaires, soit davantage que ceux de la police nationale. Cette hausse est à relativiser par deux éléments : les dépenses d'élections, incluses dans l'agrégat administration générale, progressent à elles seules de 88 millions d'euros ; les dépenses de pension, qui pèsent uniquement sur cet agrégat, augmentent de 122,5 millions d'euros. Ces deux éléments mis à part, les moyens de l'administration générale du ministère diminuent donc par rapport à 2001.

D'après le bleu, l'administration générale exerce six missions principales : mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique (élections et financement des partis et groupements des partis politiques) ; mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires ; action sociale du ministère ; prestations aux services ; cultes ; charges de pensions.

Les indicateurs et les objectifs présentés pour l'administration centrale apparaissent de meilleure qualité que ceux d'autres agrégats. Ils présentent de plus l'avantage de permettre, pour la plupart, un début de comparaison d'un exercice à l'autre. Pour l'essentiel, 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<sup>er</sup> août 2001.

**Objectifs, indicateurs et résultats de l'administration territoriale**

<b>Objectif</b>	<b>Indicateur</b>	<b>Résultats</b>
<b>Maîtriser les coûts en matière d'élections</b>	Coût moyen des présidentielles	1995 : 3,34 €
	Coût moyen des municipales	1995 : 2,51 € 2001 : 2,76 €
	Coût moyen des législatives	1997 : 3,38 €
	Coût moyen des régionales	1998 : 1,97 €
	Coût moyen des cantonales	1998 : 3,18 € 2001 : 3,2 €
<b>Coût de l'inexécution des décisions de justice pour raisons d'ordre public</b>	Coût moyen d'un refus de concours de la force publique en matière locative	1999 : 5.140 € 2000 : 3.538 € (amiable) ; 7.736 € (contentieux)
	Coût moyen d'un accident matériel	1999 : 1.937 € 2000 : 1.062 €
	Coût moyen d'un accident corporel avec préjudice	1999 : 23.184 € 2000 : 13.111 €
<b>Développer la médecine de prévention</b>	% des agents ayant bénéficié d'une visite médicale	1999 : 26 % 2000 : 30 %
<b>Assurer une affectation adaptée des ressources humaines</b>	Taux de mobilité interne	1999 : 7 % 2000 : 9 %
	Effectif géré par gestionnaire	1999 : 73 2000 : 73
	Taux de vacance de postes	nd
<b>Améliorer la qualité et l'entretien des locaux</b>	Dépenses d'entretien au m <sup>2</sup>	2000 : 11,21 € 2001 (p) : 13 €
<b>Moderniser les outils de travail</b>	% de micros de plus de 5 ans	1999 : 32 % 2000 : 10,5 %
<b>Réduire les délais de recrutement et d'organisation de la formation des personnels</b>	Jours de formation/h/an	1999 : 3,53 2000 : 3,51
	Délai moyen d'organisation des concours	1999 : 88 jours 2000 : 91 jours

Source : bleu budgétaire

## **1. Crédits de personnel**

Avec 5.416 emplois budgétaires, contre 5.249 en 2001, l'administration générale voit en apparence ses effectifs augmenter de 167 emplois budgétaires. Cependant, ces créations d'emplois ne se traduiront

presque pas par une hausse réelle des effectifs à la disposition de l'animation du ministère dans la mesure où :

- 103 créations d'emplois correspondent à la régularisation de contractuels en vertu de la loi du 12 avril 2000 ;
- plusieurs créations ne profitent pas à l'administration générale proprement dite mais à la police : 7 nouveaux emplois d'assistantes sociales, 3 nouveaux emplois de médecins ;
- 8 emplois sont transférés au secrétariat général du gouvernement ;
- 22 emplois techniques de préfecture sont transformés en emplois administratifs et transférés au profit de l'administration centrale ; dans le même temps sont détachés 20 emplois des préfectures au profit de la centrale pour la direction des transmissions et de l'informatique ;
- sont créés pour l'administration centrale 5 emplois pour l'asile, un emploi pour les relations publiques, un poste d'inspecteur général de l'administration et 3 postes de contrôleurs de gestion ;
- en contrepartie, 10 emplois des cultes d'Alsace-Lorraine sont supprimés ;
- l'administration centrale supportera le coût de la création de 20 emplois contractuels au profit de l'INESC ; cela s'explique par le fait que le coût des contractuels ainsi régularisés était déjà assumé auparavant par l'administration générale et non pas par la sécurité civile ; la logique budgétaire aurait pu vouloir faire qu'il soit tiré profit de la régularisation pour transférer les crédits et les emplois de l'agrégat 31 vers l'agrégat 12 ; la lisibilité et la sincérité budgétaires y auraient gagné.

S'agissant de l'administration centrale proprement dite, elle dispose dans le projet de loi de finances pour 2002 de 2.372 emplois budgétaires (dont 6 emplois remboursés à l'INSEE) dont 227 emplois de contractuels. Les effectifs réels au 31 août 2001 s'élevaient à 2.286 emplois budgétaires dont 106 contractuels. Par ailleurs, l'administration centrale met à disposition de plusieurs organismes 219 agents pour un coût budgétaire total de 5,99 millions d'euros. Parmi les 63 « autres », il convient de relever 2 emplois dans des mutuelles, 7 dans les services du Premier ministre, et 17 à l'INESC.

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

	<b>Effectif</b>	<b>Crédits budgétaires au 1<sup>er</sup> janvier 2002</b>
Service central des rapatriés	40	1.023.524 €
Centre 510	11	232.494 €
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	9	265.611 €
Présidence de la République	42	1.114.715 €
Syndicats	23	740.331 €
Fondation Jean Moulin	23	600.072 €
Répartition du permis de conduire	8	173.766 €
Autres	63	1.839.846 €
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>5.990.359 €</b>

Source : ministère de l'Intérieur

*a) Crédits de rémunération*

Les différents crédits de personnel de l'administration centrale évoluent de la manière suivante :

**Évolution des crédits de personnel de l'administration générale**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution</b>
Rémunérations principales (31-01)*	90,45	96,27	+ 6,43 %
Indemnités et allocations (31-02)*	24,5	27,8	+ 13,47 %
Cultes (31-21)	31,93	32,53	+ 2 %
Autres agents non titulaires (articles 10, 60, 80, 91 et 93 du chapitre 31-98)	3,83	4,01	+ 4,7 %
<b>Total rémunérations</b>	<b>150,71</b>	<b>160,61</b>	<b>+ 6,57 %</b>
Participation fonds spécial des ouvriers de l'État (32-92)	7,67	7,76	+ 1,17 %
<b>Total</b>	<b>158,38</b>	<b>168,37</b>	<b>+ 6,31 %</b>

\* Hors crédits des articles 94 et 95 relevant respectivement des agrégats sécurité civile et police nationale.

En matière de rémunérations principales, les évolutions les plus importantes concernent la prise en compte des mesures générales de rémunération 2000 et 2001 (1,8 million d'euros) et la provision 2002 (400.000 euros), le transfert des crédits nécessaires à la régularisation des contractuels (1,9 million d'euros), et l'octroi de la nouvelle bonification indiciaire aux emplois de direction et de l'IGA (330.000 euros).

En matière indemnitaire, outre les mesures générales 2000 et 2001 (400.000 euros) et 2002 (100.000 euros), le projet de loi de finances pour 2002 comprend une mesure nouvelle de 2,5 millions d'euros, réparties entre la provision pour l'aménagement et la réduction du temps de travail (610.000 euros), et des mesures catégorielles en faveur des administrateurs civils (710.000 euros), et les membres de l'IGA (130.000 euros), des autres personnels administratifs (770.000 euros), des personnels des transmission (230.000 euros), et des assistants de service social ainsi que des agents de services techniques (60.000 euros pour chaque cadre).

Les articles intéressant l'administration générale du chapitre 31-98 montrent à la fois la suppression de 1,5 million d'euros destinés au financement du nettoyage (transférés sur le chapitre de rémunération en application de la jurisprudence « Berkany »), et le transfert, en provenance du chapitre des moyens de fonctionnement, de 1,7 million d'euros destinés à développer la prise en charge d'actions de médecine préventive.

#### *b) Cotisations sociales*

Les crédits pour le paiement de la part de l'État dans les cotisations sociales s'élèveront, s'agissant de l'administration générale (articles 11, 12, 13, 18, 19, 60, 80, et 90 du chapitre 33-90), à 21,3 millions d'euros, contre 21,07 millions d'euros en 2001. La hausse résulte des mouvements sur la structure des emplois.

#### *c) Charges de pension*

Les crédits inscrits au chapitre 32-97, qui retrace la participation de l'État aux charges de pension, devraient augmenter de 122,57 millions d'euros, pour atteindre 2,29 milliards d'euros, soit une hausse de 5,64 % qui fait suite à une progression de 2,4 % en 2001. L'agrégat supporte en effet l'ensemble des charges de pension du ministère.

#### *d) Prestations sociales*

Les prestations sociales versées par l'État au titre de l'administration générale (articles 11, 12, 13, 60, 80 et 90 du chapitre 33-91) augmentent en raison de la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales pour 2001 et de la transformation de la structure des emplois de l'agrégat, passant ainsi de 2,13 à 2,3 millions d'euros.

#### *e) Crédits pour dépenses d'action sociale*

Les crédits inscrits au chapitre 33-92 retracent les autres dépenses d'action sociale, soit des subventions aux repas, des subventions de fonctionnement pour les sociétés mutualistes (4,25 millions d'euros), des

séjours pour enfants, des prestations aux familles ayant des enfants handicapés, des secours, etc. Les crédits de ce chapitre diminuent de 1,67 millions d'euros en raison du transfert de 1,7 millions d'euros de crédits de vacation de médecine préventive vers le chapitre de rémunération des autres agents non titulaires des services sociaux. Au total, les crédits de ce chapitre s'élèvent à 31,06 millions d'euros. Le poste le plus important est celui du fonctionnement de l'aménagement d'établissements sociaux (13,21 millions d'euros).

Il convient aussi de remarquer les 460.000 euros attribués aux « fondations et établissements rattachés ». Il s'agit d'une inscription budgétaire correspondant au versement, sur le chapitre 34-01, du produit d'un fonds de concours jusqu'à 2001 attribué directement aux deux fondations du ministère malgré son rattachement sur le chapitre des moyens de fonctionnement. Ces sommes servent, selon le ministère, à soutenir l'exploitation à un prix modique de restaurants du personnel malgré la désaffectation dont ils peuvent être l'objet. Cela revient en quelque sorte à subventionner, par le biais d'un rattachement devenu indirect d'un fonds de concours, des pertes d'exploitation de restaurants, alors que le personnel les délaissent.

## **2. Crédits de fonctionnement**

Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services communs figurent au chapitre 34-01. Ils passeront de 41,63 à 41,98 millions d'euros, soit une progression de 350.000 euros destinée à faire face à des dépenses de loyers en hausse et aux besoins croissants du service de l'information et des relations publiques.

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 2001 avait ouvert 41,63 millions d'euros, le PEC a été fixé à 48,63 millions d'euros pour tenir compte des autres ressources comme les reports (3,8 millions d'euros), les fonds de concours (2,5 millions d'euros) ou les transferts (340.000 euros). L'attribution des moyens se fait selon des critères très précis en fonction de ratios d'objectifs communs à l'ensemble des services, et avec des incitations à la bonne gestion (par exemple pour promouvoir les trajets en 2<sup>ème</sup> classe).

### **3. Crédits pour dépenses civiques**

#### *a) Crédits pour dépenses d'élections*

Le chapitre 37-61 retrace les dépenses relatives aux élections. La loi de finances pour 2001 l'a doté de 188,6 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 14,76 millions d'euros ouverts en collectif 2000 et non consommés. Les crédits devraient s'élever en 2002 à 273,3 millions d'euros, soit :

- 164,9 millions d'euros pour les élections présidentielles ;
- 95,99 millions d'euros pour les élections législatives ;
- 4,16 millions d'euros pour des élections partielles ;
- et 8,26 millions d'euros de dépenses communes relatives aux cartes électorales, à l'informatique, etc ; cet article augmente de 2,62 millions d'euros, vraisemblablement en raison des frais d'affranchissement.

#### *b) Crédits pour 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 2002 à 80,26 millions d'euros. En 2001, 44 partis ont bénéficié de l'une ou des deux fractions de l'aide publique.

### **4. Crédits pour dépenses d'informatique**

Les grands axes de la politique informatique de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur sont : la prise en compte des changements de législation et de réglementation, l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et la recherche d'une homogénéisation de la réglementation sur le territoire national. Parmi les nouveaux projets envisagés pour 2002, figurent la prise en compte du passage à l'euro, l'application nationale de gestion des armes, l'application nationale de gestion et de centralisation des informations relatives au contrôle de légalité, l'application interministérielle comptable ACCORD. Par ailleurs, il convient aussi de prendre en compte les changements d'organisation du ministère de l'Intérieur. Plusieurs applications utilisées au niveau déconcentrées possèdent ainsi une application centrale. Enfin, le ministère doit tenir compte des évolutions technologiques, et donc s'attacher à mettre à la disposition du public le maximum d'informations et de formulaires sur Internet, à élargir les téléprocédures, etc.

*a) Crédits pour dépenses de fonctionnement*

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 37,46 millions d'euros en 2002 contre 39,61 millions d'euros en 2001. Ils diminuent ainsi de 2,15 millions d'euros, soit - 5,4 %. Ils permettent le financement des 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).

Il convient cependant de relativiser cette évolution, car le programme d'emploi des crédits montre des différences très importantes avec le bleu budgétaire.

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

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution</b>
Administration centrale	9,06	5,21	- 42,5 %
<i>Informatique (art. 11)</i>	5,32	4,82	- 9,4 %
<i>Transmissions (art. 12)</i>	0,24	0,24	-
<i>Autocommutateurs (art. 13)</i>	3,5	0,15	- 95,7 %
Services communs	30,55	32,25	+ 5,5 %
<i>Informatique (art. 81)</i>	25,16	26,87	+ 6,8 %
<i>Transmissions (art. 82)</i>	2,29	2,29	-
<i>Autocommutateurs (art. 83)</i>	3,1	3,09	- 0,3 %
<b>Total</b>	<b>39,61</b>	<b>37,46</b>	<b>- 5,4 %</b>

*b) Crédits pour dépenses d'investissement*

Les crédits de l'article 43 du chapitre 57-60 (dépenses d'équipement d'informatique, de télématique et de transmissions) retracent les crédits d'investissement de l'administration centrale et des services communs en matière informatique. Ils diminuent de manière très sensible en 2002, alors que les autorisations de programme se maintiennent à un niveau élevé. Il faut rappeler qu'en 2001 le ministère avait souhaité transférer des crédits informatiques du titre III vers le titre V. Ils n'y seront donc pas restés longtemps.

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

*(en millions d'euros)*

LFI 2001		PLF 2002		Evolution	
AP	CP	AP	CP	AP	CP
19,6	19,11	20,01	5,33	+ 2,1 %	- 72,1 %

### **5. 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 par rapport à celle inscrite dans la loi de finances initiale pour 2001.

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), 340.000 euros pour la défense et l'assistance des fonctionnaires (article 20) et 4,2 millions d'euros pour les accidents du travail (article 30). Le principal poste de dépenses concerne les refus de concours de la force publique (51,6 millions d'euros consommés en 2000).

En 2000, plus de 91 millions d'euros avaient été consommés sur ce chapitre et 2001 devrait présenter un profil d'exécution similaire. Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cette sous-estimation constante de ce type de dépenses en loi de finances initiale, qui altère un peu la sincérité de l'exercice budgétaire.

### **6. 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. 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 ». 430.000 euros ont été dépensés à ce titre en 2000 pour 16 études, et 860.000 euros devraient l'être pour 28 études en 2001.

En 2002, les autorisations de programme resteront stables à 305.000 euros, tandis que les crédits de paiement diminuent de 152.000 euros pour s'établir à 305.000 euros.

**Évolution des crédits de recherche du ministère de l'Intérieur (chapitre 57-09)\***

(en milliers d'euros)

	LFI 2001		PLF 2002		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Sécurité civile (art. 20)	130	107	38	69	- 70,8 %	- 35,5 %
Réglementation et administration générale (art. 30)	-	46	38	15	-	- 67,4 %
Police nationale (art. 40)	30	114	38	76	+26,7 %	- 33 %
IHESI (art. 60)	130	175	153	130	+17,7 %	- 25,7 %
Centre d'études et de prévisions (art.80)	15	15	38	15	+ 153 %	-
<b>Total</b>	<b>305</b>	<b>457</b>	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>-</b>	<b>- 33,3 %</b>

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

29 projets de recherche sont financés en 2001, dont la plupart avaient été lancés en 1999 ou en 2000. A ces projets s'en ajoutent 20 lancés en 2001, parmi lesquels un projet de lutte contre les incendies dans les tunnels. Cela montre bien que à chaque fois que des crédits de paiement excèdent les autorisations de programme, cela signifie que le ministère solde davantage de projets de recherche qu'il n'en lance.

## 7. Crédits pour dépenses immobilières

Les dépenses immobilières au titre de l'administration générale continueront à diminuer fortement en 2002, qu'il s'agisse des crédits de paiement ou des autorisations de programme. Ces crédits servent à l'entretien des 210.000 m<sup>2</sup> répartis en 40 sites relevant de l'administration centrale.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2001		PLF 2002		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Sites centraux et délocalisés de l'administration centrale (art. 20)	2,74	2,28	1,52	1,9	- 44,5%	- 16,7%
Cultes (art. 70)	1,06	0,76	0,61	0,76	- 42,4%	-
Investissements immobiliers sociaux (art. 81)	1,98	1,52	0,91	0,61	- 54%	- 60%
<b>Total</b>	<b>5,78</b>	<b>4,56</b>	<b>3,04</b>	<b>3,27</b>	<b>- 47,4%</b>	<b>- 28,3%</b>

\*Les articles 82 (équipements sociaux) et 90 (équipements sociaux, transferts interministériels) ne sont pas plus dotés en 2001 qu'en 2002.

Dès 1985, le ministère de l'Intérieur a entrepris de transférer des services d'administration centrale en province. Il en a ainsi été des services de formation de la police avec l'implantation à Clermont-Ferrand du Centre national de formation de la police nationale, du transfert à Draguignan du bureau des pensions, à Agen du bureau des rapatriés, à Strasbourg du bureau des cultes, ou à Ecully de la sous-direction de la police technique et scientifique. Le ministère de l'Intérieur a, par ailleurs, 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. Plusieurs opérations lourdes sont ainsi encore en cours, comme l'installation de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux nouvelles technologies, le déménagement du service de coopération technique internationale de police et le transfert de l'imprimerie de la police nationale.

Par ailleurs, 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 devrait être établi à la fin de l'exercice 2001 qui permettra d'évaluer, à l'horizon de six années, 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 la 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.

Votre rapporteur spécial ne peut ainsi que s'étonner devant le décalage entre les besoins ainsi exprimés, dont certains correspondent à une réelle nécessité, et les inscriptions budgétaires, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

### III. LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ : 5,3 MILLIARDS D'EUROS

#### A. LA SÉCURITÉ CIVILE : 250 MILLIONS D'EUROS

La sécurité civile voit ses moyens progresser de 1,82 % à 249,15 millions d'euros. Les crédits supplémentaires (soit les 4,46 millions de mesures nouvelles, auxquels s'ajoutent des économies) sont utilisés pour 2,5 millions d'euros en faveur de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), pour 1,2 million d'euros en faveur de l'équipement en aéronefs, pour un million d'euros en faveur des moyens de fonctionnement, pour 700.000 euros en faveur des moyens informatiques et de transmission, et pour 300.000 euros en faveur de l'Institut d'études de la sécurité civile (INESC). La priorité du ministère en 2002 en matière de sécurité civile est donc le lancement de la modernisation de la BSPP, dont votre rapporteur spécial rappelle qu'elle est financée en majorité par les collectivités locales.

Le bleu budgétaire distingue quatre missions de la sécurité civile : 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. Votre rapporteur spécial ne peut que se montrer dubitatif devant l'énoncé de ces missions. Outre le fait que la seconde devrait faire partie intégrante de la première, la troisième semble superflue et la dernière quelque peu étonnante quand on compare son énoncé avec les sommes en cause.

Le détail de chacune de ces missions et les indicateurs qui y sont associés n'apportent 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<sup>er</sup> août 2001. Ils sont trop nombreux, parfois pas renseignés, ne couvrent pas toutes les missions de la sécurité civile, mesurent plus une activité qu'une performance (sauf peut-être en matière de feux de forêt), et servent pour certains à plusieurs objectifs ! Il y a 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 sécurité civile**

<b>Objectif</b>	<b>Indicateur</b>	<b>Résultats 2000</b>
<b>Adapter par nature de risque les moyens au secours</b>	Coût moyen d'une personne secourue par hélicoptère	nd
	Délai moyen d'intervention des services de secours suite appels d'urgence (décollage)	5 minutes
<b>Prévenir les attentats</b>	Neutralisation d'engins/nombre d'opérations totales	2.300 / 887
	Neutralisation d'engins dans le cadre des voyages officiels	1.210 / 290
<b>Réduire le nombre d'hectares parcourus par les feux</b>	% de feux traités par les moyens aériens sur l'année en zone sud	18 % (22 % en 1999)
	% de feux traités par les moyens aériens l'été en zone sud	22 % (33 % en 1999)
	% d'heures d'avions consacrées au guet armé aérien réalisées en zone sud	33 %
<b>Réduire les délais d'intervention sur zone de départ de feu</b>	% d'heures avions en guet armée aérien	33 %
	% feux traités en zone sud < 5ha	92 %
	% feux traités en zone sud l'été < 5ha	93 %
	Prévention opérationnelle pour zone sud en hommes / jour (sapeurs-pompiers)	2.650
	Prévention opérationnelle pour zone sud en hommes / jour (UIISC)	16.850
	Nombre détachements avancés (UIISC)	125
	Nombre d'actions de quadrillage UIISC	800
	% des départs de feux traités en zone sud par les détachements avancés	30 %
<b>Assurer une allocation optimale des ressources</b>	Coût moyen de formation d'un pilote	nd

Source : bleu budgétaire

## 1. Crédits de personnel

Les crédits pour dépenses de personnel présentent 82,55 millions d'euros, soit le tiers des crédits de la sécurité civile. Celle-ci disposera de 1.950 emplois budgétaires, soit un de moins qu'en 2001<sup>1</sup>. 1.490 sont des militaires et 460 des agents civils. Il existe cependant toujours un décalage avec les emplois réels : par exemple en 2000 on comptait 457 emplois budgétaires pour 441 emplois réels, et en 2001 461 emplois budgétaires pour 438 emplois réels. Les emplois réels de l'agrégat s'élèvent quant à eux à 2.430 en partie en raison de l'existence de 372 emplois mis à disposition : 259 policiers, 48 sapeurs-pompiers territoriaux, 2 fonctionnaires territoriaux, 47 militaires de la BSPP, 2 agents d'EDF et 14 agents des préfectures.

Sur l'effectif réel de 2.430, 1.489 sont des militaires, 532 des fonctionnaires civils et 409 des contractuels.

Les militaires se répartissent entre les trois UIISC (673 pour l'UIISC n° 1, 673 pour l'UIISC n° 7 et 32 pour l'UIISC n° 5), l'état-major (28), la DDSC (39), les état-majors de zones métropolitaines (37) et l'état-major restreint des départements d'outre-mer (8). Par rapport à 1998, quand les UIISC fonctionnaient encore grâce aux appelés, l'effectif a diminué de 205 militaires. Il y a désormais 381 cadres contre 393 auparavant, et 1.109 engagés de l'armée de terre et volontaires contre 1.246 appelés.

Il convient de préciser que la direction de la défense et de la sécurité civile emploie 452 techniciens, dont 222 contractuels, 64 fonctionnaires, 165 ouvriers d'État et un agent de l'EDF mis à disposition. Quant au personnel navigant, il comprend 176 pilotes, 82 mécaniciens sauveteurs secouristes et 3 mécaniciens navigants avion.

Si les agents de la BSPP ne relèvent pas du strict point de vue budgétaire du ministère de l'Intérieur, il est intéressant de noter que sur les 7.307 agents servant à la BSPP, 467 sont en réalité mis à disposition de ministères ou d'organismes<sup>2</sup> pour assurer à leur demande leur sécurité incendie. Ces mises à disposition font l'objet de remboursements dans le cadre de conventions.

Les crédits inscrits au chapitre 31-30 (rémunérations principales) passeront en 2002 de 35,2 à 28,4 millions d'euros en raison du transfert, au nouvel article 94 (personnels techniques de la sécurité civile) du chapitre 31-01 (administration centrale et services techniques communs – rémunérations principales) de 7,9 millions d'euros. Au total, les crédits de rémunérations principales augmentent ainsi de 3,1 % alors même que l'agrégat ne bénéficie

---

<sup>1</sup> 20 emplois budgétaires, correspondants à la régularisation de contractuels, sont en outre inscrits au titre de l'agrégat administration générale.

<sup>2</sup> Parmi lesquels le ministère de l'intérieur.

d'aucune création d'emplois. La hausse nette des crédits se justifie, outre les conséquences des différentes mesures de revalorisation de la valeur du point, par la transformation d'emplois de contractuels non navigants en 27 techniciens de maintenance contractuels, et par le repyramidage de 23 emplois d'ouvriers d'État.

