

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 26

INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE et LIBERTÉS LOCALES :

**SÉCURITÉ INTÉRIEURE, GENDARMERIE
et ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE**

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER	11
BAISSE DE LA DELINQUANCE ET TROISIEME TRANCHE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SECURITE INTERIEURE : DES ENGAGEMENTS TENUS.....	11
I.- LA BAISSSE DE LA DELINQUANCE SE POURSUIT, EN ZONE POLICE COMME EN ZONE GENDARMERIE.....	11
A.- LA BAISSSE EST GENERALISEE ET LE TAUX D'ÉLUCIDATION PROGRESSE.....	11
B.- L'EVOLUTION PAR CATEGORIES D'INFRACTIONS EST DIFFERENCIEE.....	12
II.- LA MONTEE EN CHARGE DE LA LOPSI EST EN LIGNE AVEC DES OBJECTIFS AMBITIEUX..	13
A.- LA PROGRAMMATION FINANCIERE FAIT APPARAITRE UN DECALAGE CROISSANT ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE	14
B.- LES FORMULES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE MERITERAIENT D'ETRE DAVANTAGE UTILISEES	15
1.- Les projets immobiliers selon la procédure de location avec option d'achat	16
2.- Les contrats de partenariat dans l'immobilier.....	17
3.- Pour l'équipement matériel, le cas particulier de la renégociation du marché ACROPOL.....	18
C.- LA REORGANISATION INSTITUTIONNELLE SE POURSUIT.....	19
1.- La nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure est en place	19
2.- L'utilisation plus cohérente et efficace des forces de sécurité intérieure	19
3.- Le renforcement de l'action judiciaire.....	27
4.- La modernisation de l'organisation des services de sécurité intérieure.....	31
CHAPITRE II.....	33
LES CREDITS DE LA POLICE NATIONALE.....	33
I.- L'EXECUTION DES CREDITS DE LA POLICE EN 2003 ET 2004	33
A.- EN 2003, UNE RELATIVE TENSION SUR LES DEPENSES EN CAPITAL.....	33
B.- EN 2004, DE MOINDRES REPORTS	36
II.- LA DEUXIEME TRANCHE DE LA REFORME DES CORPS ET CARRIERES CONCENTRE L'ESSENTIEL DE L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	37

A.– LE PROTOCOLE DU 17 JUIN 2004 PRODUIRA SES EFFETS JUSQU’EN 2012	37
B.– LES CREATIONS ET TRANSFORMATIONS D’EMPLOIS TEMONENT DE LA MODERNISATION DES STRUCTURES	38
2004 (en août)	40
1.– Le rééquilibrage de la pyramide des grades de la police	40
2.– La régularisation des agents au statut précaire	42
C.– LES REVALORISATIONS INDICIAIRES MODERNISENT LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	42
1.– Des provisions indiciaires d’ampleur	42
2.– La prime pour résultats exceptionnels, levier de la réforme de l’État.....	44
3.– Une nouvelle sous-direction de l’action sociale de la police nationale	44
D.– LES DEPARTS EN RETRAITE ANTICIPEE AMORCENT UN REFLUX.....	45
III.– DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT CONSOLIDES, DES MOYENS D’EQUIPEMENT EN FORTE HAUSSE.....	46
A.– LE FONCTIONNEMENT COURANT BENEFICIE DE MOYENS NOUVEAUX, LES RADARS SONT TRANSFERES A L’EQUIPEMENT.....	46
B.– LES MOYENS D’EQUIPEMENT DEVRONT ECHAPPER A LA REGULATION BUDGETAIRE ..	50
1.– L’équipement matériel demeure dominé par ACROPOL	50
2.– L’équipement immobilier souffre d’une consommation erratique des crédits	50
IV.– LA POLICE AUX FRONTIERES AU SERVICE DE LA MAITRISE DE L’IMMIGRATION IRREGULIERE	52
A.– LE DEPLACEMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL A ROISSY	52
B.– LES TENDANCES GENERALES DE L’ACTIVITE DE LA PAF EN 2003 LAISSENT ENTREVOIR UN REFLUX DE L’IMMIGRATION IRREGULIERE	54
1.– Une baisse relative de la pression migratoire est observée en métropole	54
2.– Les résultats obtenus par la PAF en matière de lutte contre l’immigration illégale, notamment contre l’immigration organisée, sont positifs	54
3.– Les éloignements effectifs d’étrangers augmentent.....	54
4.– Les visas de transit aéroportuaire font la preuve de leur efficacité	55
CHAPITRE III.....	57
LES CREDITS DE LA GENDARMERIE NATIONALE	57
I.– L’EXECUTION DES CREDITS DE LA GENDARMERIE EN 2003 ET 2004.....	57
A.– EN 2003, DEUX MOUVEMENTS NOTABLES EN GESTION	57
B.– A LA MI-2004, DES MISES EN RESERVE D’AMPLEUR LIMITEE	58
II.– UNE HAUSSE GLOBALE DE 3,4 %, 700 EMPLOIS CREEES	59
A.– L’AMELIORATION DE LA CONDITION DES PERSONNELS.....	59
1.– D’importants mouvements au sein du tableau des emplois	59
2.– Des revalorisations indemnitaires ciblées	62
B.– LA CONSOLIDATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D’EQUIPEMENT	63

1.– La surconsommation des crédits de fonctionnement courant.....	63
2.– De nouvelles livraisons de matériels de soutien	64
a) <i>D'importants programmes d'acquisition de nouveaux matériels se poursuivent</i>	<i>65</i>
b) <i>Les matériels techniques de la police de la route et de la police technique et scientifique seront rénovés.....</i>	<i>66</i>
c) <i>Les moyens informatiques doivent rester en 2005 au sein des crédits de la gendarmerie..</i>	<i>66</i>
3.– Un effort notable pour l'équipement lourd et les réseaux de télécommunications....	67
a) <i>Les véhicules blindés et les moyens aériens.....</i>	<i>68</i>
b) <i>Les télécommunications et les matériels électroniques.....</i>	<i>68</i>
4.– L'indispensable maintien en condition opérationnelle	70
5.– L'équipement immobilier, sujet d'interrogations	71
a) <i>Les opérations en régie demeurent prédominantes.....</i>	<i>71</i>
b) <i>Les promesses de l'externalisation se font attendre.....</i>	<i>72</i>
c) <i>Les subventions d'investissement progressent.....</i>	<i>73</i>
III.– FAUT-IL MOBILISER AUTANT DE GENDARMES EN OPERATIONS EXTERIEURES OU EXCEPTIONNELLES ?	74
CHAPITRE IV	77
LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE	77
I.– L'EXECUTION DES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE EN 2003 ET 2004.....	77
A.– EN 2003, LA DIFFICILE GESTION DES DEPENSES EN CAPITAL.....	77
B.– A MI-2004, DES GELS SUPERIEURS AUX REPORTS	79
II.– 2005 SERA MARQUEE PAR LA MISE EN ŒUVRE LA LOI DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE DU 13 AOUT 2004.....	79
A.– AVANCEE TRES IMPORTANTE, LA LOI DE MODERNISATION AURA PEU D'INCIDENCES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	79
1.– Une loi très attendue	79
2.– Des incidences modestes pour le budget de l'État	81
B.– LE TRANSFERT PARTIEL DE LA TAXE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE POUR LE FINANCEMENT DE L'AVANTAGE RETRAITE DES VOLONTAIRES MERITERAIT D'ETRE PRECISE.....	81
C.– LES DEPENSES DES SDIS CONTINUENT DE CROITRE	82
III.– UN EFFORT TRES IMPORTANT EN MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT SERA CONSENTI PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	83
A.– POUR LE PERSONNEL, 60 EMPLOIS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES.....	83
1.– La consolidation des effectifs	83
2.– Les revalorisations indemnitaires	85
B.– L'AJUSTEMENT DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	86
1.– 1,4 million d'euros supplémentaires en dotation initiale pour le fonctionnement général.....	86
2.– Une redéfinition des priorités en matière d'informatique.....	88

3.- L'augmentation des moyens de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	88
4.- La poursuite de la mise en place de l'École nationale	89
5.- Des dépenses d'intervention de l'État qui ne couvrent pas toujours les besoins	90
a) <i>Les subventions versées aux SDIS</i>	90
b) <i>La sous-dotation abusive des secours d'urgence aux victimes</i>	91
c) <i>Un signe de reconnaissance attendu au bénéfice des ayants droit de sapeurs-pompiers décédés en service</i>	92
C.- UN TRES IMPORTANT EFFORT D'EQUIPEMENT	92
1.- La consommation des crédits d'équipement immobilier s'améliore	92
a) <i>Une politique organisée autour de trois objectifs cohérents</i>	92
b) <i>Les aspects fonciers de la délocalisation de l'École nationale supérieure des sapeurs-pompiers</i>	94
2.- L'équipement matériel est presque exclusivement consacré aux moyens aériens ..	95
3.- L'équipement informatique fait une place prioritaire à l'accueil du système ACROPOL	96
4.- Les actions de recherche connaissent un retard d'exécution	97
5.- Le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS recevra 65 millions d'euros en 2005, en hausse de 42,7 %	98
CHAPITRE V	101
LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	101
I.- L'EXECUTION DES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE EN 2003 ET 2004	101
A.- EN 2003, HORS CREDITS DE PENSIONS, UNE EXECUTION PROCHE DE L'EPURE INITIALE	101
B.- A MI-2004, LES GELS MODERENT LA DEPENSE	103
II.- L'ACHEVEMENT DE LA GLOBALISATION DES CREDITS DES PREFECTURES	104
A.- LA GLOBALISATION : BILAN ET PERSPECTIVES	104
1.- Les nouvelles modalités de gestion des préfectures globalisées sont fixées par l'instruction du 25 septembre 2003	105
2.- La politique de rebasage entre préfectures se poursuit	106
3.- Le rôle des préfets évolue avec l'avènement de l'acte II de la décentralisation	107
B.- LES EMPLOIS BUDGETAIRES DIMINUENT	108
1.- Une rationalisation du tableau des emplois	108
2.- Un effort en termes de rémunérations et d'indemnités	109
C.- LE FONCTIONNEMENT ET L'EQUIPEMENT	111
1.- La réduction mécanique des dépenses de fonctionnement des préfectures non globalisées	111
2.- La structure et l'évolution des dépenses de fonctionnement informatique (chapitre 34-82)	111
3.- L'équipement informatique et les grandes applications	113

a) <i>Les applications réglementaires de délivrance des titres reposent chacune sur un fichier national centralisé</i>	113
b) <i>La régulation budgétaire a pesé sur le programme de 2004</i>	114
c) <i>Les opérations de 2005 combineront projets prioritaires et rénovation de l'existant</i>	115
4.- Les crédits d'équipement immobilier	116
III.- LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE MARQUES PAR LA FORTE VARIATION DU FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE.....	118
A.- LES MOYENS DES SERVICES CENTRAUX	119
B.- LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE	121
1.- Le remboursement des dépenses de campagne électorale est précisément encadré.....	121
a) <i>Le remboursement des dépenses de la campagne officielle</i>	121
b) <i>Le remboursement forfaitaire des dépenses de la campagne électorale</i>	122
2.- Le coût des opérations électorales demeure sous-évalué.....	123
3.- L'organisation du référendum de 2005 soulève des interrogations	125
4.- Le financement des partis et groupements politiques.....	126
a) <i>Les règles applicables ont été modifiées en dernier lieu en 2003</i>	126
b) <i>L'aide versée en 2004 est demeurée inchangée</i>	127
C.- UNE ENVELOPPE DE FRAIS DE JUSTICE A RATIONALISER	129
D.- LE BUDGET DES CULTES RECONDUIT.....	130
1.- Une double mission de financement et de tutelle	130
2.- Des crédits stabilisés.....	131
E.- L'IDENTITE NATIONALE ELECTRONIQUE SECURISEE, UN PROGRAMME AMBITIEUX	132
1.- Le programme a récemment connu une impulsion décisive.....	132
a) <i>Trois objectifs</i>	132
b) <i>Un calendrier ambitieux, le choix politique d'un projet de loi</i>	133
2.- Les gains associés au programme et son coût global sont encore incertains.....	133
a) <i>Une triple évaluation du programme est en cours</i>	133
b) <i>Des crédits spécifiques sont prévus dès 2005</i>	134
CHAPITRE VI	135
LA PREPARATION DE LA PLEINE ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES EST ENCOURAGEANTE	135
I.- LA MAQUETTE EST MARQUEE PAR LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINS SOUHAITS DES PARLEMENTAIRES.....	135
A.- LA COHERENCE INTERNE DE LA MISSION INTERMINISTERIELLE « SECURITE » PEUT ENCORE ETRE AMELIOREE.....	135
B.- LA MISSION « ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT » A EVOLUE	138
C.- LA MISSION « SECURITE CIVILE » POURRAIT ETRE AMENAGEE.....	139
II.- LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE ET LES PLAFONDS D'EMPLOIS RESTENT A PRECISER	140

A.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS NE SONT PAS TOUS HARMONISES.....	140
1.– Les outils de la comparaison entre les programmes de la mission « Sécurité » peuvent être affinés	140
2.– La mission « Sécurité civile » illustre la frontière parfois ténue entre indicateurs de performance et indicateurs d'activité.....	142
3.– La mission « Administration générale et territoriale de l'État » ou l'art difficile d'inventer les indicateurs adéquats	143
B.– LES AUTRES OUTILS PREVUS PAR LA LOLF SONT ENCORE EN COURS D'ELABORATION.....	144
1.– Les plafonds d'emplois seraient fixés selon des catégories propres à chaque ministère	144
2.– Les budgets opérationnels de programme restent à construire.....	145
3.– Six expérimentations sont prévues en 2005	145
EXAMEN EN COMMISSION	147

INTRODUCTION

Cette année sont regroupés, pour leur examen, les crédits de la sécurité intérieure, de la gendarmerie et de la sécurité civile d'une part, et les crédits de l'administration générale et territoriale d'autre part.

Ces crédits du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (hors concours aux collectivités territoriales) auxquels sont joints les crédits de la gendarmerie inscrits au sein du « bleu » *Défense*, représenteront en 2005 un total de 15,17 milliards d'euros, en progression de 3,9 % hors crédits destinés au financement de la vie politique (ou de 2,3 % en incluant ces crédits) par rapport ceux votés en 2004, qui s'élevaient à 14,83 milliards d'euros.

L'évolution des crédits présentés est caractérisée par un contexte et trois tendances de fond : le contexte d'une poursuite de l'amélioration de la lutte contre la délinquance, et les tendances de fond que sont l'application de la LOLF, la montée en charge de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et la réforme des corps et carrières, à quoi s'ajoute la mise en œuvre de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

À bien des égards, ce budget présenté par Dominique de Villepin porte encore la marque de celui qui, dès le mois de mai 2002, alors que nos forces de sécurité intérieure paraissaient démoralisées, insuffisamment dotées, d'une efficacité contestée, les a remises en ordre de marche : Nicolas Sarkozy.

Le même a, par son engagement et sa détermination, contribué à une amélioration cruciale du projet de maquette des crédits de la sécurité intérieure dans le format prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une amélioration que la mission de suivi de la Commission des finances et votre Rapporteur spécial avaient réclamée avec la plus grande fermeté et la plus ardente conviction : la création d'une mission interministérielle « Sécurité intérieure » composée d'un programme « Police nationale » et d'un programme « Gendarmerie nationale ».

La présentation « à blanc » du projet de budget selon un format proche de celui qui vaudra à partir de l'an prochain, ainsi que les avant-projets annuels de performances qui préfigurent les annexes prévues par l'article 51 de la LOLF, comprennent donc une mission interministérielle « Sécurité » à côté de deux missions ministérielles : « Sécurité civile » et « Administration générale et territoriale de l'État ».

Technique par construction, le propos se veut pourtant, avant tout, politique. À l'image de ministres volontaristes dans leur action, il s'agit de tracer quelques grandes lignes de force, de poser des jalons pour l'analyse de notre politique de sécurité intérieure :

– l'évolution du cadre juridique de certaines opérations d'équipement de la police et de la gendarmerie a été promptement menée, notamment dans le cadre de la loi de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, de même que les lois du 18 mars et du 26 novembre 2003 ont contribué à renforcer l'efficacité des services ;

– l'organisation interne et l'organisation territoriale de la police, de la gendarmerie, de la sécurité civile et des services communs de l'administration centrale comme des préfectures évolue également dans le sens d'une meilleure reconnaissance des personnels, de leurs métiers et de leurs compétences ;

– les moyens financiers associés à ces réformes d'envergure sont clairement identifiés, programmés et honorés ;

– les résultats sont là, comme l'attestent la poursuite de la baisse de la délinquance sur l'ensemble du territoire et l'amélioration du taux d'élucidation des infractions d'une part, mais aussi le moral retrouvé de la police, de la gendarmerie et des sapeurs-pompiers, ainsi que les progrès enregistrés dans la gestion des préfectures, terreau propice à la mise en œuvre du chantier de l'Identité nationale électronique sécurisée.

Certains progrès possibles sont encore devant nous :

– la nouvelle maquette budgétaire doit mieux recouvrir l'ensemble des crédits de la gendarmerie, en incluant les quelque 500 millions d'euros qui ne figurent pas encore dans le programme « Gendarmerie nationale » ;

– l'impulsion donnée à l'occasion de la réalisation des premières tranches de la LOPSI ne doit pas retomber ;

– en particulier, la bonne marche des ambitieux programmes immobiliers de la gendarmerie nécessite à brève échéance un rattrapage par rapport aux engagements pris ;

– « l'argent des radars » doit cesser d'alimenter des rumeurs infondées ;

– le débat relatif au coût du référendum de 2005 sur le projet de traité constitutionnel européen et les modalités de prise en charge des frais de campagne afférents ne doit pas être escamoté.

Autant de sujets divers et concrets, dont chacun illustre un pan de la réforme de l'Etat que la représentation nationale a vocation à soutenir, à encourager et à expliquer aux Français. Le présent rapport spécial se veut une modeste mais utile contribution à cette belle ambition démocratique.

CHAPITRE PREMIER

BAISSE DE LA DELINQUANCE ET TROISIEME TRANCHE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SECURITE INTERIEURE : DES ENGAGEMENTS TENUS

I.- LA BAISSSE DE LA DELINQUANCE SE POURSUIT, EN ZONE POLICE COMME EN ZONE GENDARMERIE

A.- LA BAISSSE EST GENERALISEE ET LE TAUX D'ÉLUCIDATION PROGRESSE

Au cours de l'année 2003, la criminalité globale s'est caractérisée par une diminution en nombre de 139.188 faits et en pourcentage de - 3,38 % (dont - 3,31 % pour la police nationale et - 3,56 % pour la gendarmerie nationale). Ce résultat traduit une inversion de tendance de l'évolution de la délinquance après les fortes progressions enregistrées en 2000 (+ 5,72 % avec 203.985 faits supplémentaires) et en 2001 (+ 7,69 % avec 289.943 faits supplémentaires) et une stagnation en 2002 (+ 1,28 % avec 52.090 faits supplémentaires).

Le tableau suivant retrace cette évolution :

ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE CONSTATÉE DE 1997 À 2004

	Évolution de la criminalité globale	Nombre de crimes et délits	Taux pour 100 habitants	Taux d'élucidation
1998	+ 2,06 %	3.565.525	6,07 %	28,66 %
1999	+ 0,07 %	3.567.864	6,1 %	27,63 %
2000	+ 5,72 %	3.771.849	6,42 %	26,75 %
2001	+ 7,69 %	4.061.792	6,88 %	24,92 %
2002	+ 1,28 %	4.113.882	6,93 %	26,27 %
2003	- 3,38 %	3.974.694	6,66 %	28,83 %
2004 (1^{er} semestre)	- 3,74 %	1.926.733	n.d.	31,52 %

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

Au 1^{er} semestre 2004, avec 1.926.733 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, la criminalité globale a connu une baisse équivalente à - 3,74 % (soit - 74.864 faits par rapport au 1^{er} semestre 2003). Surtout, parmi les faits constatés, 31,52 % ont été élucidés (soit 607.216 faits) par la police et la gendarmerie. Le **taux d'élucidation** au 1^{er} semestre 2003 était de 28,15 %. Ce taux moyen doit certes être interprété avec prudence, dans la mesure où il recouvre des résultats très disparates, mais il faut se féliciter d'une telle progression, réelle preuve d'efficacité de nos forces de sécurité.

B.- L'EVOLUTION PAR CATEGORIES D'INFRACTIONS EST DIFFERENCIEE

À l'exception de la catégorie des crimes et délits contre les personnes, les trois autres grandes catégories d'infractions sont orientées à la baisse : infractions économiques et financières, vols y compris les recels et autres infractions dont celles à la législation sur les stupéfiants, comme indiqué dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA DÉLINQUANCE PAR CATÉGORIE D'INFRACTION

	1^{er} semestre 2003	1^{er} semestre 2004	Variation en %
Vols (y compris recels)	1.198.880	1.128.839	- 5,84
Infractions économiques et financières	175.276	163.945	- 6,46
Crimes et délits contre les personnes	159.052	169.950	6,85
Autres infractions (dont stupéfiants)	468.389	463.999	- 0,94
Ensemble des crimes et délits constatés	2.001.597	1.926.733	- 3,74

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

Les **vols**, qui rassemblent près de 59 % des crimes et délits, enregistrent une baisse de 5,84 % (soit 70.041 faits de moins). Cette tendance globale résulte essentiellement des baisses affectant les vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur (- 10,57 %), les cambriolages (- 6,07 %), les vols avec violences (- 3,57 %) et les vols à main armée contre des particuliers sur la voie publique (- 8,9 %). À l'inverse, les autres vols simples au préjudice de particuliers connaissent une hausse de 3,14 %.

Les infractions économiques et financières connaissent un important recul. Cette tendance est due à la forte baisse de 8,56 % affectant les falsifications et usages de chèques volés, ainsi que les escroqueries et abus de confiance en recul de 6,58 %. La délinquance économique et financière proprement dite (infractions à la législation sur les sociétés) diminue de 2,94 %. Les infractions à la législation sur les chèques sont en baisse de 16,43 %, tandis qu'à l'inverse, les faux en écriture privée (+ 14,79 %) et les infractions à l'urbanisme (+ 42,71 %) sont en augmentation.

Les crimes et délits contre les personnes restent orientés à la hausse. L'augmentation enregistrée par cette catégorie d'infraction résulte essentiellement des atteintes aux mœurs (+ 17,3 %), des autres atteintes volontaires contre les personnes (+ 8,32 %) ainsi que des coups et blessures volontaires non suivis de mort (+ 4,3 %). Les infractions contre la famille et l'enfant progressent de 3,36 %, résultat principalement imputable au non-versement de pension alimentaire (+ 9,3 %). On peut noter la baisse des tentatives d'homicides (- 8,13 %, soit - 50 faits), ainsi qu'une certaine stabilité des homicides commis (+ 7 faits).

L'orientation globale à la baisse de la catégorie des **autres infractions (dont stupéfiants)** résulte principalement des moindres destructions et dégradations de biens (- 7,71 %). À l'inverse, sont orientés à la hausse notamment les infractions à la législation sur les stupéfiants (+ 14,72 %), et les délits à la police des étrangers (+ 12,02 %).

Outre ces catégories d'infractions, la **délinquance de voie publique**, qui regroupe les infractions qu'une présence policière efficace sur la voie publique est susceptible de faire diminuer (les vols à main armée, les vols avec violences, les vols à la tire, les cambriolages, les vols d'automobiles et de véhicules de transport avec fret, les vols d'accessoires automobiles, les vols de véhicules motorisés à deux roues, les vols à la roulotte et les destructions et dégradations autres que les incendies et attentats), elle enregistre une nouvelle baisse au premier semestre de 2004, avec 985.396 faits constatés, soit - 8,47 % par rapport au premier semestre de 2003. Le taux d'élucidation de cette délinquance de voie publique est en progression de 10,01 %, contre + 9,23 % au premier semestre de 2003.

Évoquer ces résultats concrets pour chacun de nos concitoyens en ouverture de la présentation des crédits, c'est mettre en pratique l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : chaque année, ce seront désormais les résultats obtenus, mesurés selon une méthodologie détaillée devant le Parlement, qui serviront de support au vote, au premier euro, des crédits de l'année suivante.

II.- LA MONTEE EN CHARGE DE LA LOPSI EST EN LIGNE AVEC DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Promulguée le 29 août 2002 ⁽¹⁾, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) a tracé pour la durée de la législature le cadre financier et budgétaire de la remise à niveau des forces de sécurité de notre pays, au service de nos concitoyens. En complément, la politique du Gouvernement peut s'appuyer également sur un cadre juridique rénové posé par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ⁽²⁾, qui permet de lutter plus efficacement contre certaines formes de délinquance et de criminalité.

La LOPSI a prévu, en son article 7, que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un rapport au Parlement. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial entend se limiter ici à souligner certains traits saillants de l'application de cette loi, en mettant l'accent, dans l'esprit de la LOLF, sur l'efficacité des politiques menées.

(1) loi n° 2002-1094.

(2) loi n° 2003-239.

A.- LA PROGRAMMATION FINANCIERE FAIT APPARAITRE UN
DECALAGE CROISSANT ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

Le tableau suivant retrace, pour la police nationale, la mise en œuvre de la programmation financière de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure au 1^{er} septembre 2004 :

MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA LOPSI POUR LA POLICE NATIONALE

	Coût total LOPSI (2003- 2007)	Réalis é 2003	Impact sur 5 ans des mesures 2003	LFI 2004	Impact sur 4 ans des mesures 2004	PLF 2005	Impact sur 3 ans des mesures 2005	Impact du réalisé 2003- 2005	Impact du réalisé 2003- 2005 en %	Reste à ouvrir (2006- 2007)
1. PERSONNELS										
Total crédits	1.570	161	805	60,8	243,3	49,5	148,37	1.196,67	76,2 %	373,28
Emplois créés (1)		51	254,8	29,8	119,3	9,9	29,77			
Mesures catégorielles		8,9	44,6	28	112	39,5	118,6			
Mesures indemnitaires/ ARTT		101,1	505,7							
Réserve civile				3	12					
2. FONCTIONNEMENT ET EQUIPEMENT TITRE III										
Chap. 34-41	437	69,9	69,9	76,6	76,6	105,4	105,4	251,9	57,6 %	185,1
Ch. 33-92 (action sociale)	5	1	1	1,3	1,3	1,8	1,8	4,1	82 %	0,9
Ch. 34-82 (informatique)	4	-1,5	-1,5	17,3	17,3	26,5	26,5	42,3		
Total DO équipements	446	69,3	69,3	95,2	95,2	133,6	133,6	298,1	64,8 %	147,9
3. INVESTISSEMENT TITRES V et VI										
Total AP	1.120	24,6	24,6	98,4	98,4	100,86	100,86	223,86	20 %	896,14
Total CP	734	116,8	116,8	113,7	113,7	153,89	153,89	384,39	52,4 %	349,61
Parc lourd (titre V)										
A.P	50	6,8		15,1		9,43				
CP	50	6		4,6		6,09				
Transmission/ informatique										
AP	388	-38,8		17		29,84				
CP	309	40,9		21,1		41,52				
Immobilier/ logement										
AP	68	56,6		66,3		61,59				
CP	375	70		87,9		106,28				
Total fonctionnement, équipt et investissement	1.180	186,2	186,2	208,9	208,9	287,5	287,5	682,6	57,8 %	497,4
% de réalisation de la LOPSI (hors personnel)			16 %		33 %		58 %			
4. TOTAL LOPSI	2.750	347,2	991,2	269,7	452,2	337	435,91	1.879,31	68 %	870,69
% de réalisation de la LOPSI			36 %		52 %		68 %			

(1) 2003 : 900 actifs + 1000 administratifs 2004 : 750 actifs + 250 administratifs 2005 : 500 actifs et 500 administratifs

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

Avec un taux de réalisation prévu à 68 % en 2005, troisième année d'exécution de la LOPSI, le tableau de marche est très satisfaisant. Il faut saluer l'effort de montée en charge rapide accompli dès 2003, malgré la situation tendue de nos finances publiques, car c'est la dynamique ainsi enclenchée qui permet d'assurer un rythme d'exécution soutenu.

Pour la gendarmerie nationale, le tableau d'exécution de la programmation financière de la LOPSI est le suivant :

MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA LOPSI POUR LA GENDARMERIE NATIONALE

(en millions d'euros)

	LOPSI 2003- 2007	Mesures 2003- 2004	Impact des mesures 2003- 2004 jusqu'en 2007	PLF 2005	Impact des mesures 2005 jusqu'en 2007	Impact du réalisé 2003- 2005	Impact du réalisé 2003- 2005 en %	Reste à ouvrir
Personnel (effectifs)	7.000	2.400		700		3.100	44,3 %	3.900
Fonctionnement (titre III)	1.830	258,24	1.247,48	64,47	193,4	1.440,88	78,7 %	389,11
Investissement (titre V)								
AP	1.181	275	275	116	116	391	33,1 %	790
CP	1.033	187	187	116	116	303	29,3 %	730
Total (CP)	2.863	445,24	1.434,48	180,47	309,4	1.743,88	60,9 %	1.119,11

Source : ministère de la Défense.

Le principal sujet de préoccupation, dans un paysage par ailleurs satisfaisant en termes de remise à niveau des moyens de la sécurité intérieure, concerne le décrochage des crédits d'investissement immobilier de la gendarmerie par rapport au tableau de marche de la police. Ce qui n'est pas sans lien avec le sous-emploi des formules originales permises par la LOPSI dans ce domaine.

B.- LES FORMULES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE MERITERAIENT D'ETRE DAVANTAGE UTILISEES

L'article 3 de la LOPSI a prévu plusieurs procédures visant à accélérer la réalisation des projets immobiliers de la police ou de la Gendarmerie ou de mobiliser des financements extérieurs, selon trois modalités : le **paragraphe I** de l'article 3 permet à l'État de passer un marché public avec un cocontractant en lui confiant une mission globale portant sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles. Cette procédure vise à réduire les délais liés à la multiplicité des intervenants dans le processus de construction et introduit le critère du coût d'entretien et de maintenance dans l'évaluation de la qualité d'un projet. La sélection de la personne ou du

groupement de personnes se fait au terme d'une mise en concurrence selon les procédures du code des marchés publics. Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure impose de disposer de la totalité des financements dès la signature des contrats. Le **paragraphe II**, codifié à l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'État, a trait à la technique de la location avec option d'achat, et le **paragraphe III** aux contrats de partenariat.

1.- Les projets immobiliers selon la procédure de location avec option d'achat

Selon cette procédure déjà utilisée depuis 1994 et assouplie par la LOPSI, après avoir formulé les prescriptions techniques correspondant aux besoins de ses services, l'État choisit, après mise en concurrence, un opérateur privé à qui il confie la maîtrise d'ouvrage du projet. Celui-ci se voit délivrer une autorisation d'occupation temporaire du domaine public qui lui confère un droit réel sur le terrain à bâtir, c'est-à-dire les prérogatives et obligations du propriétaire. Lorsque le bâtiment est construit, le maître d'ouvrage propriétaire et l'État concluent un bail de location assorti d'une option d'achat. La LOPSI a regroupé dans un seul texte les dispositions qui l'autorisent et a permis de fixer le loyer en tenant compte de l'amortissement financier de l'investissement effectué par le bailleur, et non plus seulement par référence aux valeurs locatives environnantes.

L'an dernier, votre Rapporteur spécial s'était ému du retard pris dans la publication du décret d'application nécessaire. Depuis lors est enfin paru le décret n° 2004-18 du 6 janvier 2004. Il a été modifié par le décret n° 2004-732 du 26 juillet 2004 pour tenir compte de l'intégration de la directive « Services » dans la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. En effet, une divergence d'interprétation avec la Commission européenne portait sur la qualification juridique des marchés en cause – marchés de travaux ou marchés de services –, partant sur les règles de concurrence à appliquer. En prévoyant le recours à la procédure de « dialogue compétitif » prévue par la directive, le décret du 26 juillet 2004 résout le problème.

Les projets immobiliers du ministère de l'Intérieur qui bénéficieront en 2005 de la procédure de location avec option d'achat sont les suivants :

- les centres de rétention administratifs de Lille, Le Canet et Rouen ;
- les commissariats de police de Montereau, Château-Thierry, Voiron et Meyzieu ;
- le service d'ordre public et le cantonnement de passage CRS de Meaux ;
- l'hébergement de l'Ecole nationale supérieure de police de St-Cyr-au-Mont-d'Or.

Quant à la gendarmerie, elle a lancé les études nécessaires à la réalisation de 22 appels à la concurrence pour autant d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public en vue de la réhabilitation ou de la construction de logements.

2.- Les contrats de partenariat dans l'immobilier

L'article 3-III de la LOPSI vise à encourager les collectivités territoriales à prendre part au financement des commissariats de police et casernes de gendarmerie. Elles sont ainsi autorisées, jusqu'à la fin de 2007, à construire, acquérir ou rénover de tels bâtiments, soit directement, soit par le biais d'un bail emphytéotique de 18 à 99 ans conclu avec un opérateur privé, chargé de l'opération. Dans ce cas, la collectivité devient propriétaire des immeubles, en contrepartie du versement d'un loyer. Ensuite, la collectivité les loue à bail à l'État. Dans ce cadre, une convention entre l'État et la collectivité définit très précisément le programme technique de la construction, la durée et les modalités de mise à disposition des bâtiments. Lorsque cette mise à disposition se fait à titre gratuit, les travaux ainsi réalisés ouvrent droit au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Il est actuellement prévu, en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, d'étudier le montage du projet de Centre national de formation aux techniques d'intervention de la police selon cette nouvelle procédure des contrats de partenariat. Pour l'ensemble de ces opérations étudiées ou réalisées en montage innovant, le ministère de l'Intérieur recrute actuellement une assistance à maîtrise d'ouvrage.

La gendarmerie a déjà utilisé la technique du bail emphytéotique administratif pour les logements des gendarmes affectés aux pelotons d'autoroute du département de la Corrèze (à Corrèze et Monestier-Merlines). Leur livraison est intervenue en septembre 2003, représentant 26,5 unités-logements. 140 projets initiés selon la même procédure, représentant un total de 2.201,5 unités-logements, sont à l'étude.

3.- Pour l'équipement matériel, le cas particulier de la renégociation du marché ACROPOL

UN EXEMPLE DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE : LA MONTEE EN PUISSANCE D'ACROPOL

Votre Rapporteur spécial souhaite évoquer le cas exemplaire du marché relatif au programme ACROPOL (Automatisation des communications radioélectriques opérationnelles de la police), le réseau de transmission utilisé par les policiers.

La lenteur du rythme de déploiement d'ACROPOL a conduit le ministère à confier, dans le cadre du **plan AIDA (Accélérer et industrialiser le déploiement d'ACROPOL)**, à la société EADS une prestation globale de recherche, négociation, aménagement et déploiement des sites du réseau ACROPOL dans le cadre d'un **marché de location d'un droit d'usage exclusif signé le 25 février 2004**. Ce marché, correspondant, pour le ministère, à une mise à disposition par la société EADS de sites « clefs en main » prêts à l'emploi, permet de satisfaire aux nouveaux objectifs qui prévoient un achèvement du déploiement national au profit des services de police en 2006. Un mécanisme de location de droit d'usage du réseau sur 9 ans, sur marché public, avec une option d'achat à terme, permet d'étaler la charge budgétaire, à droit constant, sans même recourir à la possibilité ouverte par l'article 118 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (qui étendait le mécanisme de partenariat public/privé conçu dans le cadre de la LOPSI pour l'immobilier à certains grands équipements).

Le but à atteindre consiste à augmenter très fortement la capacité de production des sites radio (passer de 20 par an en 2002 à plus de 300 par an en 2005), à réduire les délais de production des sites (de 36 mois à 18 mois), à regrouper différents processus techniques de déploiement dont la dispersion engendre des surcoûts et enfin à équiper les forces de police de terminaux.

Pendant près de dix ans, avec des méthodes traditionnelles, l'administration n'est parvenue qu'à déployer le réseau ACROPOL sur 13 % du territoire. Désormais, la mise en place de ce nouveau mécanisme permet le déploiement effectif sur 87 % du territoire et ce en trois ans.

Ce dispositif est fondé sur un objectif de résultats précis souscrit par le co-contractant privé et sanctionné, en cas de non respect du calendrier, par des pénalités de retard. On a là un exemple emblématique de ce que pourrait être la réforme de l'État.

Hors ce cas exceptionnel et une externalisation limitée pour les véhicules de la police ⁽¹⁾, les nouvelles procédures apparentées au partenariat public-privé demeurent inemployées, ce que votre Rapporteur spécial regrette vivement, car il y va de la réalisation concrète de la réforme de l'État.

Une cause budgétaire doit cependant ici être soulignée : la problématique du coût des loyers, qui alourdit la charge, au moins dans un premier temps. En matière d'externalisation, les expériences conduites montrent que la difficulté principale des marchés réside dans le mécanisme de prix forfaitaire définitif des marchés à bons de commande, prévu par le code des marchés publics. Ce dispositif ne prend pas suffisamment en compte la nature et le caractère imprévisible de certaines prestations de maintenance, liées notamment aux

(1) En juillet 2004, la seule expérimentation encore active porte sur un marché conjoint d'acquisition et de maintenance automobile (22 véhicules).

sinistres, et qui soit peut être de nature à décourager des candidats, soit se traduit par un renchérissement très sensible du prix des prestations, le preneur cherchant à se prémunir d'éventuels coûts réels élevés compte tenu de l'emploi de ces véhicules. Votre Rapporteur spécial n'en demeure pas moins convaincu, comme le ministère, qu'il y a lieu de poursuivre la démarche d'externalisation entreprise en 1999, notamment pour les services de police qui ne disposent pas d'atelier intégré de proximité.

C.- LA REORGANISATION INSTITUTIONNELLE SE POURSUIT

1.- La nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure est en place

Aux termes du décret du 15 mai 2002, le **Conseil de sécurité intérieure** est présidé par le Président de la République, qui nomme son Secrétaire général, placé auprès de lui. Ses travaux, qui ont un caractère confidentiel, orientent et coordonnent depuis son installation la politique menée en matière de sécurité intérieure.

À l'échelon local, les **conférences départementales de sécurité**, créées par le décret du 17 juillet 2002, sont placées sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République. Dispositifs à vocation opérationnelle, ces structures mettent en cohérence l'action des services de l'Etat en matière de sécurité des personnes et des biens. Elles animent tout particulièrement la lutte contre les trafics, l'économie souterraine et les violences urbaines ; à ce titre, elles pilotent les **groupes d'intervention régionaux (GIR)**, créés en mai 2002.

Elles assurent également le suivi des différents **conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance** du département. Ces conseils ont été instaurés par le décret du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance. En confiant au maire la présidence de ces instances, il a été répondu à leur souhait de mieux s'impliquer dans un domaine où les populations qu'ils représentent attendent la plus grande efficacité. À l'issue d'une enquête effectuée par la cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité auprès des préfetures sur la mise en œuvre de ces conseils locaux, on recense au 1^{er} août 2004, 716 conseils créés dont 612 installés. La plupart tiennent deux réunions plénières par an.

2.- L'utilisation plus cohérente et efficace des forces de sécurité intérieure

Mise en application le 12 novembre 2002 en application de l'instruction du 30 octobre de la même année, la nouvelle répartition par zones de l'emploi des forces mobiles de police et de gendarmerie permet de tirer de premiers enseignements.

– *Le redécoupage entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie se poursuit*

Pour la police, les redéploiements concernent au total, dans 65 départements de métropole et d’outre-mer, 331 communes regroupant 1.756.232 habitants (dont 214 totalisant 973.523 habitants transférées à la police par extension de 77 circonscriptions de sécurité publique et création de 3 autres, et 117 totalisant 782.709 habitants transférées à la gendarmerie par suppression de 40 circonscriptions de sécurité publique, échanges inter-zones ou resserrements d’assise territoriale dans 21 autres). Au 1^{er} août 2004, 23 circonscriptions ont été dissoutes. Dès septembre 2004, 10 circonscriptions supplémentaires le seront à leur tour.

La mise en œuvre de ces redéploiements repose sur un renfort global de 2.128 policiers actifs pour la prise en compte des zones transférées à la sécurité publique, et un potentiel de 1.814 personnels redéployables à partir des zones transférées à la gendarmerie.

En 2005, 7 commissariats de police seront fermés. Les moyens dégagés par les fermetures de commissariat de police ne permettant pas de satisfaire les besoins nouveaux correspondant aux populations et territoires nouvellement couverts ainsi qu’à la création de 3 nouvelles circonscriptions de sécurité publique, la direction de l’administration de la police nationale a financé, en accroissement de parc, 39 véhicules 4 roues et 5 engins 2 roues.

Pour la gendarmerie, en métropole, 2.447 emplois seront créés en zone gendarmerie dont 1.532 proviendront de transferts d’effectifs actuellement installés en zone police. 915 postes budgétaires seront donc pris sur la ressource allouée par la LOPSI. Le tableau de la réorganisation est le suivant :

**REDÉPLOIEMENT DES EFFECTIFS LIÉ AU REDÉCOUPAGE
DES ZONES GENDARMERIE EN MÉTROPOLE**

	Période 2003- 2007	2003	2004	Etat d’avancement prévisible		
				2005	2006	2007
Nombre de reprises de circonscription de sécurité publique (CSP)	40	19	15	6	0	0
Effectifs supplémentaires mis en place sur la ressource nouvelle LOPSI	915	311	284	306	14	0
Effectifs redéployés en zone gendarmerie	2.447	878	1.026	519	24	0
Effectifs dégagés de zone police (hors petite couronne parisienne)	1.532	567	742	213	10	0
Nombre d’unités dissoutes	181	79	80	21	1	0
Nombre d’unités créées	103	36	49	16	2	0
Nombre d’unités réorganisées	726	315	325	83	3	0

Source : ministère de la Défense.

Outre-mer, au terme des redéploiements qui s'articuleront entre 2003 et 2007 (avec effort principal entre 2003 et 2005), 450 postes seront créés en zone gendarmerie, dont 250 transférés de zone police. **Au total, dans le cadre des redéploiements, 2.897 emplois seront créés en zone gendarmerie dont 1.782 proviendront de transferts d'effectifs actuellement installés en zone police. 1.115 postes budgétaires seront pris sur la ressource nouvelle accordée par la LOPSI.**

– *La sécurisation s'améliore*

Pour la police, en moyenne nationale, 20,42 unités/jour sont consacrées à ce type de mission, avec une augmentation de 10,8 % du nombre de procédures établies par rapport à 2002. Pour les sept premiers mois de l'année 2004, les objectifs fixés par la nouvelle doctrine d'emploi sont tenus : 24,13 unités/jour ont été employées en sécurisation, 332.321 personnes passées au fichier, 172.096 véhicules passés au fichier, 117.030 procédures établies et 13.129 mises à disposition en police judiciaire effectuées.

Pour la gendarmerie, en 2003, ont été déployés, en moyenne quotidienne, 16 escadrons de gendarmerie mobile au profit de la lutte contre la délinquance, contre 14 en moyenne entre novembre 2002 et juin 2003. Au premier semestre 2004, ce chiffre a été porté à 18,5 escadrons. Si l'impact de leur action ne peut être mesurable avec précision, un lien peut être établi entre celle-ci et l'évolution de la délinquance de voie publique, qui a diminué dans 16 des 18 départements ayant bénéficié d'un apport significatif (supérieur à un peloton par jour). L'objectif est donc actuellement de poursuivre l'effort entrepris et d'atteindre l'équivalent de 20 escadrons engagés au quotidien dans ce cadre.

– *La disponibilité opérationnelle augmente, mais le débat relatif aux « charges indues » perdure*

Pour la police, en 2002, 3,46 unités/jour étaient mobilisées pour les trajets et les missions préparatoires. En 2003, ce chiffre s'élève à 2,78 unités/jour représentant un gain opérationnel de 0,7 unité/jour, soit 64 policiers supplémentaires par jour consacrés à la lutte contre la délinquance. Le nombre de journées/fonctionnaires gagnées par rapport à 2002 est de 23.360. **Si le bilan de la première année pleine de nouvelle répartition par zones est satisfaisant, des progrès doivent être encore accomplis** et la mise en œuvre d'une logique de résultat au sein des Compagnies républicaines de sécurité pourra y contribuer. Sur ce dernier point, des progrès de productivité sont possibles : selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, 200 fonctionnaires actifs sont affectés en permanence aux foyers bars des CRS.

Par ailleurs, le débat relatif aux « **charges indues** » demeure d'une grande importance, à juste titre, pour les responsables de la gendarmerie comme pour les syndicats de policiers que votre Rapporteur spécial a rencontrés.

Du point de vue de la **gendarmerie**, un meilleur emploi des effectifs dans la lutte contre la délinquance repose aussi sur la réduction des gardes statiques, qui concernent principalement la sécurité des résidences de personnalités ainsi que la protection de bâtiments publics et d'implantations diplomatiques sensibles. Or malgré leur diminution depuis le 1^{er} novembre 2002, les gardes et protections représentent encore aujourd'hui une charge importante pour les escadrons de gendarmerie mobile puisqu'au 30 juin 2004, elles ont mobilisé quotidiennement une moyenne de 16 escadrons (contre 18 à la fin de l'année 2002).

S'agissant de la **police**, les données statistiques distinguent les gardes statiques permanentes et les gardes statiques temporaires. Les premières sont effectuées tout au long de l'année mais pas nécessairement 24 heures sur 24 ; les secondes sont occasionnelles mais peuvent durer 24 heures sur 24 pendant la période où elles sont exercées. Le tableau suivant indique l'évolution du volume horaire consacré à cette charge.

LES GARDES STATIQUES EFFECTUÉES PAR LA POLICE

(en heures-fonctionnaires)

	2001	2002	2003
Gardes statiques permanentes (hors préfectures)	779.820	797.539	783.245
Gardes statiques temporaires (hors préfectures)	236.518	295.088	248.349
Total gardes statiques (hors préfectures)	1.016.338	1.092.627	1.031.594
Gardes statiques permanentes des préfectures	880.259	812.784	903.933
Gardes statiques temporaires des préfectures	74.757	65.119	110.418
Total gardes statiques préfectures	955.016	877.903	1.014.351
Total	1.971.354	1.970.530	2.045.945

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

La charge globale pour l'année 2003 enregistre une hausse de 3,8 % par rapport à l'année précédente. L'importance de cette charge grève l'effectif des services (**en tout 1.311 postes de fonctionnaires**), entraînant une perte équivalente du potentiel opérationnel des services.

Pour alléger cette charge, des efforts ont conduit notamment à l'installation de systèmes de vidéo-surveillance dans une trentaine de préfectures, telles celles de Bordeaux (gain de 10 fonctionnaires) ou de Foix (gain de 5 fonctionnaires).

Autre charge importante non directement liée au renforcement de la sécurité de nos concitoyens, **les concours apportés à la justice** recouvrent les missions suivantes :

- les présentations, extractions, comparutions et transfèremets ;
- la police des audiences ;
- la tenue des dépôts ;
- la garde des détenus hospitalisés ;

– les conduites aux soins des détenus.

L'ensemble des ces missions correspond à l'emploi de 2.501 fonctionnaires de police en 2003 pour les circonscriptions de sécurité publique, comme indiqué dans le tableau suivant :

CHARGE POUR LA POLICE DES MISSIONS NON DIRECTEMENT LIÉES À LA SÉCURITÉ

	Charges en heures/fonctionnaire				Équivalent en postes pour 2003
	2001	2002	2003	Évolution 2002/2003	
Escortes et présentations	1.101.895	1.089.767	1 229 774	+ 12,85 %	788
Police des audiences	956.603	965.745	1 116 450	+ 15,61 %	716
Tenues des dépôts	788.237	819.420	784 288	- 4,29 %	503
Garde des détenus hospitalisés	672.884	625.777	712 148	+ 13,80 %	456
Conduites aux soins	51.958	47.832	59 099	+ 23,56 %	38
Total	3.571.577	3.548.541	3 901 759	+ 9,95 %	2.501

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

Le conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 avait décidé :

– pour ce qui concerne les **conduites aux soins**, la création de 415 postes au profit de l'administration pénitentiaire, sur deux ans, afin de lui permettre d'assurer 100 % de la charge en 2002. 50 emplois ont été prévus dans le projet de loi de finances pour 2002 et ont fait l'objet d'une affectation établie en concertation entre le directeur de l'administration pénitentiaire, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale. L'arrivée des agents dans 18 établissements est intervenue au cours du premier semestre 2003. La direction centrale de la sécurité publique ne possède pas d'élément concernant la création des 365 emplois restants. ;

– dans le cadre de la mise en place des **unités hospitalières sécurisées interrégionales**, la direction de l'administration pénitentiaire devait prendre à sa charge la garde des détenus hospitalisés dans ces structures. Les forces de police et de gendarmerie conservaient la tâche d'escorte des détenus entre les établissements pénitentiaires et les hôpitaux et si nécessaire, à l'intérieur de ces derniers, ainsi que le contrôle de l'accès de ces unités. Pour l'accomplissement de cette nouvelle mission, les emplois nécessaires devaient être créés à la direction de l'administration pénitentiaire. Par ailleurs, l'arrêté interministériel portant création des huit unités hospitalières interrégionales, où seront dirigés environ 80 % des hospitalisations de détenus (tout détenu hospitalisé pour une durée supérieure à 48 heures) a été signé le 24 août 2000.

La première unité a été inaugurée à Nancy le 17 février dernier ; le premier bilan a permis de supprimer les gardes statiques de longue durée au sein des hôpitaux de proximité. Cet impact est perceptible sur le nombre d'heures consacrées antérieurement à ces missions par les fonctionnaires de police locaux (231 journées soit, pour des gardes assurées 24 heures sur 24, plus de 5.000 heures de travail). Il convient également de noter l'impact positif de la suppression des

gardes statiques sur la motivation des fonctionnaires. Les prochaines unités devraient être opérationnelles à Lille et Lyon en fin d'année.

Resteront à la charge des circonscriptions de sécurité publique la garde de détenus hospitalisés pour une courte durée (inférieure à 48 heures) dans les hôpitaux de proximité. Ces gardes, qui devraient représenter 20% des missions de garde de détenus hospitalisés se feront dans des chambres sécurisées. Dans cette optique, un plan de 150 chambres sécurisées est en cours de réalisation (fin prévue en 2004).

Concernant les **transfèrements de détenus**, la LOPSI prévoit dans son annexe I que « *une réflexion sera lancée sur les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèrement de détenus ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés* », une formulation voisine figurant dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Ainsi, lors de la réunion interministérielle du 23 septembre 2003, le cabinet du Premier ministre a fixé le principe d'une **expérimentation dans le ressort de la direction pénitentiaire régionale de Strasbourg à compter du 1^{er} janvier 2005**, visant à étudier l'impact du transfert à l'administration pénitentiaire des missions d'escortes de détenus pour conduites aux soins dans tout le ressort de la région pénitentiaire de Strasbourg et d'escortes de détenus extraits de l'unité hospitalière sécurisée interrégionale.

M. Emmanuel Belluteau, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a rendu le 29 février dernier un rapport d'évaluation des effectifs et ressources nécessaires à l'administration pénitentiaire pour le lancement de l'expérimentation.

– *Les GIR poursuivent leur action*

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été mis en place au sein de chaque région administrative ainsi que dans les départements et autres collectivités d'outre-mer pour lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent, en application de la circulaire interministérielle du 22 mai 2002 ⁽¹⁾.

En métropole, il existe 29 GIR dont 21 ont une compétence calquée sur le ressort d'une région administrative et 8 sont attachés à la région Ile-de-France avec une compétence départementale. N'étant pas considérés comme des services nouveaux, ces groupes ont été rattachés, soit à une direction régionale ou interrégionale de la police judiciaire (19), soit à une section de recherches de la gendarmerie (10). Les GIR métropolitains comprennent une structure permanente, l'unité d'organisation et de commandement. Outre-mer, un pouvoir d'adaptation a été laissé aux préfets et hauts-commissaires.

(1) *Votre Rapporteur spécial* avait consacré l'an dernier un rapport d'information à ce sujet : Les GIR, l'innovation administrative au service de l'efficacité, doc. AN n° 1098, octobre 2003.

Les structures permanentes comprennent de 6 à 10 personnes et le volume global des « personnes-ressources » de chaque GIR oscille entre 30 et 100 membres. 287 fonctionnaires et militaires travaillent actuellement dans les unités d'organisation et de commandement. Quant aux « personnes-ressources », il s'agit de policiers, de gendarmes, de douaniers, de fonctionnaires des services fiscaux, de fonctionnaires de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, soit 1.398 personnes.

En termes de **budget** a été retenu le principe de la consolidation dans le budget globalisé du SRPJ dont relève hiérarchiquement (pour la police) ou géographiquement (pour la gendarmerie) chaque GIR. En ce qui concerne la **police**, la consolidation a été calculée sur la base des ratios de fonctionnement, soit 5.000 euros par fonctionnaire actif et 4.000 euros par fonctionnaire administratif. Pour la **gendarmerie**, les crédits mis en place pour le fonctionnement des GIR se sont élevés à 133.000 euros en 2002, 475.000 euros en 2003 et autant en 2004.

– La réserve civile de la police est opérationnelle

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a précisé les dispositions principales relatives à la réserve civile que huit textes réglementaires de niveaux différents viennent décliner.

Les crédits inscrits à la loi de finances pour 2004 pour la mise en place de ce dispositif étaient de 3 millions d'euros. Depuis la **mise en œuvre de la réserve civile, au début du mois de juin 2004**, 953.000 euros ont été engagés au titre de l'indemnité journalière de réserve. Depuis le début de l'année 2004, près de 900 volontaires pour intégrer la réserve civile sont venus renforcer le vivier de réservistes et la dynamique se poursuit au fur et à mesure des départs en retraite.

Opérationnelle, la réserve a déjà fait la preuve de son utilité et de son efficacité à l'occasion de la commémoration du Débarquement du 6 juin 1944 en Normandie et de la visite du Pape à Lourdes les 14 et 15 août 2004.

– Les conséquences budgétaires de la réorganisation sont substantielles

L'application de la **nouvelle doctrine relative à la déconcentration de la gestion opérationnelle des forces mobiles** a un impact sur le régime indemnitaire des fonctionnaires des CRS d'une part, et sur les frais d'hébergement hôtelier d'autre part.

Concernant le régime indemnitaire, 16 jours d'indemnisation correspondant à l'aménagement-réduction du temps de travail sont prévus pour les fonctionnaires des CRS, contre environ deux fois moins pour les autres fonctionnaires de police tous corps confondus. Les heures supplémentaires ont subi au premier semestre de 2004 (7,78 millions d'euros) une baisse de 21,6 % par rapport à l'année précédente. Les indemnités journalières d'absence temporaire

(15,04 millions d'euros) ont quant à elles diminué de 2,1 %. Concernant les réquisitions hôtelières (7,78 millions d'euros), la baisse atteint 18,6 % entre les premiers semestres de 2003 et de 2004.

Le **redécoupage entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie** entraîne la réalisation d'opérations immobilières. **Pour la police**, elles se traduisent par l'extension de locaux dans les hôtels ou commissariats de police pour l'accueil des effectifs supplémentaires, la mise en place de bureaux de police ou de points de contact de proximité ou le simple aménagement intérieur de commissariats. Compte tenu de la fréquente différence de rythme entre le calendrier du redéploiement des deux forces et les contraintes de réalisation d'une opération immobilière, il est recouru dans certains cas à une solution transitoire à court ou moyen terme.

D'un point de vue budgétaire, sur les quelque 150 opérations immobilières recensées dans le cadre du redéploiement police-gendarmerie, certaines ne font pas l'objet de financement sur le titre V, voire sur le titre III, celui-ci étant assuré par les collectivités locales. Les investissements relevant du titre V peuvent être estimés comme suit :

2003 : 3,7 millions d'euros en autorisation de programme pour 23 opérations ;

2004 : 4,5 millions d'euros en autorisations de programme dont 3,7 déjà affectés, pour 41 opérations

2005 : 2 millions d'euros en autorisations de programme pour 15 à 20 opérations.

Par ailleurs, sur les crédits de fonctionnement, les prises à bail des nouveaux locaux en cours d'année correspondant à des opérations de redéploiement sont estimées en année pleine à 3 millions d'euros. 22 opérations sont concernées en 2004 et 8 autres en 2005. Les opérations outre-mer sont en cours d'évaluation. Enfin, certaines solutions transitoires déboucheront sur des opérations beaucoup plus importantes qui ne sont pas comptabilisées dans la dotation police-gendarmerie fixée à environ 10 millions d'euros au titre V.

Pour la gendarmerie, au plan immobilier, les mesures de redéploiement se traduisent par :

– la prise à bail sur le marché locatif libre des logements supplémentaires pour les militaires affectés en renfort, dans l'attente de la réalisation des casernements et ensembles immobiliers nécessaires ;

– l'extension ou la création de locaux de service et techniques pour les unités renforcées ou créées ;

– la résiliation des baux des logements hors caserne dans les circonscriptions transférées à la police nationale ;

– l’abandon des casernes domaniales ou locatives devenues inutiles aux besoins ;

– le transfert des baux au profit de la gendarmerie des locaux des commissariats repris ;

– le changement d’affectation à titre onéreux des 12 commissariats (dont 2 neufs) propriétés du ministère de l’Intérieur (coût estimé à 7,8 millions d’euros).

Pour l’année 2004, les opérations de redéploiements police-gendarmerie *stricto sensu*, ainsi que les mesures de réorganisation interne du dispositif territorial de la gendarmerie qui, à cette occasion ont été mises en œuvre, devraient engendrer un surcoût de loyer estimé à 5,32 millions d’euros. Le surcoût global est retracé dans le tableau suivant :

SURCÔT POUR LA GENDARMERIE LIÉ AUX REDÉPLOIEMENTS POLICE-GENDARMERIE

(en millions d’euros)

	2003	2004 (prévisions)
Indemnités et allocations diverses (supplément et complément forfaitaire de l’indemnité pour charges militaires)	1,44	1,37
Fonctionnement des formations	1,56	2,32
Locations immobilières	3,41	5,32

Source : ministère de la Défense.

3. – Le renforcement de l’action judiciaire

– Le rééquilibrage entre police de proximité et police judiciaire

Confiée pour sa mise en œuvre à la **Direction centrale de la sécurité publique**, une instruction ministérielle du 24 octobre 2002 a fixé les principes directeurs de la nécessaire adaptation qui réoriente la police de proximité en privilégiant les modalités pratiques de l’action. Les inflexions retenues ont amélioré le contenu de plusieurs principes de base de la police de proximité :

– la territorialisation, qui traduit la présence de la police sur le terrain et le contact direct avec la population ;

– la polyvalence, mise à profit pour réaliser l’objectif prioritaire de lutte contre la délinquance ;

– l’étanchéité dans la souplesse : une approche pragmatique est privilégiée dans l’utilisation des effectifs qui pourront passer d’une mission à l’autre au cours d’une même vacation ;

– le décloisonnement : la loi sur la sécurité intérieure a étendu la compétence territoriale des officiers de police judiciaire à l'ensemble du département dans lequel ils exercent leurs attributions. Ce dispositif a conduit à la transformation de 43 services ou unités d'investigations et de recherches en **sûretés départementales**. Cette dénomination valorisante replace la mission judiciaire au cœur de l'action quotidienne de la sécurité publique ;

– la conciliation entre présence dans les quartiers et investigation de terrain ;

– le renforcement de l'initiative opérationnelle et de l'activité judiciaire. Augmenter la présence des policiers en période nocturne et accroître leur efficacité dans le domaine judiciaire sont les orientations de principe qui ont été privilégiées.

Au sein de la **Préfecture de police de Paris**, depuis sa création en avril 1999, la direction de la police urbaine de proximité a eu pour objectif de conduire une action diversifiée à la fois préventive et répressive, pour satisfaire aux attentes multiples de la population et s'adapter constamment à la délinquance. Les efforts récents ont porté sur les points suivants :

– une meilleure adaptation de la présence policière sur la voie publique, de façon à répondre aux contraintes particulières à certains quartiers, selon les jours ou plages horaires, grâce au redéploiement des effectifs, notamment en soirée et dans la nuit ;

– un renforcement des effectifs dédiés aux enquêtes en flagrant délit. Le traitement judiciaire en temps réel a encore été renforcé ;

– une adaptation des structures pour mieux répondre aux besoins avec un redécoupage des secteurs, la création du **Service régional de la police des transports** par le décret n° 2003-932 du 1er octobre 2003, la création de la **Compagnie de sécurisation** le 8 décembre 2003 comme socle de renforts disponibles et force polyvalente pour répondre à tout phénomène émergent de délinquance et la création d'une **Unité de soutien aux investigations territoriales** à la fin du mois d'octobre 2003, destinée à intensifier la répression du racolage et la répression du proxénétisme.

La **Direction centrale de la police judiciaire** a connu depuis 2001 un renforcement de ses moyens. Les principaux bénéficiaires de l'augmentation d'effectifs intervenue depuis lors sont :

– l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains qui a fait l'objet d'un renforcement significatif en septembre 2003, avec un effectif total du service porté à 31 fonctionnaires ;

– l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants qui comprend 76 personnes dont 11 affectées à l'antenne Caraïbe de la Martinique ;

– le groupe de surveillance spécialisé créé à la Division nationale anti-terroriste, avec d'importantes réussites qui ont porté un coup d'arrêt à l'activité terroriste de l'ETA en Espagne ;

– la Brigade de recherches et d'investigations financières qui s'appuie sur des groupes de recherches et d'investigations financières en cours de création au sein des directions interrégionales de police judiciaire et qui ont pour mission le soutien opérationnel pour les groupes d'enquêtes régionaux ;

– la Brigade centrale de lutte contre la corruption créée en décembre 2003 qui comprend, depuis septembre 2004, sept des vingt enquêteurs prévus, dont un agent représentant la direction générale des impôts ;

– l'unité spécialisée pour la lutte contre le financement du terrorisme créée en février 2003, placée au sein de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière et renforcé en septembre 2004.

L'action des dix offices centraux de la police judiciaire comme celle des offices centraux de la gendarmerie nationale fait l'objet d'une coordination globale confiée à la Direction centrale de la police judiciaire, conformément aux décisions arrêtée en 2003.

Dernière création en date, l'**Office central chargé des personnes recherchées ou en fuite** a été institué par le décret n° 2003-1225 du 18 décembre 2003. Il est placé au sein de la Direction centrale de la police judiciaire et associe la gendarmerie à ses activités. L'effectif de l'office s'élève à 29 personnes. Depuis sa mise en place au cours des premiers mois de 2004, l'office a permis l'interpellation de 32 malfaiteurs recherchés depuis plusieurs années.

– Pour la gendarmerie, la création de deux nouveaux offices centraux

Les moyens dévolus aux sections de recherche et plus généralement aux unités de recherche sont en progression depuis 2002 : le budget consacré à leurs équipements de police technique et scientifique de 440.000 euros en 2002 est passé à 1 million d'euros pour les années 2003 et 2004. Il devrait atteindre 1,8 million d'euros en 2005.

Les crédits spécifiques dédiés au financement des cellules d'enquête et confiés au bureau des affaires criminelles de la direction générale de la gendarmerie nationale ont ainsi sensiblement progressé entre 2002 et 2004, passant de 206.000 à 500.000 euros. L'enveloppe consacrée à l'achat de kits buccaux pour prélèvements d'ADN elle atteint 796.400 euros en 2004, contre 592.020 euros en 2003.

Est en outre prévue une dotation de 800.000 euros en 2005 au titre de la création du fichier national automatisé des empreintes génétiques.

L'Office central de lutte contre la délinquance itinérante a été créé au sein de la sous-direction de la police judiciaire du service des opérations et de l'emploi de la direction générale de la gendarmerie nationale afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité et la délinquance de certains

« malfaiteurs d'habitude », nationaux et internationaux, qui agissent de façon structurée et itinérante en plusieurs points du territoire, et pour lesquels la mobilité est un mode d'action déterminant. L'effectif actuel de l'office est de 30. Un commissaire de police assure les fonctions d'adjoint depuis le 1^{er} juillet 2004. Pour répondre aux activités de l'office, divers équipements ont été mis en place ou commandés en 2004 : 14 véhicules, 23 pistolets automatiques sub-compacts, 3 pistolets mitrailleurs, 3 fusils à pompe, des gilets pare-balles, ainsi que 6 systèmes de vision nocturne et 24 appareils photographiques pour les missions d'observation et de surveillance.