En matière indemnitaire, les crédits du chapitre 31-31 (défense et sécurité civiles – indemnités et allocations diverses) et du nouvel article 94 du chapitre 31-02 (administration centrale et services techniques communs – indemnités et allocations diverses) connaissent une augmentation importante, passant au total de 15,02 à 16,25 millions d'euros (+ 8,2 %), s'établissant respectivement à 15,67 et 0,58 millions d'euros. Il s'agit pour 1,07 million d'euros de diverses mesures catégorielles : 305.000 euros au titre de la dernière tranche de revalorisation du système indemnitaire des pilotes d'hélicoptères ; 760.000 euros pour la première tranche de revalorisation du régime indemnitaire des démineurs (création à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 d'une prime de danger liée au traitement des munitions anciennes et modernes pour les 154 démineurs de la sécurité civile).

Le problème de l'accumulation des retards des personnels navigants reste entier. 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 2000, les 87 pilotes d'hélicoptères avaient 133,12 jours de congés non pris, et les 75 mécaniciens sauveteurs secouristes 155,06 jours non pris, et au 30 juin 2001 les 84 pilotes d'avions avaient 146,22 jours non pris et les 3 officiers mécaniciens navigants 188,25 jours non pris. Ces retards se sont accrus suite aux opérations estivales. Plusieurs dispositifs d'indemnisation des heures supplémentaires ont été envisagés pour diminuer l'accroissement constant du stock de ces congés, mais sont encore, d'après le ministère de l'Intérieur, « *en discussion* »<sup>1</sup>. L'entrée en vigueur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail ne fera qu'aggraver la situation. Votre rapporteur spécial s'étonne de la persistance de ce problème, année après année, et ne peut que souhaiter, outre sa résolution rapide, la mise en place de dispositifs de nature à prévenir sa reproduction.

Les salaires et accessoires de salaires des personnels ouvriers (article 10 du chapitre 31-95) diminueront de 50.000 euros à 4,74 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Parallèlement, les crédits de rémunération et vacances des autres agents non titulaires (article 50 du chapitre 31-98) disparaissent quasiment puisqu'il ne reste plus que 1.200 euros contre 390.000 euros en 2001, en raison du transfert de ces sommes pour la création de postes d'agents contractuels.

Les crédits inscrits au titre de la part des cotisations sociales relevant de l'État (chapitre 33-90) s'établissent à 25 millions d'euros ainsi répartis :

- 23,39 millions d'euros (au lieu de 23,36 en 2001) pour les personnels techniques (article 74) ;
- 1,46 million d'euros (au lieu de 1,45) pour les personnels militaires (article 75) ;
- 167.000 (inchangé) pour les personnels de nettoyage (article 76).

Les dépenses de prestations sociales en faveur des personnels techniques de la sécurité civile (article 74 du chapitre 33-91) progressent de 13.000 euros à 155.000 euros. L'article 75 relatif aux prestations sociales versées aux personnels militaires, créé en 2001, est, pour la première fois, doté de crédits, à hauteur de 10.000 euros. Il s'agit, pour l'un comme l'autre, de tenir compte des mouvements sur la structure des emplois et de la revalorisation en 2001 de la base mensuelle des allocations familiales.

## **2. 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 d'un million d'euros, soit une hausse de 3,1 %, les portant à 31,8 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires sont affectés pour 435.000 euros aux formations militaires et pour 535.000 euros aux autres services opérationnels. Ils serviront à l'acquisition de matériels destinés au service du déminage, aux unités d'intervention de la sécurité civile, ainsi qu'au financement d'une première tranche de formation des pilotes d'hélicoptères, en raison de l'arrivée des nouveaux appareils EC 145.

**Moyens de fonctionnement de la sécurité civile (chapitre 34-31)**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>
Services centraux, soutien logistique et dépenses communes (art. 10)	14,51	7,62	7,62
Formations militaires (art. 20)	8,38	8,54	8,97
Autres services opérationnels (art. 30)	7,85	14,68	15,21
<b>Total</b>	<b>30,74</b>	<b>30,84</b>	<b>31,8</b>

Ces moyens de fonctionnement servent pour environ 10 % aux déplacements, pour un peu moins au parc et à la maintenance automobile, pour 17 % au carburant des véhicules, pour 13 % aux moyens opérationnels et pour 50 % au fonctionnement général. La priorité a été donnée en 2001 à la formation des pilotes aux hélicoptères EC 45, et aux services de déminage.

L'article 30 du chapitre 37-50 (Instituts d'études et autres organismes) regroupe les crédits affectés à l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC). Ceux-ci voient leur montant progresser de 305.000 euros (après une hausse de 920.000 euros en 2001) passant de 3,18 à 3,49 millions d'euros. L'établissement possède un budget total de plus de 8,9 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 dépassent désormais les recettes tirées du budget de l'État. L'Institut connaît un fort développement en raison de la professionnalisation croissante des services d'incendie et de secours.

L'INESC voit son activité se développer, conséquence de la départementalisation des services d'incendie et de secours. Ainsi, il devrait organiser en 2001 30.000 journées stagiaires au titre des formations initiales (23.700 en 2000), 1.000 journées stagiaires pour les formations d'adaptation à l'emploi (avant un changement de grade), 470 journées stagiaires de formations spécialisées, 8.100 journées stagiaires de formation à la prévention, auxquelles s'ajoutent les stages, formations ou séminaires organisés à destination des acteurs de la sécurité civile autres que les pompiers.

### **3. Crédits pour dépenses d'informatique**

Les crédits inscrits aux articles 41 (informatique), 42 (transmissions) et 43 (autocommutateurs) du chapitre 34-82 (dépenses d'informatique et de télématique) augmentent de 690.000 euros (de 0,47 à 1,15 million d'euros), soit une hausse de près de 150 %.

Les crédits de paiement de l'article 44 du chapitre 57-60 (dépenses d'équipement pour l'informatique, la télématique et les transmissions) diminuent à l'inverse de 257.000 euros, s'établissant à 152.000 euros. Quant aux autorisations de programme, elles restent stables à 457.000 euros.

Ces crédits sont destinés à l'entretien des matériels et à la maintenance des infrastructures. Les mesures nouvelles concernent un nouveau projet de 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.

### **4. Pompiers**

#### *a) Sapeurs-pompiers de Paris*

Les dotations en faveur de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris augmenteront en 2002 de 2,5 millions d'euros, inscrits à l'article 30 du chapitre 36-51 (participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris). Au total, les crédits de la BSPP en provenance de l'État se monteront à 58,7 millions d'euros, soit une hausse de 4,45 % qui recouvre la fin du plan de professionnalisation de la brigade et la première tranche d'un plan exceptionnel en faveur des pompiers de Paris (1,8 million d'euros soit les trois quarts des besoins prévus). Prévu sur six ans, 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 se traduira par une augmentation de 73,1 millions d'euros et 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 et sa traduction budgétaire**

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 indissociables :

- 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 ;
- améliorer la condition du personnel au moment où celle-ci connaît des avancées significatives dans toutes les catégories de la population active.

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 conduit à la création de 750 postes budgétaires supplémentaires (20 officiers, 144 sous-officiers et 586 militaires du rang), ce qui représente 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 faut 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 permettront 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 permettront 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 permettra 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 est 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 permet 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 pâtit d'un âge ayant dépassé la durée de vie théorique. Cela provoque un retard technologique important (caméras thermiques, vestes d'intervention en textile, système d'information géographique numérisé...), pénalise les capacités d'intervention de la brigade (jusqu'alors innovatrice) et empêche le renforcement des mesures de protection de ses sapeurs-pompiers.

### **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 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).

La première tranche prévue pour 2002 s'élève globalement à 8,7 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 (2,5 millions d'euros). Elle donne lieu à une participation de l'Etat de 2,1 millions d'euros.

Il est donc proposé de prendre en compte dans le projet de loi de finances pour 2002 : la création de 125 postes, soit 4 officiers, 24 sous-officiers et 97 engagés volontaires ; rémunérations, cotisations sociales et frais d'accompagnement ; l'acquisition des équipements destinés à pourvoir au remplacement du matériel hors d'âge et à satisfaire les besoins opérationnels nouveaux ; les dépenses de fonctionnement induites de ces investissements ainsi que les logements familiaux destinés aux militaires recrutés.

*Source : ministère de l'Intérieur*

### *b) Services de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris*

Les crédits de l'article 60 du chapitre 36-51 diminuent très légèrement pour s'établir à 1,7 million d'euros. Ils 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) Subventions aux SDIS*

Le chapitre 41-31 (subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours) reste doté de 2,28 millions d'euros.

Les crédits de cet article ont deux objectifs principaux : d'une part, contribuer au financement de la campagne estivale contre les feux de forêt, et d'autre 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.). Les opérations relatives à l'évacuation des munitions anciennes de Vimy, mais aussi l'intensité des feux de forêt à l'été 2001, expliquent pourquoi ce chapitre devrait faire l'objet d'un abondement de près de 4 millions d'euros de crédits dans le cadre du collectif budgétaire de décembre 2001.

## **5. Aides aux victimes**

### *a) 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 160.000 euros, étant entendu que ce chapitre est abondé en provenance des charges communes en cas de crise.

Ce chapitre a été sollicité lors d'inondations (340.000 euros pour la Somme), mais aussi lors de l'évacuation des populations de Vimy (2,44 millions d'euros) et après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse (3,35 millions d'euros). Il bénéficie, outre les crédits budgétaires, de crédits ouverts sur fonds de concours, ce dernier étant abondé par les contributions publiques ou privées.

### *b) Indemnités aux victimes d'accidents*

Le projet de loi de finances pour 2001 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 2001 et de 2000, 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. En décembre 2000, le régime gérait 1.890 dossiers.

## 6. Crédits pour dépenses immobilières

L'article 41 « sécurité civile » du chapitre 57-40 « équipement immobilier du ministère de l'Intérieur » voit sa dotation en crédits de paiement diminuer par rapport à 2001 de 1,68 million d'euros à 3,05 millions d'euros (- 35,6 %). Les autorisations de programme demeurent à leur niveau de 2001, soit 4,57 millions d'euros.

Le patrimoine immobilier de la sécurité civile représente une surface bâtie de l'ordre de 340.000 m<sup>2</sup> 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...). La politique immobilière de la sécurité civile s'inscrit dans 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.
- 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.

Le ministère envisage pour 2002 de reprendre les objectifs déjà définis pour 2001 : moderniser et mettre aux normes trois sites de déminage, préparer les hangars à l'arrivée des hélicoptères EC 145, et revoir les équipements d'hébergement des unités d'intervention de la sécurité civile suite à la professionnalisation. Cependant, ainsi que l'indique le ministère de l'Intérieur dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, les inscriptions budgétaires sont largement insuffisantes par rapport aux besoins.

Cette situation ne peut manquer d'étonner quand on la compare aux événements de 2001. Il ne faut pas oublier que l'évacuation des munitions de Vimy s'explique aussi par les conditions de stockage.

### **Les projets immobiliers de la sécurité civile en 2002 : entre besoins et réalités budgétaires**

Le montant de la dotation pour 2002 s'élève à 4,6 millions d'euros en autorisations de programme. Néanmoins, ce niveau de crédits ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins, estimés globalement à plus de 12 millions d'euros.

Le programme consacre en premier lieu la suite des travaux de mise en sécurisation du site de déminage de Vimy (y compris ses extensions) et celle des sites de stockage de Laon – Montbérault et Metz-Woippy (au total 1,52 million d'euros). Des moyens complémentaires devraient pouvoir être redéployés afin de financer des opérations reportées, telles la réalisation des soutes de stockage des centres de déminage de Caen et de Lyon (150.000 euros), voire la réinstallation de celui de Châlons-en-Champagne (240.000 euros).

Par ailleurs, il est nécessaire de poursuivre le financement des opérations en cours des unités militaires de Brignoles et Nogent-le-Rotrou (construction d'un poste de commandement, d'un atelier, réhabilitation de bâtiments,...) représentant environ 1,52 million d'euros, ainsi que les restructurations des bases hélicoptères de Pau et Granville (520.000 euros).

Enfin sont engagées les réflexions visant à doter, à l'horizon 2005, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) d'un équipement technique de haut niveau, outil de formation et d'évaluation de mise en situation opérationnelle (incendie, secours routiers, risques technologiques, ...).

*Source : ministère de l'Intérieur*

## **7. Crédits pour dépenses de matériels**

Les dépenses d'équipement de la sécurité civile sont détaillées dans deux lignes budgétaires<sup>1</sup> figurant au chapitre 57-50 « équipement matériel du ministère de l'Intérieur ».

L'exécution de la loi de finances pour 2002 verra la poursuite du programme d'achat d'hélicoptères EC 145<sup>2</sup>. Par rapport au calendrier initial, le premier appareil devrait être livré en avril 2002, soit avec 27 mois de retard. 15 appareils devraient être livrés au cours de l'année 2002. Au total, 32 appareils seront livrés. L'article 43 « acquisition et modernisation du groupement des moyens aériens de la sécurité civile » prévoit 20,27 millions d'euros de crédits de paiement pour financer cette acquisition, contre 19 millions d'euros en 2001. Ces livraisons permettront de remédier en partie au vieillissement préoccupant de la flotte.

---

<sup>1</sup> L'article 41 « matériels techniques des services opérationnels » n'est pas doté.

<sup>2</sup> Auparavant dénommés BK 117.

**Age moyen des différents aéronefs au 31 décembre 2000**

	<b>Quantité</b>	<b>Age horaire(*)</b>	<b>Age calendaire</b>
CL 415	11	1.604	5 ans et 7 mois
Tracker turbines	11	10.836	41 ans et 9 mois
Tracker pistons	1	7.594	42 ans
Fokker 27	2	40.312	14 ans et 9 mois
King 200	2	7.834	18 ans
Alouette III	25	10.310	30 ans
Ecureuil B1 et B2	4	3.570	12 ans
Ecureuil B	1	5.160	23 ans
Dauphin	3	5.295	21 ans

(\*) Heures de vol effectuées

Source : ministère de l'Intérieur

L'article 44 qui concerne quant à lui la maintenance des aéronefs verra ses crédits de paiement diminuer de 1,22 million d'euros à 33,84 millions d'euros, et ses autorisations de programme inchangées à 38,11 millions d'euros. Par ailleurs, les marchés de maintenance ont été modifiés en octobre 2001.

**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. Il est cependant encore trop tôt pour fixer dans le détail les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires, la livraison du premier appareil n'étant attendue qu'à la fin de l'année.

### **Avions**

La totalité du soutien technique (mise en œuvre, 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 œuvre, 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 œuvre 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 œuvre et au maintien en condition opérationnelle des avions (montant total sur trois ans de 13,7 millions d'euros TTC).

*Source : ministère de l'Intérieur*

## **B. LA POLICE NATIONALE : 5,04 MILLIARDS D'EUROS**

Le budget de la police nationale proposé pour 2002 s'élève 5,04 milliards d'euros, contre 4,87 milliards d'euros en 2001, soit une progression de 3,42 %, contre une progression de 1,86 % en 2001<sup>1</sup>.

Le gouvernement insiste tout particulièrement sur cette progression, comparable au « *plan Joxe de 1985* » d'après la note de présentation du budget, « *sans équivalent depuis le budget 1983* » d'après l'intervention du ministre devant votre commission. L'objectif de 2002 est la mise en œuvre de la troisième étape de la police de proximité, avec 230 nouvelles circonscriptions de police. Comme l'indique la note de présentation du budget : « *les nouveaux moyens affectés à la police nationale – emplois supplémentaires, mesures indemnitaires et catégorielles en faveur de ses personnels, abondement des crédits de fonctionnement – contribueront fortement à la réussite de ce projet novateur et ambitieux* ».

Les principales mesures supplémentaires sont : la prise en compte des mesures générales en matière de rémunération de la fonction publique (75 millions d'euros) ; la création de 3.000 emplois de policiers (61 millions d'euros) ; des mesures catégorielles (54 millions d'euros) ; la hausse des moyens de fonctionnement de la police (22,9 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> La hausse apparente des crédits en 2001 par rapport à 2000 était de 6,7% mais recouvrait pour l'essentiel un transfert en loi de finances initiale des crédits de cotisations sociales auparavant transférés en gestion.

Comme les crédits de l'agrégat police n'augmentent que de 167 millions d'euros alors que ces mesures nouvelles coûtent près de 213 millions d'euros, cela signifie que des économies ont été faites par ailleurs. Il s'agit pour près de 16 millions d'euros de l'ajustement des crédits de rémunération «*pour tenir compte de la situation réelle des agents*<sup>1</sup>». Ce mouvement illustre ce à quoi mène la pratique des emplois en surnombre : ces derniers sont rémunérés sur le budget propre du ministère, et donc en partie par les économies réalisées d'une part sur le volant frictionnel lié au décalage de temps entre l'ouverture d'un concours et le pourvoi effectif du poste, d'autre part aux marges de manœuvre dégagées par le calcul d'une dotation budgétaire pour les adjoints de sécurité basée sur 20.000 ADS alors qu'il n'y en a jamais plus de 16.000 en poste en même temps. Les autres sources d'économies viennent de diverses transformations d'emplois (3 millions d'euros), mais surtout de la diminution de 32 millions d'euros des crédits du titre V alloués à la police nationale.

La police nationale remplit, d'après le bleu, sept missions opérationnelles et de support logistique : police de voie publique, maintien de l'ordre et souveraineté, lutte contre la délinquance, renseignement, soutien logistique, formation, coopération internationale.

#### Objectifs, indicateurs et résultats de la police nationale

Objectif	Indicateur	Résultats
<b>Accroître la présence policière sur le terrain pour mieux prévenir, dissuader et réprimer la délinquance</b>	Part de la population relevant des circonscriptions de police nationale couverte par la police de proximité	2000 : 36,1 % 2001 : 74,9 % 2002 (p) : 100 %
	Part des circonscriptions de sécurité publique où la police de proximité a été généralisée	2000 : 13,6 % 2001 : 52,5 % 2002 : 100 %
<b>Lutter contre les comportements criminogènes</b>	Taux de criminalité pour 1.000 habitants	1999 : 61 2000 : 64,21
<b>Accroître l'élucidation des faits</b>	Taux d'élucidation pour 1.000 faits constatés	1999 : 276 2000 : 268
	<i>Dont infractions économiques et financières</i>	1999 : 749 2000 : 596
	<i>Dont crimes et délits contre les personnes</i>	1999 : 706 2000 : 691
	<i>Dont vols</i>	1999 : 116 2000 : 113

<sup>1</sup> Bleu budgétaire

<b>Augmenter le nombre d'éloignements effectifs des étrangers en situation irrégulière</b>	Part des non-admissions de passagers pour 100 contrôles	1999 : 0,051% (24.220) 2000 : 0,068 % (22.945) 2001 : 0,091% (22.840)
	Part des réadmissions vers l'étranger pour 100 contrôles	1999 : 0,048 % (22.782) 2000 : 0,064 % (21.870) 2001 : 0,069 % (17.541)
	Taux de réussite des reconduites à la frontière sur saisine préfectorale	1999 : 66,9 % (8.300) 2000 : 67,9 % (9.594) 2001 : 66,27 % (8.748)
<b>Lutter contre le trafic de drogue</b>	Nombre de personnes mises en cause	1999 : 5.699 2000 : 5.937
	Nombre de personnes écrouées (et % des mises en cause)	1999 : 3.240 (57 %) 2000 : 3.179 (54 %)
<b>Lutter contre l'insécurité routière</b>	Nombre de dépistages effectués pour alcoolémie	2000 : 1,224 million
	Nombre d'infractions relevées pour alcoolémie	2000 : 61.343
	Taux d'infraction pour alcoolémie	2000 : 5 %
	Nombre d'infractions relevées pour vitesse (hors PP)	449.763
<b>Développer le recours aux moyens techniques et scientifiques d'investigation</b>	Nombre de traces exploitables / nombre de traces relevées	1999 : 34,5 % 2000 : 33,93 %
	Nombre de traces identifiées / nombre de traces exploitables	1999 : 12,43 % 2000 : 20,75 %
<b>Connaître les coûts de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière</b>	Coût moyen d'une reconduite frontière	1999 : 1.907,4 € 2000 : 1.986,94 € 2001 (p) : 2.381,32 €
<b>Former à la police de proximité les gardiens et gradés de la sécurité publique affectés en circonscriptions de police de proximité</b>	Nombre de journées de formation à l'accueil	1999 : 3.214 2000 : 2.891 2001 (p) : 2.500
	Nombre de jours de formation à la police proximité / nombre de fonctionnaires actifs + ADS en police de proximité	2000 : 25.306 pour 50.613 2001 (p) : 29.204 pour 58.408
<b>Développer les actions de formation</b>	Nombre de jours de formation par policier	1999 : 4,53 2000 : 4,2 2001 (p) : 4,35
<b>Améliorer le soutien logistique et immobilier</b>	Coût du m <sup>2</sup> neuf en SHON	2000 : 1.981,84 €
	Taux de renouvellement des véhicules légers	1999 : 55,31 % 2000 : 37,98 % 2001 (p) : 56,79 %
<b>Assurer la meilleure disponibilité des moyens d'intervention de la police</b>	Taux de couverture Acropol (nombre de départements couverts)	1999 : 8 2000 : 8 2001 : 10
	Coût moyen annuel de la maintenance par véhicule	1999 : 859,39 € 2000 : 853,36 € 2001 : 788,65 €

Source : bleu budgétaire

## 1. Crédits de personnel

Hors adjoints de sécurité, la police sera dotée en 2001 de 132.104 emplois budgétaires, contre 128.439 en 2001, soit 3.665 emplois en plus.

Cette hausse recouvre la création de 1.700 emplois de gardiens de la paix, la régularisation de 1.000 gardiens de la paix recrutés en surnombre en 2001, la création de 243 emplois administratifs et techniques, et la création de 754 emplois d'agents contractuels (qui ne correspondent pas à des créations nettes mais à la régularisation de situations administratives depuis la loi du 12 avril 2000). Parallèlement, le ministère supprime 10 emplois d'ouvriers d'État, en transfère 18 autres aux secrétariats généraux pour l'administration de la police, en transfère trois pour remplacer des mises à disposition (deux au secrétariat général du gouvernement et un à la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie). Enfin, il réalise diverses transformations d'emplois : deux emplois d'agent administratif deviennent un emploi d'infirmière, 10 ouvriers d'Etat deviennent 8 contrôleurs des transmissions et deux ingénieurs.

Les créations de postes viennent s'ajouter au remplacement des policiers partis en retraite, dont le nombre est particulièrement important et devrait rester à un niveau élevé d'ici à 2006. Tous corps confondus, 4.965 fonctionnaires de police devraient ainsi quitter la police nationale en 2002.

### Départs à la retraite prévus pour la police nationale

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Commissaires	94	105	111	118	109	96
Officiers	872	939	929	902	856	795
Gradés et gardiens	3.958	3.795	3.657	3.580	3.504	3.332
<b>Total actifs</b>	<b>4.924</b>	<b>4.839</b>	<b>4.697</b>	<b>4.600</b>	<b>4.469</b>	<b>4.223</b>
Administratifs	120	126	175	197	224	203
<b>Total</b>	<b>5.044</b>	<b>4.965</b>	<b>4.872</b>	<b>4.797</b>	<b>4.693</b>	<b>4.426</b>

Source : ministère de l'Intérieur

A ces 132.104 emplois viennent s'ajouter 20.000 adjoints de sécurité. Il convient de relativiser l'effectif budgétaire en notant qu'il n'a jamais été possible de dépasser les 16.000 ADS.

L'ensemble des crédits de rémunération de la police nationale ont augmenté de 4,13 % en 2001 par rapport à 2000 : + 2,07 % pour les rémunérations principales ; + 7,1 % pour les indemnités et allocations diverses ; + 8,85 % pour les personnels ouvriers ; + 16,7 % pour les ADS ; + 13,4 % pour les vacances des autres agents non titulaires. Alors qu'ils s'élevaient à 3,73 milliards d'euros en 2001, ces crédits de rémunérations augmenteront de 179,5 millions d'euros en 2002, soit une hausse de 4,8 %.

#### *a) Rémunérations principales*

Les crédits inscrits aux différents articles de rémunérations principales, hors indemnités, de la police nationale augmentent de près de 100 millions d'euros.

#### **Évolution des crédits de rémunérations principales de la police nationale**

<i>(en millions d'euros)</i>	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution</b>
Police nationale (31-41)*	2.687,38	2.787	+ 3,71 %
Services techniques (31-95, art. 20)	29,95	29,63	- 1,07 %
Services actifs, ouvriers cuisiniers (31-95, art. 30)	7	7,2	+ 2,86 %
Autres agents non titulaires (31-98)	4,77	4,94	+ 3,56 %
<i>dont police nationale (art. 30)</i>	<i>3,76</i>	<i>3,91</i>	<i>+ 4 %</i>
<i>SCTIP (art. 40)</i>	<i>1,01</i>	<i>1,03</i>	<i>+ 2 %</i>
Personnels administratifs et techniques des services techniques de la police nationale (art. 95 du 31-01)*	9,34	9,56	+ 2,36 %
<b>Total</b>	<b>2.738,44</b>	<b>2.838,33</b>	<b>+ 3,65 %</b>

\* Transfert de l'article 40 du chapitre 31-41 vers le nouvel article 95 du chapitre 31-01 afin de regrouper dans un même chapitre les rémunérations principales de l'ensemble des personnels administratifs et techniques des services techniques.

Outre les conséquences des différents mouvements intervenus sur les emplois, cette progression résulte des mesures générales en matière de rémunération dans la fonction publique, qu'il s'agisse des hausses intervenues pour 2000 et 2001 (50,4 millions d'euros) ou de la provision pour 2002 (13 millions d'euros).