Également créé au sein de la sous-direction de la police judiciaire de la DGGN, **l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique** a reçu mission d'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant dans son domaine de compétence, en centralisant et diffusant l'information, en prêtant assistance aux services de police et de gendarmerie et en assurant des formations spécifiques. Son effectif est en phase de montée en puissance pour atteindre 15 militaires de la gendarmerie en fin d'année 2004 qui seront rejoints par des fonctionnaires de la police et des ministères concernés par la santé publique et la protection de l'environnement. Dirigé par un colonel qui devrait, à terme, être secondé par un commissaire de police, l'office comprendra 3 départements : investigations judiciaires, affaires juridiques et documentation, relations extérieures et formation.

En 2004, un budget de 122.000 euros de crédits de fonctionnement a été alloué à l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante, tandis que l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, créé en cours d'année, n'a pas fait l'objet d'une dotation de fonctionnement individualisée.

Pour 2005, le montant destiné aux équipements techniques de ces deux offices s'élèvera à 360.000 euros (354.000 euros pour la délinquance itinérante et 6.000 euros pour l'environnement). Il devrait permettre l'acquisition de matériels spécifiques : lot de vidéosurveillance pour véhicule, micro caméras, canons son, etc.

Au plan immobilier, ces deux offices devraient, à l'horizon 2008, rallier le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale au quartier Lange situé à Pontoise (*cf. infra* chapitre III).

Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions de la loi du 18 mars 2003 relative au fichier national automatisé des empreintes génétiques se traduit, pour la gendarmerie, par la **création d'une unité de génotypage** intégrée à l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale, qui doit être opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2006. L'objectif est d'être en mesure d'effectuer 60.000 profils génétiques par an. Le coût s'élève à 2 millions d'euros en investissement et à 2,5 millions d'euros en fonctionnement.

4.- La modernisation de l'organisation des services de sécurité intérieure

– Pour la police, la modernisation des SGAP se poursuit

Créés en 1971 et réformés à partir de mai 2002, les secrétariats généraux pour la police nationale (SGAP) sont placés sous l'autorité de chaque préfet de zone. Ils sont chargés de gérer les moyens de fonctionnement, le recrutement, les personnels, la logistique et les opérations immobilières de la police nationale et de mettre en œuvre du contrôle de gestion des services de police.

Les moyens mis à disposition des secrétariats généraux en 2004 s'établissent à 313,29 millions d'euros, en légère baisse (– 0,14 %) par rapport à 2003 mais en augmentation de 24,16 % par rapport à 2002.

Les moyens en personnel dont ils disposent s'établissent à 1.154 agents, dont 1.143 personnels administratifs, techniques et scientifiques.

– Pour la gendarmerie, les communautés de brigades sont en place

Au 1^{er} août 2004, le bilan de la mise en œuvre des communautés de brigades, créées pour mutualiser les ressources de petites unités, est le suivant :

– 91 dispositifs départementaux ont été jusqu'à présent validés ; ces 91 groupements comptent désormais 3.242 brigades qui sont réparties en 1.054 communautés de brigades et 600 brigades autonomes ;

– 93 groupements sur 97 sont concernés par les communautés. Une projection sur le dispositif final des 97 groupements permet d'envisager un format de 3.357 brigades (après dissolutions et créations) qui s'organiseront en 1.161 communautés de brigades et 680 brigades autonomes.

– Police et gendarmerie poursuivent la mise en commun de moyens

La mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie, avec en parallèle le rapprochement de leur action, s'inscrit directement dans la logique de la mise en œuvre de la LOLF ainsi que de la création d'un nouveau ministère de l'Intérieur élargi au concept de sécurité intérieure.

Au titre du plan de coopération police-gendarmerie validé le 16 juillet 2003, un objectif consiste à rendre « interopérables » les systèmes d'information et de sécurité. Il existe aujourd'hui trois niveaux de coopération informatique : des fichiers communs (fichier automatisé des empreintes digitales, fichier national de la fausse monnaie), des fichiers dupliqués communiquant entre eux (fichier des personnes recherchées et fichier des véhicules volés) et des mises à jour journalières de fichiers gendarmerie à partir de fichiers police (fichier national des permis de conduire et fichier national des automobiles).

Il convient de faciliter le développement des synergies par le rapprochement des outils informatiques et de télécommunications :

- centre d'information et de commandement de la police nationale et centre opérationnel de la gendarmerie ;
- terminaux embarqués sur ACROPOL police ;
- système de traitement des infractions constatées de la police et JUDEX (projet saphir 3G) de la gendarmerie ;
- ACROPOL pour la police et RUBIS pour la gendarmerie ;
- ACROPOL et CORAIL (réseau analogique des gendarmes mobiles de la gendarmerie).

Certains logiciels de la gendarmerie sont actuellement testés dans des services actifs de la police et feront l'objet, le cas échéant, d'une convention de mise à disposition à titre gracieux entre la DGGN et la DGPN. C'est le cas notamment pour des outils à vocation judiciaire permettant la lecture des cartes SIM des téléphones mobiles (SIM ANALYSTE), l'identification des sites à caractère pédo-pornographique (MARINA) ainsi que l'aide et l'identification des véhicules et des immatriculations (AIV et AII).

Outre la mise en commun de moyens humains dans les offices centraux, le déploiement de matériels communs et le développement d'une coopération opérationnelle au sein des GIR, sont menées conjointement des actions de formation, conformément aux directives de la loi d'orientation sur la sécurité intérieure du 15 juin 2002. En novembre 2003, un accord-cadre a été arrêté en commun au bénéfice de tous les personnels, élèves et stagiaires des deux institutions. Cet accord-cadre est actuellement en cours de signature entre les deux directions concernées, direction générale de la gendarmerie nationale et direction générale de la police nationale.

Dès 2003, une synergie a été impulsée entre l'école nationale supérieure de la police et l'école des officiers de la gendarmerie nationale. En 2004, 75 élèves commissaires ont pu découvrir différents groupements de gendarmerie. S'agissant du corps de commandement de la police nationale, la formation initiale des lieutenants de police prévoit un stage à caractère obligatoire chez les partenaires de la sécurité (gendarmerie nationale, protection civile, sociétés de transports urbains...). Dans ce cadre, la gendarmerie nationale a accueilli, en 2004, des élèves officiers de la police nationale pour des stages d'une semaine en général.

Des actions de formation continue sont également conduites en commun, et il existe enfin un partenariat police-gendarmerie dans le cadre du collège européen de police.

CHAPITRE II LES CREDITS DE LA POLICE NATIONALE

Les crédits destinés à la police nationale sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, au sein d'un agrégat spécifique (agrégat 13).

I.- L'EXECUTION DES CREDITS DE LA POLICE EN 2003 ET 2004

A.- EN 2003, UNE RELATIVE TENSION SUR LES DEPENSES EN CAPITAL

Grâce à la priorité dont a bénéficié la politique de sécurité intérieure, la gestion des crédits de la police en 2003 et 2004, bien que rigoureuse, n'a pas connu d'important à-coup. Cette situation doit beaucoup au fait que le budget de la police nationale est à 80 % constitué de dépenses de personnel.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale au sein de l'agrégat « Police nationale » s'élevaient à 5.449,68 millions d'euros. Les modifications intervenues en gestion ont porté le total des crédits disponibles à 5.852,02 millions d'euros, soit une hausse de 7,4 %.

Le tableau suivant détaille cette évolution :

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2003

(en millions d'euros)

		Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Virements	Loi de finances rectificative	Total
Titre III :									
Moyens des services									
– personnel									
		4.503,15	0	0	172,65	0	- 0,54	0	4.675,28
– fonctionnement									
		712,85	153,82	12,46	- 0,28	- 6,4	- 0,56	- 12,61	860,11
Total dépenses ordinaires		5.216,01	153,82	12,72	172,37	- 6,4	- 1,1	- 12,61	5.535,4
Titre V :									
Investissements exécutés par l'État									
	AP	298,82	47,56	0,75	- 0,6	- 0,6	1,25	- 0,33	351,23
	CP	215,96	57,26	0,75	- 0,19	0	1,25	25,73	300,75
Titre VI :									
Subventions d'investissement accordées par l'État									
	AP	23,2	0,02	0	0	0	0	0	23,21
	CP	17,72	7,25	0	- 3,95	- 5	0	- 0,15	15,87
Total dépenses en capital (CP)		233,68	64,51	0,75	- 4,14	- 5	1,25	25,58	316,62
Total général		5.449,68	218,34	13,46	168,78	- 11,4	0,19	12,97	5.852,02

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

Les reports de la gestion 2002 se sont élevés à 218,34 millions d'euros, soit 4 % des crédits votés.

L'autre mouvement notable concerne les transferts et répartitions. Les emplois de proximité de la police (chapitre 31-96) ont bénéficié d'un abondement de 168,49 millions d'euros par deux arrêtés de répartition du 27 mars (132 millions d'euros) et du 29 octobre (36,49 millions d'euros) en provenance du chapitre 44-01 – *Programme nouveaux services – nouveaux emplois* du budget du Travail.

Enfin, il faut signaler un rattachement de fonds de concours de 10,42 millions d'euros au titre du remboursement des prestations de service d'ordre et de relations publiques, autres que celles de la préfecture de police de Paris et non rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique.

Ce tableau fait également apparaître **l'insuffisance de crédits de paiement** disponibles pour couvrir les autorisations de programme, situation nuisible à la réalisation des programmes immobiliers de la police.

Pour les dépenses ordinaires comme pour les dépenses en capital, **les gels et les annulations** ont entraîné une indisponibilité des crédits en fin d'année et des reports non désirés dans des proportions non négligeables. En particulier, le chapitre 34-82 – *Dépenses d'informatique et de télématique* a supporté 6 millions d'euros d'annulations en collectif de fin d'année, nonobstant d'autres mouvements négatifs de 2,53 millions d'euros, sur une dotation initiale de 41,35 millions d'euros, soit une proportion de 20,6 %. Il est vrai que des reports de 12,11 millions d'euros sont venus abonder le même chapitre.

Le tableau suivant recense les chapitres des crédits du ministère de l'Intérieur hors collectivités territoriales ayant supporté des mesures de régulation, qu'il s'agisse de gels, d'annulations ou de reports obligatoires, en 2003. Il s'agit de mesures qui excèdent le seul périmètre des crédits de la police, dans la mesure où la régulation s'impute au niveau de chapitres budgétaires entiers :

MESURES DE RÉGULATION AYANT AFFECTÉ LES CRÉDITS DE L'INTÉRIEUR (HORS COLLECTIVITÉS TERRITORIALES) EN 2003

(en millions d'euros)

			LFI	Disponible avant gel (A)	Total des mesures de régulation (B)	Disponible après régulation	(B) / (A) en %
34-41	Police - fonctionnement		654,8	796,29	- 64,9	731,39	8,2
34-82	Informatique et télématique		101	126,17	- 40,8	85,37	32,3
36-51	Participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris		76,7	76,9	- 0,71	76,19	0,9
37-50	Instituts d'étude et autres organismes		9,9	11,12	- 0,44	10,68	4
Total titre III			842,5	1.010,5	- 106,86	903,62	10,6
57-40	Équipement immobilier	AP	231	281	24,61	256,4	8,76
		CP	161,5	202,3	- 10,99	191,3	5,43
57-50	Équipement matériel	AP	75,2	110,4	- 0,89	109,5	0,81
		CP	84	111,2	- 16,15	95	14,53
57-60	Informatique, télématique et transmissions	AP	153,1	166,2	- 15,36	150,8	9,24
		CP	80	150,1	0	150,1	0
65-51	Logement des fonctionnaires du ministère	AP	13,2	13,2	- 3,97	9,2	30,08
		CP	13,7	16,3	- 3	13,3	18,45
67-50	Subvention d'équipement pour l'achèvement des opérations en cours	AP	56,1	98,9	- 16,52	82,4	16,7
		CP	50,1	55,4	- 39,3	16,1	70,96
Total titres V et VI		AP	528,6	669,7	- 61,3	608,3	9,16
		CP	389,3	535,3	- 69,44	465,8	12,97
Total général			1.231,8	1.545,8	- 176,3	1.369,42	11,41

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

Pour les gestionnaires, l'année a été marquée par les gels du 4 février 2003, les annulations des 15 mars (29,6 millions d'euros), 17 juin (3,3 millions d'euros) et 4 octobre (14 millions d'euros). Votre Rapporteur spécial se doit de signaler les gels sur crédits de report intervenus en 2003, fait exceptionnel qui était néanmoins nécessaires pour respecter à l'euro près le plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale. Ces gels ont représenté 270,8 millions d'euros. Quant aux « dégels », ils se sont élevés au total à 242 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace la consommation des crédits de 2002 et 2003 :

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

	2002				2003			
	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)
Titre III : Moyens des services								
– Personnel	4.336,8	4.557,4	4.293,9	98,5	4.503,15	4.675,28	4.637,65	99,2
– Fonctionnement	659,5	879,8	724	82,3	712,85	860,11	725,01	84,3
Total dépenses ordinaires	4.996,3	5.437,3	5.017,8	92,3	5.216,0	5.535,4	5.408,06	97,7
Titre V : Investissements de l'État	139,3	259,1	201,9	77,8	215,96	300,75	257,35	85,6
Titre VI : Subventions d'équipement	13,7	18,1	10,9	60	17,72	15,87	12,78	80,5
Total dépenses en capital	153,1	277,3	212,8	76,7	233,68	316,62	270,94	85,3
Total	5.149,4	5.714,6	5.230,6	91,5	5.449,68	5.852,02	5.679	97

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

Le taux de consommation global progresse très sensiblement entre 2002 et 2003, ce qui peut s'expliquer en partie par une moindre progression des crédits ouverts par rapport aux crédits initiaux. La consommation des crédits de personnel se situe toujours, comme il est normal, à un niveau proche de 100 %. Mais dans le champ des dépenses de fonctionnement comme des dépenses en capital, la hausse du taux de consommation est particulièrement notable. Cet effort de saine gestion mérite d'être salué. Pour les titres V et VI, les taux de la fin des années 1990 sont dépassés.

B.– EN 2004, DE MOINDRES REPORTS

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2004

(en millions d'euros)

		Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Virements	Total
Titre III : Moyens des services								
– personnel		4.705,65	0	0	0,36	0	0	4.706,01
– fonctionnement		791,95	89,53	5,28	- 0,97	- 21,27	0	864,52
Total dépenses ordinaires		5.497,6	89,53	5,28	- 0,61	- 21,27	0	5.570,53
Titre V : Investissements exécutés par l'État	AP	290,75	0	4,06	- 0,26	- 42	0	252,55
	CP	247,51	43,4	4,06	- 6,56	- 1,88	0	286,53
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	AP	24,2	0	0	- 0,45	0	0	23,75
	CP	19,22	3,09	0	- 0,45	0	0	21,86
Total dépenses en capital (CP)		266,73	46,49	4,06	- 7,01	- 1,88	0	308,39
Total général		5.764,33	136,02	9,34	- 7,62	- 23,15	0	5.878,92

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

Les reports sont en nette décroissance par rapport à l'an dernier ; ils ne représentent plus que 2,4 % des dotations votés, signe d'une gestion attentive des crédits.

Hormis le transfert en provenance du budget de l'Équipement de 48 millions d'euros pour le financement des radars au titre de la sécurité routière, les autres mouvements sont de faible ampleur. Peut toutefois être soulignée l'ampleur des gels de crédits déjà intervenus :

**GELS DE CRÉDITS DE L'AGRÉGAT « POLICE NATIONALE » EN
2004 (1)**

(en millions d'euros)

		Gel	En % de la dotation initiale (2)
34-41	Police nationale. Moyens de fonctionnement	83,72	12,2
34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	12,82	23,9
37-50	Instituts d'étude et autres organismes	1,33	14,9
57-40	Équipement immobilier	8,75	5,9
57-50	Équipement matériel	7,06	48,7
57-60	Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement	3,62	4,3
65-51	Contribution aux dépenses de logement destinés aux fonctionnaires du ministère	5,09	37,1
Total		122,39	12,3

(1) au 2 septembre.

(2) pour la part des crédits comptabilisés dans l'agrégat « Police nationale ».

Source : commission des Finances.

Globalement, les dépenses ordinaires et les crédits de paiement inscrits pour 2004 au sein de l'agrégat « Police nationale » s'élèveront à 5.876,6 millions d'euros, au lieu de 5.764,3 millions d'euros en loi de finances pour 2004 (soit une augmentation de 2,9 % et de 112,3 millions d'euros).

**II.- LA DEUXIEME TRANCHE DE LA REFORME DES CORPS ET CARRIERES
CONCENTRE L'ESSENTIEL DE L'EVOLUTION DES DEPENSES
DE PERSONNEL**

**A.- LE PROTOCOLE DU 17 JUIN 2004 PRODUIRA SES EFFETS JUSQU'EN
2012**

Le protocole d'accord sur la réforme des corps et carrières de la police nationale a été signé le 17 juin dernier. Cinq objectifs sont fixés à la réforme :

– rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités ;

- renforcer les compétences et l’encadrement quotidien ;
- mieux motiver en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière ;
- récupérer du potentiel par une gestion du temps plus rigoureuse ;
- moderniser la gestion des ressources humaines dans l’intérêt du service public et des personnels.

L’essentiel du coût de la réforme des corps et carrières portera sur les gradés et gardiens et a été, à ce stade, estimé à 430 millions d’euros jusqu’en 2012. Le protocole s’applique en effet de 2004 à 2012 ; l’ensemble des mesures financées à ce titre jusqu’en 2007 le sont sur les crédits inscrits en LOPSI.

B.– LES CREATIONS ET TRANSFORMATIONS D’EMPLOIS TEMOIGNENT DE LA MODERNISATION DES STRUCTURES

L’évolution du tableau d’emplois est retracée ci-dessous :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DES CORPS DE LA POLICE NATIONALE

	LFI 2004	Créations	Suppressions	Transformations	Transferts	PLF 2005
PERSONNELS ACTIFS	117.172	500	0		- 1	117.431
Directeurs de service actif	12					12
Chef de service IGPN	1					1
Chefs de service, Inspecteurs généraux	16					16
Directeurs adjoints, sous-directeurs, contrôleurs généraux	83	10		2		95
Commissaires divisionnaires	578					578
Commissaires principaux	697					697
Commissaires	693			- 69	- 1	623
Cdants de police emploi fonctionnel	1.035			30		1.065
Commandants	2.969			- 255		2.714
Capitaines	4.414			- 95		4.319
Lieutenants	6.018			- 491		5.527
Brigadiers-majors	3.710			500		4.210
Brigadiers	17.257			4.232		21.489
Gardiens de la paix	79.677	490		- 4.099		76.068
Agent de police (statut local)	1					1
Sergent (statut local)	1					1
Caporaux (statut local)	4					4
Gardes (statut local)	6					6
PERSONNELS ADMINISTRATIFS	14.785	500	0		- 13	15.334
Corps des attachés	348	40				388
Corps des secrétaires administratifs	1.430	75				1.505
Corps des adjoints administratifs	9.297	202				9.499
Corps des agents administratifs *	1.024			- 1	- 13	1.010
Corps des inspecteurs du service intérieur et du matériel	54	15				69
Corps des agents des services techniques	1.530	40				1.570
Corps police technique et scientifique	988	97		60		1.145

Corps des infirmiers et infirmières	54				54
Corps des médecins	6			2	8
Corps des chargés d'études	2				2
Corps des chargés d'études au SGG	0				0
Corps des documentalistes	1				1
Corps des traducteurs	20				20
Corps des ouvriers professionnels	30	19			49
Corps des professeurs d'éducation physique et sportive	1				1
Ouvriers-cuisiniers	352	6			358
Personnels contractuels divers	977	6		25	1.008
Agents contractuels (berkaniens)	679		- 203		475
Enquêteurs contractuels	17			- 17	0
Adjoins de sécurité	11.701		- 401		11.300

* Dont une mesure de transfert de 13 agents administratifs au profit des CAF

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

La répartition des personnels en place au 1^{er} juin 2004 était la suivante :

**SITUATION DES EFFECTIFS RÉELS DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE
PAR CORPS ET PAR DIRECTION**

	Hauts fonctionnaires	Commissaires	Officiers	Gradés et Gardiens	<i>Sous-total actifs</i>	Personnels administratifs	Adjoins de sécurité	Total
Sécurité publique	12	641	5.603	57.462	63.718	5.716	8.224	77.658
Renseignements généraux	6	181	1.251	920	2.358	783	22	3.163
Police aux frontières (*)	5	69	603	5.428	6.105	404	700	7.209
Compagnies républicaines de sécurité	2	31	415	12.745	13.193	1.470	432	15.095
Police judiciaire	7	200	1.770	1.128	3.105	1.571	13	4.689
DST	6	83	639	536	1.264	268	14	1.546
Direction de l'administration de la police nationale	2	15	78	107	202	1.687	2	1.891
Direction de la formation de la police nationale	4	70	358	1.466	1.898	1.157	122	3.177
Inspection générale	22	38	21	3	84	13		97
Service de coopération technique internationale	2	88	113	36	239	30		269
Service de protection des hautes personnalités	2	11	112	375	500	25		525
Divers	9	104	372	1.432	1.917	1.019	50	2.986
Préfecture de police	21	213	2.448	15.854	18.536	1.229	403	20.168
Élèves		152	946	5.927	7.025		585	7.610
Total	100	1.896	14.729	103.419	120.144	15.372	10.567	146.083

(*) Les effectifs de la PAF ont diminué suite au transfert le 10 septembre 2003 d'une partie de l'activité de la Brigade des chemins de fer à la préfecture de police.

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

– *L'évolution des adjoints de sécurité*

L'évolution récente du nombre d'**adjoints de sécurité** et du coût budgétaire de ces personnels est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU COÛT BUDGÉTAIRE DES ADJOINTS DE SÉCURITÉ (ADS)

(en millions d'euros)

	Effectifs au 31 décembre	Effectifs budgétaires	Nombre d'ADS recrutés	Nombre d'ADS sortants	Dotation budgétaire
2001	15.761	20.000	4.402	4.590	37,31
2002	13.001	20.000	2.823	5.583 dont 112 fins de contrat	37,31
2003	11.643	13.500	3.561	4.919 dont 614 fins de contrat	37,31
2004 (en août)	10.584	11.300	1.523	2.582 dont 610 fins de contrat	37,31

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

D'ici la fin de l'année 2004, afin d'atteindre un effectif optimum (proche de 11 300), il est prévu d'incorporer en école environ 1 656 nouveaux adjoints de sécurité, pour un nombre de départs prévisibles proche de 950 agents.

1.– **Le rééquilibrage de la pyramide des grades de la police**

Le programme pluriannuel de repyramidage des emplois et de remplacement des personnels actifs affectés à des tâches non opérationnelles par des personnels administratifs doit renforcer l'efficacité opérationnelle de la police nationale. De telles perspectives avaient déjà été tracées par la LOPS de 1995, sans être mises en œuvre.

Au titre de la troisième tranche de la LOPSI qui prévoit sur 5 ans la création de 6.500 emplois (dont 4.500 emplois de personnels actifs), il est ainsi prévu en 2005 la **création nette de 490 gardiens de la paix et de 10 contrôleurs généraux**, pour un coût d 4,61 millions d'euros.

Les **500 emplois supplémentaires du cadre administratif, technique et scientifique**, dont la création représente un coût de 3,31 millions d'euros, sont ventilés de la façon suivante : 20 ingénieurs de la police technique et scientifique (PTS), 38 techniciens de la PTS, 39 agents spécialisés de la PTS, 75 secrétaires administratifs, 202 adjoints administratifs, 15 inspecteurs de services intérieur et du matériel, 40 agents des services techniques, 40 attachés, 19 ouvriers professionnels, 6 agents contractuels de haut niveau et 6 ouvriers cuisiniers.

Le coût total de ces créations d'emplois représente 9,91 millions d'euros en raison de leur prise d'effet au 1^{er} octobre 2005, hormis celles concernant les contrôleurs généraux appliquées au 1^{er} janvier 2005.

Parallèlement se poursuivent **la déflation des corps et les transformations corrélatives d'emplois**. Une première mesure de déflation des corps des actifs compensée nombre pour nombre prévoit la suppression de 677 emplois (600 officiers, 60 commissaires et 17 enquêteurs contractuels) compensée par la création de 647 emplois de gardiens de la paix et 30 commandants échelon fonctionnel. À terme, en 2012, l'objectif est de réduire l'effectif budgétaire des commissaires de 2.030 à 1.600.

Une deuxième mesure de déflation du corps des officiers également équilibrée en nombre d'emplois prévoit une suppression de 240 emplois de lieutenants compensée par la création de 240 emplois de personnel administratifs, techniques et scientifiques divers. Dans ce cadre, les emplois créés se répartissent entre les agrégats 11 « Administration territoriale », 13 « Police nationale » et 31 « Administration générale ». L'effectif des officiers doit passer de 15.000 à 9.000 en 2012. **La nouvelle pyramide des grades retrouvera ainsi un profil plus satisfaisant**, avec une base et un tronc plus larges et un sommet plus effilé, soit l'évolution inverse de celle de la gendarmerie, qui pâtissait des défauts inverses avec un nombre d'officiers insuffisant.

Une dernière mesure concerne la transformation de 14 emplois de gardiens de la paix en 8 emplois de pilote d'hélicoptère et 6 emplois de mécaniciens navigants hélicoptère.

De ce fait, la libération d'un certain nombre de postes a pour but de permettre la **montée en puissance du corps des gradés et gardiens** qui passera de 100.644 actuellement à 108.000 en 2012. Au sein de ce corps, un nouveau grade appelé brigadier dans la prolongation de celui de gardien de la paix est créé au 1^{er} octobre 2004. Il est également prévu que le nombre de brigadiers-chefs se stabilise tandis que le nombre de brigadiers majors doit doubler pour atteindre 7.500 en 2012. Le corps des gradés et gardiens fait ainsi l'objet d'une mesure de repyramidage avec la transformation de 500 emplois de gardiens en 500 emplois de brigadiers-majors, pour un montant de 9,66 millions d'euros. Suite à la création du nouveau grade, **4.232 emplois de gardiens de la paix seront requalifiés en 4.232 emplois de brigadiers**. Par ailleurs, 17 emplois d'enquêteurs contractuels seront remplacés par 17 emplois de gardiens de la paix, pour un montant de 260.000 euros.

Enfin, le corps de commandement et d'encadrement est lui aussi transformé avec la création de 30 emplois de commandant emploi fonctionnel dont le coût s'élève à 840.000 euros.

En outre, le protocole d'accord prévoit le **renforcement des corps de soutien opérationnel** dont l'effectif doit atteindre 18.000 en 2012, avec notamment des créations de postes administratifs, techniques et de personnels médico-sociaux, ainsi que de techniciens de la police technique et scientifique, en vue de leur affectation dans les services d'identité judiciaire et de PTS. Il est également prévu la création d'une filière informatique.

2.- La régularisation des agents au statut précaire

Une mesure de suppression de 35 emplois d'agents contractuels relevant de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, agents dits « berkaniens » en référence à une jurisprudence du Tribunal des conflits ⁽¹⁾, est programmée avec le transfert des crédits correspondants, soit 220.000 euros, sur les lignes de fonctionnement de la police nationale (chapitre 34-41). En effet, les 754 emplois « berkaniens » obtenus en loi de finances initiale pour 2002 n'ont pas vocation à être pérennisés : les fonctions de nettoyage exercées par ces personnels seront externalisées au fur et à mesure des sorties du dispositif (retraites, démissions, licenciements). Cette mesure de suppression n'est que la consolidation de départs intervenus en gestion de 2001 à 2004.

Par ailleurs, la création de 69 attachés d'administration centrale à la Préfecture de police est gagée par la suppression de 168 emplois « berkaniens » et dans le cadre du transfert de la gestion des prestations sociales aux caisses d'allocations familiales, il est prévu de transférer 13 emplois, à coût nul, d'agents administratifs.

Enfin, un emploi de commissaire est transféré au secrétariat général de la défense nationale.

C.- LES REVALORISATIONS INDICIAIRES MODERNISENT LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.- Des provisions indiciaires d'ampleur

De nouvelles provisions indiciaires nécessaires à la mise en œuvre du protocole relatif aux corps et carrières sont prévues : 10,96 millions d'euros pour les gradés et gardiens (l'objectif, en 2005, étant la revalorisation des indices sommitaux des grades de brigadier de police et de brigadier-chef de police, un échelon exceptionnel de brigadier-major devant être créé au 1^{er} juillet 2005), 2,47 millions d'euros pour les officiers et 82.000 euros pour les contrôleurs et inspecteurs généraux.

(1) Arrêt du 25 mars 1996. Le jugement de première instance opposait devant le Conseil de prud'hommes de Lyon M. Berkani au CROUS de Lyon-Saint-Etienne. Aux termes de cet arrêt, les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi. Il en est ainsi de l'aide de cuisine au service d'un Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires (CROUS).

S'agissant des personnels administratifs, techniques et scientifiques, il est proposé de fixer en 2005 l'enveloppe indemnitaire à 3,5 millions d'euros. 3,73 millions d'euros y avaient été consacrés en 2004. L'année 2004 a permis l'alignement de l'ensemble des taux des grades des personnels administratifs de la police nationale avec ceux du cadre national des préfectures. Il s'agit, en 2005, de maintenir cet équilibre.

La mesure de revalorisation indemnitaire pour les fonctionnaires actifs de police prévue en 2005 consistera en l'attribution de la qualification d'officier de police judiciaire à 3.000 gardiens de la paix, à compter du 1^{er} juillet 2005, entraînant le versement d'une indemnité spécifique dont le montant individuel est de 600 euros par an. Cette mesure est destinée à renforcer les capacités d'investigation de ce corps compte tenu, d'une part, des objectifs assignés par le ministre en termes d'activité judiciaire, et d'autre part, de la baisse du nombre d'OPJ officiers de police du fait de la déflation des corps. S'y ajoute un souci de professionnalisation des agents, dont le niveau de recrutement s'élève notablement.

Le tableau suivant résume les différentes revalorisations prévues pour 2005 :

REVALORISATIONS INDEMNITAIRES DANS LA POLICE NATIONALE EN 2005

(en milliers d'euros)

	2005	Extension 2004 en année pleine
Gradés et gardiens	10.960	17.480
Officiers	2.470	3.192
Contrôleurs et inspecteurs généraux	82	644
Administratifs, techniques et scientifiques	3.500	—
<i>dont PTS</i>	<i>111</i>	—
<i>dont Médecins de la police nationale</i>	<i>57</i>	—
Total	17.012	21.316

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

La mesure proposée en 2005 en faveur des gradés et gardiens consiste à revaloriser le premier échelon de brigadier major de l'indice 479 à l'indice 483, à revaloriser les premier et dernier échelons de brigadier chef (indices 405-470 au lieu de 390-464 en 2004), et à revaloriser le bornage de brigadier qui passe des indices 314-437 aux indices 328-448.

Au total pour 2005, une enveloppe de 3,5 millions d'euros a été obtenue au titre de la revalorisation indemnitaire des personnels administratifs et une enveloppe de 13,62 millions d'euros au titre de la revalorisation indiciaire des personnels actifs tous grades confondus, (hors extension en année pleine des mesures de revalorisation acquises au PLF 2004).

Au surplus sont prévus 5 millions d'euros supplémentaires au titre de la prime de résultats exceptionnels pour l'ensemble des personnels de la police.

2.- La prime pour résultats exceptionnels, levier de la réforme de l'État

Les mesures prises en faveur du renforcement de la motivation des agents et de la récupération du potentiel de temps de travail sont poursuivies : 5 millions d'euros supplémentaires sont demandés au projet de loi de finances pour 2005 au titre la prime de résultats exceptionnels, 5 millions d'euros ayant déjà été obtenus pour 2004.

Le dispositif de la prime de résultats exceptionnels vise à encourager l'engagement et la motivation des fonctionnaires de police et à favoriser une réelle démarche par objectif avec à la clé la reconnaissance financière de l'efficacité collective d'une équipe ou d'un service. Ainsi cette prime pourra être allouée aussi bien à des fonctionnaires actifs qu'administratifs.

Ainsi que l'a précisé le ministre de l'Intérieur au cours de son audition devant la commission, **le ministère est pionnier** en matière de prime au résultat. Celle-ci comprend **trois volets : primes collectives, primes individuelles et primes pour événements exceptionnels**. La prime collective se doit d'avoir un effet visible. 7.000 agents seront concernés, tous corps confondus. Seront primées dix directions départementales de la sécurité publique, une direction de la préfecture de police de Paris, cinq compagnies républicaines de sécurité et trois brigades mobiles, pour un montant de 400 euros par agent, sur le fondement d'indicateurs d'activité et de résultats. Le volet individuel concernera 6 500 fonctionnaires pour des montants variant de 100 à 500 euros par agent. Quant à la prime pour événement exceptionnel, elle sera versée, à raison de 100 euros par agent, aux personnels mobilisés à l'occasion du 60^e anniversaire du Débarquement.

3.- Une nouvelle sous-direction de l'action sociale de la police nationale

Une sous-direction de l'action sociale pour les personnels relevant de la direction générale de police nationale est en cours de création, à côté de la sous-direction de l'action sociale actuelle pour l'ensemble des autres agents du ministère de l'intérieur.

Les prestations individuelles relèveront de chaque sous-direction en fonction des catégories de personnels concernées. Les offres de services collectifs faites à tous les agents du ministère sont réparties par blocs de compétence : la restauration et les loisirs relèvent de la sous-direction relevant du secrétariat général, le logement et l'accueil de la petite enfance de celle compétente pour la police.

– La sous-direction de l'action sociale relevant du secrétariat général

Pour 2005, la reconduction des crédits de 2004 a été demandée. Néanmoins, plusieurs mesures nouvelles ont été obtenues qui concernent : la revalorisation des taux de certaines prestations d'action sociale interministérielles (113.000 euros), l'aide à la restauration (500.000 euros) et l'aide à l'équipement des espaces sociaux de restauration (150.000 euros). Par ailleurs, le transfert de 500.000 euros du chapitre 33-92, article 80 vers le chapitre 34-01, article 70 a été obtenu de façon à permettre aux trois réseaux gérés par cette sous-direction de disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

– La sous-direction de l'action sociale relevant de la direction générale de la police nationale

En 2005 serait créé un article 60 « Actions sociales gérées par la sous-direction de l'action sociale de la police nationale » au sein du chapitre 33-92 « Autres dépenses d'action sociale ». Les mesures de transfert interne portent sur un montant de 5,44 millions d'euros, calculé en s'appuyant sur la proportion des crédits consommés au profit des agents relevant de la direction générale de la police nationale au cours des années 2002 et 2003. Par ailleurs, la sous-direction de l'action sociale police a obtenu un montant de 650.000 euros en mesures nouvelles : 150.000 euros d'aide au logement et 500.000 euros d'aide à la petite enfance.

La réforme des corps et carrières, outil de la réforme de l'État à l'échelle du ministère de l'Intérieur est un ambitieux redéploiement de longue haleine que l'administration a su négocier de façon à recueillir l'accord de la quasi-totalité des syndicats, ce que votre Rapporteur spécial tient à saluer.

D.– LES DÉPARTS EN RETRAITE ANTICIPÉE AMORCENT UN REFLUX

Sujet de préoccupation pour votre Rapporteur spécial, le nombre de départs anticipés à la retraite qui allait croissant au sein des services de police aurait tout récemment, notamment sous l'effet de la réforme des retraites issue de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, commencé à refluer. L'évolution depuis 2001 de ces départs est retracée dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES DÉPARTS A LA RETRAITE DES PERSONNELS ACTIFS DE
LA POLICE NATIONALE**

Corps	Retraites	2001	2002	2003	2004
Commissaires	Normales	53	52	74	100
	Anticipées	41	48	37	29
	Total	94	100	111	129
	Âge moyen des anticipés	54 ans 4 mois	54 ans 4 mois	54 ans 5 mois	54 ans 6 mois
Officiers	Normales	344	394	429	398
	Anticipées	528	475	514	522
	Total	872	869	943	920
	Âge moyen des anticipés	52 ans 6 mois	52 ans 7 mois	51 ans 8 mois	51 ans 9 mois
Gradés et gardiens	Normales	1.198	1.284	1.265	969
	Anticipées	2.760	2.532	3.074	2.518
	Total	3.958	3.816	4.339	3.487
	Âge moyen des anticipés	52 ans 1 mois	52 ans 2 mois	51 ans 4 mois	51 ans 6 mois
Total actifs	Normales	1.595	1.730	1.768	1.467
	Anticipées	3.329	3.055	3.625	3.069
	Total	4.924	4.785	5.393	4.536
	Âge moyen des anticipés	52 ans 2 mois	52 ans 3 mois	51 ans 5 mois	51 ans 7 mois

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

En complément de mesures très satisfaisantes destinées à revaloriser de façon pertinente car ciblée la condition de personnels, le budget pour 2005 consolide et accentue l'effort accompli en moyens de fonctionnement et d'équipement, nonobstant les effets de la régulation budgétaire.

**III.- DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT CONSOLIDES, DES MOYENS
D'EQUIPEMENT EN FORTE HAUSSE**

**A.- LE FONCTIONNEMENT COURANT BENEFICIE DE MOYENS
NOUVEAUX, LES RADARS SONT TRANSFERES A L'EQUIPEMENT**

Les crédits demandés pour 2005 sur le **chapitre 34-41 – Police nationale. Moyens de fonctionnement** s'élèvent à 609,6 millions d'euros, et hors mesures de transfert internes destinées à expérimenter la LOLF, à 718,6 millions d'euros. Hormis une mesure d'ajustement de 76,6 millions d'euros décrite dans le « bleu » comme un « retour au socle des crédits de fonctionnement alloués en 2004 pour la mise en œuvre de la LOPSI », la mesure nouvelle inscrite à l'article 91 s'élève à 105,35 millions d'euros ainsi répartis :

– 39,18 millions d’euros pour la consolidation des budgets de fonctionnement courant des services de police, dont 24,08 millions d’euros au titre des nouvelles surfaces prises à bail, de la revalorisation des baux et des nouveaux services et 15,1 millions d’euros au titre de la mise à niveau entre les services territoriaux ;

– 36 millions d’euros pour les programme d’équipement centraux de la LOPSI, dont 15,5 millions d’euros pour le programme d’équipement en pistolets SIG SAUER SP2002, 14,5 millions d’euros pour le programme de renouvellement de la tenue de service, 3,5 millions d’euros pour les gilets pare-balles et 2,5 millions d’euros pour d’autres programmes (casques moto, multiplexage TESA et lutte contre le terrorisme) ;

– 16 millions d’euros pour les reconduites à la frontière ;

– 14,17 millions d’euros pour des mesures nouvelles prises dans le cadre de la LOPSI, dont 6,5 millions d’euros pour le Fichier national automatisé des empreintes génétiques, 4 millions d’euros pour la modernisation de la Direction de la surveillance du territoire (acquisition de technologies liées à la lutte contre le terrorisme) et 3,67 millions d’euros pour des mesures diverses (frais de réquisitions de médecins pour les personnes en état d’ébriété, revalorisation des loyers de la préfecture de police de Paris notamment).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, les crédits anciennement inscrits au **chapitre 34-42 – Police nationale. Sécurité routière** pour financer l’acquisition et l’installation de radars automatiques seront transférés en 2005 sur le budget de l’Équipement. Ce ministère recevra 84 millions d’euros à ce titre. Ils représentaient 30 millions d’euros en loi de finances pour 2004, augmentés de 48 millions d’euros par transfert de l’Équipement en juillet dernier.

**« L’ARGENT DES RADARS » : RADARS ET AMENDES FORFAITAIRES
DE LA POLICE DE LA CIRCULATION**

« Combien ça coûte ? »

À ce jour, la mise en place des 450 premiers radars automatisés fixes ou mobiles et du système central, au titre des deux marchés de 100 puis de 900 radars, a représenté 91,05 millions d’euros d’engagements en 2003 et 2004.

Cela implique notamment :

– le marché ATOS de 1.000 radars (700 fixes, 300 mobiles). Un premier bon de commande de 19,18 millions d’euros a été signé en juin 2004, pour l’acquisition de 15 radars, ainsi que le versement des avances forfaitaires à hauteur de 4,57 millions d’euros ;

– un marché SAGEM de 70 radars fixes. Un bon de commande a été passé à hauteur de 725.000 euros pour l’acquisition de 8 radars (marché soldé) ;

– un marché SAGEM de 15 radars automatisés à hauteur de 1,1 million d’euros ;

– l’assistance à maîtrise d’ouvrage juridique et technique pour un montant total de 2,4 millions d’euros (en cours).

La montée en puissance du dispositif se poursuivra à l'occasion du collectif de fin d'année ; un montant de l'ordre de 70 à 100 millions d'euros est envisagé. Elle se poursuivra également dans les lois de finances pour 2005 et 2006, sur le budget de l'Équipement. Au terme de cette montée en puissance, la dépense globale supportée par le budget de l'État pour équiper la police et la gendarmerie en radars pourrait être supérieure à 200 millions d'euros.

« Combien ça rapporte ? »

Le produit des amendes correspondantes est évalué à 109,5 millions d'euros pour 2004, dont 78 millions d'euros encaissés au 30 septembre. Sur la base d'un nombre moyen de 80 à 100 infractions par radar et par jour, les prévisions de recettes pour la seule année 2005 s'établissent à 271 millions d'euros, et pour 2006, c'est-à-dire en régime de croisière, à 375 millions d'euros par an.

Il ressort de ces éléments que les recettes devraient en fait excéder largement le coût de l'investissement initial.

« Où va l'argent ? »

Le produit des amendes liées aux radars est inclus dans le produit global des amendes forfaitaires de la police de la circulation, évalué à 750 millions d'euros pour 2005, en hausse de 25 % par rapport à 2004 (évaluations initiales de 510 millions d'euros, réévaluées à 600 millions d'euros). La contrepartie en prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales est fixée à 560 millions d'euros pour 2005, contre 500 millions d'euros en 2004.

Selon l'article 9 de la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, le produit spécifique des amendes liées au déploiement des nouveaux radars est versé, de 2004 à 2006, au budget général.

Au cours de son audition devant les commissions des Finances et des Lois, le ministre de l'Intérieur a précisé, d'une part, que le souci d'épargner des vies humaines était premier dans le déploiement des radars automatiques, et d'autre part, que ce déploiement était neutre pour le budget de l'État.

Votre Rapporteur spécial considère que trois principes doivent régir l'utilisation de l'argent que rapportent les radars :

1.— « les radars doivent payer les radars », ce principe s'appliquant dès aujourd'hui ;

2.— l'idée selon laquelle les forces de police de la circulation, qui peuvent être considérées comme les prescripteurs des amendes et donc des recettes, seraient financièrement intéressées à leur augmentation, doit absolument être écartée. Il faut tordre le cou à toute rumeur laissant penser que les services de police et de gendarmerie sont de quelque façon que ce soit bénéficiaires de l'argent des radars ;

3.— **le solde net du produit des amendes**, après paiement des radars et de leur fonctionnement, **doit bénéficier directement à la sécurité routière**, par exemple à des campagnes d'information, ou aux maîtres d'ouvrage des routes. Votre Rapporteur spécial suggère en outre qu'une partie de cette somme puisse bénéficier aux victimes de la route, notamment au travers du financement des services d'urgence, des centres de secours ou de rééducation fonctionnelle.

Cette utilisation de l'argent des radars, dans la mesure où elle est connue et claire, représente la meilleure manière de convaincre les automobilistes du bien-fondé et de l'efficacité de ce grand chantier présidentiel qu'est l'amélioration de la sécurité routière.

La **participation de l'État aux dépenses de la Préfecture de police de Paris (chapitre 36-51)** sera, s'agissant des services de police, en hausse de 5,7 % pour s'établir à 11,36 millions d'euros, sous l'effet de la hausse des cotisations sociales mises à la charge de l'État. Les dépenses en question se répartissent entre la contribution aux charges immobilières des immeubles de la ville de Paris occupés en partie par les services de police étatisés (article 10), le laboratoire central de la préfecture de police au titre de la subvention pour l'étude de la pollution de l'air dans Paris (article 20), le financement des dépenses de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police (article 40) et la police scientifique (article 50).

Parmi les écoles et instituts d'études (**chapitre 37-50**), l'École nationale supérieure de police conservera en 2005 sa dotation de 1,82 million d'euros, tandis que celle de l'**Institut national des hautes études de sécurité** augmentera de 9,1 % pour atteindre 4,45 millions d'euros, la mesure nouvelle de 372.700 euros devant permettre la réalisation d'une « enquête de victimation » et de plusieurs enquêtes d'opinion mensuelles sur le sentiment d'insécurité, dans le cadre de l'Observatoire national de la délinquance, partie intégrante de l'institut.

Le **chapitre 34-82 – Dépenses d'informatique et de télématique** sera doté, s'agissant de la police nationale, de 62,84 millions d'euros en 2005 en hausse de 17,1 % par rapport à 2004. La hausse de ces crédits porte essentiellement sur le maintien à niveau de l'existant (12,1 millions d'euros supplémentaires), les 8,1 millions d'euros de mesures nouvelles étant consacrées en quasi-totalité (7 millions d'euros) aux mesures d'accompagnement liées au déploiement d'ACROPOL, pour le financement de liaisons louées. Le tableau suivant décrit les évolutions sensibles des crédits de la police inscrits sur ce chapitre :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE 34-82
Dépenses d'informatique et de télématique

(en millions d'euros)

Articles du chapitre 34-82	Dotations 2004	Services votés PLF 2005	Mesures nouvelles 2005	Total PLF 2005	Évolution 2004 / 2005
51–Informatique	25,18	18,12	8,12	26,24	4,2 %
52–systèmes d'information et de communication	21,98	16,75		16,75	– 23,8 %
53–Autocommutateurs	4,7	4,49		4,49	– 4,5 %
54–système Schengen	0,5	1,91		1,91	282 %
55–Points hauts et ACROPOL	1,3	13,46		13,46	935 %
Total	53,65	54,72	8,12	62,84	17,1 %

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

ACROPOL représente également le principal programme d'équipement en cours à la police nationale.

B.— LES MOYENS D'EQUIPEMENT DEVRONT ECHAPPER A LA REGULATION BUDGETAIRE

1.— L'équipement matériel demeure dominé par ACROPOL

S'agissant des crédits consacrés au **programme ACROPOL** lui-même, les crédits demandés au **chapitre 57-60, article 46** s'élèvent à 63,74 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement, en hausse de 5,4 % par rapport à 2004. Compte tenu des opérations déjà engagées, au total, l'investissement 2005 représentera un montant de 77,14 millions d'euros en autorisations de programme et de 73,25 millions d'euros en crédits de paiement. Il convient d'y ajouter les 8 millions d'euros en autorisations de programme (+ 33 % par rapport à 2004) et les 950.000 euros en crédits de paiement (moins du tiers de la dotation de 2004) inscrits au **chapitre 67-50, article 10** au titre de la participation de l'État au financement d'**ACROPOL souterrain**. La phase de généralisation de la couverture à l'ensemble des stations de métro et de RER qui débutera en 2005 et devait s'achever en 2007 verra son terme nécessairement éloigné, du fait d'une insuffisance de dotations en crédits de paiement.

Les programmes autres qu'ACROPOL (**chapitre 57-60, article 45**) seront dotés de 45,9 millions d'euros en autorisations de programme, en hausse de près de 20 % par rapport à l'an dernier) et de 43 millions d'euros en crédits de paiement (+ 80 %). Cette dotation doit permettre de réaliser des opérations prévues dans le cadre de la LOPSI, comme la modernisation des centres d'information et de commandement de la police, le programme CORSICA (commutateur radio numérique, rendu nécessaire par le déploiement d'ACROPOL et celui des CIC police, la poursuite de l'urbanisation du système d'information de la sécurité intérieure et la mise en œuvre du projet de police opérationnelle qu'est le fichier d'analyse des empreintes digitales (FAED).

2.— L'équipement immobilier souffre d'une consommation erratique des crédits

En matière d'**équipement immobilier**, les crédits du **chapitre 57-40, article 11** baisseront de 4 % en autorisations de programme pour s'établir à 160,25 millions d'euros mais augmenteront de 9,3 % en crédits de paiement, à 162,5 millions d'euros.

Le tableau des dotations et des réalisations est le suivant :

INVESTISSEMENT IMMOBILIER DE LA POLICE NATIONALE

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (1)
Loi de finances initiale	106,7	166,7	167	167
AP – dotation Programme européen commun	146,8	153,1	225,1	Projet PEC 160,25
AP – crédits engagés	146,5	126,6	167	
CP loi de finances initiale	63,3	129,3	148,7	148
CP – dotation Programme européen commun	134,9	141,6	152,4	Projet PEC 164
CP – crédits consommés	128,3	141	143,7	
Nombre de m ² livrés (constructions + réhabilitations lourdes)	45.077	87.527	72.696	70.579
Nombre de m² mis en chantier	57.987	43.572	73.606	106.908

(1) prévisions

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

Le **programme des grands projets immobiliers** a pour objectif de construire dans les grandes métropoles des hôtels de police modernes et fonctionnels permettant de regrouper les services opérationnels de police (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux, police aux frontières et surveillance du territoire) souvent éparpillés sur différentes implantations locales.

Six grands projets ont été ainsi arrêtés pour un montant total fixé initialement à 152 millions d'euros que la LOPSI porte à 200 millions d'euros :

LES GRANDS PROJETS IMMOBILIERS DE LA POLICE

Opération	Superficie	Nombre de fonctionnaires concernés	Coût global de l'opération (en millions d'euros)	Date de livraison
Montpellier	11.217 m ²	834	26,12	livré en juin 2003
Bordeaux	21.222 m ²	1.089	40,62	livré en septembre 2003
Bobigny	10.327 m ²	486	30,92	livré en décembre 2003
Lyon	17.028 m ²	728	36,35	livrable en mars 2007
Lille	22.236 m ²	1.720	52,5	livrable en septembre 2007
Nantes	15.556 m ²	898	29,3	livrable en juin 2008
Total	97.586 m²	5.755	215,81	

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

Compte tenu de l'évolution des prix et des modifications de programmes indispensables sur les trois derniers projets en cours de mises en chantier, le coût global de ces six hôtels de police devrait approcher 216 millions d'euros. En fin de gestion 2003, les dépenses observées s'élevaient à 101,6 millions d'euros. Elles devraient être de l'ordre de 105 millions d'euros en fin d'exercice 2004.

Ce ralentissement dans l'exécution du programme s'explique par le non-démarrage du chantier de construction de Nantes prévu mi-2004, pour cause d'annulation du permis de construire. Le déroulement des projets de Lyon et Lille se fait conformément aux prévisions. À ces projets, il est utile d'ajouter l'hôtel de police de Strasbourg (15.700 m² et 1.087 fonctionnaires concernés), livré en mars 2002, dont la solution de construction retenue en maîtrise d'ouvrage privée puis bail de location a permis d'expérimenter une des dispositions de la LOPSI (article 3.II.1°, *cf. supra* chapitre I).

Quant aux **subventions d'investissement pour la construction de logements destinés aux policiers (chapitre 65-51, article 10)**, elles seront portées en 2005 à 17,2 millions d'euros en autorisations de programme (+ 30 %) et à 17,72 millions d'euros en crédits de paiement (+ 29 %). Après plusieurs années de dotations insuffisantes – un contexte aggravé par l'application de la régulation budgétaire –, la priorité est à l'optimisation du parc (11.000 logements aujourd'hui contre 12.000 en 2003) et surtout à la fidélisation des fonctionnaires en Ile-de-France. En particulier, des dispositions visant à **développer l'aide à l'accession à la propriété** marqueront un tournant dans la politique de logement. Est prévue une expérimentation sur une année de la mise en œuvre d'un dispositif de prêts bonifiés pour les personnels du ministère. 1 million d'euros sera consacré à cette expérimentation en 2005. Votre Rapporteur spécial est convaincu du bien-fondé de cette initiative et a été conforté dans cette idée par les auditions des syndicats de policiers qu'il a menées.

IV.– LA POLICE AUX FRONTIÈRES AU SERVICE DE LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION IRREGULIERE

A.– LE DEPLACEMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL A ROISSY

Votre Rapporteur spécial s'est rendu le 8 juin dernier à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle pour y rencontrer les personnels de la police aux frontières (PAF). Il a pu à cette occasion mesurer, dans un contexte législatif et réglementaire devenu plus favorable, l'efficacité de ces services placés sous l'autorité du contrôleur général Jean-Yves TOPIN, directeur de la PAF pour Roissy et Le Bourget, mais aussi les conditions difficiles dans lesquelles ils accomplissent une mission essentielle à la sécurité de notre territoire ainsi qu'au respect de la légalité dans les transports internationaux. Cette mission recouvre à la fois le contrôle transfrontière, la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi illégal des étrangers, la lutte contre la fraude documentaire et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

La police aux frontières comptait 7.254 agents en août 2004 : 75 appartenant au corps de conception et de direction, 624 au corps de commandement, 5.411 au corps de maîtrise et d'application, 405 personnels administratifs et 739 adjoints de sécurité, cette répartition suivant la tendance générale à la police nationale d'une déflation du haut de la pyramide hiérarchique et d'un renforcement de sa base. Ces personnels sont répartis en un échelon central et 7 directions de zone, 6 directions (dont celles de Roissy-Le Bourget et d'Orly en métropole, plus 4 outre-mer) et 42 directions départementales, elles-mêmes divisées en 67 services.

Roissy c'est d'abord un lieu, un aéroport « modulaire » qui n'a absolument pas été conçu, à la différence de la plupart des autres grands aéroports européens, pour centraliser le transit des passagers internationaux et en faciliter le contrôle. Étiré sur 7 kilomètres et composé de 2 terminaux principaux pour les voyageurs, ce site réduit mathématiquement la productivité horaire des personnels.

Roissy c'est également un bassin d'emploi local où les pouvoirs publics ont donné mission aux services opérationnels de puiser leurs ressources humaines, ce qui implique parfois de changer l'ordre des priorités en matière de recrutement.

Roissy c'est aussi une zone d'attente, dénommée « ZAPI 2 », dont les locaux offrent toutes les garanties d'hygiène et de confort requises, d'autant que le nombre de personnes hébergées y a fortement décru sur la période récente. En 2003, le seuil de la capacité maximale de la zone d'attente (ramené de 296 à 176 places) pour les étrangers non admis à l'aéroport de Roissy a été franchi le 20 janvier (302 occupants) et n'a cessé de croître jusqu'en mars, où il a atteint un pic de 529 personnes. Il est ensuite resté stable (environ 400). Dès lors, afin d'endiguer le flux des ressortissants des nationalités les plus actives, les moyens mis en œuvre par la direction centrale de la PAF ont notamment, au cours du second trimestre, consisté à organiser des vols spécialement affrétés (5) à destination de l'Afrique, à rétablir le visa de transit aéroportuaire à l'encontre de plusieurs pays sources d'immigration clandestine, à sensibiliser les compagnies aériennes les plus pourvoyeuses de clandestins et à augmenter de près de 40 % les contrôles en porte d'avion. Ces mesures ont abouti à une baisse rapide et sensible du nombre de placements en zone d'attente à Roissy, pour atteindre, sur le deuxième semestre, un chiffre moyen d'occupation de 130 personnes. Lors de la visite de votre Rapporteur spécial, seulement quelque 45 personnes y séjournaient.

C'est dans cette enceinte de la zone d'attente qu'a été aménagée une salle d'audience dont votre Rapporteur spécial a là encore pu constater la qualité. **Un tel constat ne peut qu'inciter à dénoncer avec plus de vigueur l'attitude de certains magistrats et auxiliaires de justice qui préfèrent contraindre les forces de l'ordre à se déplacer en nombre au tribunal de grande instance de Bobigny, territorialement compétent, plutôt que de venir tenir des audiences à Roissy, en un lieu plus sûr et plus pratique, spécialement aménagé à cet effet aux frais du contribuable.**

B.- LES TENDANCES GENERALES DE L'ACTIVITE DE LA PAF EN 2003 LAISSENT ENTREVOIR UN REFLUX DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIERE

1.- Une baisse relative de la pression migratoire est observée en métropole

L'évolution entre 2002 et 2003 montre un solde négatif tant en matière de non-admissions, de mesures de réadmissions que de placements en zone d'attente. Il est à noter que l'outre-mer inverse cette tendance puisque le nombre de non-admissions y a progressé de 116,9 %, une progression imputable au seul département de la Guyane où s'est ouvert un axe de communication avec le Brésil et où la hausse atteint 166 %.

2.- Les résultats obtenus par la PAF en matière de lutte contre l'immigration illégale, notamment contre l'immigration organisée, sont positifs

Si les résultats annuels montrent en 2003 une faible diminution des interpellations d'étrangers en situation irrégulière (- 2,2%), les résultats obtenus en matière de lutte contre les filières d'immigration irrégulière (1.393 aidants interpellés en 2003) et contre le travail illégal (1.291 employeurs appréhendés contre 1.126 en 2002) affichent une progression respective de 12,25 % et de 14,65 %.

3.- Les éloignements effectifs d'étrangers augmentent

Au total, les services de la PAF ont éloigné en 2003 17,02 % étrangers en situation irrégulière de plus que l'année précédente, conformément à la priorité édictée par le ministère. Cette progression est le fruit de l'activité combinée en la matière des services de métropole (+ 16,14 %) et d'outre-mer (+ 18 %).

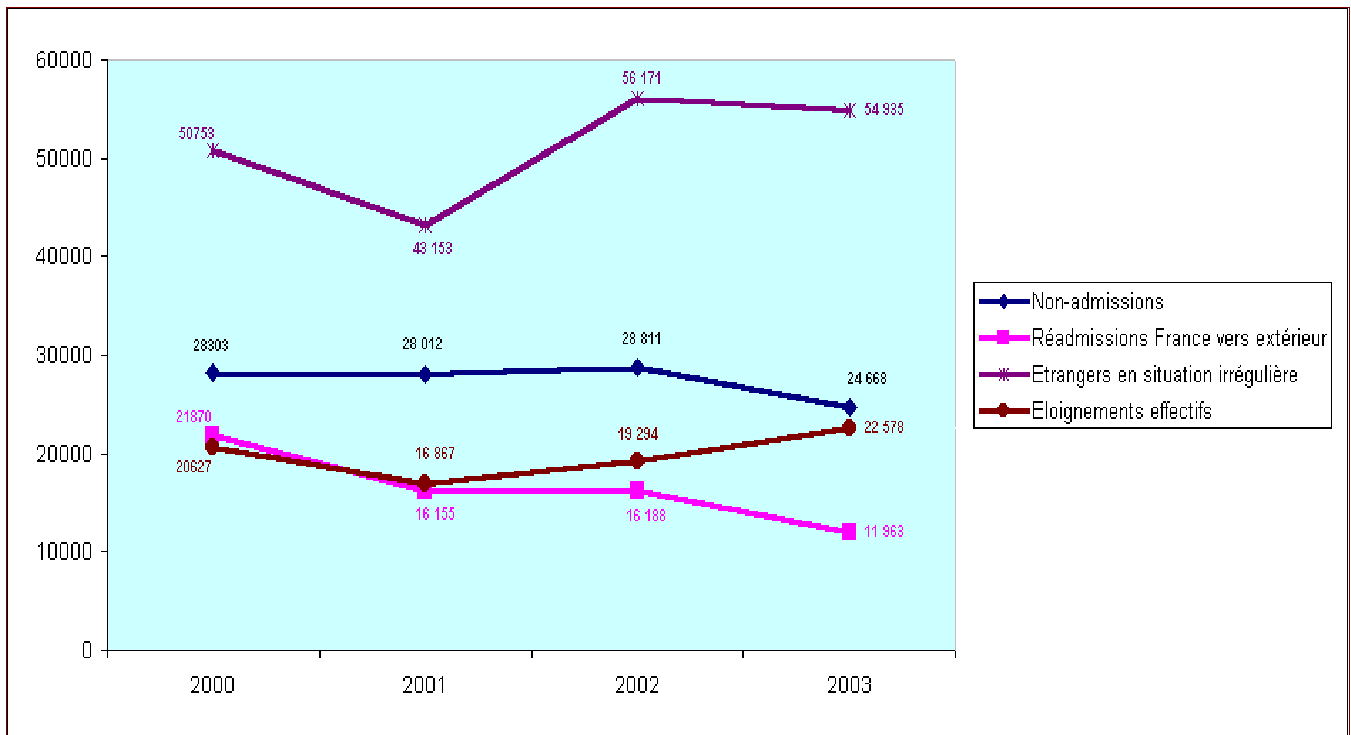
Le tableau et le graphique suivants reprennent ces statistiques et les replacent dans une perspective de moyen terme :

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITE DE LA POLICE AUX FRONTIERES

	2000	2001	2002	2003	Évolution 2002/2003 en %	2004 (1 ^{er} semestre)	Évolution 1 ^{er} semestre 2003/2004 en %
Non-admissions	28.303	28.012	28.811	24.668	-14,38	10.602	-25,8
Réadmissions France vers extérieur	21.870	16.155	16.188	11.963	-26,10	5.889	1,06
Clandestins maritimes	758	1.554	621	516	-16,91	235	32,02
Placement en zone d'attente	11.748	23.235	21.066	17.442	-17,20	7.941	-19,39
Étrangers en situation irrégulière	50.753	43.153	56.171	54.935	-2,2	28.316	5,92
Aidants à l'immigration	1.434	1.087	1.241	1.393	12,25	936	76,94
Éloignements effectifs	20.627	16.867	19.294	22.578	17,02	15.683	69,22
Porteurs de faux	11.180	12.269	13.952	11.898	-14,72	5.826	2,52
Employeurs (travail illégal)	1.438	1.274	1.126	1.291	14,65	604	6,71
Salariés (travail illégal)	3.936	2.126	1.795	1.827	1,78	661	-23,58

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

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITE DE LA POLICE AUX FRONTIERES



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

Ainsi qu'on l'a constaté à Roissy, la diminution du nombre de personnes hébergées en zone d'attente tient notamment à la réinstauration des visas de transit aéroportuaire.

4.- Les visas de transit aéroportuaire font la preuve de leur efficacité

Les visas de transit aéroportuaires sont délivrés par les postes diplomatiques et consulaires. Ils sont obligatoires pour un certain nombre de pays africains, pour l'Afghanistan, l'Albanie, Haïti, l'Inde, l'Irak, l'Iran, le Pakistan, et pour les Palestiniens titulaires d'un document de voyage spécifique délivré par l'Égypte, le Liban ou la Syrie. Certains pays sont soumis à cette procédure par tous les États partie aux Accords de Schengen.

Ce visa est exigible des voyageurs porteurs d'un passeport ordinaire qui transitent dans un aéroport français entre deux aéroports « non-Schengen », c'est-à-dire quand ils n'ont pas à solliciter l'entrée dans l'espace Schengen. Il ne concerne pas les voyageurs munis d'un visa (transit, de court ou long séjour) permettant l'entrée dans cet espace. Le défaut de visa de transit peut empêcher jusqu'au débarquement de l'avion et *a fortiori* le passage en salle de transit.

Durant l'année 2003, la France a institué ce visa depuis le 7 avril pour la Cote d'Ivoire, depuis le 9 mai pour le Sénégal et depuis le 28 juin pour le Burkina-Faso, le Cameroun, la Gambie et le Mali.

À l'aéroport de Roissy, les arrivées des ressortissants des pays africains pour lesquels la France a instauré le visa de transit aéroportuaire en 2003 ont diminué à partir de leur mise en application de 60 à 80 %, avec une disparition totale des personnes en provenance du Burkina-Faso.

L'impression globale qui se dégage de cette mission à Roissy est donc celle d'une vigilance constamment nécessaire devant des flux de transit massifs, toujours croissants et devant des filières d'immigration irrégulière sans cesse mouvantes, mais également celle d'une vigilance rendue possible par l'adaptation de notre législation et grâce à l'efficacité de la police aux frontières.

CHAPITRE III

LES CREDITS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Partie intégrante du ministère de la Défense et placée pour emploi sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la gendarmerie nationale bénéficie depuis 2002 d'une vaste remise à niveau de ses moyens humains et matériels, notamment dans le cadre de la LOPSI du 9 août 2002 et de la loi de programmation militaire du 27 janvier 2003.

C'est donc une gendarmerie apaisée qui connaît un profond remaniement de sa pyramide hiérarchique et peut compter sur des moyens en augmentation, malgré des interrogations persistantes sur la mise en œuvre des programmes immobiliers et sur la disponibilité des forces sur le territoire métropolitain.