#### *b) Indemnités*

Les crédits indemnitaires inscrits au chapitre 31-42 progressent de 73,5 millions d'euros, malgré le transfert vers le nouvel article 95 du chapitre 31-02 des crédits indemnitaires des personnels administratifs et techniques affectés dans les services techniques. La hausse totale est donc de 75,1 millions d'euros, soit 8,53 % de plus qu'en 2001.

### Évolution des crédits indemnitaires de la police nationale

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution</b>
Personnels actifs (article 10 du 31-42)	839,9	908,2	+ 8,13 %
SCTIP (article 20 du 31-42)	6,69	6,7	+ 0,15 %
Personnels administratifs affectés dans les services actifs (article 30 du 31-42)	31,9	39,22	+ 23 %
Personnels administratifs et techniques des services techniques de la police nationale (nouvel article 95 du chapitre 31-02)*	2,2	1,7	- 22,7 %
<b>Total</b>	<b>880,69</b>	<b>955,82</b>	<b>+ 8,53 %</b>

\* Transfert de l'article 40 du chapitre 31-42 vers le nouvel article 95 du chapitre 31-02 afin de regrouper dans un même chapitre les crédits indemnitaires de l'ensemble des personnels administratifs et techniques des services techniques.

La hausse des crédits s'explique de trois manières. Tout d'abord, elle résulte des mesures générales décidées pour la fonction publique au titre de 2000 et 2001 (9,4 millions d'euros) et en prévision de 2002 (2,65 millions d'euros). Ensuite, elle suit l'évolution du nombre comme de la structure des emplois. Enfin, elle intègre des mesures catégorielles importantes, pour 54 millions d'euros : provision en vue de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (42,38 millions d'euros), poursuite de la réforme indemnitaire des gardiens de la paix (8,4 millions d'euros), revalorisation des indemnités des personnels techniques (3,55 millions d'euros), poursuite de la réforme indemnitaire des commissaires (1,04 million d'euros), revalorisation des indemnités de la police technique et scientifique (410.000 euros) et attribution de la qualification d'officier de police judiciaire 16 à 1.000 agents supplémentaires (152.000 euros).

#### *c) Adjoints de sécurité*

Les crédits de rémunération des 20.000 adjoints de sécurité, qui ne sont pas des emplois budgétaires, s'élèveront en 2002 à 59,8 millions d'euros, contre 65 millions d'euros en 2001 (article 10 du chapitre 31-96 « dépenses de personnels pour les emplois de proximité »). Cette diminution des crédits se justifie selon le bleu par un « ajustement à la situation réelle des agents », c'est à dire la différence entre la rémunération des 20.000 ADS théoriques et la réalité des 16.000 ADS recrutés et rémunérés. Cet ensemble ne représente que 20 % du coût total des ADS, le solde figurant au budget du ministère de l'emploi.

#### *d) Cotisations sociales*

Les articles 71 (police nationale), 72 (personnels techniques de la police nationale), 73 (service national) et 77 (SCTIP) du chapitre 33-90 « part de l'État dans les cotisations sociales) augmentent de près de 3 millions d'euros. On peut s'interroger sur l'existence de 2 millions d'euros de cotisations sociales pour appelés du service national alors que ces derniers auront disparu des rangs de la police. Votre rapporteur spécial n'a pas obtenu d'éclaircissements sur ce point.

#### **Évolution des crédits de cotisations sociales de la police nationale (chapitre 33-90)**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution</b>
Police nationale (art. 71)	260,26	263,2	+ 1,13 %
Personnels techniques de la police nationale (art. 72)	4,01	4,02	+ 2,44 %
Service national (art. 73)	1,99	1,99	-
SCTIP (art. 77)	0,41	0,41	-
<b>Total</b>	<b>266,67</b>	<b>269,62</b>	<b>+ 1,11 %</b>

#### *e) Prestations sociales*

Les crédits inscrits aux articles 71 (police nationale), 72 (personnels techniques de la police nationale), et 77 (SCTIP) du chapitre 33-91 (prestations sociales versées par l'État) augmentent de 5,5 % à 94,1 millions d'euros, en raison des modifications de la structure des emplois et de la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales en 2001.

Il est par ailleurs proposé la création d'un nouvel article 78 pour accueillir des crédits de prestations sociales en faveur des ADS. Le projet de loi de finances pour 2002 ne propose cependant pas de le doter de crédits. Or, dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère indique non seulement que cet article a été créé en cours de gestion 2001, mais en plus qu'il a été doté en 2001 de 790.000 euros et que la même somme devrait être dépensée en 2002. L'absence de dotation budgétaire de cet article étonne donc.

## **2. Crédits de fonctionnement**

#### *a) Moyens de fonctionnement*

Les moyens de fonctionnement de la police nationale, globalisés au sein du chapitre 34-41, progressent en 2002 de 4,2 millions d'euros pour s'établir à 614,25 millions d'euros, soit une augmentation de 0,7 %.

L'analyse précise de l'utilisation de ces crédits est 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 2001, alors que 610,08 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 659,5 millions d'euros (s'ajoutaient aux dotations initiales 30,5 millions d'euros ouverts en collectif 2000, 13 millions d'euros de produit attendu des fonds de concours, 1,35 million d'euros attendus de reports de crédits et 4,6 millions d'euros au titre des ventes des Domaines).

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

*(en millions d'euros)*

Article	Services	PLF 2001	Mesures	PLF 2002
10	Services territoriaux	205,8	-0,04	205,75
21	Compagnies républicaines de sécurité	39,94	-	39,94
22	Écoles et formation	34,79	-	34,79
23	Police judiciaire	21,75	-	21,75
24	Surveillance du territoire	6,66	-	6,66
25	Direction centrale de police aux frontières	7,1	-	7,1
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	-	35,06
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	-	-	-
80	Emplois de proximité : moyens de fonctionnement	37,3	-	37,3
91	Services logistiques	116,8	+ 4,22	121,1
92	Enquêtes et surveillance	10,93	-	10,93
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
<b>Total</b>		<b>610,08</b>	<b>+ 4,18</b>	<b>614,26</b>

Cette stagnation apparente des moyens de fonctionnement recouvre en réalité plusieurs mouvements contradictoires :

- l'augmentation de 22,86 millions d'euros des moyens de fonctionnement des services de police ;
- le transfert de 16,1 millions d'euros vers les chapitres de rémunération pour la régularisation de la situation des contractuels ;
- des transferts internes : 350.000 euros vers le chapitre 34-01 pour le paiement de l'extension des locaux loués pour le compte de l'administration centrale de la police nationale ; 1,5 millions d'euros en faveur de différents organismes du chapitre 37-50 en raison du transfert sur ce chapitre de 1,5 million d'euros de subventions aux associations sportives de la police ; 460.000 euros vers le chapitre des indemnités correspondant à la création de l'indemnité spécifique de renfort saisonnier ou temporaire<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'une fois de plus déplorer qu'à sa question sur le détail des crédits de fonctionnement de la police nationale, le ministère réponde : « *quant à la répartition par article, elle sera établie en fonction des dialogues de gestion entamés avec les directions centrales et secrétariats généraux pour l'administration de la police durant le mois de novembre ; la direction de l'administration de la police nationale proposera alors un programme d'emploi des crédits au vu des spécificités particulières des grands services de police et des directives ministérielles* ». Cette réponse montre bien le caractère virtuel de la répartition des crédits proposée au vote du Parlement.

S'agissant par exemple du coût de la police de proximité, votre rapporteur spécial ne peut que reprendre les termes de la réponse du ministère qui l'évalue à 1,8 million d'euros pour 1999, 15,24 millions d'euros en 2000, et 30,48 millions d'euros en 2001 auxquels s'ajouteraient 7,6 millions d'euros de crédits d'investissement. Le coût pour 2002 n'a pas été communiqué, ainsi que le détail de l'emploi des sommes.

---

<sup>1</sup> Cette allocation remplace le paiement aux fonctionnaires en renfort saisonnier de frais de mission journaliers.

Parmi les services de police, il convient de mentionner la réforme en cours dans la police aux frontières. Elle a ainsi profité de la modification des zones de défense survenue en juin 2000 pour engager une réforme organique et fonctionnelle bâtie autour de deux idées :

- la rénovation de ses services déconcentrés et de sa répartition territoriale, notamment la transformation de ses six directions interrégionales métropolitaines en autant de directions zonales adoptant le ressort territorial des zones de défense ;
- l'extension *rationae loci* de la compétence judiciaire des O.P.J. servant dans les brigades mobiles de recherche zonales, départementales ou locales.

La police de l'air et des frontières est de plus particulièrement concernée par la loi sur la sécurité quotidienne adoptée en novembre dernier qui va notamment voir ses conditions de travail dans les aéroports profondément modifiées.

#### **Le soutien psychologique aux fonctionnaires de police**

La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, formule pour la première fois, la reconnaissance des problèmes psychologiques que peuvent rencontrer les fonctionnaires de police, et la nécessité de mettre en place un dispositif afin d'y faire face. Le décret n° 95-654 du 9 mai 1995, fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de police nationale qui ouvre la possibilité pour les fonctionnaires de bénéficier de « mesures spécifiques d'action sociale et médicale adaptées », prévoit la mise en place d'un soutien psychologique.

Dès le mois de mars 1996, un service de soutien psychologique opérationnel, rattaché au bureau des relations sociales de la direction de l'administration de la police nationale a été créé. Actuellement composé de 34 psychologues (29 pour l'année 2000 et 5 nouveaux recrutements prévus en 2001), organisés en réseau et répartis sur le territoire national, ce service intervient à la suite de situations difficiles ou traumatiques. C'est ainsi que tous les secrétariats généraux pour l'administration de la police (pour la métropole) ainsi que les services administratifs et techniques (pour l'outre-mer) ont recruté un ou plusieurs psychologues de soutien opérationnel, à temps plein ou partiel, selon les besoins locaux.

Les psychologues, membres de ce réseau national sont placés sous la double autorité des préfets, chargés des SGAP et des SAT (s'agissant des DOM-TOM) en ce qui concerne l'opérationnel et du service de soutien psychologique pour l'harmonisation technique des fonctions et la coordination des missions.

Peuvent bénéficier de ce soutien psychologique, les fonctionnaires de police ayant : participé à des opérations de police difficiles avec séquestration, menaces, humiliations, etc. ; fait usage de leur arme ; blessé un tiers dans l'exercice de leur fonction ; été fragilisés par une situation professionnelle dramatique (mort d'un collègue, suicide ou tentative de suicide, mort d'usagers (d'enfants en particulier), assistance à des accidents graves ou des événements avec des blessés graves) ; été exposés à toute situation occasionnant un stress particulièrement intense : prise d'otage, agression physique, incivilités répétées dans l'exercice du métier dans les secteurs difficiles. Ces situations ne sont pas limitatives.

Une circulaire élaborée par la direction de l'administration de la police nationale du 19 janvier 1998 définit les missions des psychologues de soutien opérationnel et précise les conditions de leurs interventions ainsi que les modalités pratiques et hiérarchiques de leurs fonctions. Le policier peut faire appel directement à ce service. Le chef de service, tout autre membre de la hiérarchie ou un proche du fonctionnaire peuvent également le contacter, mais l'intervention ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du ou des fonctionnaires. Dès que le service de soutien psychologique opérationnel a connaissance d'une situation à caractère traumatique, le psychologue géographiquement compétent se met à disposition des fonctionnaires pour une prise en charge collective et/ou individuelle. Une permanence est assurée par le service de soutien psychologique opérationnel, 24h/24h, 7j/7j, week-ends et jours fériés compris.

Le service de soutien psychologique opérationnel et le réseau des psychologues sont connus de tous les policiers grâce notamment à un long travail d'information effectué sur le terrain. Ce travail d'information est continu pour que chaque fonctionnaire ait localement connaissance de la cellule de soutien psychologique opérationnel compétente au gré des mutations.

Globalement on a enregistré, pour l'année 2000, 12.135 appels répartis inégalement sur l'ensemble du territoire mais étroitement liés à la densité de la population policière. 4.403 entretiens ou *debriefings* individuels ont été conduits. Les demandes individuelles ont progressé de 32 % en un an. 116 *debriefings* émotionnels collectifs ont été menés, notamment après des situations traumatiques d'ordre professionnel, des décès ou suicides de fonctionnaires de police. Près de 629 séances d'information à l'attention des policiers ont été conduites. Les crédits utilisés pour le service de soutien psychologique opérationnel se sont élevés à 5,43 millions de francs (rémunérations et fonctionnement).

Pour 2001 (premier semestre), les psychologues de soutien ont reçu 6.937 appels, effectué 2.432 entretiens individuels ou collectifs, 516 séances d'information et 102 opérations d'assistance collective. Le recrutement échelonné de 5 nouveaux psychologues est prévu.

Comme déjà évoqué en 2001, l'objectif pour l'année 2002 est de consolider le service de soutien psychologique opérationnel et de développer le réseau, en partenariat avec l'ensemble des partenaires institutionnels (médecins de prévention et statutaires, assistants de service social), en donnant aux psychologues les structures administratives et logistiques nécessaires à leur mission, tout en respectant le principe de la confidentialité qui s'y attache. Le but est de créer un quadrillage national encore plus précis avec une proximité géographique plus importante, qui permettra de répondre, dans un délai rapide, à toutes les demandes, collectives et individuelles. Le développement du réseau existant et sa consolidation sont en effet un élément de garantie d'un meilleur fonctionnement de la police nationale. La création de 7 postes supplémentaires d'assistant de service social (190.000 euros), de 3 emplois de médecin de prévention (290.000 euros), de 3 emplois de médecin opérationnel pour la police nationale (153.000 euros) de 10 psychologues (134.000 euros) et de 5 infirmières (dont un poste obtenu par transformation de 2 emplois d'agent administratif pour un coût de 134.000 euros est prévue à cet effet sur le budget 2002.

*Source : ministère de l'Intérieur*

*b) 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'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police) et 50 (police scientifique) augmentent de 610.000 euros à 10,19 millions d'euros (soit une hausse de 6,37 % qui succède à une hausse de 4,1 % en 2001). Cette progression concerne l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police de Paris pour 60.000 euros (+ 2,2 %) et la police scientifique pour 540.000 euros supplémentaires (+ 14,5 % après + 15 % en 2001), dont 77.6000 euros pour le laboratoire de toxicologie. Il s'agit à chaque fois principalement de prendre en compte l'évolution de la valeur du point de la fonction publique.

*c) Instituts et organismes*

Les crédits inscrits au chapitre 37-50 « instituts d'études et autres organismes » inclus dans l'agrégat police nationale progressent fortement à 6,28 millions d'euros, soit une hausse de 33,1 %.

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

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Évolution</b>
Institut des hautes études de sécurité Intérieure (art. 10)	1,646	1,577	-4,2 %
École nationale supérieure de police (art. 20)	1,547	1,654	+6,9 %
Autres organismes (art. 40)	1,524	3,048	+ 100 %
<b>Total</b>	<b>4,717</b>	<b>6,279</b>	<b>+ 33,1 %</b>

Cette progression recouvre cependant des évolutions contradictoires. Si l'École nationale supérieure de police voit ses crédits augmenter en raison de la hausse du nombre des stagiaires à former, et si l'IHESI voit sa dotation légèrement diminuer pour l'adapter à ses besoins réels, il est bien plus difficile de s'expliquer le doublement de la dotation en faveur des autres organismes. Sous cette appellation très générale, se dissimulent les subventions versées par le ministère aux différents syndicats de police, la répartition des crédits étant effectuée en fonction des résultats aux élections professionnelles. En réalité, ce doublement provient d'une mesure de transfert de crédits depuis le budget de fonctionnement de la police, le chapitre 34-41, vers cet article (sans d'ailleurs que les articles concernés du chapitre 34-41 soient détaillés) afin

d'identifier les subventions auparavant accordées aux associations sportives de policiers.

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 2000 suivent plusieurs axes : ville et sécurité (expériences et évaluations des polices de proximité), violences urbaines, sécurité et urbanisme, drogues et toxicomanies, immigration et intégration, délinquances économiques et financières transnationales, polices et politiques de sécurité dans l'espace post-communiste, et sécurité et nouvelles technologies. En 2001, outre la poursuite des recherches en cours, les besoins de connaissance se déclinent entre : délinquance 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. Ces études devraient être prolongées en 2002. Par ailleurs, l'IHESI mène des missions d'ingénierie et conseil dans le champ des contrats locaux de sécurité, et élabore des guides méthodologiques. L'IHESI a aussi procédé, avec l'inspection générale de la police nationale à l'évaluation de la police de proximité. Cependant, votre rapporteur spécial n'a pu avoir connaissance de ces travaux. Pour accomplir ses missions, l'institut conserve son caractère de structure légère, avec soixante-six personnes présentes.

### **3. Crédits pour dépenses d'informatique**

#### *a) Programmes informatiques*

Les crédits « police nationale » du chapitre 34-82 « dépenses d'informatique et de télématique » devraient diminuer de 430.000 euros (baisse de 1,14 %) par rapport à la loi de finances initiale 2001 pour s'établir à 37,25 millions d'euros, répartis en trois articles.

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

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>PEC 2001</b>	<b>PLF 2002</b>
Informatique (article 51)	22,95	24,8	22,14
Transmissions (article 52)	9,73	9,45	10,11
Autocommutateurs (article 53)	4,7	6,82	4,7
Accords de Shengen (article 54)	0,3	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>37,68</b>	<b>41,37</b>	<b>37,25</b>

Cependant, là aussi, les différences avec le programme d'emploi des crédits rend impossibles les comparaisons et l'analyse des priorités du ministère. D'après ce dernier, celles-ci concernent le développement du réseau Acropol et l'extension des applications propres à la police nationale dans le cadre de la police de proximité.

*b) Equipements informatiques*

Les crédits de paiement « police nationale » du chapitre 57-60 connaissent une chute sensible (18,5 millions d'euros), en raison de la division par 4,5 de ceux affectés aux opérations autres qu'Acropol ; en revanche elles devraient bénéficier de 4,7 millions d'euros supplémentaires en autorisations de programmes. Les moyens affectés à Acropol restent stables par rapport aux années précédentes avec près de 61 millions d'euros de crédits de paiement comme d'autorisations de programme.

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

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>		<b>PLF 2002</b>		<b>Evolution</b>	
	<b>AP</b>	<b>CP</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
Police nationale hors Acropol (art. 45)	23,17	23,7	26,78	5,18	+15,6%	-78,1%
Acropol (art.46)	60,98	60,98	60,98	60,98	-	-
<b>Total</b>	<b>84,15</b>	<b>84,68</b>	<b>87,76</b>	<b>66,16</b>	<b>+4,3 %</b>	<b>-21,9%</b>

La chute des crédits de paiement des programmes autres que Acropol s'explique, selon le ministère, par la diminution du renouvellement des appareils analogiques. Les autorisations de programme demandées devraient permettre d'engager des opérations en faveur des salles d'information et de commandement, notamment en vue d'y installer le réseau Acropol. Votre 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 Shengen <sup>1</sup> ou à Europol. Le manque de crédits de paiement, et probablement d'autorisations de programme, sur cet article est donc flagrant. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le ministère indique lui-même que ses besoins seront de l'ordre de 30 millions d'euros par an en 2003 et en 2004.

S'agissant du système Acropol, après des retards importants sur la passation de marché en 2000 et sur les délais de réception des matériels en 2001, ayant occasionné des reports sur l'article 46, 2002 permettra d'acheter les matériels et de construire les sites de 12 départements, en vue d'une ouverture opérationnelle en 2003 dans onze départements : Seine-Maritime, Eure, Bas-Rhin, Côte d'Or, Saône-et-Loire, Drôme, Ain, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var et Vaucluse. Le ministère continue de tableer sur un achèvement du déploiement à la fin de 2007.

**Situation générale des autorisations de programme et des crédits de paiement du programme Acropol au 7 août 2001**

*(en millions de francs)(\*)*

	<b>AP ouvertes</b>	<b>CP ouverts</b>	<b>AP consommées</b>	<b>CP consommés</b>
<b>1993</b>	96	9	95,98	
<b>1994</b>	466,65	147	164,54	48
<b>1995</b>	135,19	153,63	227,2	180,97
<b>1996</b>	182,5	136,2	384,2	177
<b>1997</b>	178,5	232,33	128	232,33
<b>1998</b>	265	214	299,32	241,13
<b>1999</b>	421,99	496,18	435,73	496,18
<b>2000</b>	400	388,54	46,09	173,81
<b>2001</b>	381	378	594,03	47,83
<b>Total</b>	<b>2.526,73</b>	<b>2.154,88</b>	<b>2.375,09</b>	<b>1.606,32</b>

*(\*) Le choix du franc se justifie en raison de la comparaison antérieure à 1998.*

*Source : ministère de l'Intérieur*

---

<sup>1</sup> Les dépenses reposant effectivement sur le budget du ministère français de l'intérieur dans le cadre des accords de Shengen s'élèvent à 17 % des sommes engagées, le solde étant remboursé par voie de fonds de concours.

Le budget 2001 directement lié à Acropol s'est élevé à 113,7 millions d'euros (dont 61 millions au titre de la loi de finances initiale, 55,6 millions de reports de l'année 2000). Ces ressources se répartissent entre le matériels et les prestations EDSN (93,6 millions d'euros), la construction des sites (8,3 millions d'euros), les mesures d'accompagnement (6,9 millions d'euros), les études et l'ingénierie (1,54 million d'euros), les faisceaux hertziens (300.000 euros) et la couverture des lieux souterrains (760.000 euros). La très faible consommation des autorisations de programme, constatée en 2000<sup>1</sup>, a pu être compensée au début de l'exercice 2001 par la notification d'un nouveau marché avec la société EDSN en février 2001 et par la mise en place fin 2000 d'un marché à lots destiné à l'aménagement des sites supportant les infrastructures radio.

L'activité ingénierie est entrée en 2001 en régime de croisière, avec 300 sites conçus à la fin 2001. Le déploiement devrait, d'après le ministère, s'accélérer en 2002 avec plus de 200 sites réalisés à la fin de l'année. Enfin, le fonctionnement opérationnel doit accompagner ce dispositif à un an d'intervalle, notamment pour ce qui concerne le besoin de couverture des emprises souterraines RATP et SNCF à Paris et en première couronne. Sont à ce jour déployés les réseaux de base des départements suivants : Aisne, Somme, Oise, Rhône, Loire, Isère, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Paris, circonscriptions de Bastia et Ajaccio. Les prochains déploiements concernent : la grande couronne parisienne pour laquelle l'étude d'ingénierie est quasiment finalisée ; la mise à niveau de la couverture des départements de la région Rhône-Alpes ; la région Nord Pas-de-Calais, l'Eure-et-Loir, l'Yonne et la Corse.

Malgré les réponses rassurantes du ministère, votre rapporteur spécial ne peut que constater les retards pris en matière de couverture par Acropol : 8 départements couverts en 1999, autant en 2000, deux de plus en 2001. L'objectif de la couverture totale du territoire national en 2007 ne peut donc que laisser dubitatif.

---

<sup>1</sup> De manière plus précise, s'agissant des autorisations de programme ouvertes en 2000, les négociations avec la société EDSN (ex MATRA NORTEL) n'avaient, en effet, pas, d'après le ministère de l'intérieur, permis la mise en place d'un nouveau marché avant l'année 2001, ce qui s'est traduit par une absence de commandes cette année-là. Par ailleurs, la même année, le niveau de consommation relativement faible des crédits de paiement disponibles pour l'exercice, s'est expliqué par le retard dû aux délais de réception de la VSR (vérification de service régulier) de la version V34 et de la version 2 G concernant les terminaux portables, qui a amené, en conséquence, un paiement différé sur l'année 2001.

#### 4. Crédits d'équipement

Les crédits de l'article 50 « police nationale » du chapitre 57-50 « équipement matériel du ministère de l'Intérieur » sont maintenus à 9,9 millions d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Ces sommes servent à l'achat de véhicules utilitaires pour les unités de CRS et la préfecture de police. 1.719 véhicules relèvent de cette ligne budgétaire, avec un âge moyen de 7,64 ans.

Les besoins sur ce chapitre, de même que pour les véhicules légers financés sur titre III, dépassent de beaucoup les crédits inscrits. En témoigne la réponse du ministère de l'Intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial.

##### **Le renouvellement des véhicules de police**

##### **Répartition par type de véhicule et ancienneté moyenne du parc de la police nationale**

Le parc automobile, tel qu'il se présentait au 1<sup>er</sup> janvier 2001, se composait de 28.410 véhicules répartis de façon très hétérogène entre, d'une part, les véhicules 2 roues (cyclomoteurs, scooters, motos), les véhicules légers et breaks, les utilitaires et, d'autre part, les véhicules de maintien de l'ordre. L'âge moyen du parc automobile était en légère augmentation au 1<sup>er</sup> janvier 2001, par rapport à ce qu'il était au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Toutefois, il convient de distinguer 2 tendances contradictoires. D'une part, la création de nouveaux services de police, dans le cadre de la politique de déploiement de la police de proximité, à partir de l'année 2000, a entraîné la baisse de l'âge moyen des cyclos-scooters et des véhicules légers. D'autre part, cette politique a permis d'inverser la tendance du vieillissement des véhicules légers et breaks, qui n'avait cessé de croître depuis 7 ans. Parallèlement, les autres types de véhicules (motocyclettes, véhicules utilitaires et maintien de l'ordre) ont vu leur âge moyen augmenter.

Durant les dernières années (à partir de 1994), l'insuffisance répétée des crédits consacrés au renouvellement automobile a eu pour conséquence de retarder ce dernier, entraînant un vieillissement du parc. Ce vieillissement induit une augmentation du coût d'entretien et de réparation, ainsi que du taux d'indisponibilité des véhicules

Il est toutefois important de rappeler que le critère prépondérant de réforme en vigueur dans la police nationale est le kilométrage, hors parc de maintien de l'ordre (titre V). Les besoins de renouvellement ne peuvent donc être appréciés, pour le parc léger, à partir de la seule évolution de l'âge moyen.