I.- L'EXECUTION DES CREDITS DE LA GENDARMERIE EN 2003 ET 2004

A.- EN 2003, DEUX MOUVEMENTS NOTABLES EN GESTION

GESTION DES CREDITS DE LA GENDARMERIE NATIONALE EN 2003

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI	ASR (modif.)	Fonds de concours	Crédits interminis.	Décrets de virement	LFR	Décret d'avance	Reports 02/03	Crédits globaux	Dépenses	Disponible
31-31	1.727,2	- 20	0	0	0	0	67,9	0	1.775,1	1.772,8	2,3
31-32	917,6	12	0	0	0	0	0	0	929,6	924,3	5,3
31-61	121,5	0	0	0	2,8	0	0	0	124,4	124,3	0,06
31-62	53,2	- 1							52,2	51,8	0,4
33-90	176,9	0	0	0	0	0	0	0	176,9	179,5	- 2,6
33-91	71,4	0	0	0	0	0	0	0	71,4	56,8	14,7
Total personnel	3.067,9	- 9	0	0	2,8	0	67,9	0	3.129,6	3.109,4	20,2
Fonctionnement (34-06)	668,5	0	3,1	0,2	0	0	5	27,9	704,7	700	4,7
Maintien de l'ordre (34-07)	58,8	0	0	0	- 5,9	0	0	5,3	58,2	56,3	1,9
Alimentation 34-10	39	2,7	0	0	0	1,8	0	0,6	44,1	41,9	2,2
Total Titre III	3.834,2	- 6,3	3,1	0,2	- 3	1,8	72,9	33,8	3.936,7	3.907,6	29,1
Chapitres	LFI	ASR (modif.)	FDC	Crédits interminis.	Décrets virement	LFR	Décret annulation	Reports 02/03	Crédits globaux	Dépenses	Disponible
53-71	38	- 11	0,5	0	16,5	0	0	0,06	44,15	43,67	0,5
54-41	171,3	5,4	1,4	0	0	0	0	1,8	179,9	169,4	10,6
55-11	182,2	- 26,9	0,9	0	100,5	6	0	1,2	263,8	233,3	30,5
55-21	19,6	- 4,4	0	- 0,1	4	0	0	1,5	20,5	15,7	4,8
66-50	11,1	0,1	0	0	0	0	- 2	0,1	9,3	9,3	0
Total titres V et VI	422,2	- 36,8	2,9	0	121	6	- 2	4,6	517,8	471,3	46,4

Source : ministère de la Défense

Deux mouvements principaux sont intervenus en gestion :

– le décret de virement du 22 août 2003 qui a abondé le titre V à hauteur de 121 millions d’euros, assainissant ainsi la situation du budget de la gendarmerie au début de la mise en œuvre de la LOPSI ;

– le décret d’avance du 26 novembre 2003 qui a ouvert 73 millions d’euros dont 68 millions d’euros au titre des rémunérations et charges sociales et 5 millions d’euros pour le fonctionnement, dont 1 million d’euros pour le paiement des loyers.

B.– A LA MI-2004, DES MISES EN RESERVE D’AMPLEUR LIMITEE

La gestion à mi-année fait apparaître les résultats suivants :

GESTION DES CREDITS DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU 31 JUILLET 2004

(en millions d’euros)

Chapitres	LFI	ASR (modif.)	Fonds de concours	Décret annulation	Reports 03/04	Crédits globaux	Dépenses	Disponible
31-31	1.746,6	- 1,15	0	0	0	1.745,5	138	1.607,5
31-32	931,6	- 0,4	0	0	0	931,2	79,6	851,6
31-61	124,3	- 0,8	0	0	0	123,5	11,2	112,3
31-62	54	- 1,8	0	0	0	52,2	4,7	47,6
33-90	117,1	0	0	0	0	117,1	107,1	10,1
33-91	71,4	0	0	0	0	71,4	4,2	47,6
Total personnel	3.053,7	- 4,1	0	0	0	3.049,6	345,3	2.704,4
Fonctionnement 34-06	683,6	0	1,8	- 0,001	4,7	690	444,7	245,3
Maintien de l’ordre (34-07)	53,8	0	0	0	1,9	55,7	25,7	29,9
Alimentation 34-10	39	0	0	0	2,2	41,2	35,2	6
Globalisation 37-02	3	0	0	0	0	3	0,001	3
Total Titre III	3.833	- 4,1	1,8	- 0,001	8,8	3.836,6	850,9	2.985,7
53-71	30,2	0	0,2	0	0,5	30,9	23,2	7,7
54-41	172	- 4,7	0	0	10,6	177,8	128,4	49,4
55-11	216,2	0	0,7		30,5	247,4	143,6	103,8
55-21	16,5	- 1,6	0	0	4,8	19,8	12,2	7,6
66-50	10	0	0	0	0,004	10,004	5,3	4,7
Total titres V et VI	445	- 6,3	0,9	0	46,4	486	312,7	173,3

Source : ministère de la Défense

Au 31 juillet, aucune annulation notable n’était intervenue. À la même date, les mises en réserve de crédits s’élevaient à 12 millions d’euros (10 millions d’euros sur le chapitre 54-41 – *Infrastructure* et 2 millions d’euros sur le chapitre 55-21 – *Entretien programmé des matériels*). Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ces mises en réserve ont vocation à être levées.

Les fonds de concours rattachés correspondent à la cession de matériels ainsi qu’au remboursement de prestations assurées par la gendarmerie.

II.- UNE HAUSSE GLOBALE DE 3,4 %, 700 EMPLOIS CREEES

Les crédits de la Gendarmerie nationale, encore rassemblés en 2005 dans le quatrième agrégat du budget du ministère de la Défense, avant d'être intégrés en 2006 au sein de la mission interministérielle « Sécurité intérieure », s'élèveront à 4.485 millions d'euros en 2005, au lieu de 4.338 en 2003, ce qui représente une progression de 3,39 % (soit + 147 millions d'euros).

Ils se répartissent ainsi, hors dotations expérimentales globalisées :

– 3.077 millions d'euros au titre des crédits de rémunérations et de charges sociales (soit plus de 68 % du total) ;

– 842 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement (soit 18,8 % du total), en augmentation de 8,1 % (hors dotations globalisées) ;

– 459 millions d'euros au titre des crédits de paiement des dépenses en capital (10,2 % du total), en progression de 3,1 % (soit + 14 millions d'euros) ; les autorisations de programme diminueront de 92 millions d'euros (soit – 17,7 %) pour atteindre 425,9 millions d'euros en 2004.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PÉRIMÈTRE DE L'AGRÉGAT « GENDARMERIE » EN 2005

– L'expérimentation de dotations globalisées sur la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté, avec l'inscription sur un chapitre particulier au sein de l'agrégat « Gendarmerie » (37-02) de 72,9 millions d'euros et de 1.874 emplois de militaires.

– La budgétisation de la part employeur au titre des cotisations pension sur les indemnités dans le cadre de la réforme des retraites.

– Le transfert aux caisses d'allocation familiales du versement des prestations familiales dues aux agents de l'État et aux militaires. À ce titre interviendront un transfert de 50,6 millions d'euros et la suppression corrélative de 16 emplois de militaires.

– Dans le cadre de la ventilation entre armées de l'indemnité compensatrice SNCF, l'agrégat « Gendarmerie » sera doté en 2005 de 42 millions d'euros sur un nouvel article 98 au sein du chapitre 34-06.

A.- L'AMELIORATION DE LA CONDITION DES PERSONNELS

1.- D'importants mouvements au sein du tableau des emplois

700 emplois seront créés en 2005 au titre de la troisième tranche de la LOPSI, pour un coût global de 19,2 millions d'euros. Ces créations sont accompagnées, comme en 2004, d'une budgétisation des effectifs en demi-année, ce qui autorise en fait un accroissement de l'effectif moyen réalisé de 350. La mesure se décompose de la manière suivante : 21 officiers de gendarmerie dont 1 général de division et 2 généraux de brigade ; 8 officiers du corps technique et administratif ; 642 sous-officiers de gendarmerie ; 29 sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie.

104 emplois seront transférés (dont 84 resteront gérés par la gendarmerie) et 159 emplois supprimés.

Par ailleurs, dans le cadre du **Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées**, 1.000 emplois de sous-officier seront requalifiés en officiers et 1.208 emplois de gendarme et de maréchal des logis-chef en gradés supérieurs et aspirants, pour un coût global de 20,6 millions d'euros. Ce plan de repyramidage prévoit, pour la période 2005-2012, la transformation de 5.000 postes de sous-officier en 5.000 postes d'officier. C'est donc une très forte croissance du nombre d'officiers (qui fera plus que doubler) que s'apprête à connaître la gendarmerie, à mettre en parallèle avec la police qui entame une déflation de ses personnels de commandement ; cette évolution différenciée permet un rapprochement des pyramides hiérarchiques entre la police et la gendarmerie. Autant la pyramide de la police pouvait paraître trop enflée à son sommet, autant celle de la gendarmerie pâtissait d'une base trop évasée et d'un sommet trop effilé.

Le détail du plan de repyramidage de la gendarmerie comprendra les évolutions suivantes au titre de 2005 :

PLAN DE REPYRAMIDAGE GENDARMERIE - ANNUITÉ 2005
(hors créations d'emplois)

Catégories	2004	2005	
	Total	Flux	Total
Officiers de gendarmerie (I)			
Général de division	10	+ 3	13
Général de brigade	23	+ 2	25
Colonel	269	+ 28	297
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1.280	+ 240	1.520
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2.378	+ 727	3.105
Total (I)	3.960	+ 1.000	4.960
Officiers CSTAG (I) (II)			
Général de brigade	0		0
Colonel	6		6
Lieutenant-colonel et commandant	54		54
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	108		108
Total (II)	168	0	168
Total officiers	4.128	+ 1.000	5.128
Sous-officiers de gendarmerie (III)			
Aspirant	129	+ 24	153
Major	1.590	+ 64	1.654
Adjudant-chef	3.641	+ 381	4.022
Adjudant	8.804	+ 739	9.543
Maréchal des logis-chef	8.594	- 815	7.779
Gendarme	52.613	- 1.393	51.220
Total (III)	75.371	- 1.000	74.371
Sous-officiers CSTAG (IV)			
Major	109		109
Adjudant-chef	534		534
Adjudant	691		691
Maréchal des logis-chef	869		869
Maréchal des logis	1.575		1.575
Total (IV)	3.778	0	3.778
Total sous-officiers	79.149	- 1.000	78.149

Volontaires (V)			
Aspirant	147		147
Maréchal des logis	492		492
Brigadier-chef	925		925
Brigadier	3.004		3.004
Gendarme-adjoint	10.629		10.629
Total (V)	15.197	0	15.197
Total général militaires	98.474	0	98.474

(1) corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie
 Source : ministère de la Défense.

S'agissant des effectifs réels constatés, le tableau est le suivant :

TABLEAU D'EMPLOIS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

	2003			2004		
	Effectif budgétaire	Effectif réel au 1 ^{er} juillet	Écart EB/ER au 1 ^{er} juillet	Effectif budgétaire	Effectif réel au 1 ^{er} juillet	Écart EB/ER au 1 ^{er} juillet
Officiers de gendarmerie	3.933	3.824	- 109	3.960	3.876	- 84
Officiers du corps de soutien	154	130	- 24	168	145	- 23
Sous-officiers de gendarmerie	74.284	74.630	+ 346	75.371	75.131	- 240
Sous-officiers du corps de soutien	3.729	3.597	- 132	3.778	3.708	- 70
Volontaires	15.203	14.330	- 873	15.197	15.210	+ 13
Total	97.303	96.511	-792	98.474	98.070	-404

Source : ministère de la Défense.

Le tableau suivant détaille les transferts, créations et suppressions d'emplois prévus pour 2005, avec l'incidence budgétaire de ces mesures :

TRANSFERTS, CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS DANS LA GENDARMERIE EN 2005

(en millions d'euros)

	Incidence sur les crédits de rémunération et charges sociales	Incidence sur les crédits fonctionnement
Création de 700 emplois au titre de la LOPSI	12,3	6,9
Effet des créations d'emplois de 2004	24,6	—
Requalification des emplois dans le cadre du PAGRE (1) (1.000 emplois de sous-officiers en officiers et 1.208 emplois de gendarmes et maréchaux des logis chefs en emplois de gradés supérieurs et aspirants)	20,6	—
Total	57,5	6,9
Les mesures de transfert		
7 emplois à l'État-major des armées au titre de la montée en puissance du réseau des attachés de sécurité intérieure en ambassade	- 1,3	- 0,2
4 emplois à l'État-major des armées au titre de la création de l'État-major de la force de gendarmerie européenne	- 0,3	—
2 emplois à l'Institut des hautes études de la défense nationale	- 0,1	—
2 emplois au Secrétariat général de la Défense nationale	- 0,08	—
69 emplois au Secrétariat général pour l'administration au titre du Service historique de la gendarmerie nationale	- 1,8	- 0,2
17 emplois à la direction centrale du Service de santé des armées au titre de la montée en puissance du corps des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées	- 0,5	—

3 emplois à l'Agence pour le développement de l'administration électronique (services du Premier ministre)	- 0,2	-
Ces mesures de transfert représentent au total 104 emplois	- 4,28	- 0,4
Les mesures de suppression		
8 emplois au titre du transfert du Service historique de la gendarmerie vers la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives	- 0,3	-
2 emplois au titre de l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale	- 0,05	- 0,06
70 emplois au titre de l'externalisation du parc immobilier de la gendarmerie	- 1,8	-
63 emplois au titre des crédits d'externalisation obtenus au cours des années précédentes	- 1,6	- 0,2
16 emplois au titre du transfert aux CAF du paiement des prestations familiales	- 0,3	-
L'ensemble des suppressions représente 159 emplois	- 3,95	- 0,26
Dans le cadre de l'expérimentation dite de globalisation, en plus de l'école de sous-officier de gendarmerie de Montluçon retenue en 2004 (224 militaires et 28 civils), une nouvelle expérimentation est lancée en Franche-Comté à hauteur de 1.874 militaires et 22 civils. Ces effectifs militaires demeurent toutefois dans les effectifs budgétaires de la gendarmerie.	- 59,3	- 13,6

(1) Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées

Source : ministère de la Défense.

Au total, 263 emplois seront donc transférés ou supprimés en 2005.

2.- Des revalorisations indemnitaires ciblées

Les revalorisations indemnitaires prévues pour 2005 peuvent être résumées comme suit :

REVALORISATIONS INDEMNITAIRES DANS LA GENDARMERIE EN 2005

(en millions d'euros)

Mesures acquises	15,24
Revalorisation de 0,5 % des rémunérations publiques intervenues au 1 ^{er} janvier 2004	12,5
Revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (impact de la revalorisation du point fonction publique (+ 0,5%))	0,85
Revalorisation de la solde des gendarmes adjoints volontaires au 1 ^{er} janvier 2004	0,72
Revalorisation des prestations familiales au 1 ^{er} janvier 2004	1,15
revalorisation de l'indemnité compensatoire pour frais de transport en Corse (+2,2%)	0,02
Mesures catégorielles	0,84
Revalorisation des taux non logés de l'indemnité pour charges militaires (+7,9 %)	0,23
Revalorisation de la prime de qualification des officiers diplômés (passage de 15 à 16 %)	0,61

Source : ministère de la Défense

À la différence des crédits de personnel, les crédits de fonctionnement et plus encore les crédits d'équipements sont sujets à certains à-coups de gestion ; ils s'inscrivent par ailleurs dans une logique de programmation, cette pluriannualité rendant d'autant plus nécessaire le respect des engagements initiaux, année après année.

B.– LA CONSOLIDATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT

1.– La surconsommation des crédits de fonctionnement courant

Les crédits inscrits sur le chapitre 34-06 – *Gendarmerie. Fonctionnement* recouvrent, en sus des dépenses de fonctionnement courant (article 10), les locations immobilières (article 20), les dépenses centralisées de soutien (article 41), les dépenses d'informatique et de télématique (article 50) et celles liées aux opérations de sous-traitance (article 94). S'y ajoute l'article 40 du chapitre 34-10 – *Alimentation*.

Ces crédits sont généralement consommés au-delà des dotations initiales. Le tableau suivant en témoigne et présente également les mesures nouvelles demandées pour 2005 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

Chapitre- article	LFI 2004	Consommation 2004 (1)	Mesures nouvelles 2005	PLF 2005	Commentaire des mesures nouvelles
34-06-10	335,39	344,5	- 5,39	330	- Globalisation des crédits de la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté - Actualisation des produits pétroliers - Création d'effectifs au titre de la LOPSI - Budgétisation des crédits nécessaires aux tâches de police judiciaire de la gendarmerie - Externalisation des logements domaniaux de la gendarmerie - Diverses mesures de transfert d'effectifs et de crédits
34-06-20	308,29	324,81	24,09	332,38	- Création d'effectifs militaires dans le cadre de la LOPS - Globalisation des crédits de la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté - Rebasage des crédits de locations immobilières de la gendarmerie au titre de la justification au premier euro
34-06-41	25,04	32,06	1,71	26,75	- Rebasage des produits pétroliers - Évolution des effectifs militaires LOPSI
34-06-50	12,33	12,45	0,02	12,35	- Évolution des effectifs militaires LOPSI - Prise en charge du portail d'achat de la défense
34-06-94	1,13	1,19	- 0,2	0,92	- Externalisation des tâches d'entretien de matériels
34-06-98		n.d.	42,01	42,01	- Budgétisation des crédits liés au versement à la SNCF de l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs accordées pour le transport des militaires et marins isolés.
34-10-40	39,03	n.d.	3,07	42,09	- Globalisation des crédits de la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté.

(1) prévisions

Source : ministère de la Défense.

Votre Rapporteur spécial note que les crédits de l'article 20 du chapitre 34-06 font bien partie intégrante des moyens de la gendarmerie et qu'il n'est par conséquent pas acceptable, bien que le ministère de la Défense le prévoit actuellement, d'exclure à l'avenir ces dotations du programme « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité ».

Enfin, les crédits du chapitre 34-07 – *Gendarmerie. Maintien de l'ordre* seront reconduits en 2005 au niveau de la loi de finances pour 2004, savoir : 40,99 millions d'euros à l'article 10 pour financer les indemnités journalières d'absence temporaire et 12,79 millions d'euros à l'article 20 pour financer le transport des unités déplacées. Les prévisions de consommation concernant les indemnités journalières font pourtant état d'un dépassement de l'ordre de 1,27 million d'euros, soit 3,1 % de la dotation initiale, mais 1,38 million d'euros de crédits de report est venu abonder cet article en gestion.

2.– De nouvelles livraisons de matériels de soutien

Les crédits du chapitre 55-11 – *Soutien des forces* sont répartis en six articles. Ils concernent :

- d'une part, l'équipement des militaires (habillement, matériels de dotation) et des unités (mobilier, véhicules, moyens informatiques et de télécommunication, matériels de police route, moyens spécialisés) ;
- d'autre part, les systèmes informatiques.

Leur évolution est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SOUTIEN DES FORCES

Chapitre 55-11

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	LFI 2004	PLF 2005	Évolution	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
Habillement, couchage, ameublement, équipement des unités	62,2	51	– 18 %	63,6	77	21 %
Véhicules, moyens nautiques	87,8	60,2	– 31,4 %	60,2	70,2	16,7 %
Armement, munitions, optique	53,5	27	– 49,4 %	37	54,2	46,6 %
Matériels de police route, police technique et scientifique	20,1	7,5	– 62,4 %	15,4	21,8	41,6 %
Informatique opérationnelle et de gestion	60,7	68,9	13,5 %	40	46,9	17,2 %
Total	284,3	214,6	– 23,8 %	216,2	270,1	24,9 %

Source : ministère de la Défense.

La baisse des autorisations de programme et la hausse corrélative des crédits de paiement ne doit pas surprendre : la phase du lancement d'opérations passée et les autorisations de programme consommées, vient la phase de montée en charge des crédits de paiement. Votre Rapporteur spécial signale que, afin de combler les besoins constatés sur le titre III, 70 millions d'euros seront prélevés

sur le chapitre 55-11 en 2004, provoquant le décalage de nombreuses commandes en cours d'année, voire un report sur l'exercice 2005. Les programmes jugés prioritaires n'ont toutefois pas été affectés par ces mesures.

a) D'importants programmes d'acquisition de nouveaux matériels se poursuivent

Après les 94 millions d'euros ouverts aux budgets 2003 et 2004, le projet de budget 2005 prévoit un accroissement des crédits de 120 millions d'euros. Ainsi, plus de 30 % de l'enveloppe globale prévue par la LOPSI auront été financés au cours des trois premières annuités. Cet effort budgétaire significatif en faveur des équipements de la gendarmerie s'est traduit par la réalisation des principaux programmes suivants :

- **Nouvelle tenue** : l'acquisition de 120.000 d'entre elles, pour un coût total de 49 millions d'euros, a été programmée. Des livraisons pour un total de 35.000 équipements sont attendues en 2004 (15.000 sont déjà en cours de distribution aux unités). La livraison prévue pour l'année 2005 porte sur 55.000 tenues pour quelque 18,8 millions d'euros. 90.000 auront été commandées fin 2005.

- **Gilet pare-balles à port discret** : ce programme, relatif à l'acquisition de 73.000 gilets pour un coût de 22,6 millions d'euros, arrive à son terme. Fin 2004, la gendarmerie disposera d'un total de 63.000 gilets pare-balles à port discret. Le solde sera livré en 2005.

- **Nouveau pistolet automatique** : 120.000 équipements, pour un coût de 72 millions d'euros, seront acquis. Fin 2005, 90.000 auront été commandés et près de 70.000 seront livrés.

- **Nouveau pistolet mitrailleur** pour la gendarmerie départementale : l'achat de 22.160 pièces, pour un coût de 22,16 millions d'euros, est programmé. Une première tranche ferme de commande a été réalisée en 2004 pour 5.160 pistolets mitrailleurs. Une deuxième tranche, pour un volume de 2.528 pièces, doit être initiée en 2005.

- **Nouvelle grenade lacrymogène** : la police et la gendarmerie se sont associées pour élaborer un marché de grenades de type « MP7 commando » autopropulsées, signé en juin dernier. Une première livraison de 8.720 grenades a été effectuée en juillet, sur une quantité commandée de 14.000 grenades.

- **Nouveau fusil de précision** : acquis *via* un support juridique commun à la police et à la gendarmerie, 1.141 exemplaires de cette arme de marque finlandaise devraient être livrés aux unités entre 2004 et 2006. Les 760 premiers fusils à commander en 2004 et les 581 supplémentaires à commander en 2005 représentent un coût de 2,7 millions d'euros.

- **Nouveau fusil mitrailleur** : il était prévu d'en acquérir 1.756 sur la période 2003-2008 pour un montant global de 9,5 millions d'euros, mais ce programme n'a toujours pas été lancé.

• **Nouveau véhicule d'intervention** de la gendarmerie mobile : 204 équipements ont été commandés en 2004, sur un total de 1.016 pour un coût total de 93 millions d'euros. Une deuxième commande de 250 véhicules doit intervenir en 2005.

• **Nouveau véhicule logistique** de la gendarmerie : le programme, initié pour un montant de 31 millions d'euros, se concrétise par des commandes de 128 véhicules pour chacune des années 2004 et 2005. Les premiers véhicules seront livrés fin 2004.

b) Les matériels techniques de la police de la route et de la police technique et scientifique seront rénovés

Dans le cadre de la **lutte contre l'insécurité routière**, les opérations financées portent principalement sur l'alcoolémie et les excès de vitesse. Il est ainsi prévu de substituer à tous les éthylomètres à poste fixe des éthylomètres embarqués. En 2004, 350 appareils doivent être commandés pour un coût de 1 million d'euros et 380 en 2005 pour un coût de 1,1 million d'euros. Pour équiper les communautés de brigades, environ 250 cinémomètres laser seront achetés chaque année, à partir de 2004, sur une durée de 3 ans. Cette acquisition représentera un investissement d'environ 4,5 millions d'euros.

Une part du budget de la **police technique et scientifique** est consacrée à l'équipement des unités de recherche en matériels. En 2004, 1 million d'euros affecté aux unités de recherche et aux brigades territoriales a permis l'acquisition de nombreux équipements techniques : lots de relevés d'empreintes, mallettes de prélèvements, ensembles de vidéosurveillance pour les groupes d'observation et de surveillance, etc. Une autre part du budget est consacrée au **Centre technique de la gendarmerie nationale** et plus particulièrement à l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale dont le budget d'équipements passe de 700.000 euros en 2004 à 1,8 million d'euros en 2005. Cette augmentation s'explique par la montée en puissance du service central des analyses génétiques de la gendarmerie. **Votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter ce centre et d'apprécier la grande compétence et l'entier dévouement des personnels qui concourent à la renommée de ce site en matière de recherche criminelle.**

c) Les moyens informatiques doivent rester en 2005 au sein des crédits de la gendarmerie

L'article 55 « Moyens informatiques et de télécommunications » du chapitre 55-11 recouvre les domaines informatiques suivants : l'informatique opérationnelle et les équipements bureautiques, l'informatique de gestion et le programme GESFI, système d'information de comptabilité budgétaire.

Constatant que les crédits de l'article 55 du chapitre 55-11 font bien partie intégrante des moyens de la gendarmerie, votre Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas acceptable, bien que le ministère de la Défense le prévoit actuellement, d'exclure à l'avenir ces dotations du programme « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité ».

Les principales variations constatées entre 2005 et 2004 s'expliquent en partie par la modernisation des systèmes d'information. Dans le domaine de l'**informatique opérationnelle et de gestion**, les opérations budgétaires concernées sont les suivantes :

- l'achèvement du programme de mise en réseau des brigades territoriales ;
- l'acquisition et renouvellement de matériel bureautique au profit des unités ;
- la rénovation des réseaux des groupements de gendarmerie départementale ;
- la modernisation des centres opérationnels de la gendarmerie ;
- la refonte des programmes de recherche et rapprochements judiciaires ;
- le nouveau système de rapprochements judiciaires JUDEX ;
- la réécriture des fichiers judiciaires de recherche ;
- le renouvellement des terminaux de données de gendarmerie (en complément du programme RUBIS) ;
- le programme d'aide au service ;
- le programme MUSE (programme interarmées de messagerie sécurisée) ;
- le système d'organisation et des ressources humaines AGORHA ;
- le programme SAPHIR 3G, support de l'intranet gendarmerie jusqu'à l'échelon du groupement.

Mis en exploitation en février 2004, le système GESFI devra recevoir les adaptations nécessaires correspondant à la phase de mise en exploitation, ainsi qu'à la montée en version des principaux logiciels. Celles-ci seront réalisées en 2005. La dotation prévue en autorisations de programme est de 6 millions d'euros.

3.– Un effort notable pour l'équipement lourd et les réseaux de télécommunications

Les crédits inscrits au **chapitre 53-71 « Équipements communs, interarmées et de la Gendarmerie »** concernent : les véhicules blindés et les moyens aériens (article 42), le réseau de télécommunications RUBIS (article 41) ainsi que les matériels électroniques et la téléphonie (article 46).

a) Les véhicules blindés et les moyens aériens

L'évolution des crédits entre 2004 et 2005 est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX BLINDÉS ET AUX MOYENS AÉRIENS

Chapitre 53-71, article 42

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	LFI 2004	PLF 2005	Évolution	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
Véhicules blindés	0	4,8	n.s.	0	1,5	100 %
Moyens aériens	0,9	24,3	n.s.	10,7	11,9	11,2 %
Total	0,9	29,1	n.s.	10,7	13,4	25,2 %

Source : ministère de la Défense.

Le parc blindé de la gendarmerie comprend 155 véhicules blindés à roues. Au titre de la LOPSI, il est prévu d'acquérir 118 véhicules blindés de nouvelle génération, en complément des 4 inscrits dans la loi de programmation militaire. Le financement de 4 véhicules est programmé dans le projet de loi de finances pour 2005 pour un montant de 4,8 millions d'euros.

S'agissant des **moyens aériens**, initié en 1999 par l'acquisition de 8 appareils, le renouvellement du parc des « Alouette » de la gendarmerie va être achevé en 2006 avec la commande de 7 appareils supplémentaires. À ce titre, les crédits de paiement inscrits en projet de loi de finances visent à clore l'acquisition des 8 premiers hélicoptères. Quant aux autorisations de programme, elles constituent une provision destinée à financer l'achat des 7 aéronefs suivants.

b) Les télécommunications et les matériels électroniques

L'évolution des crédits des articles 41 et 46 est présentée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX BLINDÉS ET AUX MOYENS AÉRIENS

Chapitre 53-71, articles 41 et 46

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	LFI 2004	PLF 2005	Évolution	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
Réseau RUBIS (article 41)	0	0	0	0,57	0,91	6 %
Evolutions RUBIS (article 46)	14,67	9,03	- 38 %	7	15,7	124 %
Matériels électroniques et téléphoniques (article 46)	18,93	22,48	19 %	12	19,28	61 %
Total	33,6	31,51	- 6,2 %	19,57	35,89	83,4 %

Source : ministère de la Défense.

Le **réseau RUBIS** offre des services de radiocommunication nécessaires à l'activité opérationnelle de la gendarmerie, avec des niveaux élevés de confidentialité. Il assure la couverture de plus de 80 % du territoire. Le programme initial RUBIS est achevé. À ce titre, il n'y a plus de dotations en autorisations de programme inscrites au projet de loi de finances 2005 (ce qui explique la variation de -38 % de crédits entre 2004 et 2005 au titre de l'article 41). Les crédits de paiement restants sont destinés à financer les derniers paiements.

Le réseau national RUBIS doit néanmoins évoluer en permanence pour maintenir son adéquation aux besoins des unités opérationnelles. Les projets d'évolutions du réseau en 2005 sont les suivants :

– l'amélioration de la couverture radioélectrique (réalisation 2004-2008). La dotation en 2005 à cette fin s'élève à 915.000 euros ;

– le développement et l'acquisition de terminaux radio de nouvelle génération (réalisation 2004-2007). Les futurs terminaux permettront à terme la compatibilité avec les terminaux ACROPOL de la police nationale. Ce programme sera doté de 3,99 millions d'euros en 2005 ;

– le changement de version logicielle du système (réalisation 2004-2007). La dotation prévue en 2005 est égale à 4,12 millions d'euros.

Les **réseaux spécialisés CORAIL (gendarmerie mobile) et CRISTAL (unités de recherche)**, constitués à partir du même type de matériels, arrivent en fin de vie. La fabrication et le maintien en condition opérationnelle n'étant plus assurés par l'industriel, leur renouvellement nominal est programmé sur 3 ans à partir de 2004. La gendarmerie a retenu pour ce renouvellement des équipements de radiocommunications numériques, sécurisés TETRAPOL et a opté pour la solution d'accueil sur le réseau ACROPOL du ministère de l'Intérieur sur la « plaque parisienne » où les besoins d'interopérabilité sont importants. La dotation réservée en 2005 s'élève à 9,62 millions d'euros, provenant à part à peu près égale des crédits de la loi de programmation militaire et de ceux de la LOPSI.

Le **renouvellement du réseau opérationnel du GSIGN** (Groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale), qui se compose de postes analogiques adaptés à ses missions spécifiques, telle la lutte anti-terroriste, se fera à partir de 2004 au profit d'équipements numériques compatibles avec le matériel du commandement des opérations spéciales. Le budget consacré à ce projet en 2005 s'élèvera à 2,25 millions d'euros.

L'ensemble des groupements et brigades de gendarmerie a été équipé d'**autocommutateurs téléphoniques** dits de grande ou petite capacité, leur permettant notamment l'amélioration de l'accueil du public. L'objectif est désormais de réaliser l'équipement des derniers sites inclus dans cette catégorie d'autocommutateurs. Pour répondre à ces besoins, la dotation en 2005 sera de 500.000 euros pour les autocommutateurs de petite capacité et de 1,9 million d'euros pour ceux de grande capacité.

Colonne vertébrale des systèmes de transmissions de la gendarmerie nationale, l'**infrastructure HF-VHF-UHF** est indispensable. Afin de la préserver 1,83 million d'euros y seront affectés en 2005.

4.- L'indispensable maintien en condition opérationnelle

Les crédits d'entretien programmé des matériels de la gendarmerie nationale sont retracés aux articles 41 à 43 du **chapitre 55-21** « *Entretien programmé des matériels* ». Ils recouvrent :

- le maintien en condition opérationnelle des moyens de télécommunication (notamment le réseau RUBIS), correspondant à l'article 41 ;
- le maintien en condition opérationnelle des matériels informatiques (article 42) ;
- le maintien en condition opérationnelle des matériels aériens assuré par la SIMMAD, structure intégrée de maintien des matériels aéronautiques de la défense (article 43).

Les dotations sur ces articles évoluent comme suit en 2004 et 2005 :

ÉVOLUTION DES CREDITS D'ENTRETIEN PROGRAMME DES MATERIELS Chapitre 55-21

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	LFI 2004		PLF 2005	
		AP	CP	AP	CP
55-21	41	8,3	5,6	7,43	7,27
55-21	42	3,54	4,9	5,64	4,29
55-21	43	12,03	6,05	11,84	12,58
Total		23,87	16,55	24,9	24,13

Source : ministère de la Défense

Pour le maintien en condition des **moyens de télécommunication** et des **matériels informatiques** (articles 41 et 42), la hausse de l'ordre de 10 % s'explique par l'augmentation du nombre de matériels détenus et la mise en œuvre de nouvelles applications informatiques.

Pour les **moyens aériens** (article 43), les dotations inscrites en loi de finances pour 2004 ont permis d'effectuer l'entretien des moyens aériens dans de bonnes conditions. Pour l'année 2005, le montant important des crédits demandés s'explique notamment par les facteurs suivants : une évolution du coût de l'entretien à l'heure de vol, l'intervention sur les premiers appareils biturbines de type « EC 145 » et l'entretien des équipements opérationnels spécifiques (jumelles de vision nocturne, caméras thermiques, etc.).

5.- L'équipement immobilier, sujet d'interrogations

a) Les opérations en régie demeurent prédominantes

Les crédits des articles 41 et 42 du chapitre 54-41 concernent les opérations de constructions ou d'acquisitions immobilières, ainsi que les travaux de maintenance. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit 103 millions d'euros d'autorisations de programme et 106 millions d'euros de crédits de paiement à ce titre. Ces dotations incluent 4,12 millions d'euros de crédits de paiement en application de la LOPSI. Les variations apportées aux crédits sont présentées dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX INFRASTRUCTURES

Chapitre 54-41, articles 41 et 42

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
Prévisions de consommation des CP			
Construction et acquisition	122,41	80,93	- 34 %
Maintenance	42	22,5	- 46 %
Ressources allouées			
AP	165	103,43	- 37 %
CP	172	105,55	- 39 %

Source : ministère de la Défense.

Constatant que les crédits de l'article 41 du chapitre 54-41 font bien partie intégrante des moyens de la gendarmerie, votre Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas acceptable, bien que le ministère de la Défense le prévoit actuellement, d'exclure à l'avenir ces dotations du programme « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité ».

Selon la réponse fournie par le ministère de la Défense au questionnaire de votre Rapporteur spécial, les objectifs principaux de la gendarmerie concernant les casernes domaniales consisteront en 2005 à :

- assurer un niveau minimum d'opérations de maintenance ;

– financer l’acquisition des commissariats de Commercy (1,9 million d’euros) et Saint-Claude (2,3 millions d’euros) dans le cadre du redéploiement police/gendarmerie ;

– financer des opérations majeures, essentiellement de remise à niveau de casernements importants. Sont concernés la première phase de réhabilitation des logements de la caserne Courrèges de Toulouse, le traitement des façades de la caserne de Lille-Sénépart, la réhabilitation des circuits de chauffage du plateau de Satory et de l’école de Châteaulin et la dernière tranche de travaux de construction de la caserne Beauvau à Marseille, auxquels s’ajouteront la mise en place d’une structure modulaire à Rosny-sous-Bois, au profit de l’Institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale et le projet « Sauvegarde de données informatiques de la gendarmerie » à Fontenay-sous-Bois.

b) Les promesses de l’externalisation se font attendre

Selon votre Rapporteur spécial, l’enjeu principal est ailleurs que dans les prochaines opérations en régie. Ont déjà été évoquées (*cf. supra* chapitre I^{er}) les nouvelles procédures permises par la LOPSI en matière de partenariat public-privé dans la gestion du patrimoine immobilier de la gendarmerie, pour déplorer les retards pris sur les engagements de l’Etat dans ce domaine. Il faut ici évoquer **les attermoissements des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des cessions immobilières de l’Etat.**

DES ANNONCES QUI N’ONT PAS ENCORE CONNU UN COMMENCEMENT D’EXECUTION :

LE PROJET DE PRISE À BAIL DES PARCS DE LOGEMENTS DOMANIAUX DE LA GENDARMERIE PAR LA SOCIÉTÉ NATIONALE IMMOBILIÈRE (SNI)

Société d’économie mixte nationale créée en 1961 et devenue société anonyme dont le capital est détenu à 60 % par l’État et à 40 % par la Caisse des dépôts et consignations, la SNI a élaboré un projet très abouti de prise à bail des logements domaniaux de gendarmes.

Aux termes de ce projet, la SNI, dans le cadre d’un marché de gré à gré avec le ministère de la Défense :

– prendrait en gestion locative et patrimoniale sur une durée de 30 ans le parc domanial de la gendarmerie nationale de 35.000 logements familiaux et 15.000 logements individuels répartis en 620 casernes (3 millions de m²) ainsi que de locaux techniques associés (3 millions de m² supplémentaires). Elle réaliserait immédiatement 40 millions d’euros de travaux urgents ;

– percevrait 150 millions d’euros de loyers annuels, qui représenteraient 185 millions d’euros à l’échéance de 30 ans, majorés de 1,5 % pour financer les réhabilitations lourdes, portant sur 200 à 250 logements par an ;

– verserait, en contrepartie de l’occupation du domaine public, une redevance de 500 millions d’euros, payée en une seule fois d’avance, en application des articles L. 31, L. 33 et L. 33-1 du code du domaine de l’État issus de l’article 22 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l’investissement ;

– laisserait subsister à la charge de la gendarmerie un effort de construction de 200 logements par an ;

– acquitterait l'impôt sur les bénéfices des sociétés sur les résultats dégagés par l'opération.

Le gain pour le budget de la gendarmerie serait le suivant :

– baisse de 10 % par an pendant 5 ans des coûts de gestion, qui se stabiliseraient ensuite à la moitié des coûts actuels ;

– économiserait 21 à 35 millions d'euros par an sur 15 ans.

Ce projet n'attend plus que l'expression d'une réelle volonté politique pour être, dans un premier temps, expertisé en détail, puis effectivement lancé. Votre Rapporteur spécial regrette vivement que l'évaluation du produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État pour 2004, soit 500 millions d'euros, soit révisée dans le projet de loi de finances pour 2005 à 100 millions d'euros, pour s'établir d'ailleurs dans les faits à un montant vraisemblablement nul. Quant à l'objectif affiché de 700 millions d'euros de produit de cessions en 2005, il ne pourra être approché qu'à la condition de mettre rapidement en œuvre un projet tel que celui qui vient d'être décrit.

c) Les subventions d'investissement progressent

L'Etat apporte une aide en capital aux collectivités territoriales qui assurent la maîtrise d'ouvrage de casernements de gendarmerie. Les conditions d'octroi de cette subvention sont strictement encadrées par le décret n°93-130 du 28 janvier 1993. Les crédits correspondants sont inscrits à l'article 25 du chapitre 66-50 – *Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire*.

Les dotations budgétaires et le rythme de consommation des crédits sont les suivants :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR LA CONSTRUCTION DE CASERNES

Chapitre 65-50, article 25

(en millions d'euros)

	AP	CP	Mises en chantier (en unités logement)	Livraisons (en unités logement)
1999	7,6	6,4	231	243
2000	6,9	6,9	280	300
2001	15,4	7,6	492	409
2002	15,2	6,9	470	498
2003	10	11,1	592	492
2004	10	10	481 (*)	501 (*)
2005	20,3 (*)	10 (*)	2.185 (*)	395 (*)

() prévisions*

Un délai moyen de 18 mois à 2 ans s'écoule entre la mise en chantier et la livraison. Il serait souhaitable de le réduire car localement, l'impatience grandit.

Votre Rapporteur spécial rappelle que l'utilisation des nouvelles procédures instaurées ou renforcées par la LOPSI (*cf. supra*) doit permettre de rechercher auprès de partenaires privés des économies de temps et de moyens. 140 projets, représentant un total de 2.201,5 unités-logements, sont à l'étude dans ce cadre.

III.— FAUT-IL MOBILISER AUTANT DE GENDARMES EN OPERATIONS EXTERIEURES OU EXCEPTIONNELLES ?

Ayant eu l'occasion de se rendre en Bosnie au printemps dernier pour étudier les conditions du déploiement sur place de gendarmes français, votre Rapporteur spécial souhaite saisir cette occasion d'aborder une question rarement soulevée.

1.439 personnels de la gendarmerie nationale, sous-officiers et officiers principalement, qui comptent parmi les meilleurs éléments du corps, servent à titre permanent hors du territoire national. S'ajoutent à ces opérations extérieures celles conduites outre-mer ainsi que certaines opérations exceptionnelles.

En 2003, l'équivalent de **24 escadrons de gendarmerie mobile ont été quotidiennement déplacés outre-mer, en opérations extérieures et avec une ampleur exceptionnelle en Corse**, pour un objectif initial de 21, dans le cadre des « autres missions permanentes hors métropole » de la gendarmerie. L'année 2003 a notamment été marquée par l'engagement de 3 escadrons en Côte d'Ivoire, dans le cadre de l'opération « Licorne », et de 5 escadrons en Corse de septembre à décembre 2003, ainsi que par la mise en œuvre de renforts ponctuels au profit de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie.

Les quatre premiers mois de l'année 2004 ont confirmé cette tendance, notamment en opérations extérieures avec le déploiement d'un escadron en Haïti dans le cadre de l'opération « Carbet » et d'un peloton d'intervention en Ancienne République yougoslave de Macédoine. Enfin, un cinquième escadron (déplacé à l'effectif de 40 militaires) et un sous-groupement opérationnel ont été projetés en Guyane dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage. Il n'y a pas lieu de refuser de s'engager dans de telles opérations, tant qu'elles demeurent temporaires.

Depuis mai 2004, le nombre d'EGM engagés en Corse et en opérations extérieures a toutefois diminué. En effet, le dispositif déployé en Corse est passé de 3 escadrons et un sous-groupement opérationnel à 2 escadrons et un sous-groupement le 17 mai dernier, et la gendarmerie mobile a été désengagée d'Haïti et de la Macédoine en juin 2004.

Votre Rapporteur spécial, pour avoir constaté l'excellence des effectifs déployés en Bosnie, ne critique pas en soi cette logique de projection de forces qui représente l'un des vecteurs de l'action internationale de la France. Toutefois, on ne peut s'empêcher de penser que ces personnels de grande valeur pourraient utilement renforcer le dispositif de sécurité intérieure. Au-delà, c'est la question de la répartition entre missions de police et missions purement militaires qui est posée.

En outre, la sollicitation importante des escadrons rend plus difficile la réalisation de certains objectifs. À titre d'exemple, l'objectif de formation fixé par la loi de programmation militaire du 27 janvier 2003 pour garantir aux unités une capacité opérationnelle satisfaisante est de 35 jours par an, soit l'équivalent de 10 escadrons de gendarmerie mobile par jour. En exécution, celle-ci était de 21 jours en 2003 – soit 7 escadrons par jour – et de 15 jours pour le 1^{er} semestre 2004, l'équivalent de 9 escadrons par jour. Le rythme d'emploi soutenu des escadrons au maintien de l'ordre en 2003 n'a pas permis d'atteindre l'objectif de la loi de programmation.

CHAPITRE IV LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE

S'agissant des dépenses de l'État, les crédits relatifs à la sécurité civile, regroupés en 2005, pour la dernière fois, au sein de l'agrégat 12 du budget du ministère de l'Intérieur, s'élèveront à 406,37 millions d'euros, au lieu de 337,95 millions d'euros en 2004, soit une hausse très importante de 20,2 %. En particulier, les dépenses en capital progresseront de 14,4 % en autorisations de programme avec 147 millions d'euros et de 47 % en crédits de paiement avec 180,1 millions d'euros.

Le fait marquant de l'année 2004 a consisté en la promulgation de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile. Bien qu'elle concerne essentiellement les départements, responsables des services d'incendie et de secours, la sécurité civile recevra en 2005 de la part de l'État des moyens sensiblement accrus et ferait l'objet en 2006 d'une mission autonome au sens de la LOLF.

I.- L'EXECUTION DES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE EN 2003 ET 2004

A.- EN 2003, LA DIFFICILE GESTION DES DEPENSES EN CAPITAL

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2003

(en millions d'euros)

		Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Virements + dépenses accident.	Loi de finances rectificative	Total
Titre III : Moyens des services									
– personnel		89,99	0	0	2,03	0	– 0,47	0	91,55
– fonctionnement		103,56	21,91	0,05	– 0,02	– 1,5	– 3,26	6,4	127,14
Titre IV									
		12,4	3,8	5,76	0,27	– 3	0	28,85	48,08
Total dépenses ordinaires		205,95	25,71	5,81	2,28	– 4,5	6,37	35,25	276,87
Titre V : Investissements exécutés par l'État									
	AP	66	14,27	0,05	– 14,6	– 1,56	– 1,25	44,1	107,01
	CP	72,22	16,83	0,05	– 27,38	– 1,56	– 1,25	35,9	94,81
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État									
	AP	45,15	0	0	0	0	0	0	45,15
	CP	45,15	0	0	2,74	– 21	0	– 15,89	11
Total dépenses en capital (CP)		117,37	16,83	0,05	– 24,62	– 22,56	– 1,25	20,01	105,81
Total général		323,36	42,54	5,86	– 22,34	– 27,06	5,12	55,26	382,73

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

Les crédits ouverts ont été de 18,4 % supérieurs à la dotation initiale, les reports représentant 13,2 % de cette dotation et les ouvertures en loi de finances rectificative 17,1 %.

L'ensemble des mesures de gel et d'annulation appliquées en 2003 aux crédits de la sécurité civile est retracé dans le tableau suivant, les chapitres figurant dans plusieurs agrégats étant pris en compte pour leur montant global :

MESURES DE RÉGULATION AYANT AFFECTÉ LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN 2003

(en millions d'euros)

			LFI	Disponible avant gel (A)	Total des mesures de régulation (B)	Disponible après régulation	(B) / (A) en %
34-31	Défense et sécurité civiles. Fonctionnement		32,6	56,18	- 3,35	52,83	6
34-82	Informatique et télématique		101	126,17	- 40,8	85,37	32,3
36-51	Participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris		76,7	76,9	- 0,71	76,19	0,9
37-50	Instituts d'étude et autres organismes		9,9	11,12	- 0,44	10,68	4
Total titre III			220,3	270,41	- 45,2	225,21	16,7
41-31	Subventions aux SDIS		2,3	31,88	- 0,23	31,65	0,7
46-91	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques		0,2	16,35	0	16,35	0
46-92	Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive)		10	9,95	0	9,95	0
Total titre IV			12,4	58,18	- 0,23	57,95	0,4
57-40	Équipement immobilier	AP	231	281	- 24,61	256,4	8,76
		CP	161,5	202,3	- 10,99	191,3	5,43
57-50	Équipement matériel	AP	75,2	110,4	- 0,89	109,5	0,81
		CP	84	111,2	- 16,15	95	14,53
57-60	Informatique, télématique et transmissions	AP	153,1	166,2	- 15,36	150,8	9,24
		CP	80	150,1	0	150,1	0
67-50	Subvention d'équipement pour l'achèvement des opérations en cours	AP	56,1	98,9	- 16,52	82,4	16,7
		CP	50,1	55,4	- 39,3	16,1	70,96
Total titres V et VI		AP	515,4	656,4	- 57,4	590	8,7
		CP	375,6	547,9	- 66,4	481,5	12,1
Total général			608,3	876,49	- 111,83	764,66	12,8

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

Le taux de consommation des crédits de la sécurité civile s'est établi à 95,22 % en dépenses ordinaires (mais seulement 69 % sur le chapitre 34-82, support des dépenses d'informatique et de télématique) et à peine à 50,8 % pour les crédits de paiement des titres V et VI.

B.- A MI-2004, DES GELS SUPERIEURS AUX REPORTS

Le tableau suivant retrace l'état de consommation des crédits de 2004 :

CREDITS DE LA SECURITE CIVILE DISPONIBLES A LA MI-2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits disponibles
Titre III :				
Moyens des services				
– personnel	93,13	92,34	43,83	48,51
– fonctionnement	108,03	115,48	55,13	60,35
Titre IV	14,32	27,31	15,88	11,43
Total dépenses ordinaires	215,5	235,13	114,84	120,29
Titre V :				
Investissements exécutés par l'État	76,7	88,91	9,37	79,54
Titre VI :				
Subventions d'investissement accordées par l'État	45,75	48,47	17,29	31,18
Total dépenses en capital (CP)	122,45	137,38	26,66	110,72
Total général	337,95	372,51	141,5	231,01

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

Les reports de l'exercice 2003 s'élèvent à 17,27 millions d'euros de reports, concentrés sur les dépenses en capital, et les gels à mi-année représentent 21,82 millions d'euros, soit près de 6 % des crédits ouverts.

II.- 2005 SERA MARQUEE PAR LA MISE EN ŒUVRE LA LOI DE MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE DU 13 AOUT 2004

A.- AVANCEE TRES IMPORTANTE, LA LOI DE MODERNISATION AURA PEU D'INCIDENCES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

1.- Une loi très attendue

Après les lois de 1987 et de 1996, une nouvelle étape était nécessaire pour adapter la sécurité nouvelle au nouveau contexte de ses missions.

L'ESPRIT DE LA LOI DE MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1.– La rénovation de l'organisation de la sécurité civile

Face à des situations inédites – explosion de l'usine AZF, conséquences de la canicule, feux de forêts ou inondations catastrophiques, mais aussi évolutions de la menace terroriste –, la loi rénove profondément, dans le sens d'une démarche globale de protection des populations, les outils issus de la loi de 1987. Il s'agit notamment :

- de simplifier et d'unifier les plans de secours ;
- de créer des plans communaux de sauvegarde ;
- de clarifier les mécanismes de commandement et de financement ;
- de créer une réserve de la sécurité civile.

2.– La stabilisation institutionnelle des SDIS

Le système français de sécurité civile repose sur des services décentralisés gérés par les collectivités locales mais soumis à l'autorité opérationnelle de l'État. Cet équilibre institutionnel connaissait de graves turbulences, les responsables locaux accusant l'État de décider seul en laissant aux collectivités le soin d'en assumer les coûts, et allant parfois jusqu'à réclamer l'étatisation des services de secours.

La loi entend donc restaurer le dialogue entre l'Etat, les élus locaux et les sapeurs-pompiers :

- en créant une conférence nationale des services d'incendie et de secours composée d'élus et de représentants des sapeurs-pompiers. Cette instance de dialogue et de concertation sera consultée sur toutes les mesures concernant les SDIS ;
- en confortant la départementalisation engagée en 1996. Les SDIS demeurent des établissements publics locaux. La responsabilité de gestion du conseil général est confirmée, et ses relations financières avec le SDIS clarifiées et améliorées ;
- en maintenant les maires au sein des conseils d'administration des SDIS : autorités de police générale, ils demeurent les garants du lien de proximité avec la population.

3.– La reconnaissance du caractère dangereux du métier de sapeur-pompier

Le caractère dangereux des missions des sapeurs-pompiers et leur dévouement justifient la reconnaissance de la Nation. La loi institue en conséquence un avantage de retraite en faveur des sapeurs-pompiers **volontaires**, la prestation de fidélisation et de reconnaissance.

S'agissant des sapeurs-pompiers **professionnels**, en plus des mesures existantes qui consacrent déjà les risques pris dans l'exécution de leurs missions, le dispositif de fin de carrière est amélioré pour permettre, à partir de 50 ans, à ceux dont la situation le justifie, soit de mener une nouvelle activité professionnelle dans les meilleures conditions, soit de continuer à cotiser pour leur retraite.

La loi du 13 août 2004 prévoit 27 décrets d'application. 3 d'entre eux sont prévus « *en tant que de besoin* » et l'un d'entre eux sera pris le 31 décembre 2005, pour le cas où les délais prévus pour la conclusion des conventions n'auraient pas été tenus.

Les 23 autres décrets seront publiés, a indiqué le ministère de l'Intérieur, dans les six mois suivant l'installation de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours créée par la même loi, puisque cette instance devra être saisie pour avis de la plupart de ces textes réglementaires.

2.- Des incidences modestes pour le budget de l'État

L'article 27 de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile dispose, en ce qui concerne les dépenses directement imputables aux opérations de secours, que l'État prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'État.

Cette disposition augmentera la charge financière de l'État, car pour l'ensemble des opérations autres que les feux de forêt (accidents, inondation, tempêtes, interventions technologiques, etc.), les interventions des sapeurs pompiers à l'intérieur d'une même zone de défense n'étaient jusqu'à présent subventionnées que sur décision gouvernementale après une catastrophe d'ampleur ou d'impact exceptionnels, comme la tempête de 1999 ou les inondations de 2002, ou bien lors de grands rassemblements. La direction de la défense et de sécurité civiles devra désormais prendre en charge l'ensemble des interventions des sapeurs-pompiers extra-départementales, quelle que soit l'importance du sinistre. Dans le domaine des feux de forêt, elle devra également prendre en charge intégralement le coût des renforts assurés entre départements au sein d'une même zone, alors qu'elle ne le subventionnait auparavant qu'à hauteur de 50 %.

Une mesure nouvelle de 500.000 euros a donc été inscrite pour 2005 afin de remettre à niveau les crédits dédiés aux colonnes de renfort sur le **chapitre 41-31, article 10**.

B.- LE TRANSFERT PARTIEL DE LA TAXE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE POUR LE FINANCEMENT DE L'AVANTAGE RETRAITE DES VOLONTAIRES MERITERAIT D'ETRE PRECISE

À l'occasion des débats au Parlement sur le projet de loi de modernisation, le Gouvernement avait annoncé son intention de remplacer une partie des dotations versées aux départements pour le financement des SDIS par une ressource fiscale, plus dynamique. Par ailleurs était confirmée la contribution de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, nouvelle prestation de retraite des sapeurs-pompiers volontaires. Ce principe est inscrit à l'article 83 de la loi du 13 août.

L'article 34 du projet de loi de finances pour 2005 met en œuvre ces deux transferts, fondus en un seul dans la rédaction initiale de l'article, par souci de simplicité. Le mécanisme prévu était le suivant :

– un transfert aux départements dès 2005 d'une fraction (900 millions d'euros) du produit de la taxe sur les conventions d'assurance automobile, répartie au prorata du nombre de véhicules immatriculés dans chaque département. Cette clef de répartition, simple, préfigure le transfert global de la taxe en 2007 ;

– en contrepartie, une réfaction à partir de 2005 du montant de la DGF des départements, à hauteur de 900 millions d'euros ;

– l'application, sur cette réfaction, d'une « ristourne » destinée à concrétiser l'engagement de l'État en matière de financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance. Cette ristourne serait de 20 millions d'euros en 2005 et de 30 millions d'euros à compter de 2006, représentant la moitié du coût de la prestation. La réfaction de DGF s'élèverait donc à 880 millions d'euros en 2005 puis 870 millions d'euros à compter de 2006.

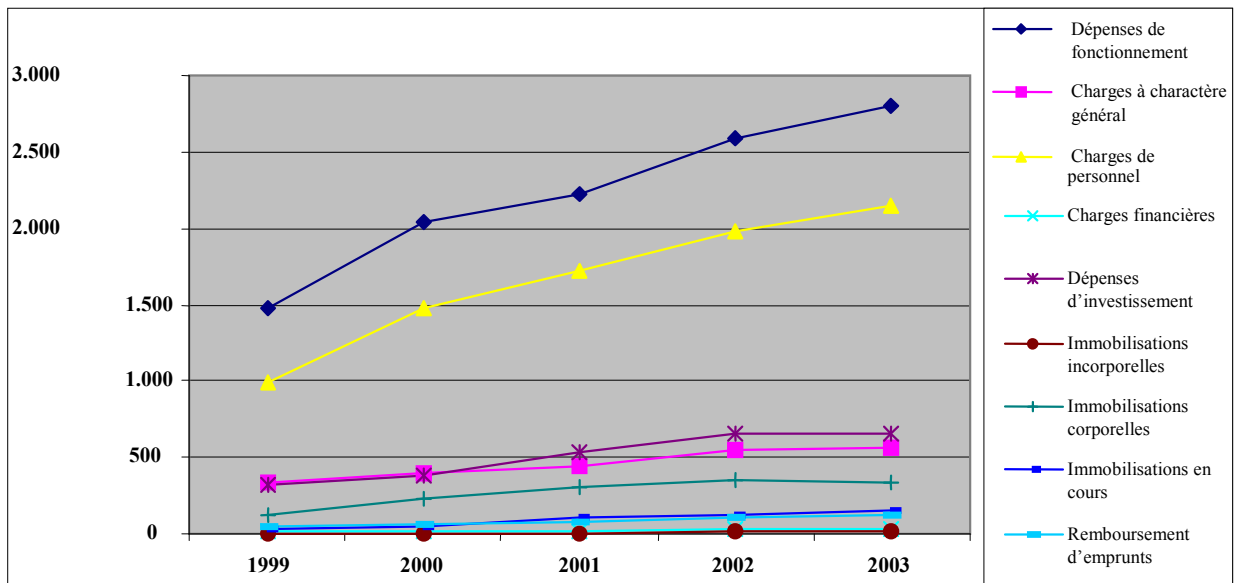
Votre Rapporteur spécial a déposé un amendement à la première partie du projet de loi de finances pour modifier la clef de répartition de cette ristourne de DGF. En effet, il n'est ni logique, ni équitable, que le nombre de véhicules immatriculés par département, qui sert de clef de répartition au transfert de taxe sur les conventions d'assurance correspondant au financement des SDIS, serve également à calculer les sommes allouées à la prestation nouvellement instituée, pour au moins deux raisons illustrées par le tableau précédent : d'une part, les écarts entre nombre de volontaires et quote-part de la dotation peuvent varier du simple au triple selon les départements ; d'autre part, les départements de Paris et de la petite couronne, qui n'ont pas de sapeurs-pompiers volontaires, bénéficieraient néanmoins de la ristourne de DGF, pour des montants importants du fait du nombre de véhicules qui y sont immatriculés. **Cet amendement, adopté par la commission des Finances puis accepté par le Gouvernement dans son principe, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 22 octobre dernier.**

C.- LES DEPENSES DES SDIS CONTINUENT DE CROITRE

Changer le support et le rythme de progression de la participation de l'État aux dépenses des SDIS n'est pas le moindre des mérites du projet de loi de finances pour 2005. En effet, comme le montre le graphique suivant, les dépenses des SDIS sont en forte augmentation sur la période récente :

EVOLUTION DES DEPENSES DES SDIS (1)

(en milliers d'euros)



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

La loi de modernisation de la sécurité civile a apporté de nouvelles et importantes modifications à ces dispositions en laissant au conseil général le soin de fixer lui-même le montant de sa contribution au budget du SDIS, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci, et en reportant au 1^{er} janvier 2008 la date de suppression des contingents communaux. En 2004, la participation financière des départements représente 48,5 % du total des contributions, soit une progression de 11,5 % en un an.

III.- UN EFFORT TRES IMPORTANT EN MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT SERA CONSENTI PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT

A.- POUR LE PERSONNEL, 60 EMPLOIS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES

1.- La consolidation des effectifs

Au titre du projet de loi de finances pour 2005, le total des emplois inscrits à l'agrégat sécurité civile s'élève à 2.057 emplois budgétaires, soit **une augmentation de 60 emplois** en comparaison avec la loi de finances pour 2004 :

– 23 emplois viennent augmenter ou conforter les effectifs du groupement des moyens aériens de la sécurité civile, avec la création de 16 emplois de navigant (7 pilotes et 7 mécaniciens sauveteurs secouristes d'hélicoptère et 2 pilotes d'avion), de 6 emplois de technicien contractuel au sol et 1 adjoint au chef des moyens techniques ;

– 24 emplois sont créés pour les États-majors de zone, qui pourront ainsi mener dans de meilleures conditions leur mission de veille permanente et de gestion de crise.

Par ailleurs, **la transformation de 14 emplois** de gardiens de la paix, personnels de police, en 14 emplois de personnels navigants pour la sécurité civile et la suppression d'1 emploi d'ingénieur contractuel dans le cadre d'une mesure de transformation de personnels techniques en emplois d'attaché d'administration centrale et adjoint administratif se solde par une augmentation nette de 13 emplois.

Le tableau suivant détaille l'évolution des emplois budgétaires :

EVOLUTION DES EMPLOIS BUDGETAIRES POUR L'AGREGAT « SECURITE CIVILE »

Effectifs PLF 2004	Mesures nouvelles	Chapitre	Variation 2004-2005		Effectifs PLF 2005
			Nombre d'emplois	Coût (en millions d'euros)	
	Créations d'emplois		47	1,37	
	Création de 7 emplois de pilotes et de 7 emplois de mécaniciens sauveteurs secouristes du groupement d'hélicoptères	31-01	14	0,64	
	Création de 2 emplois de pilotes d'avions DASH	31-01	2	0,06	
	Création de d'1 emploi de technicien de maintenance	31-01	1	0,03	
	Création de 5 emplois de technicien de maintenance et d'1 emploi d'adjoint au chef des moyens techniques du groupement d'hélicoptères	31-01	6	0,23	
	Renforcement des EMZ de métropole et d'outre-mer	31-30	15	0,40	
	Renforcement des postes militaires de l'EMZ du Nord	31-30	9	0,01	
	Transformations d'emplois		13	0	
	Transformations de 14 emplois de gardiens de la paix en 8 emplois de pilotes et 6 de mécanicien sauveteurs-secouristes	31-01	14	mesure catégorielle	
	Transformations de 5 emplois techniques et spécialisés en 3 emplois d'attaché d'administration centrale et 2 d'adjoint administratif	31-01	- 1	mesure catégorielle	
1.997	Balance d'emplois		60	1,37	2.057

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

Le tableau suivant recense, en effectifs réels, les personnels de la direction de la défense et de la sécurité civiles, qu'ils soient affectés en administration centrale ou dans les services délocalisés. Il présente également les personnels mis à disposition des états-majors de zone de défense et des écoles :

**EFFECTIFS REELS DE LA DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES
au 31 juillet 2004**

	Administration centrale	Services délocalisés	Mises à disposition	Total
Contractuels	283	1	2	286
Fonctionnaires	593	23	23	639
Militaires	1.469	0	60	1.529
Ouvriers d'État	58	86	6	150
Total	2.414	98	92	2.604

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

Les mesures catégorielles contenues dans le budget de 2005 sont résumées dans le tableau suivant :

MESURES CATEGORIELLES DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES POUR 2005

(en millions d'euros)

Transformation de 14 emplois de gardiens de la paix en 8 emplois de pilotes et 6 emplois de mécaniciens sauveteurs-secouristes	0,52
Transformation de 40 emplois de militaires volontaires en 40 emplois de militaires engagés	0,04
Transformation de 5 emplois d'officiers volontaires aspirants en 5 emplois d'officiers sous contrat	0,1
Transformation de 3 emplois de maître-mécanicien aéronautique en 3 emplois de sergent	0
Transformation de 3 emplois d'ouvrier d'Etat en 2 emplois d'ouvrier professionnels et 1 emploi d'agent des services techniques	- 0,02
Transformation de 5 emplois techniques et spécialisés en 3 emplois d'attaché et 2 emplois d'adjoint administratif et suppression d'un emploi de contractuel mécanographique	-0,04
Réforme de la filière des services techniques du matériel	0,05
Réforme du cadre d'emploi des personnels navigants du groupement d'hélicoptères	0,34
Application aux personnels navigants du groupement d'hélicoptère d'une majoration de la cotisation à leur caisse de retraite	0,2
Personnels militaires : indemnité de temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires	0,43
Réforme du cadre d'emploi des pilotes contractuels de la base d'avions de la sécurité civile	0,1
Total	1,72

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

2.- Les revalorisations indemnitaires

À la suite de la **création d'un service unifié du déminage le 1^{er} mai 2004**, consécutive à l'intégration des artificiers de la police nationale, il est devenu nécessaire de modifier la répartition actuelle des niveaux de compétence professionnelle afin, d'une part, de prendre en compte le besoin d'un encadrement plus important et, d'autre part, de porter progressivement les ex-artificiers au niveau d'aide démineur confirmé.