En 2001, 8.076 véhicules renouvelables au titre III ont dépassé leurs critères de réforme, soit 30 % du parc. Parmi eux, 4.077 engins n'ont pu être renouvelés. L'orientation privilégiée par la direction de l'administration de la police nationale est de poursuivre la réduction de l'âge des véhicules, en engageant les moyens financiers nécessaires à leur renouvellement.

La situation du parc lourd de maintien de l'ordre (titre V) est comparable à celle des véhicules légers. Les fonds qui lui sont consacrés accuseront, au 31 décembre 2001, un déficit de 33,5 milliards d'euros. 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, voient leur renouvellement systématiquement reculé, pour assurer celui des moyens requis par l'accomplissement des missions de sécurisation.

#### **Programmes de renouvellement automobile exécutés et prévisions pour les cinq années à venir**

##### *Véhicules légers (Titre III)*

Les besoins en renouvellement automobile sont établis, chaque année, sur la base des critères de réforme en vigueur au sein de la direction générale de la police nationale (entre 100.000 et jusqu'à 130.000 km pour les véhicules essence et 130.000 à 160.000 km pour les véhicules diesel). Sur cette base, le besoin moyen annuel lissé pour assurer le renouvellement du parc automobile acquis sur le titre III est de 57,93 millions d'euros. Or, les contraintes budgétaires qui ont pesé sur le budget de la police nationale n'ont pas permis d'atteindre cet objectif. En 2001, le retard cumulé constaté pour le parc automobile léger a atteint 45,28 millions d'euros. La ressource 2001, 59,6 millions d'euros, a permis d'atteindre le meilleur pourcentage de réalisation depuis 4 ans, qui ne représente cependant que 56,86% de la totalité des besoins.

##### *Véhicules lourds de maintien de l'ordre*

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 jusqu'en 2004, pour assurer le renouvellement du parc automobile est de 19,82 millions d'euros.

Les contraintes budgétaires qui ont pesé sur le budget de la police nationale n'ont pas permis de dégager cette ressource. Actuellement, le retard de renouvellement cumulé atteint 33,54 millions d'euros, alors même que les années à venir seront structurellement des années au cours desquelles les besoins seront supérieurs au besoin moyen lissé.

*Source : ministère de l'Intérieur*

## **5. Crédits pour dépenses immobilières**

Les crédits de paiement destinés à l'équipement immobilier de la police nationale, soit 3,7 millions de m<sup>2</sup> (articles 11 et 13 du chapitre 57-40) diminuent en 2002 de 13,42 millions d'euros pour s'établir à 67,07 millions d'euros, en baisse de 16,7 %, après une baisse de 9,1 % en 2001. En revanche, les autorisations de programme restent à leur niveau de 2001 à 106,7 millions d'euros.

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

*(en millions d'euros)*

	LFI 2001		PLF 2002		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Équipement immobilier (art. 11)	106,71	80,49	106,71	67,07	-	- 16,7 %
Logement (art. 13)	-	-	0,1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>106,71</b>	<b>80,49</b>	<b>106,81</b>	<b>67,07</b>	<b>+0,09 %</b>	<b>- 16,7 %</b>

Sont ainsi prévues pour 2002 la livraison de l'hôtel de police de Strasbourg et de celui de Bordeaux, la mise en chantier de celui de Nantes, des travaux dans ceux de Bobigny et Montpellier, l'engagement d'études pour ceux de Lyon-Montluc et Lille. Parallèlement, seront lancées les études pour le relogement de l'école nationale de police de Paris à Noisy-le-Grand. Enfin, seront poursuivis les efforts d'investissement liés à la police de proximité (28,9 millions d'euros y ont été consacrés en 2001). 12,2 millions d'euros sont aussi réservés pour les dépenses de gros entretien.

Parallèlement, la contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police inscrite à l'article 10 du chapitre 65-51 augmente fortement, passant de 7,6 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations de programme à 12,2 millions d'euros d'autorisations de programme et 13,72 millions d'euros de crédits de paiement. Le ministère dispose aujourd'hui de 12.000 logements réservés, dont 4.100 à Paris, 3.500 en petite couronne et 2.300 en grande couronne. En 5 ans, 2.000 logements supplémentaires ont été livrés.

#### **IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

##### ***A. LA MODERNISATION DE LA GESTION DU MINISTÈRE N'AMÉLIORE NI SA TRANSPARENCE NI LA STRUCTURE DE SES COÛTS***

##### **1. Le ministère de l'Intérieur se prépare à l'application de la loi organique relative aux lois de finances**

Le ministère de l'Intérieur a suivi avec une grande attention l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Outre sa participation aux réunions interministérielles sur le sujet, il convient de rappeler que le ministre de l'Intérieur, mais aussi la direction de la programmation des affaires financières et immobilières ainsi que le préfet de

Rouen, furent des interlocuteurs aux conseils précieux pour le Parlement au cours de la rédaction de notre nouvelle Constitution financière.

Cette participation n'est pas le fruit du hasard mais le résultat des deux expérimentations que réalise le ministère de l'Intérieur et qui, sur bien des plans, préfiguraient le nouveau droit budgétaire français.

D'un point de vue comptable, le ministère a été désigné comme pilote pour mener le projet ACCORD, du nom de la nouvelle application de comptabilité en cours de développement dans les services de l'État. ACCORD renouvelle les systèmes comptables et rend notamment possible une ébauche de comptabilité analytique, ainsi qu'une comptabilité en droits constatés permettant de rattacher les charges et produits à l'exercice. Il paraît évident que cet outil sera au cœur de la nouvelle comptabilité publique qu'inaugure la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

#### **Bilan de la mise en place du système ACCORD**

Le système ACCORD a démarré le 25 juin 2001 pour deux services centraux du ministère : la direction des transmissions et de l'informatique et la sous direction des affaires immobilières. Sont également concernés par ce démarrage le service ordonnateur et le contrôle financier central. Compte tenu de cette date de démarrage récente et d'une montée en charge très progressive, il est prématuré d'établir un bilan exhaustif, sachant que toutes les potentialités du produit n'ont pas encore été exploitées.

Toutefois, d'ores et déjà un certain nombre d'observations peuvent être faites :

- les performances du produit se révèlent tout à fait satisfaisantes, notamment en matière de délai de traitement. Des progrès supplémentaires devraient être accomplis au cours des prochaines semaines ; - ACCORD se trouve en phase de rodage s'agissant des restitutions produites qui devraient permettre, à court terme, de disposer d'une connaissance beaucoup plus fine qu'auparavant des situations budgétaires, en fonction d'un grand nombre de critères choisis par les gestionnaires, l'ordonnateur et le contrôle financier ; - un travail approfondi va être organisé d'ici la fin 2001 pour définir les axes d'analyse de la dépense selon les cinq thèmes suivants : localisation de la dépense ; acteurs responsables de la dépense ; programmes et projets ; contrats de plan ; nature de la dépense (utilisation à titre expérimental d'une nomenclature de type plan comptable général, articulée avec la nomenclature budgétaire d'exécution).

L'utilisation de l'axe « nature de la dépense » doit déboucher sur la mise en place d'une comptabilité d'exercice, en s'appuyant sur des principes juridiques de comptabilité générale. Il convient toutefois de préciser que la notion d'axes d'analyse se distingue de celle de comptabilité analytique. L'utilisation des axes d'analyse s'intégrera cependant parfaitement dans le cadre du contrôle de gestion, pour lequel un plan pluriannuel est en cours d'élaboration et sera achevé fin 2001. Enfin, pour permettre au ministère de l'Intérieur d'utiliser pleinement l'ensemble des potentialités d'ACCORD et d'utiliser ce logiciel comme un puissant vecteur de modernisation de l'administration, une mission conjointe d'expertise et de conseil de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration va être diligentée.

A partir des premiers retours d'expérience et grâce aux enquêtes conduites auprès des utilisateurs d'ACCORD, il s'agira : d'identifier l'ensemble des améliorations et des simplifications des circuits financiers rendues possibles par le changement d'outil informatique ;

de faciliter la mise en œuvre des fonctionnalités nouvelles développées dans ACCORD en vue d'améliorer la gestion publique (introduction des axes d'analyse et de la comptabilité d'exercice) ; d'engager une réflexion sur les évolutions éventuelles à intégrer dans la solution ACCORD, afin de la rendre totalement adaptée aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances telle qu'elle vient d'être votée par le Parlement.

Les conclusions de cette mission conjointe faciliteront la généralisation d'ACCORD au ministère de l'Intérieur qui interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2002, en lui permettant de s'appuyer sur les résultats concrets observés après les premiers mois de fonctionnement du progiciel.

*Source : ministère de l'Intérieur*

Parallèlement, le ministère mène depuis 2000 une expérience de globalisation des crédits des préfectures qui semble donner toute satisfaction, aux gestionnaires, aux personnels, aux services chargés du contrôle, mais aussi aux parlementaires qui y ont trouvé une source d'inspiration. Il y a là, de toute évidence, en miniature, un exemple de ce que pourrait être l'État si les ambitions manifestées lors de la réforme de l'ordonnance organique trouvent leur traduction concrète.

#### **L'apport de la globalisation des crédits d'après le ministère de l'Intérieur**

L'expérience de globalisation est programmée pour une durée de trois ans, et ce n'est qu'à l'issue de cette période que le bilan définitif pourra en être dressé. La décision de porter à 18 le nombre de préfectures expérimentales à compter de 2002, répond à l'objectif de pouvoir disposer d'un échantillon suffisamment représentatif afin de tirer, le moment venu, tous les enseignements de l'expérience. Néanmoins, un premier bilan d'étape peut être fait à partir de l'exploitation de 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 terme 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 oeuvre 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 (trésoriers-payeurs généraux et contrôleurs financiers en région) est soulignée. Pour certains préfets, l'expérience met 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*

Il reste bien entendu des efforts à réaliser, notamment du point de vue du contrôle de gestion et des indicateurs. La mise en place d'outils de contrôle de gestion au sein des préfectures globalisées constitue en effet la contrepartie de la souplesse de gestion dont elles bénéficient. Deux dispositifs complémentaires existent : un système de comptabilité analytique permettant une connaissance 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.

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

Au total, votre rapporteur spécial considère qu'une telle expérience de globalisation doit se poursuivre et s'amplifier.

Cependant, cela ne signifie pas que le ministère a fait tout le chemin nécessaire à sa préparation en vue de l'application de la nouvelle loi organique. Bien au contraire, il lui reste un travail très important à conduire. La première partie de l'effort devra porter sur les objectifs, tant ceux définis actuellement par le bleu budgétaire, brillent par leur aspect généraliste et fonctionnel et ne révèlent pas de choix particulier. Ensuite, et sans reprendre les remarques formulées à propos des différents agrégats sur les indicateurs figurant dans le bleu, il faudra s'attacher à affiner considérablement la réflexion sur les indicateurs de performance, sur l'organisation des services, sur la connaissance des coûts. La Cour des comptes le relevait d'ailleurs s'agissant de la police nationale : « *la mise en rapport entre les coûts calculés analytiquement et les résultats des politiques publiques de sécurité demandera encore des progrès considérables pour correspondre aux enjeux d'un droit budgétaire renouvelé* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial restera extrêmement attentif à la poursuite des progrès en la matière, tant la réforme de la procédure budgétaire conditionne celle de l'État.

## **2. Beaucoup de travail reste à faire sur la voie de la transparence**

Malgré cette position privilégiée au regard de la nouvelle loi organique, malgré aussi des procédures de gestion performantes notamment pour la maîtrise des coûts de fonctionnement, le ministère de l'Intérieur a encore beaucoup de progrès à réaliser pour parvenir à une transparence de sa gestion en accord avec les exigences de notre société. Si votre rapporteur spécial constate, une fois de plus, que le ministère répond à son questionnaire, et que les services lui apportent avec disponibilité les éclaircissements qu'il demande, il ne peut cette année encore que formuler à nouveau plusieurs observations déjà faites par ses prédécesseurs.

La principale remarque porte sur le programme d'emploi des crédits (PEC). 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

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances 2000, page 245.*

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 deux pratiques fortement contestables du plan de la transparence budgétaire et des droits de la représentation nationale. D'abord, 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 le ministère ne peut rien et la réforme de la loi organique devrait apporter des progrès en contraignant par exemple à une budgétisation initiale des ressources tirées des fonds de concours. Ensuite, la répartition entre articles d'un chapitre figurant au bleu ne recouvre qu'un caractère indicatif. Le ministère le reconnaît d'ailleurs avec une belle franchise à plusieurs reprises dans les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial. L'exemple le plus symbolique réside dans l'absence de ventilation des moyens de fonctionnement de la police nationale. Sur ce point, le ministère porte seul la responsabilité de ce qui s'apparente à un obstacle au pouvoir de contrôle du Parlement. Enfin, cette pratique interdit de vérifier que les objectifs et priorités affichés par le ministère se traduisent concrètement dans les dotations budgétaires. Ainsi, à de multiples reprises, les réponses apportées au questionnaire apparaissent discordantes avec les dotations inscrites dans le bleu budgétaire<sup>1</sup>. Là aussi, le ministère en est le seul responsable.

Parmi les autres sources d'obscurité qui persistent dans ce projet de budget, votre rapporteur spécial souhaite insister sur trois points.

Le poids important des mises à disposition au profit d'autres entités que le ministère de l'Intérieur, environ 10 % des effectifs de l'administration centrale, donne une vision fautive des moyens effectifs du ministère. 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. De plus, rien ne justifie l'absence de remboursement au ministère des rémunérations ainsi prises en charge.<sup>2</sup>

Le ministère possède toujours des dettes, certes peu importantes en montant, qui n'apparaissent nulle part faute de comptabilité d'exercice : 3,96 millions d'euros à payer à l'Imprimerie nationale au 1<sup>er</sup> septembre 2001 ; 1,83 millions d'euros pour le carburant des aéronefs de la sécurité civile à l'égard du ministère de la défense au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ; un contentieux avec France Télécom sur le réseau national d'alerte (au coût évalué à 530.000 euros par le ministère, et à 7,93 millions d'euros par France Télécom).

---

<sup>1</sup> Par exemple en matière de crédits informatiques de l'administration territoriale.

<sup>2</sup> Heureusement, le ministère de l'intérieur rembourse quant à lui les personnels militaires mis à sa disposition par le ministère de la défense.

Enfin, la concentration des dépenses de pension dans le seul agrégat administration générale introduit un biais qu'il conviendra de résoudre dans le cadre de la prochaine loi organique, en tendant notamment vers leur ventilation au sein de chaque programme.

### **3. La structure des coûts du ministère illustre parfaitement les rigidités budgétaires de l'État**

La structure des coûts du ministère illustre des tendances budgétaires contre lesquelles s'élève chaque année votre commission des finances.

La première caractéristique de ce budget réside dans le poids extrêmement fort des dépenses de personnel. Alors qu'elles représentaient 80,7 % du total des moyens du ministère en 2001, elles en mobiliseront 81,7 % en 2002, pour s'élever à 7,48 milliards d'euros<sup>1</sup>. Elle révèle une très grande rigidité des coûts du ministère, pour lequel chaque évolution de la valeur du point de la fonction publique se traduit par une hausse apparente de ses crédits sans d'autre conséquence sur l'efficacité de son action que celle attendue pour une augmentation mécanique des traitements des fonctionnaires.

Corrélativement, on observe une chute des dépenses en capital. Les dépenses ordinaires représentent la quasi-totalité des moyens budgétaires affectés à la sécurité et à l'administration : 97,35 % contre 2,65 % pour les dépenses en capital. La baisse de la part des dépenses en capital s'accroît donc puisqu'elle était de 3,3 % en 2001 et de 3,5 % en 2000. Or les besoins d'investissement du ministère, eux, ne diminuent pas, comme en témoignent les urgences constatées en matière de sécurité civile, l'état (au regard des normes de sécurité notamment) des bâtiments de l'îlot Beauveau, la décrépidité de certains commissariats, les besoins des sous-préfectures, mais aussi les retards pris pour certaines applications informatiques et la livraison des hélicoptères de la sécurité civile.

Enfin, le poids des charges de pension ne fait que souligner que l'absence d'une réforme des retraites de la fonction publique constitue le principal risque budgétaire pour la France dans les années à venir, et qu'une plus grande transparence en la matière devient urgente. Votre rapporteur spécial se contentera de rapprocher les 122,5 millions d'euros supplémentaires accordés au ministère pour honorer ses charges de pension et les 300 millions de crédits supplémentaires totaux, hors élections, obtenus en 2002. Là aussi, la création, par la nouvelle loi organique, d'un compte spécial propre aux charges de pension, introduit à l'initiative de votre commission des finances

---

<sup>1</sup> L'absence de prise en compte en loi de finances initiale de l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales alors que celle-ci l'est pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale minore, certes de manière non déterminante, l'évolution réelle des coûts de personnel.

sera facteur de progrès. Il pourra aussi faciliter les comparaisons avec les autres régimes de retraite, notamment en ce qui concerne l'effort des cotisants.

### ***B. LA SÉCURITÉ CIVILE RESTE ENCORE DANS L'ATTENTE DE SES RÉFORMES***

Après un budget 2001 centré sur l'achat d'hélicoptères non livrés et des mesures catégorielles, le budget 2002 de la sécurité civile apparaît comme celui de l'immobilisme et de l'impréparation. Cela contraste fortement avec la succession des événements ayant, depuis deux ans, mis la sécurité civile sous les feux de l'actualité : tempêtes, inondations, naufrages de bateaux transportant des matières polluantes, évacuation d'urgence des populations à proximité de sites de stockage de munitions, explosion de l'usine de Toulouse, auxquels s'ajoute la litanie des surfaces boisées brûlées, le plus souvent suite à des actes de malveillance. À côté de ces drames, bien souvent circonscrits par des actions courageuses de personnes n'hésitant pas à mettre leur vie en danger, et succombant parfois victimes du devoir, certains dossiers n'évoluent pas d'un pouce, comme celui des services d'incendie et de secours. Les missions interministérielles et les rapports se sont succédés, accumulant les constats de dysfonctionnements et les propositions pour y remédier.

Pour toute réponse, ne changeant rien à ses propos d'il y a un an, le ministre annonce le dépôt d'un projet de loi au début de l'année prochaine, le Premier ministre parlant quant à lui de la fin de cette année, mais l'un comme l'autre étant muets sur les perspectives de son examen par le Parlement.

Parallèlement à cet immobilisme en matière de réforme d'organisation et de mode de fonctionnement, qui sera un jour qualifié de coupable, les problèmes dénoncés depuis des années persistent.

Lors de la discussion budgétaire pour 2001, le gouvernement se glorifiait de la livraison des hélicoptères BK 117. Ils ont depuis changé de nom, mais aucun n'a été livré et ne le sera avant avril 2002.

En matière de déminage, les évacuations de 2001 ont révélé les carences budgétaires des années passées mais aussi les défauts d'organisation. Seul le dévouement exemplaire des personnels en charge du déminage permet à la France d'éviter des drames. Or, le projet de loi de finances n'apporte aucune réponse, « *le niveau de crédits ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins* », de l'aveu même du ministère dans sa réponse à votre rapporteur spécial, alors que certains de ces besoins sont urgents, notamment en matière de stockage des munitions. Le ministère de l'Intérieur les liste lui-même : sécurisation des clôtures, portail d'accès, réalisation de dalles béton, acquisition de terrains, construction de soutes de type « Igloo » à Vimy (2,13 millions d'euros) ; création d'un accès, réhabilitation des soutes, travaux anti-intrusion à Laon-Montbérault (600.000 euros) ; clôtures et chemin de

ronde à Metz-Woippy (400.000 euros); sécurisation électrique et réhabilitation des abris à Suippes (80.000 euros).

D'autres problèmes ponctuels demeurent, comme celui de l'accumulation des heures de récupération non prises par les pilotes, situation inacceptable, et que viendra aggraver la discussion sur l'aménagement et la réduction du temps de travail. De même, l'âge de la flotte reste dans l'ensemble préoccupant.

### ***C. LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE RÉVÈLE LE DÉCALAGE ENTRE LES DISCOURS DU MINISTRE ET LA RÉALITÉ***

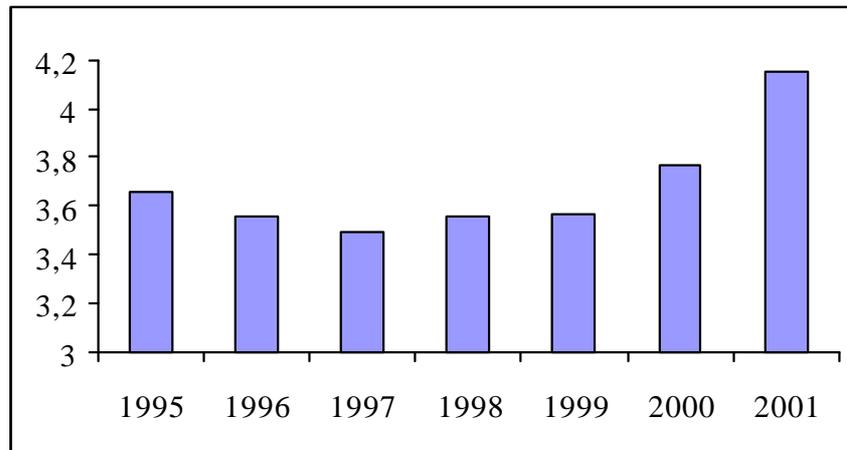
Tous les partis politiques, même ceux qui gèrent le pays depuis près de cinq ans, reconnaissent que le développement de la violence dans notre pays a atteint un niveau insupportable. Cette violence n'est pas une statistique que l'on commente. Elle est une réalité. Ainsi, la sécurité constitue aujourd'hui la première préoccupation de nos concitoyens. Le gouvernement répond qu'il la place au premier rang de ses priorités avec la lutte contre le chômage. Votre rapporteur spécial examinera les actions réalisées et les projets budgétaires pour 2002 en adoptant ce prisme : le gouvernement réussit-il là où il donne la priorité ?

#### **1. Les malaises**

##### *a) L'insécurité croissante*

Le constat de la croissance de l'insécurité n'est plus à faire. Les journaux en font leur une, tandis que la presse internationale s'empare aussi du sujet. Mais, plus grave, les citoyens vivent avec et ne le supportent plus. Ils n'acceptent pas non plus ces zones où les policiers n'entrent qu'en nombre important ou en voiture banalisée – qui n'y reste d'ailleurs pas longtemps – où les pompiers n'interviennent que protégés, et où même les médecins hésitent à aller. La criminalité globale au cours de l'année 2000 se caractérise par une augmentation du nombre de faits constatés (+ 203.985) et, en pourcentage, + 5,7 %, soit + 4,5 % pour la police nationale et + 9,4 % pour la gendarmerie nationale). Au premier semestre 2001, la hausse des faits constatés est de 9,58 % (police nationale et gendarmerie confondus).

Évolution des faits constatés (en millions)



Les caractéristiques de cette croissance de la délinquance, ininterrompue depuis 1997, sont connues. Elle est notamment le fait de jeunes délinquants ( la part des mineurs dans les vols est ainsi passée de 30 à 33 % depuis 1997), de plus en plus violents. Ils craignent de moins en moins tôt d'être interpellés. Ils risquent au plus un rappel à la loi qui leur paraîtra plus cocasse qu'il ne les fera réfléchir.

En 2000, le nombre total des mineurs mis en cause en France pour crimes et délits par les services de police et les unités de gendarmerie a augmenté de 2,9 % par rapport à l'année 1999 (175.256 personnes contre 170.387 personnes), soit 21 % du total des personnes mises en cause a légèrement fléchi passant de 21,3 % en 1999 à 21 % en 2000. Ce chiffre varie en fonction de la nature des faits imputables : par exemple 57,8 % des mis en cause pour des vols de deux roues à moteur sont des mineurs, alors que ces derniers ne représentent que 8,6 % des mis en cause pour trafic de stupéfiants sans usage ou seulement 5,3 % des mis en cause pour les homicides commis. On relève, par ailleurs, que si la part des mineurs dans le total des mis en cause pour des faits de délinquance de voie publique est en léger recul (33,9 % en 2000, contre 34 % en 1999), au cours de la dernière décennie, leur nombre s'est accru de 72,4 % (soit 73.625 mineurs mis en cause supplémentaires). Ainsi, on note un accroissement du nombre des mineurs mis en cause de + 16,4 % pour les vols (et recels de vols), de + 105 % pour les infractions économiques et financières, + 233,5 % pour les crimes et délits contre les personnes et + 219,6 % pour les autres infractions (dont celles liées aux produits stupéfiants). Leur participation aux faits constatés est passée de 13,2 % en 1991 à 21 % en 2000. Enfin, s'agissant des suites pénales, en 1994, il y avait eu 17.136 condamnations de mineurs pour délits. En 1998, ce chiffre était passé à 32.823. D'après une étude citée dans le rapport de notre collègue député Henri Cuq sur la proposition de loi n° 3122 rectifiée tendant à modifier l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 ainsi qu'à renforcer la protection des

mineurs<sup>1</sup>, 5 % des mineurs les plus actifs seraient responsables de 31,5 % des dégradations et de 66,5 % des agressions.