Dans la continuité de la démarche des années antérieures, il est proposé d'aligner dès 2005 le taux indemnitaire des personnels des corps des services techniques du matériel sur celui de leurs homologues administratifs servi en 2004.

Au titre du projet de loi de finances pour 2005, les mesures relatives aux revalorisations indemnitaires sont récapitulées dans le tableau suivant :

MESURES INDEMNITAIRES PRÉVUES EN 2005

(en millions d'euros)

Déminage : prime de danger versée aux personnels du service du déminage	0,21
Déminage : prise en compte des astreintes et permanences effectuées par le « grand service du déminage »	0,1
Amélioration du régime indemnitaire des personnels du service technique du matériel	0,04
Total	0,35

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

B.- L'AJUSTEMENT DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

1.- 1,4 million d'euros supplémentaires en dotation initiale pour le fonctionnement général

Le tableau suivant retrace l'évolution, par nature de dépenses, des crédits de fonctionnement hors dépenses d'informatique et de télématique :

EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA SECURITE CIVILE

Chapitre 34-31

(en millions d'euros)

	2003	% du total	2004	% du total
Déplacements	2,69	5,41	2,75	6,78
Parc et maintenance automobile	2,18	4,39	2,75	6,78
Carburants auto et aérien	7,63	15,35	6,35	15,65
Moyens opérationnels	8,56	17,22	9,55	23,54
Fonctionnement général et soutien opérationnel	28,64	57,63	19,17	47,25
Total	49,7	100	40,57	100

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

Par services ou centres de coût, le tableau est le suivant :

EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA SECURITE CIVILE

Chapitre 34-31

(en millions d'euros)

	2003	% du total	2004	% du total
Moyens aériens	12,3	24,8	10,28	25,33
Formations militaires	9,5	26,9	10,43	25,7
Coordination opérationnelle	16,33 (1)	18,7	3,79	9,37
Déménagement	3,98	9,5	6,37	15,7
Moyens généraux communs	8,28	20,1	9,7	23,9
Total	49,7	100	40,57	100

(1) y compris 10 millions d'euros d'achat de matériel contre les risques nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique.

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

Malgré un tassement global de 18,4 % en gestion, la dotation initiale en loi de finances pour 2004, soit 33,2 millions d'euros, était supérieure de 1,84 % à celle de 2003.

La priorité a consisté à garantir et moderniser les capacités opérationnelles des services, dont l'activité croît de manière constante. Ainsi, les moyens aériens ont été préservés par redéploiement de crédits afin de prendre en compte la mise en service des EC 145 et les ouvertures de bases nouvelles (Besançon et Guadeloupe).

Le service du déminage a bénéficié d'une mesure de modernisation de 450.000 euros pour faire face à des interventions croissantes et à l'accueil, depuis le 1^{er} mai, des artificiers de la police nationale, qui a entraîné le doublement de ses effectifs.

Les unités militaires ont disposé d'un budget permettant de renouveler une partie minimale du parc automobile vieillissant ou endommagé lors de la saison feux de 2003 (850.000 euros). Par ailleurs, un programme d'achat de tenues en matériau thermostable et de vestes anti-intempéries pour les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile a été mis en œuvre, pour 1,35 million d'euros.

Le programme d'équipement en matériel de lutte contre la menace NRBC, lancé au début du second trimestre 2002 après l'obtention en collectif pour 2001 de la dotation prévue à ce titre, soit 12,3 millions d'euros pour la sécurité civile, s'achève en 2004 avec l'acquisition de 7 robots mobiles d'intervention sur des engins explosifs improvisés pour le service du déminage, pour 1,6 million d'euros.

Enfin, la gestion 2004 est marquée par la location sur le budget de fonctionnement de la sécurité civile de moyens aériens supplémentaires pour la saison feux (avion et hélicoptère bombardiers d'eau, Canadair CL 415) pour un montant total de 7,44 millions d'euros. Le programme initial d'emploi des crédits, qui n'intégrait pas le coût de ces locations, a fait l'objet d'ajustements qui ont pu mettre en difficulté de gestion les services opérationnels, ponctionnés à hauteur de 2,4 millions d'euros. Pourrait ainsi être reporté aux arbitrages sur le prochain projet de loi de finances rectificative et/ou pris sur les crédits de 2005 le règlement de factures de carburant aérien et de prestations effectuées lors des saisons précédentes, émises par le ministère de la défense.

En 2005 est prévue une dotation initiale de 34,6 millions d'euros, en hausse de 4,2 %, incorporant une mesure nouvelle d'1,4 million d'euros :

– 200.000 euros pour la campagne nationale de communication et de sensibilisation des populations sur la signification du signal des sirènes et les consignes à suivre ;

– 100.000 euros pour l'installation à la direction de la défense et de la sécurité civiles du **Conseil national de sécurité civile** ;

– 300.000 euros pour la maintenance des matériels acquis dans le cadre du programme national d'équipement NRBC (contre les risques nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique) ;

– 100.000 euros pour la réalisation de **l'école de défense civile** à Cambrai ;

– 300.000 euros pour la mise à niveau des structures opérationnelles du groupement hélicoptère ;

– un mouvement de 400.000 euros en provenance du chapitre 34-41 pour le fonctionnement des 157 aides-artificiers transférés de la police à la direction de la défense et de la sécurité civiles.

2.- Une redéfinition des priorités en matière d'informatique

Les moyens informatiques de la direction de la défense et de la sécurité civiles évoluent comme indiqué dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES CREDITS D'INFORMATIQUE DE LA SECURITE CIVILE

Chapitre 34-82

(en milliers d'euros)

		34-82 article 41 Informatique	34-82 article 42 Transmissions	34-82 article 43 Autocommutateurs	Total
2002	LFI	857	215	86	1.158
	Consommation	159	70	70	299
	Crédits disponibles	158	75	699	933
2003	LFI	857	104	86	1.047
	Consommation	4	4	15	22
	Crédits disponibles	223	166	1.441	1.830
2004	LFI	857	104	86	1.047
	Consommation	10	20	243	273
	Crédits disponibles	254	135	342	731
2005	LFI	7	90	114	211

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

Les priorités évoluent manifestement en matière d'allocation des crédits entre les articles de ce chapitre, qui est d'ailleurs commun aux quatre agrégats commentés dans le présent rapport spécial.

3.- L'augmentation des moyens de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris

Les crédits du **chapitre 36-51** relatifs à la participation de l'État au financement des services de protection civile et d'incendie de la ville de Paris, dont la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, augmenteront de 2,84 % pour être portés à 71,7 millions d'euros.

À l'**article 30** – *Brigade de sapeurs-pompiers de Paris*, la dotation représentera 69,12 millions d'euros en 2005, soit une augmentation de 3,92 % par rapport à 2004 (+ 2,61 millions d'euros). Les crédits supplémentaires serviront à financer :

– l'incidence de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique ⁽¹⁾, pour 262.000 euros ;

– l'incidence de la création d'une contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, pour 99.000 euros ;

(1) article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

– l’actualisation des dépenses de la brigade, million d’euros. Il s’agit de mettre à niveau les crédits de personnel et de financer en année pleine la 3^e tranche du plan de modernisation entamée en 2004 ;

– la 4^e tranche du plan de modernisation, pour 928.000 euros. Cette quatrième tranche prévoit, comme les trois premières, la création de 125 postes, l’acquisition d’équipements destinés à remplacer du matériel usé et à satisfaire des besoins opérationnels nouveaux, ainsi que le financement des logements familiaux des militaires nouvellement recrutés. Les conditions du financement des trois premières tranches demeurent, avec l’inscription en projet de loi de finances pour 2005 de 75 % seulement des dépenses prévues, les 25% restants devant être inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 ;

– la poursuite du plan de renforcement du dispositif NRBC, pour 222.000 euros, destinés à financer la création au sein de la Brigade d’une unité spécifique de lutte contre les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques. En loi de finances pour 2004, le dispositif a pu être engagé grâce à une mesure nouvelle de 154.000 euros qui a permis de financer une partie du matériel. La mesure de 2005 permettra le déploiement de 78 militaires et le financement des frais de fonctionnement correspondants ;

– le relèvement des crédits destinés aux frais d’assurance et de contentieux, pour 65.000 euros.

À l’**article 60** – *Protection civile et service des installations classées de la préfecture de police*, la dotation de 2005 s’élèvera à 2,59 millions d’euros, soit une augmentation de 6,16 % par rapport à 2004. Ces crédits supplémentaires serviront à financer la progression des dépenses de personnel sous l’effet des mesures précitées à l’article 30.

4.– La poursuite de la mise en place de l’École nationale

Le décret n° 2004-502 du 7 juin dernier a érigé l’École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers en établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile.

L’article 30 du chapitre 37-50 – **Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers** verra sa dotation augmentée en 2005 de 1,53 million d’euros. La subvention versée par le ministère à l’établissement public, qui était de 3,49 millions d’euros en 2003 et 4,79 millions d’euros en 2004, passera ainsi à 6,32 millions d’euros en 2005, soit une progression de plus de 97 % en deux ans. 25 emplois administratifs seront transférés à l’école, dont le plateau technique est en cours d’élaboration aux Milles, près d’Aix-en-Provence.

L'augmentation des crédits se justifie par :

– le transfert de 25 emplois administratifs vers l'École, pour 669.000 euros. Le nouvel établissement public disposera ainsi de ses propres supports d'emplois, qui apparaissaient jusqu'ici sur le budget du ministère ;

– une mesure nouvelle de 865.000 euros destinée notamment à abonder le budget de l'établissement à hauteur du remboursement prévisible de l'emprunt prévu par le protocole de financement du nouveau plateau technique en cours d'élaboration à Aix.

L'école bénéficiera d'un effort parallèle des autres contributeurs au budget de la structure : le Centre national de la fonction publique territoriale et les SDIS.

5.- Des dépenses d'intervention de l'État qui ne couvrent pas toujours les besoins

Les **crédits d'intervention du titre IV** atteindront 14,8 millions d'euros, en hausse de 3,3 %, la mesure nouvelle de 500.000 euros étant la traduction budgétaire de la loi de modernisation de la sécurité civile susmentionnée. Stables en apparence, ces crédits font l'objet d'abondements en gestion.

a) Les subventions versées aux SDIS

Dans le domaine de la protection des forêts contre l'incendie, les subventions versées sur le chapitre 41-31 visent à atteindre une série d'objectifs.

La **mobilisation préventive des SDIS** consiste à soutenir les efforts conduits sous l'égide des préfets pour quadriller le terrain et ainsi limiter les départs de feu, réduire les délais de détection, d'alerte et de première intervention en période de risques. Il s'agit d'un apport important à la stratégie d'attaque des feux naissants, appliquée depuis la fin des années 80, qui a permis de réduire les surfaces moyennes touchées par le feu en moyenne annuelle de 34.000 ha à 20.000 ha. Les 15 SDIS de la zone Sud bénéficient de cette mesure. En 2004, 1,45 million d'euros y seront consacrés.

La **constitution de colonnes de renforts feux de forêts** vise à contribuer, au titre de la solidarité nationale, à la mise à niveau des dispositifs locaux pour faire face à une situation de risques exceptionnels ou à un incendie important. Tous les départements peuvent potentiellement bénéficier d'un tel apport sur décision du Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises de la direction de la défense et de la sécurité civiles. L'enveloppe prévue pour cette opération en 2004 (400.000 Euros) sera sous-dimensionnée. En effet, le coût des moyens mobilisés peut en l'état actuel être évalué à 3,1 millions d'euros.

La **création d'unités de forestiers sapeurs**, unités de 24 agents constituées par des départements méditerranéens pour participer à l'aménagement des massifs forestiers et contribuer au dispositif de surveillance estivale, en application de conventions conclues entre les préfets et les présidents de conseils généraux, s'appuiera sur une subvention de 280.000 euros.

Le **soutien à la formation** représentera 150.000 euros alloués au Centre inter-régional de formation de la sécurité civile de Valabre, seul centre habilité par la direction de la défense et de la sécurité civiles pour organiser la formation à la lutte contre les feux de forêts des responsables d'intervention.

Un **système d'informations géographiques** de défense de la forêt contre l'incendie a été réalisé en zone Sud grâce à l'association de nombreuses parties prenantes. Les acteurs de la prévention et de la lutte contre les feux de forêts en région Aquitaine ont entamé une démarche similaire.

Le **soutien apporté à l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie**, établissement public auquel ont adhéré 14 départements méditerranéens et qui conduit des actions dans le domaine de la prévention des incendies, partenaire habituel du ministère de l'Intérieur, se traduira par une subvention de 100.000 euros.

b) La sous-dotation abusive des secours d'urgence aux victimes

Afin de répondre rapidement aux premiers dommages subis par des particuliers à la suite de calamités publiques, l'État dispose, au titre de la solidarité nationale, d'une ligne budgétaire, **l'article 10 du chapitre 46-91**, pour allouer une aide financière en faveur des sinistrés. Les crédits inscrits en loi de finances initiale, soit 159.748 euros, ont un caractère prévisionnel.

Prévisionnel est bien le mot, puisqu'en 2003, ont été ouverts en gestion pas moins de 6,29 millions d'euros de fonds de concours et 10,11 millions d'euros par arrêté pour dépenses éventuelles, soit plus de 100 fois la dotation initiale ! Et dès le début de l'année 2004, la dotation de 159.748 euros une fois votée, une délégation complémentaire est intervenue à hauteur de 4,3 millions d'euros a été effectuée dans le cadre de la gestion des conséquences des intempéries de décembre 2003 survenues dans les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse et le Gard. Une dernière délégation globale de 4,3 millions d'euros a eu lieu en juillet pour couvrir la totalité des besoins exprimés par les préfetures, de sorte que les disponibilités au 31 août s'élevaient à... 32,43 euros.

Devant une telle sous-dotation chronique qui prive de toute pertinence l'autorisation parlementaire et affaiblit l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle, votre Rapporteur spécial estime qu'un minimum de sincérité budgétaire commande l'inscription dès la loi de finances initiale d'un montant de crédits moins irréaliste. Les délais de versement des indemnisations aux victimes s'en trouveraient accélérés, aucune demande de crédits complémentaires auprès du ministère des Finances n'ayant à être entreprise.

c) Un signe de reconnaissance attendu au bénéfice des ayants droit de sapeurs-pompiers décédés en service

L'article 131 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, issu d'un amendement parlementaire, prévoit que « les pensions de réversion et pensions d'orphelin versées aux ayants cause des sapeurs-pompiers décédés en service commandé avant le 1^{er} janvier 1983 sont majorées de 40 % à compter du 1^{er} janvier 2002 ». Un décret n'étant pas nécessaire pour l'application de cette disposition, l'application en a été immédiate, pour les professionnels comme pour les volontaires. Pour les ayants cause de sapeurs-pompiers volontaires, la charge financière est supportée par le budget de l'Intérieur, et la gestion de ce régime est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Dans la mesure où le surcoût financier de cette disposition législative n'était pas prévisible pour les années 2002 et 2003, il est apparu nécessaire de prévoir le versement d'un complément de crédit à la Caisse des dépôts et consignations pour chacune de ces deux années. Le montant de 11,85 millions d'euros inscrit en loi de finances 2004 sur le **chapitre 46-92, article 10**, sera reconduit à l'identique en 2005.

C.- UN TRES IMPORTANT EFFORT D'EQUIPEMENT

Au titre des **dépenses en capital**, le tableau suivant retrace l'évolution des crédits d'équipement immobilier et d'équipement matériel :

EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA SECURITE CIVILE

Crédits de paiement

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	Évolution 2004/2005
<i>Équipement matériel</i>	69,12	70,5	109,9	55,9 %
- Matériels techniques des services opérationnels	2,59	2,5	2,5	0
- Groupement des moyens aériens. Acquisition et modernisation	13,76	14,5	52,9	264,8 %
- Groupement des moyens aériens. Maintenance des aéronefs	52,77	53,5	54,5	1,9 %
<i>Équipement immobilier</i>	—	1,87	5,6	199,5 %
<i>Informatique, télématique et transmissions</i>	—	0,2	0	- 100 %
<i>Fonds d'aide à l'investissement des SDIS</i>	—	45,75	65	42,1 %
Total	69,12	118,32	180,5	52,6 %

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

1.- La consommation des crédits d'équipement immobilier s'améliore

a) Une politique organisée autour de trois objectifs cohérents

L'équipement immobilier de la sécurité civile est financé par les crédits inscrits sur les **articles 41 et 42 du chapitre 57-40**. Aujourd'hui, l'article 42 « Programme civile de Défense » qui est alimenté exclusivement en gestion, par transferts du Secrétariat général de la Défense nationale mais aussi, en tant que de besoin, par virements en provenance de l'article 41, la fongibilité est déjà acquise.

La politique immobilière de la sécurité civile poursuit trois objectifs :

- la modernisation et la mise aux normes des sites de déminage ;
- la reconstruction et l'aménagement des hangars existants permettant d'accueillir la nouvelle génération d'hélicoptères EC 145 ;
- la restructuration et la mise aux normes des équipements existants des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, dans le cadre de la professionnalisation militaire et dans le souci d'améliorer le cadre de vie et de travail des 600 agents affectés sur chacun des sites.

En outre, l'opération de délocalisation de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence se poursuivra sous maîtrise d'ouvrage du nouvel établissement public.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations sur ces deux articles :

**EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT IMMOBILIER DE LA SECURITE
CIVILE**
Chapitre 57-40, articles 41 et 42

(en millions d'euros)

		2002	2003	2004 (1)	2005
<i>Crédits</i>					
AP	LFI	4,57	5,6	5	7,2
	Disponible	6,28	8,91	4,4	n.d.
	Consommation	1,55	0,9	4,13	n.d.
CP	LFI	3,05	2,8	6	5,6
	Disponible	9,81	4,71	5,9	n.d.
	Consommation	8,18	4,56	5,72	n.d.

(1) situation au 30 août, déduction faite d'une annulation de 6,5 millions d'euros d'AP et de 160.000 euros de CP ainsi que d'un gel de 200.000 euros de CP.

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

En 2005, les moyens ouverts doivent permettre :

- pour le **déminage**, de poursuivre les opérations relatives aux constructions des « zones vies » ou des sites de stockage de Brest, Caen, Châlons-en-Champagne, Lyon, Metz et Bordeaux. L'arrivée en cours d'année dans les centres de déminage des artificiers de la police nationale, doublant de cette façon les effectifs de la sécurité civile, nécessitera par ailleurs l'étude de nouveaux besoins immobiliers ;
- pour le **groupement des moyens aériens**, de poursuivre les travaux de réhabilitation ou de construction pour les bases de Guadeloupe, de La Rochelle, de Nîmes, de Bastia et de Pau ;
- pour les **unités militaires**, de lancer des études à Brignoles et à Corte.

b) Les aspects fonciers de la délocalisation de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers

Le projet d'installation à Aix-en-Provence est organisé sur deux sites distants de quelques kilomètres : la base aérienne 114 située à Aix, destinée aux locaux d'enseignement théorique, de formation, d'administration, d'accueil et d'hébergement, et une emprise foncière située à Vitrolles, destinée à accueillir le plateau technique.

Un protocole d'accord a été signé le 25 mars 2004 par le préfet, la région, le département, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence et les villes d'Aix et de Vitrolles. L'opération, dont le montant prévisionnel est de 78,5 millions d'euros, est financée par :

- l'État qui apporte les terrains (5,14 millions d'euros) et a financé toutes les études préalables ;
- l'école au moyen d'un emprunt pour un montant de 37,6 millions d'euros ;
- les contributions des collectivités locales signataires pour un montant total de 40,9 millions d'euros.

Le transfert définitif de l'école à Aix-en-Provence est prévu au printemps 2008. Toutefois, jusqu'en 2007, une montée en puissance progressive des formations sur le site d'Aix est prévue. C'est ainsi que dès l'automne 2004, une première série de formations se déroulera sur le nouveau site dans des locaux provisoirement aménagés.

L'école s'est vu accorder le 18 mars 2004 une autorisation d'occupation temporaire dans l'attente du changement d'affectation de l'emprise foncière du site. Une convention ayant pour objet de définir les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage est par ailleurs en cours d'élaboration. Simultanément, le marché de programmation des besoins immobiliers a été notifié en mai 2004.

Des questions demeurent néanmoins en suspens sur le plan financier : sur le moyen terme, les participations des parties prenantes au budget de l'établissement ne sont pas arrêtées. Le budget global de l'école doit ainsi passer de 15 millions d'euros annuels à 28 millions d'euros en 2008, ce qui, dans l'hypothèse du maintien des équilibres actuels, revient à doubler le niveau des participations de l'État, des collectivités territoriales et du Centre national de la fonction publique territoriale. Les concertations se poursuivent.

2.- L'équipement matériel est presque exclusivement consacré aux moyens aériens

Le parc d'aéronefs de la DDSC est actuellement constitué :

– de 27 avions, soit 10 avions bombardiers d'eau Canadair CL 415 (plus 1 nouveau Canadair en 2005), 12 avions bombardiers d'eau Tracker dont 11 S2T équipés de turbopropulseurs et 1 S2F équipé de moteurs à pistons, 2 avions bombardiers d'eau Fokker 27, qui seront réformés fin septembre 2004 et remplacés, normalement en 2005, par 2 Dash 8 et 3 avions de coordination et de liaison Beechcraft King 200 ;

– de 44 hélicoptères, soit 24 EC 145 (et jusqu'à 31 appareils en avril 2005), 5 Ecureuil et 15 Alouette 3 prochainement remplacés. En 2005, le parc devrait être de 42 hélicoptères (soit 31 EC145, 5 Ecureuil et 6 Alouette 3).

Concernant les **investissements en moyens aériens**, le financement demandé pour 2005 sur **l'article 43 du chapitre 57-50** devrait pour l'essentiel couvrir quatre opérations :

– la poursuite du programme d'acquisition des deux avions gros porteurs Dash 8 dont la configuration permettra le transport de matériels, d'hommes ainsi que le bombardement d'eau : 38,4 millions d'euros seront consacrés à l'acquisition de ces 2 appareils ainsi qu'à leur maintenance. Cette somme clôt le financement de l'acquisition : le financement nécessaire pour les années suivantes sera uniquement consacré à la maintenance ;

– la poursuite de la location du 11^e Canadair pour 1,3 million d'euros avant son achat en 2006 ;

– la poursuite de l'acquisition d'équipements complémentaires pour les hélicoptères EC 145 indispensables pour permettre à la sécurité civile d'assurer ses missions. Le coût de ces acquisitions pour 2005 s'élève à 10,37 millions d'euros et devra être complété les années suivantes ;

– l'acquisition d'un simulateur de vol pour EC 145, à un coût de 2,5 millions d'euros venant s'ajouter à un versement initial de 3 millions d'euros.

Concernant, à **l'article 44 du chapitre 57-50**, les **opérations de maintenance des aéronefs**, les crédits de sont répartis entre :

– le marché de soutien technique de la flotte avions, de la responsabilité de la direction de la défense et de la sécurité civiles ;

– les marchés de soutien technique de la flotte hélicoptères, de la responsabilité du ministère de la Défense ;

– les soutiens aux hélicoptères (marchés et achats sur factures), de la responsabilité de la direction de la défense et de la sécurité civiles.

À l'article 41 du chapitre 57-50, les crédits permettront de mettre en œuvre les programmes suivants :

– l'orientation par les formations militaires de la sécurité civile de la définition des engins de lutte contre les feux de forêts vers des véhicules d'attaque et de ravitaillement contenant des retardants ;

– la poursuite du programme de modernisation du déminage avec l'acquisition de tenues lourdes de protection, de canons à eau qui sont utilisés pour séparer les éléments constitutifs d'un engin suspect et de petits tractopelles pour détruire sur place des engins suspects ;

– l'acquisition de 2 véhicules légers pour le groupement des moyens aériens ;

– l'achat de barrages anti-inondation ;

– l'acquisition de moyens permettant de réaliser des coupe-feu et de porter secours à des éléments piégés par les flammes, tels des tracteurs chenillés.

Les crédits demandés pour 2005 sont équivalents à ceux des années antérieures et constituent la base indispensable au renouvellement de matériels d'intervention de la sécurité civile.

Le tableau suivant retrace les crédits de paiement obtenus sur le chapitre 57-50 pour la sécurité civile :

EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA SECURITE CIVILE

Chapitre 57-50, crédits de paiement

(en millions d'euros)

Nomenclature		2003	2004 (1)	2005 (1)
Article 41	Matériels techniques des services opérationnels	2,59	2,5	2,5
Article 43	Acquisition et modernisation des moyens aériens	13,76	14,5	52,9
Article 44	Maintenance des aéronefs	52,77	53,5	54,5
Total		69,12	70,5	109,9

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

Apparaît clairement l'effort accompli en matière d'acquisition de moyens aériens nouveaux.

3.- L'équipement informatique fait une place prioritaire à l'accueil du système ACROPOL

Au titre de l'année 2005, les opérations financées sur les crédits du **chapitre 57-60, article 44** sont la suite logique des opérations de 2004 ; elles s'organisent autour de quatre grands axes :

– la poursuite du renforcement de l'application SYNERGI (système numérique d'échange, de remontée et de gestion des informations), système d'information intégrant l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion des opérations relevant de la défense et de la sécurité civiles, les déchargeant des tâches répétitives et les assistant dans l'exercice de leurs missions, aussi bien en temps normal qu'en période de crise ;

– le début de réalisation d'un outil d'aide à la création de plans de secours et intégration à SYNERGI ;

– la poursuite de la mise en place des composantes (outils logiciels, données) du système d'information géographique « défense et sécurités civiles » ;

– la poursuite du financement de la partie câblage des projets de modernisation de centres opérationnels de préfectures.

L'incidence financière de ces programmes n'a pas, à ce jour, été prise en compte dans le projet de budget ; elle sera examinée en gestion. En effet, l'effort prioritaire, en matière de système d'information et de communication, est réalisé au profit du programme de radio-numérique ACROPOL.

Le financement de l'expérimentation d'accueil du système ACROPOL dans les SDIS, à savoir le complément d'infrastructure, repose sur les SDIS eux-mêmes, aidés dans le cadre du Fonds d'aide à l'investissement – qui connaît une forte montée en charge avec une hausse de 20 millions d'euros – et du FCTVA. L'objectif est d'expérimenter (dans l'Eure-et-Loir, la Seine-et-Marne et les Vosges) et de développer le concept d'infrastructure partagée pour les réseaux radio numériques par l'accueil des SDIS sur le réseau ACROPOL. Outre les économies liées à la mutualisation, développer une infrastructure radio partagée entre la police et les pompiers doit contribuer à améliorer la gestion de crise et augmenter l'efficacité et la réactivité dans l'intervention sur les missions d'urgence.

4.- Les actions de recherche connaissent un retard d'exécution

Les actions de recherche de la sécurité civile du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sont financées sur des crédits inscrits au **chapitre 57-09, article 20 – Recherche scientifique et technique. Sécurité civile**. Les crédits sont accordés chaque année par le ministère de la recherche au titre du budget civil de recherche et développement. Ils sont intégralement utilisés pour des travaux sous contrats réalisés par des laboratoires publics ou privés, axés sur trois thèmes : la lutte contre les incendies, le développement de matériels propres à la sécurité civile et la sécurisation des bâtiments.

L'année 2004 a été marquée par l'annulation de l'intégralité des reports en crédits de paiements. Aucun nouveau programme n'a donc été lancé pour cet exercice, les sommes disponibles ayant été utilisées pour solder les contrats de recherche des années précédentes. Le rythme des paiements s'est poursuivi à hauteur de 99 % de la dotation initiale. En 2005, la dotation s'élèvera à 25.000 euros afin de solder les derniers engagements sur ce chapitre. 80.000 euros d'autorisations de programme seront pourtant inscrits, le cumul des autorisations de programme disponibles s'établissant en 2005 à 280.000 euros.

5.- Le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS recevra 65 millions d'euros en 2005, en hausse de 42,7 %

L'article 129 de la loi de finances pour 2003 a instauré un Fonds d'aide à l'investissement des SDIS, codifié à l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales. Il est destiné à soutenir ces établissements publics dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels.

Les interventions du fonds sont réparties entre les zones de défense en fonction des chiffres de population utilisés pour le calcul de la DGF des départements composant la zone de défense ; le montant attribué à chaque zone est ensuite ventilé entre les services départementaux d'incendie et de secours sur décision du préfet de zone, après avis d'une commission composée des présidents de conseils d'administration des SDIS de la zone.

La dotation initiale de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement en 2003 a été, après attribution de 1 million d'euros aux SDIS expérimentateurs du système de communication ACROPOL (programme ANTARES de la sécurité civile), répartie de la façon suivante :

RÉPARTITION DES DOTATION DU FONDS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT DES SDIS

(en milliers d'euros)

Zone de défense	Population DGF	% du total	Dotation 2003
Paris (hors aire de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris)	4.906.481	8,71	3.834,45
Est	8.346.912	14,83	6.523,16
Nord	5.962.460	10,59	4.659,7
Sud-Ouest	8.353.935	14,84	6.528,65
Ouest	12.467.770	22,14	9.743,64
Sud-Est	7.449.698	13,23	5.821,99
Sud (hors aire du Bataillon de marins pompiers de Marseille)	7.102.721	12,62	5.550,82
Outre-Mer	1.711.558	3,04	1.337,59
Total	56.301.535	100	44.000

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

Deux délégations de crédits de paiement ont été effectuées les 4 novembre et 1^{er} décembre 2003 pour un montant total de 11 millions d'euros représentant 26 % de la subvention attribuée à chaque SDIS. La direction de la défense et de la sécurité civiles a procédé en février 2004 à une troisième délégation de crédits d'un montant de 33 millions d'euros afin de solder l'exercice 2003.

Les crédits attribués aux zones de défense ont été répartis de façon diverse entre les SDIS par les préfets de zone après avis des commissions zonales. Les taux appliqués aux différentes catégories d'opérations éligibles, variables d'une zone à l'autre, sont détaillés dans le tableau joint en annexe. Les sommes attribuées à chaque catégorie d'opérations éligibles se répartissent de la façon suivante : 29% pour les feux de structures, 27% pour le secours à personnes, 27% pour les feux d'espaces naturels, 8% pour les matériels de transmission et l'informatique, 5% pour le risque NRBC, 2% pour l'aide au commandement et 1% pour la formation.

Pour 2004, le fonds a été doté de 54 millions d'euros en autorisation de programme et de 45 millions d'euros en crédits de paiement, un prélèvement étant effectué, comme en 2003, au programme ANTARES et fixé pour à 3 millions d'euros. Toutefois, les 33 millions d'euros délégués en février 2004 pour solder l'exercice 2003 ont été imputés sur les crédits de paiement prévus pour 2004. Dès lors, dans un premier temps, seuls 20 millions d'euros ont pu être répartis en autorisations de programme pour l'exercice 2004. C'est pourquoi, **pour l'exercice 2005**, un rattrapage de crédits de paiement est demandé. **Le fonds d'aide à l'investissement verra ainsi sa dotation progresser de 19,25 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2004, soit une hausse de 42,7 %**. Cette mesure permettra notamment de faire face à l'extension du bénéfice du fonds à la ville de Marseille et à la collectivité départementale de Mayotte prévu par la loi de modernisation de la sécurité civile.

CHAPITRE V LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Le budget de l'administration générale et territoriale regroupe les crédits du ministère de l'Intérieur qui ne relèvent ni de la police nationale, ni de la sécurité civile, ni des concours aux collectivités locales. Il est présenté sous la forme de deux agrégats, l'un réservé aux services centraux du ministère, l'autre consacré aux préfetures.

Ces crédits représentent une masse budgétaire de plus de 4,4 milliards d'euros, soit un tiers du budget de l'intérieur. À travers la globalisation du budget des préfetures, ils font l'objet, depuis cinq ans, d'une expérience innovante qui a inspiré la modification de la loi organique relative aux lois de finances et sera quasiment achevée en 2005.