Les vols - et recels de vols - (qui constituent 61,9 % de l'ensemble des infractions) augmentent en 2000 de + 3,7 %. La hausse de cette catégorie résulte notamment de la recrudescence du nombre de plaintes pour vols (vrais ou supposés) de téléphones portables. Cet accroissement est à mettre en relation avec le fort développement qu'a connu la téléphonie mobile en 2000, qui représente aujourd'hui plus de 34 millions d'appareils en service sur le territoire métropolitain. La catégorie des infractions économiques et financières enregistre une hausse de + 19,1 % en 2000. Ceci résulte de la hausse des escroqueries, faux et contrefaçons (+ 22,7 % soit + 58.738 faits). La délinquance économique et financière proprement dite diminue de 15,7 % soit 3.451 faits en moins. Les infractions à la législation sur les chèques enregistrent en 2000 une hausse de 7,39 %. Les infractions contre les personnes sont orientées à la hausse en 2000 (+ 9,1 %, soit 21.320 faits en plus). L'augmentation numérique enregistrée par cette catégorie d'infractions provient essentiellement des coups et blessures volontaires (+ 11.249 faits) ainsi que des menaces et chantages (+ 4.447 faits). Les autres infractions (dont celles liées aux produits stupéfiants) enregistrent une hausse de 5,6 % en 2000 (+ 44.067 faits). Exception faite des délits à la police des étrangers qui ont diminué de 1,2 %, l'ensemble des autres composantes est orienté à la hausse : + 1,9 % (soit + 1.890 faits) pour les infractions à la législation sur les stupéfiants, + 3,8 % (soit 18.966 faits) pour les destructions et dégradations de biens et + 17,1 % (soit 23.758 faits) pour les délits divers. La délinquance de voie publique<sup>2</sup>, la plus durement ressentie par la population, représente 1,937 millions de faits constatés, soit 2 % de plus qu'en 1999. En 2000, elle forme à elle seule 51,4 % du total des crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie en France métropolitaine.

Parallèlement à cette hausse de la délinquance, l'efficacité des services de police diminue comme le montre la baisse du taux d'élucidation passé de 29,5 % en 1997 à 26,8 % en 2000. Le pourcentage des affaires élucidées demeure toujours très différent selon la nature des infractions. Élevé pour les viols (75,5 %) et les homicides (79,2 %), il l'est moins pour d'autres délits, notamment les vols avec violences sans armes à feu (14,8 %). Enfin, les taux les plus bas concernent les vols à la roulotte et les vols d'accessoires (élucidés à 5,2 %), les vols d'automobiles (élucidés à 7,2 %), les cambriolages d'habitations principales (élucidés à 8 %).

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, rapport n° 3300 (XIème législature).

<sup>2</sup> La délinquance de voie publique regroupe les cambriolages, les vols d'automobiles, les vols d'accessoires automobiles, les vols dits «à la roulotte», les destructions et dégradations de biens (sauf incendie et attentats), les vols avec violence et les vols à main armée.

Le ministère met en avant pour nuancer ces statistiques l'existence de deux biais statistiques : le succès de la police de proximité, la plus grande présence policière se traduisant par davantage de dépôt de plaintes ; le développement des infractions liées à la téléphonie mobile. Aucun de ces arguments n'est réellement convaincant. S'agissant du premier, la progression équivalente des faits constatés dans les zones gendarmerie, non concernées par la réforme de la police, confirme que la tendance observée n'est pas simplement due aux effets de la statistique. S'agissant du second, votre rapporteur spécial n'insistera pas sur son caractère pour le moins étrange, qui semblerait laisser penser qu'à partir du moment où on offre des objets à voler il serait normal qu'ils le soient.

Au contraire, il apparaît de plus en plus évident que l'appareil statistique français sous-estime la réalité de la délinquance<sup>1</sup>. L'étude du professeur Jean-Paul Grémy du CNRS pour l'IHESI indique par exemple que les chiffres de la délinquance constatée représenteraient pour 1997 et 1998 entre 43 % et 61 % des cambriolages et tentatives de cambriolages, entre 74 % et 100 % des vols et tentatives de vols de véhicules à moteur ; entre 28 % et 32 % des vols et tentatives de vols à la roulotte ; entre 31 % et 37 % des vols sans violence.

Le gouvernement a décidé lors de la réunion des ministres le 12 avril 2001 de s'engager dans une démarche visant à mettre au point un nouvel instrument statistique, qui, selon les termes mêmes du ministère<sup>2</sup>, « *ne permet pas une approche globale de la délinquance et de l'insécurité* ». Le Premier ministre a ainsi confié à nos collègues députés Robert Pandraud et Christophe Caresche une mission de réflexion qui pourrait déboucher sur la création d'un observatoire de la délinquance. Un comité technique assiste les deux députés dans cette mission. Les objectifs de cette démarche sont « *de disposer à terme d'un outil statistique apte à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services de police et de gendarmerie et des suites données par l'autorité judiciaire aux procédures établies par ces services* ». La mesure du sentiment d'insécurité est également recherchée, ainsi que la diffusion, par le futur observatoire des informations sur la délinquance et des réponses apportées par les politiques concourant à la sécurité publique. La mission rendra ses réflexions et propositions au Premier ministre au début de 2002.

Enfin il faut constater que la délinquance n'a jamais été aussi élevée alors que la croissance n'a jamais été aussi bonne, le chômage aussi bas et la protection sociale aussi développée. Ce simple rapprochement conduit à écarter toute explication de l'insécurité par le contexte économique.

---

<sup>1</sup> Il ne faut pas oublier qu'il laisse une part de subjectivité dans la possibilité ouverte aux fonctionnaires de police de classer un fait constaté dans la case Q de l'état 4001, qui l'exclut de la statistique globale.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

### *b) La motivation des personnels*

Dans ces conditions, il paraît important de se pencher sur la motivation et les conditions de travail des fonctionnaires de police. Ceux-ci accomplissent leur métier avec un remarquable sens du devoir et, le plus souvent, avec passion. Cependant, la police nationale voit se succéder les réformes d'importance, toujours annoncées avec force, rarement menées à terme, toutes sources de bouleversements et de changements, dont la reproduction génère plus de déceptions qu'elle ne fait avancer les choses.

Votre rapporteur spécial est convaincu de l'existence, et du développement, d'un profond malaise dans la police. Les manifestations, durant le mois de novembre de fonctionnaires de police en sont une des expressions. Les policiers ne se sentent pas reconnus pour leur travail. Ils font face à des situations de plus en plus difficiles et violentes. Toujours plus de policiers sont tués ou blessés en service. La loi sur la présomption d'innocence est venue alourdir les tâches, complexifier les rapports avec la justice, et réduire le service apporté aux citoyens. Enfin, les charges de service supplémentaires pleuvent sur les fonctionnaires, par exemple avec le passage à l'euro ou Vigipirate. Ils n'ont pas l'impression d'être la « *priorité du gouvernement* ».

#### **Les conséquences administratives de la loi sur la présomption d'innocence**

Sur le plan administratif, c'est essentiellement la majoration des tâches de transfèrement et de présentation de prévenus qui suscite des inquiétudes, l'équipement des services pour procéder aux enregistrements des auditions de mineurs gardés à vue s'étant déroulé dans de bonnes conditions et ne semblant pas obérer le potentiel opérationnel des équipes d'investigation.

#### **Escortes et transferts**

L'application des dispositions de l'article 722 nouveau du code de procédure pénale, qui « *judiciarise* » en quelque sorte la fonction de juge d'application des peines, a contribué à majorer le nombre des escortes de détenus. En effet, la mise en œuvre des dispositions nouvelles a entraîné un accroissement sensible des charges de transfèrement de détenus auxquels les services de police (comme de gendarmerie) doivent faire face. Or, ces dernières, régulièrement qualifiées de « *tâches indues* », grèvent d'ores et déjà un pourcentage non négligeable du potentiel policier disponible. Ainsi, la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, dans son rapport en date du 7 juillet 1999, rappelait que cette sujétion représentait, pour certains commissariats moyens, la dévolution exclusive de 25 % des effectifs opérationnels pour les seules charges de transfèrement.

Certes, au regard des textes, s'agissant de détenus, leur transfert devrait revenir à l'administration pénitentiaire; mais cette dernière ne possède en rien les moyens pour l'accomplissement de ces missions. Déjà, l'annexe à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 indiquait que «le gouvernement a mis à l'étude la possibilité de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des prévenus et des détenus dès qu'ils sont remis à la justice, et de lui laisser ainsi le soin d'assurer les transfèvements, extractions et comparutions, qui sont aujourd'hui à la charge de la police nationale (...) ». Cette étude, qui a été réalisée, a fait ressortir qu'un tel transfert représenterait un coût budgétaire exorbitant.

En outre l'institution, par la loi du 15 juin 2000, d'un juge des libertés et de la détention provisoire (articles 137-1 et suivants nouveaux du code de procédure pénale), compétent pour tout placement sous ce régime, a inmanquablement généré un allongement important des délais de présentation à magistrat des mis en cause, mission qui débute dès la notification de fin de garde à vue et s'achève, plusieurs heures plus tard, avec la mise sous écrou du mis en cause présumé, dans l'enceinte de l'établissement pénitentiaire. Cette seule mesure a donc grevé le potentiel opérationnel des fonctionnaires de sécurité publique, en majorant de moitié le temps consacré à l'accomplissement de la mission.

Par ailleurs, les extractions et, notamment, l'escorte et la garde de détenus pour des visites médicales, demeurent majoritairement à la charge de la sécurité publique.

Il convient enfin de noter qu'au delà du volume horaire que représente l'exercice de ces missions, leur accomplissement, souvent imprévisible et, à tout le moins, irrégulier, perturbe la bonne marche des services en tant qu'elle contraint de modifier sans cesse les prévisions d'emploi des effectifs.

#### **Enregistrement des auditions de mineurs gardés à vue**

Un consensus des directions et services actifs de la police nationale (direction centrale de la sécurité publique, direction centrale de la police judiciaire, direction centrale des renseignements généraux, direction centrale de la police aux frontières, service central des compagnies républicaines de sécurité, et de la préfecture de police de Paris), s'est rapidement établi sur le choix du standard numérique; la gendarmerie nationale, de son côté, s'est orientée dans la même direction.

Cette solution, qui a rapidement émergé des travaux du groupe de pilotage mis en place auprès de la direction de l'administration de la police nationale, rassemblant des représentants de chacune des directions et service précités, de la direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'Intérieur, et de la direction de la formation de la police nationale, a été agréée par les services du ministère de la justice, qui l'ont rapidement considérée comme plus pratique et résolument moins coûteuse que le recours à des équipements de type analogique.

Tout au long de la conduite de ce projet d'envergure, les services de la Chancellerie ont été constamment informés de l'état d'avancement du dossier, sur le plan technique, afin de rendre le système développé au bout du compte parfaitement compatible avec les moyens informatiques que les magistrats des juridictions possèdent en dotation.

Plusieurs raisons ont milité en faveur de la mise en œuvre de matériels numériques : le dispositif mis en œuvre, en intégrant à la fois le logiciel de rédaction de procédure et celui qui guide l'enquêteur depuis le début de l'audition jusqu'au « gravage » final, évite de spécialiser un second enquêteur dans la seule fonction d'enregistrement vidéo, en plus de celui qui procède à l'audition ; l'intégration, à terme, du dispositif dans une version graphique du logiciel de rédaction de procédures, qui devrait être développée dans les mois à venir, le rend particulièrement opérationnel et aisé à mettre en œuvre ; en termes de sécurité et de confidentialité des données, la solution numérique retenue par la police nationale devrait permettre d'éviter toute perte ou dissémination, grâce, notamment, à la mise en œuvre d'une

interface logicielle assurant tant la capture et l'enregistrement que le « gravage » simultané des données audiovisuelles, sans qu'il soit possible de pénétrer dans le système par effraction, ou de se procurer quelque copie que ce soit.

Au 16 juin 2000, 2.704 configurations fixes et 428 portables avaient été déployées dans les services actifs, soit un total de 3.132 postes d'enregistrement, fonctionnant à l'aide d'un logiciel d'aide aux enquêteurs, développé pour le compte du ministère de l'Intérieur, qui en est aujourd'hui propriétaire.

*Source : ministère de l'Intérieur*

Lors de déplacements aux côtés de policiers travaillant dans les banlieues, votre rapporteur spécial a pu constater de lui-même chacun de ces points. Il ne peut que saluer les fonctionnaires conservant l'envie d'effectuer avec conscience leur tâche dans un environnement particulièrement difficile, dans des locaux insalubres (commissariat de Bobigny) ou mal conçus (commissariat de Stains), constatant que, faute de réponses rapides et efficaces de la justice<sup>1</sup>, leurs efforts sont réduits à néant.

Plus que jamais, il convient de s'interroger sur l'effet de notre procédure pénale sur le travail des policiers, obligés de boucler des procédures en une heure ou de multiplier les actes. Il ne faut pas oublier que, dans les six premiers mois d'entrée en vigueur de la loi sur la présomption d'innocence, alors que la délinquance augmentait de 9,58% le nombre de gardes à vue a diminué de 9,76 %<sup>2</sup>. De même, rarement l'incompréhension entre policiers et juges n'aura été aussi vive et le fossé les séparant aussi grand. Comment les policiers ne s'interrogeraient-ils pas quand ils constatent d'un côté les progrès de la délinquance, de l'autre les contraintes supplémentaires qui leur sont imposées en termes de procédure. Comment ne pas se sentir découragé quand l'interpellé est relâché presque immédiatement même en cas de récidive, ou

---

<sup>1</sup> D'après le ministère de la justice, en 2000, 5,039 millions d'affaires pénales ont été transmises aux parquets ; 4,607 millions ont été traitées ; 3,318 millions n'ont pu faire l'objet de poursuites (infraction non caractérisée ou problème juridique, ou auteur non identifié) ; 627.730 ont donné lieu à poursuites judiciaires ; 247.481 ont donné lieu à une procédure alternative aux poursuites ; enfin 414.000 ont fait l'objet d'un classement pour « inopportunité des poursuites ».

<sup>2</sup> Chiffre cité par notre collègue député Nicole Feidt, dans son avis « administration centrale et services judiciaires », rendu, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2002 (Assemblée nationale, avis n° 3324, tome V, XIème législature, page 39).

quand la procédure est annulée pour une erreur matérielle commise après plusieurs heures de service.

## **2. Une priorité budgétaire ?**

### *a) Juger comme telle la priorité du gouvernement*

La lecture attentive du projet de loi de finances pour 2002 conduit à relativiser les annonces du gouvernement faisant de la sécurité une priorité budgétaire. La lecture de la répartition des crédits entre les différents agrégats du ministère de l'Intérieur, en ôtant les dépenses d'élections, laisse dubitatif sur l'affirmation selon laquelle la police nationale est la priorité du gouvernement et du ministère. Ainsi, la part des crédits de l'agrégat police nationale diminue relativement au budget du ministère, passant de 55,1 % à 55,02 %. Quand on enlève les effets de structure liés aux élections, cette part passe de 54,6 % en 2000, à 54 % en 2001, et 53,5 % en 2002.

Alors que la police rassemblait 78,5 % des effectifs du budget de l'Intérieur en 2001, elle n'en occupera plus que 77,9 % en 2002. De même, la part des moyens de fonctionnement dans ceux de l'ensemble du ministère diminue, passant de 50,35 à 50 %.

Quant à la part du budget de la police dans la richesse nationale, elle sera passée de 0,34 % à 0,33 % entre 1997 et 2002.

Enfin, du strict point de vue des moyens supplémentaires effectivement octroyés, les 87 millions d'euros ne représentent que les deux tiers de ce que le ministère recevra en plus pour les dépenses de pension. En effet, quand on enlève le poids des mesures générales, la hausse des crédits de la police n'est que 138 millions d'euros. Et quand on y soustrait les économies réalisées par la police nationale elle-même, la hausse nette n'est alors plus que de 87 millions d'euros. La véritable marge de manœuvre nouvelle du ministère s'élève donc à 87 millions d'euros. Il convient de rappeler qu'avaient été accordés en 2001 hors transferts 85,7 millions d'euros supplémentaires. Quant à l'effort en faveur du fonctionnement, il apparaît faible : + 0,7 %.

Il ne faut pas non plus oublier que le passage à l'euro et le plan Vigipirate seront facteurs de coûts. La direction générale de la police nationale évaluait le premier à environ 40 millions d'euros. Quant au second, il est délicat à chiffrer<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Allemagne a décidé de consacrer 1,5 milliard d'euros à la lutte contre le terrorisme.

Il convient d'apprécier l'efficacité de l'affichage gouvernemental. Or on constate simultanément une hausse des crédits affectés à la police, certes inférieure aux annonces mais réelle, et prélevés sur les Français, et une baisse du service rendu : de 1998 à 2002, les crédits de la police auront augmenté de 17 % ; de 1998 à 2001, les faits de délinquance auront augmenté de 16 %. Le bilan est donc inversement proportionnel aux ambitions.

### *b) La police de proximité*

La police de proximité se voulait une police plus visible, plus à l'écoute des citoyens, plus efficace. Est-ce vraiment le cas ?

Pour vérifier cela, votre rapporteur spécial avait demandé dans son questionnaire budgétaire la communication de plusieurs rapports réalisés par les inspections générales, et notamment les quatre études de l'inspection générale de la police nationale. Il les attend toujours<sup>1</sup>. Or il semble d'après les extraits qui ont pu paraître dans la presse que le bilan n'est pas à la hauteur des espoirs. Il y a ainsi une contradiction entre la hausse de l'accueil du public et la présence accrue de la police sur la voie publique. La polyvalence pose ainsi problème : un policier polyvalent saura-t-il par exemple assez bien mener une procédure de plus en plus complexe pour éviter l'annulation prononcée par un juge ? Les fonctionnaires perdent leurs repères, se sentent un peu isolés. Les moyens ne suivent pas toujours.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial déplore avec force l'impossibilité qu'il y a pour la représentation nationale à pouvoir évaluer le coût réel de la police de proximité. La Cour des comptes le relève ainsi : il n'existe aucun moyen de distinguer les coûts supplémentaires de la réforme et les éventuelles économies ; la réforme se fait sans que soit menée conjointement une responsabilisation budgétaire des services ; il n'y a pas de distinction entre besoins habituels non couverts et besoins nouveaux liés à la seule réforme ; il n'a pas été élaboré de schéma directeur immobilier tirant les conséquences de la réforme<sup>2</sup>. Ainsi, il est impossible d'évaluer l'état des « piliers de la réforme », l'emploi, les moyens de fonctionnement et l'informatique.

Enfin, de l'aveu même du ministère, il est délicat de vérifier les conséquences de la police de proximité sur la délinquance.

---

<sup>1</sup> Sans entrer dans le débat sur la question de savoir si ces rapports lui sont ou non communicables, votre rapporteur spécial rappelle que l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002, fera obligation de les transmettre, des sanctions étant prévues par le texte en cas d'entrave.

<sup>2</sup> Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances 2000, page 241.

### **Police de proximité et évolution de la délinquance**

Le bilan de l'évolution de la délinquance en l'an 2000 dans les 63 circonscriptions concernées par la première vague de mise en œuvre de la police de proximité, doit être étudié avec prudence. En effet, après la phase d'expérimentation de 1999 (choix des 5 sites en mai, de 62 autres en août et lancement de la fidélisation en octobre), l'année 2000 a vu une mise en place progressive de la police de proximité. La réforme a aussi bien concerné la détermination des nouvelles pratiques opérationnelles (diffusion de la doctrine aux premiers jours 2000, définition de l'exercice des missions de police judiciaire et relations avec l'autorité judiciaire en juillet 2000), que le choix des nouvelles organisations (fin avril 2000), le lancement de la formation de masse (mai 2000), la mise en place des crédits délégués (juin 2000), la validation des projets d'organisation (juin 2000), les redéploiements consécutifs à la fidélisation (juin 2000), l'attribution de moyens matériels pour les secteurs (octobre 2000) et enfin l'affectation des personnels (décembre 2000). Compte tenu du caractère progressif de la mise en œuvre de cette réforme, en particulier de l'arrivée d'effectifs supplémentaires, son impact sur la délinquance dans les 63 circonscriptions de 37 départements, abritant 10,9 millions d'habitants, est donc difficile à mesurer. On peut, en préalable, écarter l'influence de la variable " accroissement des personnels ", car le mouvement de renfort s'est effectué en décembre, voire janvier, et les policiers affectés ont fait l'objet d'une formation d'intégration qui ne leur a pas permis de jouer un rôle décisif en décembre. Un autre élément de complexité de l'analyse tient au fait que la majorité de ces 63 circonscriptions sont des grandes agglomérations traditionnellement caractérisées par un taux de délinquance important et par un moindre niveau de performance au niveau des taux d'élucidation. L'ampleur des volumes concernés (1.064.000 crimes et délits pour ces circonscriptions, soit 43,7 % de la délinquance nationale) produit un effet d'écrasement sur les pourcentages, qui limite les enseignements qui peuvent être tirés. A cela, il convient d'ajouter l'incidence de l'application des prescriptions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence, en ce qu'elle constitue une charge de travail supplémentaire pour l'ensemble des services d'investigations.

Sous ces réserves, les tendances suivantes sont cependant clairement identifiées : ces sites ont connu dès 2000 une évolution plus favorable de la délinquance et de l'activité judiciaire avec cependant des effets inégaux selon les circonscriptions. Ces évolutions devraient être plus claires encore en 2001. Dans le recensement de tous les crimes et délits commis en 2000, les 63 circonscriptions montrent une évolution de la délinquance légèrement plus favorable qu'au plan national. Ainsi, la délinquance générale ne progresse que de 4,12 % sur ces sites, contre 4,83 % au niveau national. Leur part dans la délinquance nationale diminue donc en passant de 44 % à 43,70 %. Cette évolution se retrouve encore plus nettement pour ce qui concerne la délinquance de voie publique. Celle-ci baisse de 0,99 % sur ces sites alors qu'elle progresse de 0,05 % au plan national. Cette différence touche d'abord les délits en augmentation : la hausse des vols à main armée est ainsi inférieure avec 8,7 % contre 9,8 % au plan national ; de même, les vols avec violence croissent de 12,58 % contre 15,21 % et les dégradations n'évoluent que de 0,33 % contre 1,41 % au plan national. Le phénomène est aussi visible sur les infractions en diminution : les cambriolages y baissent davantage (-3,54 % contre -3,05 % au plan national) comme les dégradations sur véhicules (-2,83 % contre -0,47%).

Les 63 circonscriptions de police de proximité présentent des résultats judiciaires plus favorables en matière de répression que le reste du territoire. Les mis en cause et les gardes à vue augmentent respectivement de 5,24 % contre 4,47 % au plan national et de 4,46 % contre 4,17 %. Les écrous baissent de façon moindre : - 7,7 % contre - 8,3 % au plan national. Les taux d'élucidation globaux présentent, eux aussi, des caractéristiques plus favorables, (quoiqu'en baisse, compte tenu du fort développement de la délinquance financière). En ce qui concerne la délinquance de voie publique, les faits élucidés présentent un différentiel plus favorable de 0,44 % contre 1,60 % au plan national. Les résultats de la répression sont nets. L'écart positif d'environ 0,8 point de pourcentage pour le nombre de personnes mises en cause est notamment à considérer, bien que les résultats du quatrième trimestre limitent la portée de l'analyse et imposent une certaine vigilance dans la coordination de l'activité de police judiciaire.

L'impact attendu s'est produit. Il paraît présenter la forme atténuée qui était espérée et se répartit différemment selon la nature des plaintes. Sans que cela remette en cause des données générales meilleures que la moyenne nationale, on doit constater que l'implantation de la police de proximité, spécialement dans les quartiers difficiles, s'accompagne d'une hausse des plaintes sur les infractions en rapport avec la violence, essentiellement les coups et blessures volontaires et les menaces. Les premières augmentent de 14,98 % (+ 4.012 faits) contre 11,83 % (+ 7.925 faits) au plan national et les secondes de 13,60 % (+ 2.084 faits) contre 12,32 % (4.017 faits). Simultanément, l'élucidation de ces deux types de délits est en hausse notable. Elle progresse ainsi pour les coups et blessures volontaires de quatre points (+ 12,71 %, + 2.242 faits contre + 8,77 %, + 4.177 faits au niveau national). Cette progression est de trois points pour les menaces (+ 11,65 %, + 1.023 faits contre + 8,81 %, + 1.804 faits) au niveau national. L'effet plus global d'un meilleur accueil est difficile à mesurer. On en trouve la marque essentiellement dans les plaintes pour vols simples. Si elles ont, au niveau national, augmenté de 0,6 % (soit 14.753 faits supplémentaires), on constate que cette augmentation se trouve surtout dans les 63 circonscriptions (10.192 faits supplémentaires).

Le bilan de l'impact sur la délinquance de la mise en place de la police de proximité ne peut pas éluder l'influence plus ou moins mobilisatrice des projets de service qui l'ont installée. Or, la situation est très différente selon les circonscriptions. 7 circonscriptions ont de très bons résultats, 5 circonscriptions ont de bons résultats par une augmentation de la répression et une stagnation de la délinquance, 8 circonscriptions ont des résultats équilibrés par la diminution de la délinquance, 24 circonscriptions ont des résultats équilibrés par une augmentation de la répression, 19 sites ne tirent pas profit de la police de proximité.

*Source : ministère de l'Intérieur*

### **3. Le problème des effectifs**

Les débats en matière de police se concentrent habituellement, outre la délinquance, sur la question des effectifs. La controverse est d'autant plus aisée qu'il est toujours légitime d'adopter tel ou tel concept : parle-t-on des emplois budgétaires, des emplois réels, des adjoints de sécurité, des surnombres, chaque point de vue se défend. Votre rapporteur spécial n'entrera donc pas dans une polémique stérile, préférant se contenter d'examiner l'évolution future des effectifs de police.

Or, de ce point de vue, force est de constater que l'aménagement et la réduction du temps de travail (les « 35 heures ») font peser un risque majeur sur la disponibilité des forces de police. Comment, comme l'affirme le ministre de l'Intérieur, concilier les impératifs de respect de la loi, de maintien des capacités opérationnelles, de satisfaction des attentes des agents, de poursuite de l'extension de la police de proximité ? A vrai dire, nul ne peut apporter une réponse satisfaisante à cette question. De même que personne ne peut démentir que, pour éviter qu'une baisse de 10 % de la durée du travail ne se traduise par une baisse de 10 % de la présence policière sur le terrain (soit de l'ordre de 9.000 fonctionnaires de police), il faudra soit recruter bien au-delà des 3.000 créations de postes prévues pour 2002, soit « acheter » le temps de travail des policiers par le biais de repos et d'indemnités, soit utiliser les deux solutions. Votre rapporteur spécial rappellera aussi d'une part que le discours officiel du gouvernement est d'indiquer que le passage aux 35 heures se fera sans créations d'emplois dans la fonction publique, d'autre part que le basculement d'une circonscription de police dans le mécanisme de la police de proximité se traduit par une hausse de 10 % des besoins en hommes.

Ainsi, les 35 heures se traduiront nécessairement par une réduction de la capacité opérationnelle des forces de police et par l'accumulation des heures supplémentaires. Malgré les propos rassurants du ministre<sup>1</sup>, il ne peut en être autrement.

Par ailleurs, même si tous les fonctionnaires au temps de travail ainsi allégé étaient remplacés en 2002, il faudrait tenir compte des délais nécessaires à leur recrutement, entre l'ouverture d'un concours et le recrutement effectif, et à leur formation :

**Délais moyens entre l'ouverture et le pourvoi d'un poste dans la police nationale**

(en mois)

	<b>Délai d'organisation du concours (*)</b>	<b>Délai d'attente des candidats reçus avant incorporation</b>	<b>Durée de la scolarité</b>	<b>Total</b>
<b>Commissaire</b>	8	2	24	34
<b>Lieutenant</b>	12	2	18	32
<b>Gardien de la paix</b>	8	8	12	28

(\*) Délai entre la date de l'attente du concours et celle des résultats d'admission

Source : Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

---

<sup>1</sup> Devant votre commission des finances, M. Daniel Vaillant a expliqué qu'il ne fallait pas que le passage aux 35 heures obère la capacité opérationnelle de la police nationale. De même, dans la réponse au questionnaire budgétaire, le ministère indique : « à l'occasion de la réforme de l'ARTT, il conviendra d'une part de tenir compte des spécificités du travail policier, et notamment de sa pénibilité, et d'autre de préserver les importantes réformes engagées dans la police nationale et notamment la police de proximité, qui exige le maintien du potentiel opérationnel de la police nationale ».

De même, votre rapporteur spécial ne peut que relever l'incertitude entourant le discours du ministre : les policiers supplémentaires serviront-ils à la police de proximité ou bien à la compensation des 35 heures ? 3.000 créations d'emplois ne pourront en tout cas servir aux deux.

Enfin toujours du point de vue des effectifs, de nombreuses critiques formulées chaque année restent valables. La répartition des effectifs sur le territoire, par mission et par service continue à faire débat. Ainsi, la Cour des comptes relève que seulement 39 % des effectifs de la direction des renseignements généraux travaillent sur les violences urbaines dans les 26 départements sensibles<sup>1</sup>. Les adjoints de sécurité continuent à faire l'objet de discussions : le fait qu'ils ne soient pas considérés comme emplois budgétaires est d'autant plus anormal que personne ne songe plus aujourd'hui sérieusement à faire fonctionner les services de police sans eux ; on ne sait pas combien d'adjoints de sécurité sont effectivement en poste<sup>2</sup> ; il ne faut pas oublier que, de même qu'un apprenti demande du temps de la part des artisans pour être formé, ces adjoints mobilisent des ressources humaines pour compenser la faible durée de leur formation. De même, votre rapporteur ne peut que renouveler les observations sur la pratique des surnombres (passés de 234 en 1998 à 2.162 en 2002) ou sur le maintien de personnes rémunérées sur crédits de fonctionnement<sup>3</sup>. Le rapport entre emplois administratifs et personnels actifs se détériorera en 2002, quel que soit le mode de calcul employé, et reste bien en deçà des moyennes européennes. Enfin, l'accumulation des heures supplémentaires, non payées et donc récupérées en fin de carrière pose de vrais problèmes. Cela a trois conséquences : des départs anticipés de policiers en fin de carrière donc au traitement plus élevé que lors de la constitution des heures supplémentaires dues ; l'absence de remplacement des agents partis ainsi prématurément faute de support budgétaire pour le faire ; une déconnexion croissante entre le travail fourni et la rémunération mensuelle, qui tend à décourager l'effort. Ainsi, au 31 décembre 2000, il y avait plus de 8,18 millions d'heures supplémentaires ni payées ni récupérées, soit un coût budgétaire d'environ 85 millions d'euros. Pour les agents du corps de maîtrise et d'application, les heures non prises étaient d'environ 108 heures par agent ; pour les officiers, elles passent à 114 heures par agent. A la préfecture de police de Paris, elles atteignent 159 heures par agent de ces deux corps. Or le passage aux 35 heures se traduira justement par des heures supplémentaires et un compte épargne temps...

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'exécution des lois de finances 2000, page 242.

<sup>2</sup> Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère précise : « il pourrait être suggéré, pour plus de clarté, de faire apparaître le nombre d'emplois d'adjoints de sécurité effectivement occupés au 31 décembre de l'année précédente au vert budgétaire de l'année, en annexe ». Votre rapporteur spécial estime que, effectivement, ce serait au minimum souhaitable...

<sup>3</sup> Rapport sur l'exécution des lois de finances 2000, page 245.

Ainsi, on peut affirmer, quant au nombre d'emplois, que les motifs de critiques restent nombreux.

#### **4. Les points d'ombre persistants**

##### *a) Les obscurités budgétaires*

Le budget de la police nationale pratique lui aussi l'obscurité budgétaire.

La Cour des comptes insiste sur l'absence de connaissance, par le ministère lui-même, de ses coûts<sup>1</sup> : emplois budgétaires présentés par corps et grade sans indication de leur répartition par service ou de leur localisation ; dépenses de fonctionnement ventilées de manière organique indicative ; coût complet de certains services non communiqués au Parlement, comme celui de la préfecture de police de Paris ; absence de coïncidence entre les missions opérationnelles, les services chargés de les exercer et les budgets de fonctionnement.

S'agissant du budget de fonctionnement, l'absence de détail de la ventilation des différentes mesures rend impossible l'appréciation concrète des mesures nouvelles décidées en faveur des moyens de fonctionnement par service, mais aussi par type de dépenses. Par exemple, il serait intéressant de savoir combien de gilets pare-balles seront acquis – il ne faudrait d'ailleurs pas que les fonctionnaires les portant soient désignés comme des cibles. De même, il serait utile de savoir si le ministère compte acquérir des herses pour bloquer les passages de voitures et éviter ainsi des fuites de véhicules que les policiers n'ont souvent pas les moyens – et parfois les consignes – de poursuivre, avec les conséquences que l'on peut imaginer sur leur état d'esprit. Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère indique : « *quant à la répartition par article, elle sera établie en fonction des dialogues de gestion entamés avec les directions centrales et secrétariats généraux pour l'administration de la police durant le mois de novembre ; la direction de l'administration de la police nationale proposera alors un programme d'emploi des crédits au vu des spécificités particulières des grands services de police et des directives ministérielles* ». D'après la note de présentation du budget du ministère, « *outre la mise en œuvre de la troisième phase de la police de proximité, [la hausse des crédits de fonctionnement] permettra également de consolider au niveau nécessaire les dotations de renouvellement des véhicules et les moyens de fonctionnement des services et de prendre en compte les dépenses nouvelles inéluctables résultant de la prise à bail de surfaces nouvelles (+ 3,8 millions d'euros) et de l'augmentation de la contribution de la France à l'organisation Europol qui progresse de*

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'exécution des lois de finances 2000, page 246.

2,3 millions d'euros. » Votre rapporteur spécial ne peut que condamner fermement cette pratique qui prive la représentation nationale des informations lui permettant de vérifier les affirmations du ministre et d'exercer son vote de manière éclairée.

De même, votre rapporteur spécial ne peut pas savoir si la dotation demandée en informatique de police correspond effectivement aux besoins, ni la manière dont elle sera ventilée entre les articles. Il existe d'ailleurs une discordance entre la réponse au questionnaire sur les besoins en la matière et l'inscription budgétaire... L'examen détaillé des différents projets évoqués par le ministère fait aussi apparaître des besoins bien supérieurs aux crédits, dont votre rapporteur spécial n'a pas les moyens d'indiquer comment ils seront financés.

La mise en place du réseau Acropol semble quant à elle se dérouler dans des conditions difficiles, en tous cas plus délicates que prévues, notamment en raison de problèmes techniques. Malgré cela, le ministère conserve inchangé son objectif d'achèvement des travaux.

D'autres remarques traditionnelles restent d'actualité pour 2002. Ainsi de l'âge des véhicules, la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial étant éclatante de franchise : « *durant les dernières années, à partir de 1994, l'insuffisance répétée des crédits consacrés au renouvellement automobile a eu pour conséquence de retarder ce dernier, entraînant un vieillissement du parc. Ce vieillissement induit une augmentation du coût d'entretien et de réparation ainsi que du taux d'indisponibilité des véhicules* ». En 2001, 30 % du parc ont dépassé leurs critères de réforme ; parmi eux, la moitié n'a pu être renouvelée. En matière de véhicules de maintien de l'ordre, le retard de renouvellement nécessiterait 33,5 millions d'euros pour être résorbé.

Enfin, plusieurs mouvements budgétaires restent à éclaircir comme les crédits destinés aux syndicats de police en 2002. Est-ce que la subvention aux autres syndicats du ministère est équivalente ? Qu'est ce qui justifie un traitement privilégié des syndicats de policiers par rapport à ceux des autres corps. Il y a là un champ d'investigation pour le contrôle.

### *b) Les silences*

Le budget reste enfin muet sur des thèmes d'actualité d'importance, qui ne sont pas même évoqués dans les documents budgétaires ou dans les notes de présentation. Ainsi, on voit mal comment les contrats locaux de sécurité pourront continuer à se développer et, surtout, être respectés, entre les contraintes de la police de proximité et celles des 35 heures.

### **Les contrats locaux de sécurité**

546 contrats locaux de sécurité (CLS) avaient été signés au 10 août 2001 sur le territoire national, toutes zones de compétence confondues. Ils recouvrent 5.057 communes dont 1.711 relèvent de la compétence de la police d'Etat et 3.346 de la gendarmerie nationale. Ils se répartissent entre 371 CLS communaux et 175 CLS intercommunaux. Ces contrats se caractérisent par une multiplicité des critères. Certains se limitent à un quartier, alors que d'autres vont jusqu'à couvrir l'ensemble d'un département. Il peut s'agir de quelques bâtiments, d'une ou plusieurs lignes de bus, tramway, train ou métro, d'un ou plusieurs centres commerciaux ou d'une plate-forme aéroportuaire. Enfin la durée dans le temps varie puisque quelques CLS ne sont mis en place que pour les périodes estivales, pour faire face à l'afflux important de population et à la délinquance qu'elle engendre.

Chaque CLS est donc unique. Chacun dispose de son plan d'objectifs et d'actions propre découlant d'un diagnostic local de sécurité. Chacune de ses actions fait l'objet d'un suivi, d'une évaluation et d'une adaptation en fonction de l'évolution de la délinquance et au travers d'indicateurs définis localement. C'est donc un dispositif en constante évolution pour s'adapter en permanence au réalité de la délinquance quotidienne spécifique. C'est pourquoi, l'évaluation des CLS ne peut se faire qu'au cas par cas et localement, au vu des indicateurs d'évaluation mis en œuvre par les comités de pilotage. Les statistiques de la délinquance de la sécurité publique sont tenues au niveau de la circonscription, non de la commune, et de ce fait ne peuvent mesurer de manière absolue des dispositifs communaux. L'évaluation des CLS fait ainsi l'objet d'un suivi régulier par la mission interministérielle d'évaluation qui a produit trois rapports sur le sujet. La cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS s'attache elle aussi à apprécier les conditions et les effets de leur mise en œuvre.

De l'analyse des CLS en zone police, il s'avère que 427 d'entre eux ont été signés par les procureurs de la République soit 99,3% représentant la quasi totalité des contrats.

*Source : ministère de l'Intérieur*

De même, aucune indication n'est donnée sur la nécessaire coordination avec les services de la gendarmerie, qui font eux aussi l'objet de tensions vives, et des douanes. A ce sujet, votre rapporteur spécial ne peut que rappeler les trois grands axes des 65 propositions du rapport, remis au Premier ministre en 1998, de notre regretté collègue député Roland Carraz et de notre collègue sénateur Jean-Jacques Hyest :

- donner une priorité absolue dans la répartition des effectifs aux régions les plus touchées par la délinquance de voie publique : grande couronne parisienne, grandes agglomérations de province, pourtour méditerranéen ;
- modifier les méthodes de fonctionnement, et notamment de ressources humaines, de la police et de la gendarmerie, en adoptant une optique de projet et une obligation de résultat : faire baisser la délinquance de voie publique génératrice du sentiment d'insécurité de nos concitoyens ;

- systématiser le partenariat, tant au niveau national que local, d'une part entre la police et la gendarmerie, d'autre part entre celle-ci et les autres administrations, notamment la justice, ainsi que les élus ; en effet, c'est l'ensemble du corps social qui doit faire reculer l'insécurité.

Surtout, le silence le plus étonnant concerne le nouveau contexte. Si le projet de loi de finances pour 2002 a été préparé avant les événements de septembre 2001, il n'en reste pas moins que l'on ne peut plus raisonner dans le même cadre. Or à l'Assemblée nationale, lors de l'examen des crédits du ministère de l'Intérieur, aucun amendement n'a été apporté pour tenir compte des conséquences de la situation terroriste actuelle. Il y a là au moins motif à étonnement.

## CONCLUSION

Les résultats du ministère de l'Intérieur ne peuvent pas être considérés comme satisfaisants. Ils se lisent dans les chiffres, pourtant sous-estimés, de la délinquance. Ils se voient dans le sentiment d'insécurité des Français. Ils s'entendent dans les manifestations des policiers. Ils se logent dans les méandres de la procédure, les retards de la loi sur la sécurité civile, l'opacité de certains outils budgétaires, l'absence d'objectifs précis, d'indicateurs fiables, de recherche de la performance.

« *En conclusion, nous ne pouvons pas considérer qu'il s'agit d'un bon budget dans l'absolu* » indiquait notre collègue député Tony Dreyfus, rapporteur spécial pour la sécurité de la commission de finances de l'Assemblée nationale, le 12 novembre 2001<sup>1</sup>.

Le projet de budget pour 2002 concentre à lui seul l'ensemble des observations que l'on peut faire sur la politique budgétaire du gouvernement.

Il privilégie les dépenses de fonctionnement.

Il sacrifie les dépenses d'investissement.

Il montre l'impréparation et le flou entourant le passage aux 35 heures qui se traduisent par une moindre qualité du service aux Français.

Il ne marque aucune réaction aux événements.

Il se tait sur le coût de la lutte contre le terrorisme et la coopération policière internationale.

Il fait douter de l'efficacité des moyens supplémentaires accordés.

Les citoyens sont mécontents. Les policiers sont mécontents. Les citoyens ont peur. Les policiers ont peur aussi puisqu'ils ne se rendent plus dans certaines zones.

Votre commission des finances, soucieuse de transparence et d'efficacité des moyens budgétaires, vous propose de rejeter les crédits du ministère de l'Intérieur.

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu analytique de la 1<sup>ère</sup> séance du lundi 12 novembre 2001, page 3.*

## **MODIFICATIONS DE CRÉDITS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements modifiant les crédits de la sécurité.

Les crédits du titre III ont été majorés de 465.295 euros répartis entre deux chapitres :

- 404.295 euros sur l'article 12 « administration centrale, autres personnels » du chapitre 31-02 « administration centrale et services techniques communs, indemnités et allocations diverses » afin de tenir compte de la réforme des fonds spéciaux ;

- à titre non reconductible, 61.000 euros sur l'article 10 « services territoriaux » du chapitre 34-41 « police nationale, moyens de fonctionnement ».

Par ailleurs, les crédits du titre IV ont été majoré à titre non reconductible de 1.000 euros sur l'article 10 « services de lutte contre l'incendie et de secours » du chapitre 41-31 « subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours ».

## EXAMEN EN COMMISSION

### I. EXAMEN DU RAPPORT SPÉCIAL

Réunie le 20 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a examiné les crédits de l'Intérieur et de la décentralisation : sécurité, sur le rapport de M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial.

Avant d'entamer sa présentation, M. Aymeri de Montesquiou a voulu rappeler quelques faits. Il a relevé que l'insécurité a progressé de 10 % au premier trimestre 2001, que deux policiers ont été tués en octobre dernier au Plessis-Trévisse, que 2001 aura vu une catastrophe industrielle majeure, celle de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse. Il a considéré que ces événements dramatiques, qui touchent à la vie quotidienne de nos concitoyens, constituent autant de faits de nature à ébranler aujourd'hui la confiance qu'ont les Français dans les capacités de l'Etat à remplir la première de ses missions : la sécurité.

Il a expliqué qu'il s'était attaché, au-delà des chiffres, à comparer ce qu'il en était des résultats du Gouvernement dans un secteur, la sécurité, dont il a fait sa priorité.

M. Aymeri de Montesquiou a commencé par indiquer que le budget du ministère de l'Intérieur, hors collectivités locales, s'élèvera en 2002 à 9,43 milliards d'euros, contre 9,04 milliards d'euros en 2001 ; hors dépenses d'élections, qui faussent les comparaisons, la progression est donc de + 3,51 %. Il a relevé que les moyens supplémentaires se répartissent entre les quatre agrégats du ministère, faisant baisser la part des agrégats sécurité (police et sécurité civile) et augmenter celle des agrégats administration (administration générale et administration territoriale). Il a déploré que les dépenses ordinaires, qui représentent 97,35 % du budget, augmentent, tandis que les dépenses en capital poursuivent leur chute pour ne plus représenter que 2,65 % des crédits, contre encore 3,5 % en 2000. Il en a déduit que la hausse des moyens de fonctionnement et les créations d'emplois du ministère sont ainsi en grande partie financées par des économies sur les moyens d'investissement : les dépenses de personnel augmentent de 340 millions d'euros quand la hausse globale des crédits du ministère est de 390 millions d'euros. Il a détaillé les crédits supplémentaires pour le personnel, en expliquant que les trois quarts financent des mesures générales liées au point fonction publique, et à la hausse des dépenses de pension. Il a alors relevé que le coût de l'embauche de 3.000 policiers supplémentaires équivaut aux deux

tiers du coût des hausses de salaires du ministère pour cette année, ou à la moitié de celui des hausses de dépenses de pension.

M. Aymeri de Montesquiou a ensuite passé en revue chacun des quatre agrégats du ministère.

S'agissant de l'agrégat « administration territoriale », qui regroupe les moyens des préfectures, il a indiqué qu'il représente 1,1 milliard d'euros pour 30.084 agents et 11,7 % des crédits du ministère. Parmi les points les plus notables, le rapporteur spécial a relevé l'extension de l'expérience de globalisation des crédits – laboratoire de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances – un effort indemnitaire pour les personnels et une chute de plus de 10 % des crédits pour l'investissement immobilier et informatique, qui ne manquera pas de se répercuter sur la dégradation des locaux et donc l'image de l'Etat.

Abordant la sécurité civile, il a indiqué qu'elle disposera de 250 millions d'euros, soit 5 millions de plus qu'en 2001, ces moyens supplémentaires servant au financement de la part de l'Etat dans la première tranche d'un plan de modernisation de la brigade des sapeurs pompiers de Paris, à couvrir le coût des revalorisations des 1.950 fonctionnaires de l'agrégat, et au fonctionnement, des services de déminage notamment. Il a rappelé la commande de sept nouveaux hélicoptères EC 145.

Passant au budget de la police nationale, qui concentre tous les regards, M. Aymeri de Montesquiou a fait observer qu'il s'élèvera à 5,04 milliards d'euros en hausse de 3,42 % par rapport à 2001. Il a indiqué que 213 millions supplémentaires seraient dépensés : pour créer 3.000 postes de policiers, pour les mesures générales de revalorisation des traitements des fonctionnaires, pour augmenter les moyens de fonctionnement (4,4 millions d'euros), pour des mesures indemnitaires (54 millions d'euros); en contrepartie, des économies importantes sont faites, sur les adjoints de sécurité et sur l'investissement informatique et immobilier. Il a expliqué que 132.104 emplois budgétaires de policiers seront dénombrés en 2002, auxquels s'ajoutent 20.000 postes théoriques d'adjoints de sécurité (ADS) mais que la réalité tournerait plutôt autour de 134.000 policiers et 16.000 ADS, soit 150.000 policiers en France.

Enfin, au titre de l'agrégat administration générale, il a noté que l'administration centrale disposera, en 2002, de 3,04 milliards d'euros, pour près de 5.400 agents. Il a rappelé que les crédits de cet agrégat sont déformés à la hausse par l'inscription des dépenses d'élections et de financement des partis politiques (353 millions d'euros) et des dépenses de pensions (2,29 milliards d'euros). Il a fait observer que, hors ces deux postes, les moyens de l'administration centrale diminuent par rapport à 2001, l'investissement étant sacrifié (- 75 % pour l'investissement informatique,

-33 % pour la recherche, - 30 % pour l'immobilier) pour ne pas voir trop se réduire les crédits de fonctionnement.

M. Aymeri de Montesquiou a alors formulé ses principales observations.

Sur le budget, d'une manière générale, il a tenu à exposer deux remarques :

- d'une part, il est extrêmement rigide du fait du poids des dépenses de personnel et des dépenses de pension ; une variation d'un point de ces charges représente 0,8 point de hausse du budget. Il est donc difficile de dégager des marges de manœuvre importantes par des moyens supplémentaires. Ceci explique que le ministère soit contraint de réduire fortement ses investissements. Le volume de ces investissements représente aujourd'hui presque autant que ce qu'il a fallu dégager en plus pour la hausse des traitements et des pensions ;

- d'autre part, les gestionnaires du ministère pratiquent un exercice unique : le programme d'emploi des crédits (PEC). Ce PEC est un document qui regroupe par article l'ensemble des moyens de paiement prévus pour l'année qui vient, soit les dotations budgétaires mais aussi les reports, les fonds de concours et les autres ressources. Cela représente un outil de gestion efficace, mais se traduit, pour le Parlement, par une très grande obscurité, reconnue et assumée par le ministère dans ses réponses aux questionnaires budgétaires. Le PEC n'est en effet pas élaboré en septembre mais en janvier, soit après le vote du budget. Il rend par exemple impossible tout détail des 615 millions d'euros de moyens de fonctionnement de la police nationale.

Passant à l'administration territoriale et centrale, il a constaté que le ministère de l'Intérieur possède, avec l'application comptable ACCORD et la globalisation des crédits des préfetures, une gestion moderne, assez innovante, qui a pu utilement inspirer les auteurs de la réforme de l'ordonnance organique de 1959. Il a tout de même souhaité relever deux points :

- d'abord, 10 % des effectifs de l'administration centrale parisienne, soit 219 agents, sont mis à disposition au profit d'organismes divers – comme des mutuelles – ou d'autres ministères – comme les 40 agents qui assurent le fonctionnement du service central des rapatriés. Ces 219 mises à disposition ne faisant pas l'objet de remboursements, le ministère verse l'équivalent de 6 millions d'euros ;

- ensuite, le ministère accuse encore près de 6 millions d'euros de dettes, auxquels s'ajoute un contentieux sur 8 millions d'euros avec France Télécom.

S'agissant de la sécurité civile, il a fait un constat plus brutal. Rappelant que l'année dernière, le budget de la sécurité civile se résumait en un chiffre, avancé en claironnant (+ 15 %), il a expliqué que la réalité avait été moins avouable : ces 15 % devaient aller soit aux indemnités des pilotes, soit à l'achat d'hélicoptères ; les pilotes ont été indemnisés, mais aucun hélicoptère n'a encore été livré, et aucun ne le sera d'ici avril 2002. Il a fait observer que, après les tempêtes de 1999, les naufrages de 1999 et 2000, les inondations, les évacuations d'urgence de population à proximité de munitions avariées, et l'explosion de l'usine de Toulouse de 2001, après la succession des missions interministérielles, des rapports, des études, des enquêtes, après l'énumération sans fin des dysfonctionnements constatés lors de ces drames dans les services de l'Etat, le Parlement et les Français étaient en droit d'attendre que, le diagnostic ayant été fait, des réformes suivent. Il a considéré qu'il n'en était rien, que ce budget n'était que reconduction, que les sites de stockage des munitions peuvent continuer à se détériorer, les conditions d'intervention des unités de la sécurité civile se dégrader, les repos compensateurs non pris des pilotes augmenter, l'âge de la flotte aérienne avancer. Il a fait remarquer que si le ministre annonce un projet de loi pour le début 2002, il l'avait déjà annoncé pour 2001, et il ne sera pas, de toute évidence, adopté avant mars. Il en a conclu que si, demain, un nouvel Erika semblait, on constaterait qu'aucune conséquence n'a, deux ans après, été tirée du premier naufrage.

En venant à la police nationale, il a considéré que cette priorité du Gouvernement n'apparaissait ni dans les chiffres du budget, ni et surtout pas, dans les résultats. Constatant que tous les partis politiques conviennent que le développement de la violence dans notre pays a atteint un niveau insupportable, il a expliqué que, bien avant d'être une statistique, cette violence était une réalité que nos concitoyens ne supportaient plus.

Le rapporteur spécial a alors rapidement évoqué les statistiques, qui montrent une délinquance croissante du fait des mineurs, de plus en plus violents, de plus en plus jeunes, craignant de moins en moins les forces de l'ordre, risquant au plus un rappel à la loi, et qui viennent narguer leurs victimes et les policiers les ayant interpellés. Il a déploré qu'ainsi les victimes perdent toute illusion sur la capacité de l'Etat à les protéger, et que les policiers ajoutent le ressentiment à la liste de leurs doléances et luttent pour conserver motivation et foi dans leur métier. Il a par ailleurs écarté l'argument du biais statistique lié au succès de la police de proximité : les zones gendarmerie voient aussi la délinquance augmenter ; de plus, les études financées par le ministère lui-même montrent la sous-estimation très importante des chiffres par rapport à la réalité. Il a donc considéré le constat comme imparable : le chômage a baissé, mais la délinquance a augmenté et les contraintes pesant sur le travail des policiers aussi, expliquant qu'il avait pu le constater personnellement au cours d'auditions et de déplacements. Il a aussi relevé que la loi sur la présomption d'innocence a aggravé la situation, ainsi que les tensions avec les magistrats pouvant mettre à bas le travail des policiers pour un rapport mal rédigé.

Il a voulu, en guise de première observation sur la police, relativiser la priorité budgétaire donnée à celle-ci, dont se glorifie le ministre de l'Intérieur qui feint de penser que les « + x % » de son budget feront oublier les 10 % de hausse de la criminalité :

- la part des crédits de l'agrégat police diminue dans le budget de l'Intérieur ; il en va de même pour la part des effectifs de police par rapport au reste du ministère ; « l'Intérieur » en général serait donc une priorité plus grande que « la police » en particulier ;

- la proportion du budget de la police dans le produit Intérieur brut (PIB) est revenue de 0,34 % en 1997 à 0,33 % en 2002 ;

- les moyens supplémentaires nets octroyés à la police en 2002 ne sont que de 87 millions d'euros quand on ôte les mesures générales de rémunération de la fonction publique ;

- le coût du passage à l'euro (40 millions d'euros) et celui de vigipirate (inconnu pour la police mais de 8 millions pour la gendarmerie) n'est actuellement pas pris en compte dans le projet de budget pour 2002.

Sa deuxième observation a porté sur la police de proximité, M. Aymeri de Montesquiou se demandant si cette grande réforme était un succès. Cela ne lui a pas semblé le cas, à lire les extraits des rapports d'évaluation parus dans la presse, et dont l'accès lui a été refusé, révélant ainsi le peu de considération manifestée vis-à-vis du Parlement, et à la nouvelle loi organique qui rendra ces rapports disponibles au 1er janvier 2002. Il a relevé les contradictions entre une amélioration de l'accueil du public et le renforcement de la présence sur la voie publique, entre des policiers polyvalents et des réformes procédurales demandant toujours plus de spécialisation des fonctionnaires, entre le besoin de policiers bien formés et expérimentés supplémentaires et l'octroi d'adjoints de sécurité peu formés et ayant besoin d'être « maternels ». Il a aussi déploré l'impossibilité dans laquelle est la représentation nationale d'évaluer le coût exact de la police de proximité.

S'il est évident que la police de proximité coûtera plus cher, le rapporteur spécial n'a pas été en mesure d'évaluer ces coûts supplémentaires. Il s'est demandé si l'administration le savait d'ailleurs elle-même, relevant qu'il n'y avait eu avec la police de proximité ni responsabilisation des gestionnaires, ni distinction entre reconduction et besoins nouveaux, ni schéma directeur immobilier lié aux nouveaux besoins.

En guise de troisième observation, à propos des effectifs, M. Aymeri de Montesquiou, refusant d'entrer dans le débat sur le nombre exact de policiers, a voulu regarder les conséquences des évolutions actuelles pour ce qui est de la présence de policiers sur la voie publique. Il a noté

l'accumulation des problèmes, qui rendent illusoire la volonté affichée de ne pas « réduire la capacité opérationnelle des forces de police » pour reprendre les propos du ministre qui, malgré 3.000 policiers en plus, ne parle pas d'augmenter cette capacité opérationnelle. Il a estimé que les 35 heures réduisant de 5 à 10 % le temps de travail, il en résulterait une baisse mécanique de 5 à 10 % du temps sur la voie publique. Il y a ici une véritable impasse qui ne sera pas surmontée par l'annonce de mesures indemnitaires. Il s'est donc demandé à quoi servaient les 3.000 policiers supplémentaires : à compenser les 35 heures ? A la police de proximité qui exige 10 % d'effectifs supplémentaires où elle est mise en œuvre ? M. Aymeri de Montesquiou a alors formulé « le paradoxe de Vaillant » : le nombre de policiers augmente, le nombre d'heures travaillées par l'ensemble des policiers diminue. Par ailleurs, il a relevé qu'il n'était tenu compte ni des délais de recrutement, ni du temps de formation.

Le rapporteur spécial a évoqué ensuite, comme quatrième observation, les zones d'ombre du budget de la police. Il les a jugées trop nombreuses : absence de comptabilité par service ou par mission ; absence de détail du budget de fonctionnement ; impossibilité de savoir si les crédits informatiques suffiront ; retards dans la mise en place du réseau Acropol ; vieillissement continu du parc des véhicules de police.

Enfin, il a pointé, en guise de cinquième observation, les lacunes du budget de la police : rien sur les contrats locaux de sécurité ; rien sur la coordination entre la police, la gendarmerie et les douanes ; rien sur vigipirate et sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme.

En conclusion, M. Aymeri de Montesquiou a considéré que ce projet de budget pour 2002 de la sécurité concentré, à lui seul, l'ensemble des observations que l'on peut faire sur la politique budgétaire du Gouvernement : privilège donné aux dépenses de personnel ; sacrifice des dépenses d'investissement ; hausse continue des dépenses de pension ; impréparation et flou des 35 heures qui se traduisent par une moindre qualité du service aux Français ; absence de réaction aux événements ; transparence budgétaire qui n'est qu'affichage ; efficacité discutable des moyens supplémentaires accordés ; résultats qui se lisent dans le sentiment d'insécurité qu'éprouvent aujourd'hui nos concitoyens. Il a constaté ainsi que les citoyens comme les policiers sont mécontents, et que les citoyens, comme les policiers, ont peur.

Il a terminé en citant son homologue, le rapporteur spécial des crédits de la sécurité à l'Assemblée nationale, Tony Dreyfus, lors de l'examen des crédits en séance publique le 12 novembre dernier : « en conclusion, nous ne pouvons pas considérer qu'il s'agit d'un bon budget ». Il a donc proposé ce que son homologue, malgré sa lucidité, n'avait pas osé : rejeter les crédits de ce budget.

M. Philippe Marini, rapporteur général, après avoir rappelé qu'il avait, très régulièrement, comme maire, à traiter de problèmes de sécurité, s'est demandé si les décisions d'affectation de personnels, renforts ou mouvements normaux de gestion de personnel, avaient un lien avec les résultats constatés en termes de délinquance.

M. Aymeri de Montesquiou lui a répondu qu'il n'existait pas de lien entre la répartition des effectifs et l'évolution de la délinquance et que les affectations de policiers n'étaient que le jeu normal de la machine administrative.

M. François Trucy a posé deux questions :

- quelle est l'évolution du nombre de policiers depuis dix ans ?

- les militaires qui interviennent en matière de sécurité civile correspondent-ils à des emplois budgétaires du ministère de l'Intérieur ou du ministère de la défense ?

Il a ensuite tenu à livrer la réflexion suivante à propos de l'évocation, par le rapporteur spécial, des crédits pour frais de justice. M. François Trucy a relevé la ligne budgétaire de 340.000 euros pour la « défense et l'assistance des fonctionnaires » (quand ils sont mis en cause dans l'exercice de leur fonction). Il a indiqué qu'à cette disposition bien connue s'ajoute le bénéfice, pour certains, d'assurances, de mutualisations, qui couvrent les risques financiers qu'affrontent parfois les receveurs municipaux, les Trésoriers payeurs généraux, etc. Il a aussi rappelé que, s'il arrive à ces fonctionnaires d'être, in fine, « mis en débet », ils peuvent compter, quasi systématiquement, sur une décision de remise gracieuse du ministre des finances sans que celle-ci soit liée à un avis favorable de la collectivité locale éventuellement intéressée. Il a alors fait observer qu'il en est tout autrement quand un élu est en cause : pour lui, ni prise en charge des dépenses pour sa défense, ni assurance contre les effets d'erreurs (très souvent commises par des collaborateurs ou d'autres élus), ni mutualisation de ces risques. Enfin, il a expliqué que, s'il fait appel à la clémence du ministre, la décision de celui-ci est liée à un avis favorable de la collectivité locale, soit une situation étrange pour peu que la majorité politique de celle-ci ait changé entre temps.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur les conséquences du passage aux 35 heures sur la capacité opérationnelle des forces de police. Il a voulu connaître le détail des créations d'emplois dans la police nationale en 2002, et le temps de travail exact des policiers. Citant des articles parus dans la presse du matin, il a souhaité savoir si le projet de budget pour 2002 incluait l'affectation de policiers français à une police européenne.

M. Yann Gaillard s'est étonné des remarques du rapporteur spécial s'agissant du matériel mis à la disposition des policiers. Il s'est dit « tomber des nues » devant les débats actuels autour des gilets pare-balles et de la puissance des véhicules de police.

M. Jacques Baudot s'est ému des stocks de munitions des deux guerres mondiales n'ayant pas explosé restant dans le quart nord-est de la France. Il a demandé à quel service de l'Etat il fallait s'adresser et a suggéré que les fonds européens soient mobilisés pour accélérer la destruction de ces engins.

M. Eric Doligé a rapproché les quatre millions de faits constatés et les 150.000 policiers aujourd'hui des chiffres d'il y a trente ans : 500.000 faits constatés pour 100.000 policiers. En conséquence, il a voulu savoir quelle était la fiabilité des statistiques de la délinquance.

M. Aymeri de Montesquiou a apporté aux différents orateurs les réponses suivantes :

- en dix ans, les effectifs de police sont passés de 100.000 à 132.000 ;
- les militaires des unités d'intervention de la sécurité civile correspondent à des emplois budgétaires du ministère de l'Intérieur, tandis que ceux de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris correspondent à des emplois budgétaires du ministère de la défense ;
- le budget 2002 prévoit 2.700 créations de fonctionnaires de police, annuelles auxquelles s'ajoutent 300 créations d'emplois administratifs, classés dans l'agrégat « police nationale » ;
- le temps de travail théorique des policiers est de 41 heures 30 pour ceux affectés aux brigades de jour et de 37 heures 30 pour ceux des brigades de nuit ; le temps de travail réel est inconnu de tous, y compris du ministère ;
- le projet de budget pour 2002 ne prévoit rien quant à la création d'une police européenne ;
- les gilets pare-balles ne correspondent pas nécessairement à une attente de tous les policiers, certains notant que le port d'un gilet pare-balles dans des missions de routine pourrait les désigner comme des cibles ;
- il faudrait acquérir des herses pour empêcher le passage des voitures forçant les barrages de police, et accélérer le développement du réseau Acropol ;
- les munitions non explosées relèvent de la compétence de la sécurité civile, à qui il convient de s'adresser ;

- les statistiques en matière de délinquance ne sont pas fiables, et sous-estiment gravement la réalité ; une réforme de l'appareil statistique du ministère de l'Intérieur est en cours.

## **II. EXAMEN DES CRÉDITS**

Réunie le 21 novembre 2002, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de l'Intérieur et de la décentralisation.

## **III. EXAMEN DÉFINITIF**

Réunie le 22 novembre 2001, sous la présidence d'Alain Lambert, président, la commission a examiné les modifications de crédits apportée par l'Assemblée nationale au budget de l'Intérieur et de la décentralisation. Elle a alors confirmé son vote émis la veille.

## **ANNEXE 1 :**

### **COMPTE-RENDU DE LA MISSION DE M. ANDRÉ VALLET, PRÉCÉDENT RAPPORTEUR SPÉCIAL DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ, A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE-MARITIME LE 22 MAI 2001**

L'expérience de globalisation des crédits des préfectures menée en 2000 dans quatre départements<sup>1</sup>, étendue en 2001 à dix nouveaux départements<sup>2</sup>, et en 2002 à quatre nouveaux<sup>3</sup>, constitue un des axes principaux de la politique menée par le ministère de l'Intérieur pour l'administration préfectorale. Par ailleurs, elle préfigure assez bien le changement que devront subir les administrations avec la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2000. A ce double titre, il était naturel que votre commission s'en préoccupât. Son rapporteur spécial d'alors se rendit donc à Rouen le 22 mai 2001 et eut quatre réunions, l'une avec le secrétaire général et les services des ressources humaines et du budget, une autre avec les représentants du personnel, une autre avec le trésorier-payeur général et le contrôleur financier, une dernière avec le préfet. Ces entretiens, complétés par de nombreux documents, lui permettent d'affirmer que cette expérience représente un progrès considérable dans la gestion de l'administration préfectorale et mérite d'être soutenue et développée, à la fois au ministère de l'Intérieur, mais aussi dans les autres services déconcentrés de l'Etat.

## **I. LA GLOBALISATION DES CRÉDITS**

### **A. LES PRINCIPES DE LA GLOBALISATION**

Jusqu'en 2000, les crédits des préfectures relevaient de trois types de procédures : si les crédits de fonctionnement courant étaient déconcentrés et globalisés, les dépenses immobilières, d'informatique et de communication se partageaient entre budget national et budgets déconcentrés, tandis que les crédits de personnel relevaient pour les cadres nationaux d'une gestion centralisée et pour les cadres locaux d'une gestion centrale ou nationale selon qu'ils étaient ou non payés sur le fonctionnement courant des préfectures. Il résultait de cette situation complexe une grande difficulté à identifier le coût

---

<sup>1</sup> *Le Doubs, le Finistère, l'Isère et la Seine-Maritime.*

<sup>2</sup> *La Charente-Maritime, l'Eure, l'Eure-et-Loir, le Maine-et-Loire, le Haut-Rhin, la Somme, le Var, les Vosges, la Seine-saint-Denis et le Territoire de Belfort.*

<sup>3</sup> *Le Calvados, l'Oise, la Haute-Vienne, l'Yonne.*

de chaque préfecture, des procédures lourdes en matière de personnel et un décalage entre les besoins constatés et l'allocation effective des moyens.

Eu égard au bilan positif tiré de la globalisation des crédits de fonctionnement courant, le ministère de l'Intérieur a décidé de développer l'initiative en l'étendant aux crédits de fonctionnement restants, aux crédits de rémunération (titulaires et contractuels), ainsi qu'aux crédits de grosse maintenance immobilière. Quatre principes guidaient la réforme :

- la dotation englobe tous les moyens de la préfecture ;
- elle est fongible, librement au sein de deux masses, les rémunérations d'une part, le fonctionnement d'autre part, après accord du contrôleur financier départemental entre ces masses ;
- elle est garantie, les crédits étant délégués complètement en début d'année, restant acquis à la préfecture (les reports sont rétablis) et leur évolution étant programmée sur trois ans (0,3 % par an, avec un engagement de ne pas leur faire subir un gel ou une annulation, mais hors mesure nationale en matière de rémunération) ;
- elle est contrôlée par le biais des contrôles habituels (plafond d'emplois, masse indiciaire, rôle du contrôleur financier départemental) mais aussi la mise en place d'une comptabilité analytique et un dispositif de contrôle de gestion s'appuyant sur des indicateurs chiffrés.

Ainsi, il a été créé en 2000 un chapitre budgétaire particulier (le chapitre 37-20 au sein duquel chaque préfecture globalisée a fait l'objet d'un article)<sup>1</sup>. Le ministère attendait de cette réforme une responsabilisation accrue des gestionnaires locaux, un développement de la gestion des ressources humaines, un enrichissement du dialogue social et la diffusion d'une culture de gestion à l'ensemble des services préfectoraux.

### ***B. LA MISE EN PLACE***

La préfecture de Seine-Maritime a disposé en 2000 d'une dotation initiale de 118,8 millions de francs augmentée en gestion de 720.000 francs, soit un total pour 2000 de 120,3 millions de francs dont 94,7 % furent effectivement engagés, laissant pour 2001 un report de 6,4 millions de francs. La dotation initiale se répartissait entre les crédits de rémunération (88,7 millions de francs) et ceux de fonctionnement (30,1 millions de francs)

---

<sup>1</sup> En 2001, a été créé le chapitre 37-21 pour accueillir huit des dix nouvelles préfectures globalisées.

A Rouen, la préfecture avait déjà élaboré un travail d'identification de centres de responsabilité. En 2000, leur nombre a été porté à 20, dont cinq de rémunération<sup>1</sup>. Le préfet a ainsi ventilé entre ces différents postes les 118,8 millions de francs reçus initialement, augmentés des 720.000 francs reçus en gestion.

**L'exécution du budget 2000**

(en francs)

Centres de responsabilité	Dotations initiales	Ajustement	Dotations effectives	Montants engagés	% engagé
<b>Total rémunérations</b>	<b>88.709.564</b>	<b>813.212</b>	<b>89.522.776</b>	<b>86.691.159</b>	<b>96,84 %</b>
Préfecture	20.560.517	- 3.271.767	17.288.750	17.288.750	100,00 %
Sous-préfecture/Havre	1.992.600	164.853	2.157.453	2.157.453	100,00 %
Sous-préfecture/Dieppe	1.469.985	154.785	1.624.771	1.624.771	100,00 %
Cabinet	1.318.500	39.840	1.358.340	1.358.340	100,00 %
Formation	688.500	- 53.542	634.957	634.957	100,00 %
Informatique	2.430.000	288.525	2.718.525	2.718.525	100,00 %
SGAR	450.000	- 133.168	316.831	316.831	100,00 %
Représentation	634.000	- 212	633.787	633.787	100,00 %
Documentation	164.700	47.674	212.374	212.374	100,00 %
CI Préfet	191.700	- 57.844	133.855	133.855	100,00 %
CI SG	48.996	- 6.837	42.158	42.158	100,00 %
CI SGAR	44.311	- 15.208	29.102	29.102	100,00 %
CI SGA	39.600	- 17.112	22.487	22.487	100,00 %
CI Directeur de cabinet	36.990	- 3.336	33.653	33.653	100,00 %
Réserve	0	3.584.100	3.584.100	0	0,00 %
<b>Total fonctionnement</b>	<b>30.070.400</b>	<b>720.749</b>	<b>30.791.149</b>	<b>27.207.048</b>	<b>88,36 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>118.779.964</b>	<b>1.533.961</b>	<b>120.313.925</b>	<b>113.898.207</b>	<b>94,67 %</b>

Source : préfecture de Rouen

Le budget est élaboré par le préfet, avec l'aide du contrôleur financier, et ventilé sur les articles d'exécution de la nomenclature. Ce projet est ensuite soumis au comité technique paritaire local qui l'examine. Le projet de budget 2000 a ainsi été adopté avec l'abstention des représentants du personnel, qui ont cependant voté en faveur des deux décisions modificatives

<sup>1</sup> Les quinze autres concernent : la préfecture elle-même, le deux sous-préfectures, le cabinet, la formation, l'informatique, le secrétariat général aux affaires régionales, les frais de représentation, la documentation, les indemnités du corps préfectoral (préfet, secrétaire général, secrétaire général aux affaires régionales, secrétaire général adjoint, directeur de cabinet) et la réserve de 10 % imposée par le contrôleur financier.

de 2000. Enfin, par arrêté, le préfet décide du budget puis notifie aux différents centres de responsabilité les dotations.

Lors de l'élaboration du budget, le contrôleur financier a donné quelques conseils de précaution, motivés notamment par les difficultés rencontrées pour évaluer avec précision les charges de rémunération. Il a souhaité la mise en réserve de 10 % des crédits (cette réserve ayant été utilisée par le biais de la deuxième décision modificative), et le paiement des dépenses restant à payer de 1999 (ce qui a eu pour conséquence de faire supporter à la préfecture en 2000 treize mois de charges périodiques, afin de boucler 1999 et de prévoir les moyens nécessaires pour 2000).

Par ailleurs, la préfecture a dû réaliser un examen attentif de ses emplois réels, lui permettant ainsi de «re-découvrir» des emplois affectés hors de la préfecture, tandis que cette dernière bénéficiait d'emplois relevant d'autres ministères. Au total, il a été accordé à la préfecture 519 emplois budgétaires en 2000 (en temps rémunéré) alors qu'en mars 1999 il n'y avait, en temps travaillé, que 500 emplois.

En cours de gestion, disposant d'une large de manœuvre dans l'affectation de ses crédits, le préfet a pu opérer des redéploiements<sup>1</sup>. Après un examen attentif des travaux à prévoir dans les locaux préfectoraux, il a été décidé de provisionner en vue de ces dépenses futures et donc de reporter sur le fonctionnement 2001 une large partie des crédits non utilisés pour la rémunération en 2000 (2,8 millions de francs). Ceci n'a pas empêché d'accorder 160.000 francs de primes diverses au personnel, et de profiter de la souplesse acquise pour permettre des recrutements ponctuels de vacataires ou de faire face à des difficultés ponctuelles (320.000 francs). Les organisations syndicales, lors des comités techniques paritaires, ont eu à connaître de ces choix d'affectation et les ont approuvés.

Pour 2001, le préfet a distingué comme priorité l'immobilier, avec des travaux de gros entretien pour la préfecture, mais aussi la réforme du restaurant administratif. Il a également fixé des objectifs de rationalisation budgétaire (frais de reprographie par exemple).

Enfin, sur le plan de l'organisation de la préfecture, la globalisation a eu pour conséquence la création d'un bureau spécialement dédié à cet effet, composé de trois agents, la mise en place d'applications informatiques nouvelles, l'octroi de responsabilités budgétaires dans les différents centres de responsabilité, l'élaboration, le renseignement et la diffusion d'indicateurs d'activité.

---

<sup>1</sup> *Un des éléments ayant facilité la réforme fut sans conteste l'existence d'une marge de manœuvre. Or celle-ci est en grande partie venue non pas d'économies budgétaires qu'il était trop tôt pour voir apparaître, mais des frictions dans la gestion des emplois (la préfecture reçoit des crédits correspondants à une année alors qu'un emploi peut, entre le départ d'un titulaire et l'arrivée de son remplaçant, demeurer vide), source de crédits amenée à se tarir.*

## II. LES FACTEURS DE SUCCÈS ET LES LIMITES DE L'EXPÉRIENCE

### A. DES AVANTAGES RECONNUS PAR TOUS

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.

A l'Intérieur de la préfecture, votre rapporteur spécial a cherché à comparer les avis recueillis avec les objectifs affichés par le ministère de l'Intérieur au moment du lancement de la réforme.

S'agissant de la responsabilisation des gestionnaires locaux, les membres du corps préfectoral rencontrés par votre rapporteur spécial ont insisté sur l'évolution de leur métier induite par cette réforme. Le secrétaire général, qui n'a compté ni son temps ni son énergie, avec succès, sur cette réforme, a comparé son nouveau rôle à celui d'un directeur d'établissement public. En effet, le préfet peut désormais jouer un rôle budgétaire effectif et dispose de marges de manœuvre réelles lui attribuant des moyens d'action dont il ne disposait pas auparavant. 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<sup>1</sup>. Par ailleurs, les centres de responsabilité modifieront probablement progressivement le travail quotidien mais aussi les rapports sociaux à l'Intérieur des différents services de la préfecture, et viendront bousculer certaines habitudes ou schémas établis.

---

<sup>1</sup> Le fait que la préfecture de Rouen possède une moyenne d'âge de son personnel plus jeune que la moyenne et donc dispose de personnels titulaires représentant une masse indiciaire inférieure à la moyenne nationale a certainement facilité certaines prises de décision.

L'enrichissement du dialogue social est apparu avec évidence à votre rapporteur spécial. La méthode retenue pour la mise en place de la réforme (comité de pilotage très actif, efforts particuliers de communication interne, association systématique des représentants du personnel, réunion d'information, etc.) a grandement facilité les choses. 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. La discussion budgétaire en comité technique paritaire paraît avoir été appréciée, de même que certains choix de gestion (comme celui de ne pas trop augmenter le recours aux personnels contractuels précaires). Il paraît même que cette réforme a fait naître une attente vis-à-vis de ses développements (par exemple, le contrôle de gestion) vus comme autant d'opportunités de remédier à des situations déplorées par le personnel (par exemple, permettre des redéploiements internes pour améliorer l'accueil du public).

Enfin, la diffusion d'une culture de gestion à l'ensemble des services préfectoraux semble se faire lentement, et ne devrait prendre son ampleur qu'avec la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion performants. La réforme a d'ores et déjà permis le contrôle de certains coûts, comme les communications. Même si les perspectives s'annoncent très favorables, ne serait-ce que par la motivation que représente la perspective de décider de l'affectation d'économies réalisées, il est trop tôt pour dire que l'ensemble des services préfectoraux travaillent aujourd'hui avec une culture de gestion.

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. Le rôle du contrôleur financier a donc évolué vers celui imparti au commissaire du gouvernement dans un établissement public, il s'est détourné du contrôle quotidien pour se déplacer vers le conseil.

Le tableau très favorable ainsi brossé ne doit pas faire oublier les inconvénients rencontrés au cours de la mise en place de la réforme.

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 : le préfet de Rouen ne peut ainsi pas décider de la titularisation de contractuels « au long cours » ou bien parvenir à une ouverture de l'ensemble des services préfectoraux de 8 h à 20 h, six jours sur sept. Or les représentants du personnel paraissent s'être rapidement habitués aux nouvelles procédures budgétaires et à la discussion de l'utilisation de marges de manœuvre.

Par ailleurs, la modernisation ne pouvant se faire en un an, le changement a occasionné une charge de travail supplémentaire importante pour les services. Il a fallu mettre au point de nouvelles procédures, résoudre des difficultés occasionnées par les applications informatiques,... Il est aussi possible que certains agents, à tous les niveaux de la hiérarchie, aient vu avec réticence apparaître certaines tâches comme le renseignement d'indicateurs. Il a fallu également calmer les premières inquiétudes et surmonter des craintes initiales de l'ensemble du personnel, ainsi que mobiliser les directeurs de préfecture.

#### ***B. FACTEURS DE SUCCÈS ET LIMITES***

D'un point de vue purement technique, la réforme s'avère un succès puisque tous les paiements ont pu être effectués sans difficulté, sans que jamais n'apparaisse le moindre problème quant aux rémunérations du personnel (alors que les nouvelles procédures complexes auraient pu occasionner des difficultés). Il ne semble pas non plus que des comportements budgétaires répréhensibles aient été observés (pas de cavalerie budgétaire par exemple). Mais, au delà même de ce bon fonctionnement, il paraît évident que la globalisation a amorcé une modernisation forte des services préfectoraux et insufflé une dynamique nouvelle dont il est intéressant de voir les facteurs de succès comme les limites.

Votre rapporteur spécial considère que les bases mêmes de la réforme ont assuré son succès : la globalisation, la fongibilité, la visibilité, les précautions prises en constituent des piliers solides. A Rouen, d'autres éléments ont contribué à cette réussite :

- le souci constant d'assurer un parfait dialogue social avec le personnel et de mettre en place une association étroite avec ce dernier ;
- une réforme « gagnant-gagnant » dans laquelle chacun voit les conséquences concrètes heureuses du changement, évitant ainsi de se focaliser sur les problèmes (charge de travail ou nouveauté) : par exemple la mensualisation des primes – auparavant versées par trimestre – ou l'entretien du bâtiment, ou bien encore une amélioration de l'accueil du public, etc ; cela a de plus permis aux représentants du personnel d'être partie prenante de la réforme ;
- la diffusion d'outils d'aide au changement, avec un guide de la globalisation ou des supports de communication externe, mais aussi un effort de formation du personnel, l'implication des responsables du projet autour du préfet et du secrétaire général, l'installation d'une structure spécialement dédiée ;
- le soutien sans faille des services de la Trésorerie générale.

Cependant, l'expérience de cette première année permet tout autant d'identifier des limites qu'il conviendra dans l'avenir de surmonter. Certaines tiennent à l'organisation de la préfecture et à la jeunesse de la réforme. L'absence de vraie compétence financière a pu ainsi 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 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, chevauchement avec le dossier de la réduction du temps de travail, etc.

Les plus grandes difficultés futures auraient dû venir du caractère limité aux préfectures de cette réforme. 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.

\*

Au total, le jugement porté par votre rapporteur spécial sur l'expérience, en 2000, de la globalisation des crédits à la préfecture de Seine-Maritime est très positif et lui paraît fort heureusement confirmer les intuitions qui se sont fait jour lors de la discussion et de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances. Responsabilité, globalisation, fongibilité, comptabilité modernisée, assouplissement des contraintes, modernisation, autant de mots qui deviennent réalités à Rouen, en espérant qu'ils le deviendront bientôt pour l'ensemble de notre pays.

## **ANNEXE 2 :**

### **LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS**

#### **I. AUDITIONS**

- M. Rémy Rioux, conseiller budgétaire au cabinet de M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur ;
- M. Claude d'Harcourt, directeur de la programmation des affaires financières et immobilières, accompagné par MM. Lionel Beffre, sous-directeur des affaires financières, et de M. Christian Riguet, chef du bureau des affaires budgétaires ;
- M. Pilater, trésorier du Syndicat national des officiers de police ;
- M. Michel Sappin, directeur de la défense et de la sécurité civiles ;
- M. Jean-Marie Salanova, secrétaire général adjoint du syndicat des commissaires de police et hauts fonctionnaires de la police nationale ;
- M. Patrick Bergognoux, directeur général de la police nationale, accompagné par M. Claude Baland, directeur de l'administration de la police nationale.

#### **II. DÉPLACEMENTS**

La nuit 29 au 30 octobre 2001 à la brigade anti-criminalité de Seine-Saint-Denis (quartiers de Stains, du Clos Saint-Lazare, Maurice Grandcoing, des Francs-Moisins, des 4.000, des Courtilières).

La nuit du 17 au 18 novembre 2001 à la brigade anti-criminalité de Haute-Garonne (quartiers du Mirail, Empalot et Bagatelle).

### **ANNEXE 3 :**

#### **LISTE DES SIGLES UTILISÉS**

ADS	adjoint de sécurité
AP	autorisations de programme
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
BSPP	brigade de sapeurs-pompiers de Paris
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
DO	dépenses ordinaires
ENSOSP	école nationale supérieure de officiers de sapeurs pompiers
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
LFI	loi de finances initiale
MILDT	mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
NTIC	nouvelles technologies de l'information et de la communication
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
SGAP	secrétariat général pour l'administration de la police
SGAR	secrétariat général pour les affaires régionales
SGG	secrétariat général du gouvernement
UIISC	unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

## **ANNEXE 4 :**

### **QUESTIONNAIRE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Remarque : il n'a pas été répondu aux questions soulignées.

#### **1. L'exécution du budget 2000**

Indiquer et commenter pour chacun des chapitres, les éléments suivants, en justifiant les écarts les plus significatifs avec les crédits ouverts en loi de finances initiale : le montant des crédits en LFI ; le montant des transferts ; le montant des reports ; le montant des virements ; le montant des crédits annulés ; le montant des crédits reçus par voie de fonds de concours, en y ajoutant le détail de leur origine et un bilan de leur utilisation indiquant en quelle mesure elle a correspondu à l'intention de la partie versante ; le montant des engagements ; le montant des ordonnancements.

Indiquer, pour chacun des chapitres : le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale en précisant les opérations concernées ; le montant des annulations et reports, en individualisant les opérations intéressées et justifiant les conséquences de ces mouvements sur ces dernières ; le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement disponibles.

Communiquer le rapport du contrôleur financier du ministère de l'intérieur.

Fournir le programme d'emploi des crédits.

#### **2. L'exécution du budget 2001**

Fournir les éléments demandés à la question 1 pour l'exercice 2001.

#### **3. Les contrats de plan**

Pour 2001 et 2002, fournir le montant des crédits correspondants au financement des engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Préciser l'imputation budgétaire de ces crédits. Est-il envisagé de les regrouper dans un chapitre ou un article spécifique ?

#### **4. Le projet de loi de finances pour 2002**

Fournir une note présentant les orientations générales en fonction desquelles le projet de budget pour 2002 a été élaboré. Commenter pour chacun des chapitres et des articles l'évolution des dotations par rapport au budget voté pour 2001 ainsi que par rapport aux crédits effectivement disponibles pour le même exercice.

Présenter les éventuels changements dans la nomenclature budgétaire et les redéploiements de crédits opérés.

Préciser pour chacun des agrégats le montant des crédits ouverts en LFI, effectivement ouverts sur chaque exercice, et leur taux d'évolution depuis 1997.

Pour chacun des chapitres et des articles indiquer les taux d'engagement et d'ordonnement des crédits en 2001 et le montant des reports déjà envisagés sur 2002.

Indiquer pour chacun des chapitres les fonds de concours associés (en précisant les textes les ayant institués), l'évaluation du produit attendu et l'utilisation envisagée pour ces crédits.

### **5. Les dépenses de personnel**

Présenter, par agrégat, les dépenses de personnel en indiquant le détail des articles concernés et en isolant les principales causes d'évolution (nombre d'agents, pyramide des âges, GVT, revalorisation du point, protocoles d'accord dans la fonction publique, NBI, etc.).

Présenter, par corps, les mesures catégorielles proposées pour 2002 (origine, bénéficiaires, montant, chapitres concernés).

Présenter les mesures envisagées dans le cadre de la réduction du temps de travail, pour chaque cadre du ministère de l'intérieur.

### **6. Les effectifs**

Indiquer le nombre d'agents titulaires et non titulaires du ministère de l'intérieur et fournir une ventilation par agrégat, et, à l'intérieur de chacun des agrégats, par corps et par service.

Présenter par agrégat, pour chaque corps, les créations, suppressions et transformations d'emplois proposées pour 2002.

Préciser pour 2001 : le délai moyen entre l'ouverture d'un poste et son pourvoi effectif ; les nombres de journées d'agents en congé maladie de courte et longue durées ; les accidents du travail et les décès, par corps ;

Préciser les redéploiements réalisés en 2001 et envisagés pour 2002, liés aux réformes en cours dans le ministère de l'intérieur.

### **7. L'administration territoriale**

Dépenses de personnel des préfectures : préciser les principales évolutions sur les chapitres et articles de dépenses de personnel des préfectures non globalisées et globalisées ; préciser le nombre d'emplois du corps préfectoral (préfets et sous-préfets) en le ventilant selon la position hiérarchique et la situation administrative ; préciser l'évolution de l'effectif budgétaire et celle de l'effectif réel des différents corps administratifs relevant du cadre national des préfectures ; préciser le nombre d'emplois affectés dans les SGAR au suivi des fonds communautaires ; préciser les modifications proposées en matière de régime indemnitaire ; fournir les résultats des dernières élections professionnelles dans le cadre national des préfectures.

Dépenses de fonctionnement des préfectures non globalisées : préciser l'évolution à structure constante des moyens de fonctionnement des préfectures non globalisées ; préciser la part des dépenses informatiques dans ces dépenses ; préciser la part affectée à l'entretien des sous-préfectures et celle affectée à l'entretien des préfectures.

Dépenses de fonctionnement des préfectures globalisées : préciser l'évolution des moyens de fonctionnement pour chacune des préfectures globalisées ; dresser un premier bilan de la globalisation des crédits ; indiquer les mesures mises en place pour développer le contrôle de gestion dans chacune des préfectures ; préciser l'évolution des emplois budgétaires et réels dans chacune des préfectures globalisées.

Activité des préfectures : fournir la liste des indicateurs mis au point pour évaluer l'activité des préfectures ainsi que les premiers résultats, en distinguant les préfectures globalisées des préfectures non globalisées.

Présenter la politique informatique de l'administration préfectorale et l'état d'avancement des différents programmes. Préciser l'évolution des crédits budgétaires ouverts à cet effet et les crédits effectivement disponibles en 2001 dans le cadre du programme d'emploi des crédits.

Présenter la politique immobilière de l'administration préfectorale. Fournir le programme national et le programme régional immobilier pour 2001, et les projets pour 2002. Distinguer les opérations des sous-préfectures de celles des préfectures. Fournir une note détaillée sur la construction en 2001 des sous-préfectures de Mantes-la-Jolie, Sarcelles et Torcy.

## **8. L'administration générale**

Dépenses de personnel : préciser les principales évolutions sur les chapitres et articles de dépenses de personnel en distinguant les rémunérations des agents titulaires, celles des agents des cultes, des agents non titulaires et les cotisations sociales ; préciser le nombre d'emplois budgétaires et réels de l'agrégat administration générale ; préciser le nombre d'agents non titulaires ; détailler le nombre et l'affectation des agents mis à disposition et reçus par la voie de la mise à disposition, ainsi que les sommes budgétaires en jeu ; distinguer les emplois inscrits dans l'agrégat administration générale mais affectés à des missions relevant d'autres agrégats (par exemple les informaticiens de la police nationale) ; préciser les modifications proposées en matière indemnitaires ; fournir les résultats des dernières élections professionnelles ; détailler les dépenses de prestations sociales et d'action sociale ; détailler l'utilisation précise des crédits inscrits à l'article 50 du chapitre 33-92, ainsi que celle des crédits destinés au soutien psychologique.

Dépenses de fonctionnement : préciser les principales évolutions des dépenses de fonctionnement de l'administration générale, en indiquant les crédits ouverts par la LFI 2001 et ceux mis à disposition dans le cadre du PEC ; préciser les méthodes de calcul employées pour la ventilation des crédits de fonctionnement entre les services et les outils mis en place pour contrôler la gestion de ces crédits ; préciser les crédits concernés par cette globalisation, et les imputations budgétaires ; préciser les dettes du ministère à l'égard d'autres ministères ou de fournisseurs extérieurs.

Dépenses d'élections : retracer l'évolution des crédits pour dépenses d'élections en 2001, ventilés en grandes fonctions et par type d'élections ; indiquer les prévisions budgétaires pour 2002.

Dépenses de financement des partis politiques : indiquer leur évolution en 2001 et les prévisions pour 2002, ainsi que la ventilation par parti des sommes versées.

Dépenses d'informatique : présenter la politique informatique de l'administration centrale et l'état d'avancement des différents programmes. Préciser l'évolution des crédits budgétaires ouverts à cet effet et les crédits effectivement disponibles en 2001 dans le cadre du programme d'emploi des crédits.

Frais de justice : indiquer l'évolution des crédits ouverts en 2001, les mouvements de crédits intervenus à ce titre ; préciser leur utilisation en distinguant notamment la couverture des frais liés aux refus de concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice ; préciser la dette du ministère de l'intérieur en 2000 et 2001.

Dépenses de recherche : indiquer l'évolution des crédits ouverts à cet effet, dresser la liste des études réalisées en distinguant celles terminées en 2001 de celles nouvellement lancées.

Dépenses immobilières : présenter la politique immobilière de l'administration centrale ; indiquer la dette du ministère à l'égard du ministère de la défense ; fournir l'état des lieux de la politique de maîtrise des dépenses de loyers de l'administration centrale.

## **9. La sécurité civile**

Dépenses de personnel : préciser les principales évolutions sur les chapitres et articles de dépenses de personnel en distinguant les rémunérations des agents titulaires, celles des agents non titulaires et les cotisations sociales ; préciser le nombre d'emplois budgétaires et réels de l'agrégat sécurité civile ; préciser le nombre d'agents civils et militaires et celui d'agents non titulaires ; préciser le nombre de techniciens et personnels navigants ; détailler le nombre et l'affectation des agents mis à disposition et reçus par la voie de la mise à disposition, ainsi que les sommes budgétaires en jeu ; distinguer les emplois inscrits dans l'agrégat sécurité civile mais affectés à des missions relevant d'autres agrégats ; préciser le nombre d'agents de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris ; préciser les modifications proposées en matière indemnitaires ; indiquer le nombre de jours de congé en souffrance pour les personnels navigants et les mesures envisagées pour résorber cette situation ; fournir les résultats des dernières élections professionnelles ; préciser les dépenses de prestations sociales et leur utilisation.

Dépenses de fonctionnement : préciser les principales évolutions des dépenses de fonctionnement de la sécurité civile en indiquant les crédits ouverts par la LFI 2001 et ceux mis à disposition dans le cadre du PEC ; préciser l'utilisation de ces crédits en distinguant notamment les dépenses affectées au service du déminage, celles affectées à l'entretien des matériels, celles affectées à la formation, celles de location de véhicules, celles des états-majors de zone de défense, celles des matériels de la réserve nationale, celles des frais de déplacement des techniciens et pilotes et celles des UIISC ; préciser l'utilisation des crédits de l'article 30 du chapitre 37-50 en distinguant notamment les rémunérations de personnel ; donner le rapport d'activité de l'INESC pour 2001 et les perspectives d'activités pour 2002 ; préciser les dettes du ministère à l'égard d'autres ministères ou de fournisseurs extérieurs.

Dépenses informatiques : présenter la politique informatique de la sécurité civile et l'état d'avancement des différents programmes. Préciser l'évolution des crédits budgétaires ouverts à cet effet et les crédits effectivement disponibles en 2001 dans le cadre du programme d'emploi des crédits.

Dépenses des pompiers : préciser l'évolution de la dotation en faveur de BSPP, en indiquant les autres sources de financement de la Brigade et leur évolution depuis 1997 ; fournir le budget de la BSPP pour 2001 et le projet pour 2002 en isolant chacun des principaux postes ; préciser l'évolution des crédits liés aux services de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris ; justifier l'utilisation de ces crédits ; détailler le plan de modernisation de la BSPP annoncé par le ministre de l'intérieur le 2 juillet 2001 et sa traduction budgétaire ; préciser l'évolution des subventions aux SDIS et l'utilisation de ces crédits, ainsi que la méthode employée pour ventiler ces crédits entre les différents services départementaux.

Dépenses d'aides aux victimes : préciser l'évolution et l'utilisation des crédits destinés aux secours d'extrême urgence ; indiquer les mouvements de crédits intervenus sur ce chapitre en 2001, et justifier de leur utilisation ainsi que de la vitesse à laquelle ces crédits ont été mis à la disposition des autorités préfectorales puis des bénéficiaires ; préciser l'évolution des dépenses d'indemnités aux victimes d'accidents et en justifier l'utilisation en 2001 et les prévisions d'utilisation pour 2002.

Dépenses immobilières : présenter la politique immobilière de la sécurité civile ; indiquer la part de ces crédits destinés à chacun des services de la sécurité civile et, notamment, aux sites de déminage ; détailler et justifier l'utilisation des crédits destinés aux groupements aériens ; indiquer l'état d'avancement des bases de Guadeloupe et de La Rochelle ; indiquer l'état de réalisation du programme 2001, notamment s'agissant de la professionnalisation des UIISC.

Dépenses de matériel : préciser l'évolution des crédits et justifier de leur utilisation précise en 2001 et proposée en 2002 ; indiquer le calendrier prévisionnel de livraison des hélicoptères BK 117 ; détailler l'utilisation des crédits de maintenance des aéronefs, donner un bilan du choix d'une société de maintenance pour accomplir cette tâche, et fournir l'évolution des crédits effectivement disponibles sur ce poste depuis 1997 ; donner l'âge moyen des différents appareils de la sécurité civile.

Activité des services : fournir les indicateurs d'activité des différents services de la sécurité civile et leur évolution.

## **10. Police nationale**

Dépenses de personnel : détailler, depuis 1996, l'évolution des effectifs budgétaires et réels, par corps, entre titulaires et non titulaires, en distinguant les policiers auxiliaires et les adjoints de sécurité, ainsi que les personnels affectés à des tâches administratives, scientifiques et techniques, et les informaticiens et les ouvriers ; dresser un état des lieux des départs en retraite envisagés, des ouvertures de postes, des dates d'ouverture de concours, du nombre de personnels en formation (initiale et continue) et de la pratique des surnombres ; détailler l'évolution des crédits de rémunérations, des crédits indemnitaires (en précisant et chiffrant les réformes envisagées), ainsi que les crédits destinés à la rémunération des adjoints de sécurité ; dresser un bilan de l'affectation des adjoints de sécurité ; fournir une ventilation géographique de cette affectation en 2001 ; indiquer ce que pense le ministère de l'intérieur des propositions de la commission des affaires sociales du Sénat sur la sortie du dispositif (rapport n° 25, 2000-2001, de

M. Gournac, pages 56 et 57), et ce que pense le ministère des critiques de la Cour des comptes sur la qualification budgétaire des adjoints de sécurité (rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat, 2000, page 192) ; présenter l'évolution des dépenses de cotisations sociales et de prestations sociales des personnels de police ; faire l'état des lieux des dispositifs de cumul emploi-retraite dans la police nationale, en précisant l'âge moyen, par cadre, des départs en retraite, et l'évaluation du nombre de policiers poursuivant une activité professionnelle après leur départ de la police nationale ; donner les résultats aux dernières élections professionnelles.

Dépenses de fonctionnement : présenter l'évolution du chapitre 34-41 ; justifier de l'utilisation des crédits effectivement ouverts en 2001 pour chacun des articles ; justifier, pour chacun des articles, les évolutions de crédits demandées pour 2002 ; détailler les conséquences budgétaires depuis 2000 dans les différents projets de loi de finances de la police de proximité ; même question pour les contrats locaux de sécurité ; préciser les moyens consacrés aux dépenses de déplacement et d'hébergement des CRS et les conséquences budgétaires et sociales de la politique de fidélisation ; préciser les moyens dont dispose la police de l'air et des frontières, les restructurations intervenues en 2001 et projetées pour 2002 ; indiquer la part des interventions des sociétés privées dans l'assistance à la PAF dans les aéroports ; préciser les moyens de la police scientifique et technique, les projets en cours ; indiquer l'état d'avancement des fichiers d'empreintes génétiques et les difficultés à leur mise en œuvre ; préciser l'évolution des crédits de la participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris, et justifier de leur utilisation précise en 2001 ; préciser l'évolution des crédits des instituts et organismes et justifier de leur utilisation précise en 2001 ; en particulier, fournir la liste des travaux de recherche et d'étude de l'IHESI, et donner la liste précise des dépenses financées sur l'article 40 du chapitre 37-50.

Dépenses informatiques : préciser l'évolution des crédits de titre III pour dépenses de programmes informatiques de la police nationale, et justifier de l'utilisation des crédits effectivement ouverts pour 2001 à ce titre ; préciser l'évolution des crédits de titre V pour dépenses de programmes informatiques de la police nationale, et justifier de l'utilisation des crédits effectivement ouverts pour 2001 à ce titre ; dresser un tableau récapitulatif, depuis le lancement du programme ACROPOL, les AP et CP ouverts en LFI, ceux effectivement consommés et ceux reportés ; justifier de l'évolution des AP et CP demandés pour ACROPOL en 2002 ; dresser un bilan de l'avancement du programme ACROPOL et les perspectives de déploiement pour 2002 et les années à venir.

Dépenses d'équipement : préciser l'évolution des crédits demandés pour des acquisitions d'équipements en faveur de la police nationale ; justifier de l'utilisation des crédits effectivement ouverts sur 2001 ; donner l'âge moyen depuis 1997 des véhicules de la police nationale, indiquer le taux de véhicule ayant atteint le seuil de la réforme.

Dépenses immobilières : préciser l'évolution des crédits demandés en matière immobilière pour 2002 et justifier de l'utilisation des crédits effectivement ouverts sur 2001 ; dresser un bilan des mises en chantier d'hôtels de police à Bordeaux, Bobigny, Montpellier, Mantes, Marseille, Palaiseau, Nîmes, Lons-le-Saunier, de commissariats à Grasse, Saint-Claude, Saumur, Verdun, Voiron, Bron, Villeurbanne, Houilles et Pointe-à-Pitre, des casernements de CRS à Vaucresson et Vélizy 2 et de la création de bureaux de police de proximité ; dresser l'état des lieux de la politique de logement social de la police nationale ; dresser le bilan de la convention bailleurs privés en région parisienne et à Lyon ; indiquer l'état précis des 79 casernements et cantonnements de CRS ; détailler les conséquences budgétaires du transfert de l'Ecole nationale de police de Paris.

## **11. Statistiques**

Fournir, pour 1999, 2000 et le premier semestre 2001, les statistiques de criminalité ;

Indiquer les perspectives de réforme de l'outil statistique de la police nationale.

## 12. Questions d'actualité

Faire un bilan du dispositif des adjoints de sécurité; donner depuis 1997 les statistiques de criminalité des communes ayant signé un CLS, en précisant la date du contrat et celles dans lesquelles le procureur de la République a signé le contrat ;

Faire un bilan de la mise en place de la police de proximité; donner depuis 2000 les statistiques de criminalité des circonscriptions de police étant passé à la police de proximité ;

Indiquer les réformes intervenues en Corse suite aux conclusions des commissions d'enquête parlementaires ;

Indiquer l'état d'avancement et le coût budgétaire, pour le ministère de l'intérieur, de la loi relative à la présomption d'innocence ;

Indiquer l'état d'avancement et la traduction budgétaire de la modernisation des sites de déminage ;

Faire un bilan de la politique de sécurité civile dans les DOM-TOM ;

Faire un bilan des changements occasionnés par les réformes, en 2001, des plans d'urgence et de l'avertissement des populations civiles.

Quelles conséquences ont-elles été tirées par le ministère du référé de la Cour des comptes du 9 août 1999 sur le bilan de la coopération policière internationale ?

**Fournir la liste des rapports réalisés par l'IGA au premier semestre 2000 en indiquant leur degré de confidentialité ; fournir les rapports suivants de l'IGA : rapport relatif aux services communs de la préfecture de région et de la région Ile-de-France de février 2000 ; rapport sur le budget spécial de la préfecture de police de Paris et sur le financement de la BSPP de mars 2000 ; audit de l'IHESI d'avril 2000 ; rapport sur la situation des personnels administratifs des échelons déconcentrés du service du contrôle médical de la CNAMTS de juillet 2000 ; rapport sur les indicateurs de suivi et de résultats de la police de proximité de novembre 2000 ; rapport d'évaluation de la fidélisation des escadrons de gendarmerie mobile de décembre 2000.**

**Fournir la liste des rapports réalisés en 2000 et au premier semestre 2001 par l'IGPN ; fournir en particulier les quatre rapports réalisés sur l'application de la police de proximité par l'IGPN, la DCSP et l'IHESI;**

Faire un point sur la préparation, par le ministère de l'intérieur, de la réforme de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Dresser un premier bilan de la mise en place du système ACCORD ; indiquer les moyens mis en place par le ministère de l'Intérieur pour se doter d'une comptabilité analytique et d'un système de contrôle de gestion.

Donner la liste des mesures annoncées en 2001 dans le cadre des Conseils de sécurité intérieure et leur traduction budgétaire en 2002.