I.- L'EXECUTION DES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE EN 2003 ET 2004

A.- EN 2003, HORS CREDITS DE PENSIONS, UNE EXECUTION PROCHE DE L'EPURE INITIALE

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Virements	Loi de finances rectificative	Total
<i>Administration territoriale</i>								
Titre III – personnel	584,23	0	0	16,39	0	– 9,9	0	590,72
– fonctionnement	511	30,14	0,28	– 0,48	– 3,95	15,56	– 7,36	545,19
Total dépenses ordinaires	1.095,22	30,14	0,28	15,9	– 3,95	5,66	– 7,36	1.136,73
Titre V	AP	52,77	1,29	1,33	0,03	0	– 0,08	54,23
	CP	26,37	5,76	1,33	0,11	0	10,94	44,52
Total dépenses en capital (CP)	26,37	5,76	1,33	0,11	0	0	10,94	44,52
Total administration territoriale	1.121,59	35,9	2,45	16,01	– 3,95	5,66	3,58	1.181,25
<i>Administration générale</i>								
Titre III – personnel	2.593,79	2,34	0,45	– 2.367,1	– 0,75	0,12	– 0,97	227,88
– fonctionnement	236,23	70,79	3,25	2,56	– 17,9	1,89	– 33,37	263,45
Titre IV	81,75	0,02	0	0	0	0	0	81,77
Total dépenses ordinaires	2.911,77	73,15	3,75	– 2.364,56	– 18,65	2,01	– 34,34	573,1
Titre V	AP							
	CP	11,3	10,91	0	0,38	– 0,1	0	1,25
Titre VI	AP							
	CP	0	0,3	0	0,45	0	0	0,75
Total dépenses en capital (CP)	11,3	11,21	0	0,83	– 0,1	0	1,25	24,49
Total administration générale	2.923,07	84,36	3,75	– 2.363,75	– 18,75	2,01	– 33,09	597,59
Total général	4.044,66	120,26	6,2	– 2.347,74	– 22,7	7,67	– 29,51	1.778,84

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

Pour l'administration territoriale, les crédits ouverts ont été de 5,3 % supérieurs à la dotation initiale, les reports représentant 3,2 % de cette dotation. Pour l'administration générale, hors transfert de crédits pour charges de pension, l'évolution globale est également demeurée limitée, en progression de 1,4 % par rapport à la dotation initiale. Les dépenses ont donc été tenues en 2003, conformément à l'objectif du Gouvernement.

MESURES DE RÉGULATION AYANT AFFECTÉ LES CRÉDITS DES PRÉFECTURES ET DE L'ADMINISTRATION CENTRALE EN 2003

(en millions d'euros)

			LFI	Disponible avant gel (A)	Total des mesures de régulation (B)	Disponible après régulation	(B) / (A) en %
Administration territoriale							
34-82	Informatique et télématique		101	126,17	- 40,8	85,37	32,3
37-10	Administration préfectorale		155,3	172,8	- 18,39	154,41	10,6
37-30	Dotations globalisées de préfetures		333,4	353,01	- 6,59	346,42	1,9
Total titre III			589,7	651,98	- 65,68	586,3	10,1
57-40	Équipement immobilier	AP	231	281	- 24,61	256,4	8,76
		CP	161,5	202,3	- 10,99	191,3	5,43
57-60	Informatique, télématique et transmissions	AP	153,1	166,2	- 15,36	150,8	9,24
		CP	80	150,1	0	150,1	0
Total titre V		AP	384,1	447,2	- 40	407,2	0,9
		CP	241,5	352,5	- 11	341,5	3,1
Total préfetures			831,2	1.004,48	- 76,68	927,8	7,6
Services centraux							
33-92	Action sociale		32,6	34,17	- 2,2	31,97	6,4
34-01	Fonctionnement		43,3	55,25	- 2,27	52,98	4,1
34-03	Frais de réception et de voyage exceptionnels		2	2,78	0	2,78	0
34-82	Informatique et télématique		101	126,17	- 40,7	85,47	32,3
37-61	Élections		78,4	80,86	- 32,47	48,39	40,2
Total titre III			257,3	299,23	- 77,64	221,59	25,9
57-09	Recherche scientifique	AP	0,4	2,1	0,5	1,6	23,8
		CP	0,3	0,2	- 0,4	- 0,2	n.s.
57-40	Équipement immobilier	AP	231	281	- 24,6	256,4	8,8
		CP	161,5	202,3	- 11	191,3	5,4
57-60	Informatique, télématique et transmissions	AP	153,1	166,2	- 15,4	150,8	0,9
		CP	80	150,1	0	150,1	0
65-51	Logement des fonctionnaires	AP	13,2	13,2	- 4	9,2	30,3
		CP	13,7	16,3	- 3	13,3	18,4
67-50	Achèvement d'opérations en cours	AP	56,1	98,9	- 16,5	82,4	16,7
		CP	50,1	55,4	- 39,3	16,1	70,9
Total titres V et VI		AP	453,8	561,4	- 60,9	500,5	10,8
		CP	305,6	424,3	- 53,7	370,6	12,7
Total administration centrale			562,9	723,53	- 131,34	592,19	18,2
Total général			1.394,1	1.728,01	- 284,7	1.519,99	16,5

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

Votre Rapporteur spécial note en outre que les crédits de 2003 définitivement perdus pour cause de fonds de concours tardifs ou de reports non acceptés se sont établis, pour l'administration territoriale, à 8,53 millions d'euros sur le titre III, soit 1,4 % de la dotation initiale, et pour l'administration générale, à 33,32 millions d'euros sur les titres III et IV, soit 7,4 % de la dotation initiale.

B.- A MI-2004, LES GELS MODERENT LA DEPENSE

CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DISPONIBLES A LA MI-2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits disponibles
<i>Administration territoriale</i>				
Titre III				
– personnel	26,84	27,94	13,93	13,99
– fonctionnement	1.099,52	1.122,37	500,29	622,09
Total dépenses ordinaires	1.126,36	1.150,31	514,23	636,08
Titre V	32,93	50,02	11,97	38,05
Total dépenses en capital (CP)	32,93	50,02	11,97	38,05
Total administration territoriale	1.159,29	1.200,33	526,2	674,13
<i>Services centraux</i>				
Titre III				
– personnel	2.708,31	224,19	104,45	119,74
– fonctionnement	421,35	448,29	162,68	285,61
Titre IV	81,87	81,93	74,31	7,62
Total dépenses ordinaires	3.211,55	754,42	341,44	412,98
Titre V	21,81	19,01	5,3	13,72
Titre VI	0,5	0,5	0	0,5
Total dépenses en capital (CP)	22,31	19,51	5,3	14,22
Total services centraux	3.233,86	773,93	346,73	427,2
Total général	4.393,15	1.974,26	872,93	1.101,33

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

En outre, les reports de crédits bénéficiant aux services centraux s'établissent à 87,51 millions d'euros de crédits de paiement sur les titres V et VI. Selon les dernières données d'exécution disponibles, le total des gels appliqués aux crédits de l'administration générale s'élève à 40,37 millions d'euros en dépenses ordinaires, soit 1,2 % de la dotation initiale, et à 26,82 millions d'euros en crédits de paiement des titres V et VI, soit près d'un quart de la dotation initiale, reports de crédits inclus.

Votre Rapporteur spécial signale par ailleurs que les à-coups de la régulation budgétaire ne facilitent pas la tâche des services gestionnaires, gels, dégels et annulations se succédant à une cadence rapprochée, l'automne venu.

II.- L'ACHEVEMENT DE LA GLOBALISATION DES CREDITS DES PREFECTURES

Le tableau suivant retrace l'évolution, par objectif, des crédits regroupés dans l'agrégat 11 « Administration territoriale » :

EVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PAR OBJECTIF DE DÉPENSE (1)

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	Exécution 2003	LFI 2004	PLF 2005
Communication et représentation de l'État	26	17	46	49
Sécurité	17	17	46	50
Accueil du public et délivrance des titres	93	109	252	267
Réglementation générale et élections	33	35	57	60
Relations avec les collectivités locales	37	38	89	95
Développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits	55	55	134	142
Animation des politiques régionales (uniquement pour les préfetures de région)	9	11	31	32
Fonctions logistiques	195	280	418	510
Total	465	562	1.073	1.205

(1) hors dépenses de personnel des 4 préfetures non globalisées : Paris, Guadeloupe, Guyane et La Réunion.
Source : ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

A.- LA GLOBALISATION : BILAN ET PERSPECTIVES

La globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement a été généralisée à la totalité des préfetures métropolitaines le 1^{er} janvier 2004, ce qui porte le total de préfetures globalisées à 97. Les trois préfetures des DOM non globalisées en 2004 (la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion) le seront à compter du 1^{er} janvier 2005, ainsi que la préfeture de Saint Pierre et Miquelon, ce qui portera l'effectif des préfetures globalisées à 101. Seule la préfeture de Paris (distincte de la préfeture de la région Ile-de-France) ne sera pas globalisée : sa situation sera examinée en 2005 pour une éventuelle globalisation en 2006.

La deuxième année d'application du contrat de globalisation se traduit par une prévision de budget consolidé de 1,23 milliard d'euros en faveur des préfetures comprenant notamment 45 millions d'euros pour le programme national d'équipement, 38 millions d'euros pour les dépenses des systèmes d'information et de communication et 1,11 milliard d'euros pour les budgets globaux des préfetures. Ce dernier montant intègre l'application de la norme de croissance de 0,2 % garantie par contrat aux préfetures, une mesure de 870.000 euros permettant le financement du surcoût engendré par le nouvel acheminement sécurisé des titres vierges et les 45,7 millions d'euros correspondant à l'extension de la globalisation aux quatre nouvelles préfetures de l'outre-mer.

1.- Les nouvelles modalités de gestion des préfectures globalisées sont fixées par l'instruction du 25 septembre 2003

Les règles applicables aux préfectures globalisées en 2004 et 2005 sont fixées par une instruction conjointe du ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie et du ministre de l'Intérieur datée du 25 septembre 2003, qui se substitue à celle du 17 septembre 1999.

La dotation budgétaire globale de l'ensemble des préfectures est inscrite sur le **chapitre 37-30** du budget du ministère de l'Intérieur. Inchangé depuis 1999, son périmètre recouvre :

- les charges de personnel (rémunérations, indemnités, cotisations et prestations sociales) ;
- les dépenses de fonctionnement général, auparavant imputées sur le chapitre 37-10 article 10 ;
- les crédits affectés à la maintenance immobilière de moyenne envergure, qui figuraient auparavant dans le programme régional d'équipement.

L'instruction du 25 septembre 2003 autorise une fongibilité asymétrique des crédits au sein du chapitre 37-30 : les crédits de rémunération inscrits sur l'article 10 en loi de finances initiale ne peuvent être abondés en cours d'année. En revanche, les crédits de fonctionnement inscrits sur l'article 20 peuvent l'être.

Les crédits de chaque préfecture sont quant à eux totalement fongibles : chacune d'entre elles peut procéder à des transferts de crédits de rémunération vers les crédits de fonctionnement, mais aussi des transferts de crédits de fonctionnement vers les crédits de rémunération. La préfecture a donc la possibilité d'ajuster l'allocation de ses moyens aux priorités définies localement.

Afin de permettre à l'administration centrale de concilier la fongibilité au niveau des préfectures avec la fongibilité asymétrique au niveau central du chapitre 37-30, les préfectures doivent l'informer des mouvements de crédits entre les articles.

S'agissant des reports de crédits autorisés, qui sont un encouragement à une gestion économe des deniers publics, contrairement à l'instruction du 17 septembre 1999, qui ne fixait aucune limite, celle du 25 septembre 2003 n'autorise les reports des crédits de 2004 vers 2005 pour les seules dépenses de fonctionnement que dans une limite de 8%.

En outre, l'instruction conjointe du 25 septembre 2003 fixe également une norme de progression de la dotation globale d'une année sur l'autre à hauteur de 0,2%.

Enfin, s'agissant du dispositif de suivi, le contrôle financier s'exerce à deux niveaux : au niveau central, le contrôleur financier vise les notifications de crédits et de plafonds aux préfectures pour s'assurer du respect de l'autorisation

donnée globalement par le Parlement ; au niveau local, le contrôleur financier en région vise les budgets prévisionnels de chaque préfecture qui sont accompagnés d'un tableau des effectifs maxima autorisés. En cours de gestion, la préfecture doit régulièrement transmettre un certain nombre d'éléments d'information afin de permettre au contrôleur de suivre la consommation des crédits dans ces deux composantes (personnel et fonctionnement) et le respect des plafonds.

Il n'est pas envisagé en 2005 de déconcentrer la gestion des emplois. En revanche, au-delà des autorisations ponctuelles données par l'administration centrale de lancer telle ou telle procédure de recrutement, une réflexion est engagée sur la déconcentration des recrutements.

2.- La politique de rebasage entre préfectures se poursuit

En application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, l'État a pris en charge les dépenses de fonctionnement général de l'administration préfectorale, financées jusque-là par les budgets des départements.

Au moment du transfert vers l'Etat, l'évaluation des dépenses de fonctionnement a été arrêtée à partir du compte administratif de la dernière année de gestion départementale (1985) puis actualisée en fonction de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements sur les quatre années suivantes.

Les déséquilibres constatés entre les dotations des préfectures au cours des premières années d'application du nouveau dispositif ont conduit à introduire un système de péréquation.

À ce jour, trois mouvements de péréquation sont intervenus : le premier entre 1988 et 1992, le second de 1995 à 1998 et enfin le troisième de 2000 à 2003. Ces différents exercices ont été engagés sous la contrainte d'une diminution en monnaie constante de la dotation inscrite sur le chapitre 37-10, article 10, réduisant l'impact que pouvaient avoir de telles opérations. Ainsi, de 1986 à 1999, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont progressé de 28,9 %, tandis que sur la même période l'inflation progressait de 36,6 % ⁽¹⁾.

Le choix du ratio francs/agent ou euro/agent s'est imposé comme critère de comparaison dans la mesure où l'exercice porte sur des crédits de fonctionnement général, non compris les crédits d'investissement du titre V et les crédits de personnel. Ces dépenses sont directement liées à l'effectif présent dans la préfecture. De même, la réduction de l'assiette a évité de ramener toutes les préfectures à un ratio moyen francs/agent, ce qui aurait conduit à procéder à des transferts de crédits difficilement supportables pour les préfectures contributrices.

(1) À partir de 2000, les comparaisons sont rendues plus difficiles en raison de la réduction du nombre des préfectures émergeant sur le chapitre 37-10, article 10 au fur et à mesure de l'extension de l'expérience de globalisation.

Au terme de ces différentes péréquations, la répartition des moyens entre les préfetures demeure perfectible au regard de l'équité, l'évolution de l'activité des préfetures, depuis quinze ans, n'étant pas uniforme.

La généralisation de la globalisation en 2004 à 97 préfetures a été l'occasion de procéder à un nouveau rééquilibrage des dotations fondé sur un outil économétrique nouveau : ESTIDOT (estimateur des dotations de fonctionnement des préfetures). Ce dernier permet de répartir les crédits de fonctionnement entre les préfetures, en fonction d'indicateurs de coût (nombre d'agents, superficie immobilière, superficie externalisée pour le nettoyage, niveau d'activité...). Il calcule pour chaque préfeture une dotation de fonctionnement théorique, qui est comparée au montant des crédits de fonctionnement alloués à la préfeture. Cette comparaison permet de détecter les situations de sur et de sous-dotation.

Pour la première année du rebasage, n'a été retenu qu'un nombre restreint de préfetures, celles dont l'écart avec la norme théorique est le plus accentué : il s'agit des préfetures dont la sous-dotation ou la surdotation est supérieure de 5 % à l'enveloppe « équitable », soit au total 32 préfetures. Les préfetures concernées par une réfaction de leur dotation de fonctionnement (« rebasage négatif ») ont pu faire valoir lors d'un dialogue de gestion bilatéral avec l'administration centrale, les éventuels surcoûts ou charges d'activité non pris en compte dans le modèle ESTIDOT. Le dispositif de rebasage est lissé sur une période de trois ans qui pourra éventuellement être élargie à 5 ans pour régler les situations les plus extrêmes.

3.- Le rôle des préfets évolue avec l'avènement de l'acte II de la décentralisation

Le nouvel élan donné à la décentralisation induit une réforme de l'administration territoriale de l'État. Celle-ci s'est traduite :

– par l'affirmation du rôle du préfet en tant que représentant territorial de l'État et de chacun des membres du Gouvernement dans la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 ;

– par la redéfinition des compétences respectives des préfets de région et de département dans la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales ;

– et par le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales confère un pouvoir général de coordination des services de l'État au préfet de région, dont le champ de compétence est dans le même temps redéfini. Ce nouveau rôle est fonctionnel et géographique : il concerne l'ensemble des services déconcentrés des ministères, sous réserve de dérogations précisément énumérées, et les politiques conduites par les préfets de département dans la région.

Ainsi, l'article 131 modifiant l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, confie au préfet de région une compétence générale de garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région. À ce titre, outre le pouvoir de direction des services déconcentrés régionaux, une compétence de coordination et d'animation de l'action des préfets de département lui est dévolue.

Le champ de compétences propres du préfet de région, c'est-à-dire les domaines dans lesquels il définit et met en œuvre les actions de l'État, sous l'autorité des ministres, **est également redéfini**. Ses attributions en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social sont élargies, par rapport aux dispositions antérieures de la loi du 6 février 1992, aux sujets suivants : l'emploi, l'environnement et le développement durable, le logement et la rénovation urbaine ainsi que la santé.

Parallèlement, l'article 132 modifie le I et le II de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. L'échelon départemental, qui représente le niveau de décision pertinent le plus proche des administrés, demeure l'échelon de mise en œuvre des politiques de l'État. Les compétences des préfets de département sont confirmées, sous réserve des attributions nouvelles des préfets de région. La sécurité publique relève, par exemple, du niveau départemental. Par ailleurs, l'ensemble de l'action du préfet de département s'exerce dans le cadre défini par le préfet de région au titre de son rôle d'animation et de coordination.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a de plus procédé à deux mesures de déconcentration, l'une portant sur la procédure de modification des limites des arrondissements désormais confiée au préfet de région, après consultation du conseil général (article 135) ; l'autre portant sur la procédure de mise en œuvre de la coopération transfrontalière, les préfets de région étant désormais en charge d'approuver l'adhésion des collectivités territoriales françaises à des groupements locaux de coopération transfrontalière (article 137).

B.- LES EMPLOIS BUDGETAIRES DIMINUENT

1.- Une rationalisation du tableau des emplois

Le tableau suivant détaille l'évolution des emplois des préfectures, marquée par une diminution des effectifs (356 suppressions d'effectifs budgétaires entre 2004 et 2005) :

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DES PREFECTURES (Chapitre 31-11 art 30 § 11 et 37- 30 art 11 § 12)

	Effectif budgétaire 2003	Effectifs en temps réel au 31/12/ 2003	Effectif budgétaire 2004	Effectifs en temps réel au 30/6/2004	Effectif budgétaire 2005
Personnels administratifs	23.937	24.693	24.107	24.599	24.761
Catégorie A (CSA, directeurs, attachés principaux et attachés)	3.746	3.784	3.836	3.761	3.961
Corps des secrétaires administratifs	5.428	5.611	5.467	5.635	5.607
Corps des adjoints administratifs	12.102	12.601	12.346	12.725	12.807
Corps des agents administratifs	2.661	2.697	2.458	2.478	2.386
Corps des agents de service	1357	870	1312	1.356	1811
Total cadre national des préfectures (administratifs + agents de service)	25.294	25.563	25.419	25.955	26.572
Ingénieurs	58	49	72	55	4
Ingénieurs travaux	90	73	83	72	0
Contrôleurs	298	267	348	313	100
Contremaîtres	135	127	123	76	120
Chefs de garage	113	77	118	94	100
Conducteurs automobile	495	339	476	392	434
Total services technique du matériel	1.189	932	1.220	1.002	758
Maîtres ouvriers	513	308	486	393	462
Ouvriers professionnels	937	578	903	796	828
Protes de l'imprimerie nationale	4		4	0	0
Total personnels techniques	2.643	1.818	2.613	2.191	2.048
Catégorie A (inspecteurs)	251	196	258	231	71
Catégorie B (contrôleurs)	902	856	895	880	277
Catégorie C (agents)	1.066	961	1.004	960	866
Total systèmes d'information et de communication	2.219	2.013	2.157	2.071	1.214
Assistant de service social	1	1	1	1	0
Total général	30.157	29.395	30.190	30.218	29.834

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

2.- Un effort en termes de rémunérations et d'indemnités

L'évolution des crédits demandés en projet de loi de finances pour les personnels de préfectures entre 2004 et 2005 se traduit de la façon suivante :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES PRÉFECTURES

(en millions d'euros)

Nomenclature	Objet	LF 2004	PLF 2005	Évolution
31-11 art. 10	Rémunérations du corps préfectoral	6,79	6,79	0
31-11, art. 30	Rémunérations des préfectures	14,68	12,73	- 13,3 %
31-12, art. 10	Indemnités du corps préfectoral	1,34	1,38	3 %
31-12, art. 30	Indemnités des préfectures	2,93	2,86	- 2,4 %
37-30, art. 10	Dépenses de personnel préfectures globalisées	841,55	889,53	5,7 %
Total		867,29	913,29	5,3 %

Source : projet de loi de finances pour 2005.

Sur le plan **indemnitaires**, une mesure de 4,5 millions d'euros s'inscrit dans le cadre des orientations définies par le plan d'action pluriannuel pour les préfetures et permet la poursuite de l'effort déjà entrepris afin de répondre à deux exigences :

– l'harmonisation des taux moyens d'objectif, primes versées par grade à chaque agent, quelle que soit sa préfeture d'affectation. Cette démarche est actuellement proche de son terme ;

– le comblement de l'écart existant entre ces taux moyens et ceux servis dans les services déconcentrés des principaux ministères.

Par ailleurs, l'effort de modernisation des services et la logique de requalification des emplois appellent une amplification de la **politique de repyramidage et d'augmentation de la proportion des grades supérieurs**. Les mesures inscrites dans le présent projet de loi de finances pour 2005 s'inscrivent dans cette politique volontariste de création d'emplois d'avancement et de débouchés par la transformation d'emplois de base, en administration centrale comme en administration territoriale, permettant d'améliorer les carrières des agents des catégories A, B et C, avec un effort plus particulier pour la catégorie B. Au total, cette politique représente un coût de près de 900.00 euros :

– pour la **catégorie A**, comme en loi de finances pour 2004, est prévue la transformation d'emplois d'agents administratifs en vue de la création de 15 emplois d'attachés pour mieux prendre en compte l'émergence de nouveaux besoins prioritaires des préfetures en matière de gestion publique dans le cadre de la généralisation de la globalisation ;

– pour la **catégorie B** est prévue la transformation de 67 emplois de secrétaires administratifs et 33 emplois de secrétaires administratifs de classe supérieure en 100 emplois de secrétaires de classe exceptionnelle ;

– pour la **catégorie C**, sera poursuivi le plan de requalification des emplois d'agents par transformation de 115 emplois d'agents administratifs en autant d'emplois d'adjoints administratifs. Cette nouvelle tranche permettra de limiter à environ 16 % la proportion des agents par rapport à l'ensemble de la catégorie C.

Enfin, la **réforme du statut des directeurs** engagée en 2002 et dont les textes ont été publiés en juillet 2004 se traduit par la fusion de l'actuel grade de directeur avec l'emploi fonctionnel de chef de service administratif en un emploi unique de directeur des services. 426 emplois sont concernés.

Cette mesure, qui a pour objet de mettre en adéquation le statut des directeurs avec le rôle pivot qu'ils jouent au sein des préfetures et de favoriser des parcours professionnels plus mobiles et diversifiés, s'accompagne d'une revalorisation de leur rémunération qui prendra notamment la forme de l'octroi de points de nouvelle bonification indiciaire, une mesure déjà acquise en loi de finances pour 2004 et reconduite en année pleine en 2005.

Votre Rapporteur spécial souscrit à une politique d'emploi dont il faut souligner la cohérence d'ensemble : la diminution d'effectifs est acceptable car elle s'accompagne de revalorisations indemnitaires et de gains de productivité, grâce notamment à la prochaine montée en puissance du programme INES (identité nationale électronique sécurisée, *cf. infra*).

C.- LE FONCTIONNEMENT ET L'EQUIPEMENT

1.- La réduction mécanique des dépenses de fonctionnement des préfectures non globalisées

Les dépenses de fonctionnement général des préfectures sont regroupées depuis 1986, date du transfert vers l'État de la prise en charge de ces dépenses assurées par les départements jusqu'en 1985, sur le **chapitre 37-10, article 10** – *Administration préfectorale. Dépenses diverses*.

L'extension du périmètre de la globalisation des moyens engagée en 2000, qui conduit à regrouper les crédits de fonctionnement et les crédits de personnel des préfectures au sein d'enveloppes fongibles, sur des chapitres budgétaires *ad hoc*, le 37-20, créé en 2000, et le 37-21, créé en 2001, a pour conséquence de réduire le nombre de préfectures émergeant au chapitre 37-10 article 10 : il n'est plus que de 4 en 2004.

Les crédits demandés pour 2005 correspondent à la dotation de fonctionnement de la seule préfecture qui ne sera pas globalisée en 2005 : celle de Paris, pour un montant de 5,51 millions d'euros.

2.- La structure et l'évolution des dépenses de fonctionnement informatique (chapitre 34-82)

Les dépenses de fonctionnement inscrites à **l'article 21 du chapitre 34-82** – *Informatique. Administration territoriale* se décomposent en plusieurs postes dont les principaux sont les suivants :

– *La maintenance des matériels*

Ces crédits correspondent à l'entretien des postes de travail informatiques des services centraux et des services territoriaux, ainsi que des grands systèmes informatiques du centre d'exploitation informatique national du ministère, relatifs aux applications de l'administration territoriale.

– *Les prestations de service*

Cette rubrique intègre essentiellement les prestations d'assistance technique pour l'exploitation de la division de l'exploitation, du support et de la production du centre d'exploitation informatique national et du centre national de gestion du réseau général de transport, le réseau privatif de transmissions de données du ministère situé à Rennes.

– *Les fournitures*

Ce poste représente une part très importante (près de 50 %) des dépenses de maintien de l'existant, correspondant, pour l'essentiel, au coût des consommables entrant dans la fabrication des cartes d'identité (environ 5,5 millions par an) et des titres de séjour des étrangers (350.000 à 400.000 titres en 2004), ainsi qu'aux coûts d'expédition des cartes nationales d'identité, au vu des prévisions de fabrication des deux titres réglementaires pris en charge sur ce chapitre budgétaire.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dotations initiales de fonctionnement informatique courant des préfectures :

**CREDITS DE FONCTIONNEMENT
INFORMATIQUE DES PREFECTURES**

LFI, chapitre 34-82

(en millions d'euros)

2003	17,77
2004	19,27
2005 (1)	25,82

(1) prévisions

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

Le projet de budget 2005 est marqué, par rapport à l'année 2004, par une hausse très sensible des dotations de l'article 21 (+ 35 %), faisant elle-même suite à une hausse de 18,7 % de la dotation en 2004. L'an dernier, la hausse s'inscrivait dans un processus de croissance des dépenses de droits d'usage de logiciels, consécutive à l'augmentation significative et généralisée des tarifs pratiqués par les fournisseurs titulaires du marché, dans le cadre leurs politiques commerciales. Ce phénomène avait été constaté par tous les ministères.

Au titre du budget 2005, cette hausse intègre également l'incidence des coûts des maintenance forfaitaire des systèmes et des supports logiciels, dont l'évolution mécanique résulte à la fois de la hausse structurelle de ce type de dépenses et de la croissance régulière du parc informatique du ministère et des équipements en réseaux et messagerie liés au développement de l'administration électronique, c'est-à-dire de l'ensemble des acquisitions réalisées sur le titre V (chapitre 57-60).

D'autres facteurs de hausse des dépenses incontournables pour 2005 peuvent être avancés : la prise en charge des frais d'acheminement des cartes d'identité en mairie, le coût d'exploitation des réseaux de transmission de données et de la voix, et la programmation du renouvellement, pour 3,9 millions d'euros, des équipements relatifs aux applications informatiques réglementaires, en particulier les serveurs de la plate-forme d'hébergement du centre d'exploitation informatique national sur le site de Lognes.

3.- L'équipement informatique et les grandes applications

a) Les applications réglementaires de délivrance des titres reposent chacune sur un fichier national centralisé

La carte nationale d'identité à sécurité renforcée est délivrée, depuis le début de 1996, par les préfetures et sous-préfetures des cent départements français de métropole et d'outre-mer. Toutefois, depuis le début de 2002, les cartes sont réexpédiées directement dans les mairies, devenues les lieux de délivrance usuels.

Au total, environ 360 sites disposent de la nouvelle application, et environ un millier de terminaux y sont raccordés. Les deux unités de production ont une capacité globale d'environ 7,5 millions de titres par an. La production annuelle est actuellement un peu inférieure à 6 millions de titres, en légère réduction par rapport à 1999 où l'annonce de la gratuité avait entraîné la délivrance d'environ 7,2 millions de titres. Cette application représente, depuis le lancement du projet, un investissement cumulé d'environ 28,8 millions d'euros.

AGDREF, l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, est opérationnelle depuis 1992. Elle représente un investissement cumulé d'environ 14,3 millions d'euros. Raccordée à l'ensemble des 100 préfetures (pour un total de 148 sites), elle est opérationnelle sur environ 1.500 postes de travail et donne lieu à la fabrication annuelle d'environ 650.000 titres de séjour ou vignettes passeport. Le nombre de dossiers d'étrangers présents dans l'application AGDREF est, approximativement, de 4,5 millions.

Une première phase d'utilisation de données biométriques a été réalisée par la mise œuvre opérationnelle, le 15 janvier 2003, du système EURODAC, qui concerne les demandeurs d'asile. L'année 2005 devrait voir le lancement du marché de renouvellement de l'application AGDREF. L'application actuelle ne permet pas, en effet, l'enregistrement des données biométriques des demandeurs de titres de séjour prévu par l'article 8-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 portant sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, modifié par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Le fichier national des immatriculations dit « des cartes grises » est la première application informatique du ministère. Elle comprend les fichiers départementaux des immatriculations et le fichier national des automobiles. Opérationnelle sur l'ensemble du territoire depuis 1993, cette application est présente sur environ 250 sites et en service, actuellement, sur 2.000 postes de travail. Le budget d'investissement qui lui a été consacré jusqu'à ce jour, y compris les études en vue de son renouvellement, est, approximativement, de 28,8 millions d'euros. L'application gère 55 millions de véhicules et plus de 100 millions d'immatriculations. Sur environ 3 millions d'immatriculations de véhicules neufs, plus de la moitié s'effectue par télétransmission.

L'année 2004 a vu la mise en place de la nouvelle carte grise européenne, au deuxième semestre, et la poursuite de la production des téléservices. D'autre part, le deuxième semestre 2004 a également été celui de la mise en œuvre de l'immatriculation des cyclomoteurs et de l'ouverture d'un nouveau téléservice à destination des professionnels de la vente des cyclomoteurs pour leur immatriculation ainsi que l'externalisation de la production des cartes grises des cyclomoteurs et l'expédition directe de la carte grise au propriétaire du cyclomoteur.

En parallèle en 2005, le ministère va définir les besoins techniques et préparer un dossier de consultation pour une nouvelle application cartes grises en vue de la mise en œuvre de la nouvelle numérotation de l'immatriculation des véhicules.

Le **Système national des permis de conduire** est une application raccordée à l'ensemble des 100 préfectures, en service sur tout le territoire depuis 1992 et opérationnelle sur environ 1.600 postes de travail et 185 sites de préfecture, ainsi que 330 sites d'officiers ministériels publics. Son budget d'investissement cumulé atteint environ 23,2 millions d'euros. La base comprend 47 millions de dossiers.

L'année 2004 a vu la mise en place des nouvelles mesures du Comité interministériel de sécurité routière relatives au permis probatoire, ainsi que les nouvelles exigences européennes et l'amélioration de la production de statistiques.

DELPHINE est l'application nationale de gestion des nouveaux passeports sécurisés, généralisée à l'ensemble de la métropole fin 2002. Depuis sa mise en place, plus de 6 millions de passeports ont été délivrés. La production annuelle s'élève à environ 2,5 millions de titres. L'application est opérationnelle sur 344 serveurs et 600 postes de travail implantés dans les préfectures et sous-préfectures. Ce projet représente, depuis son lancement, un investissement cumulé d'environ 4,4 millions d'euros.

AGRIPPA, application nationale de gestion des armes, vise à automatiser et sécuriser la gestion des tâches de délivrance, de suivi et de contrôle des déclarations en préfecture et des autorisations relatives aux armes à feu ainsi qu'à constituer un répertoire national des propriétaires et possesseurs d'armes, dans le cadre de la carte européenne d'armes à feu. Son déploiement débutera en janvier 2004 pour les sites pilotes et sa généralisation est programmée pour l'ensemble de sites au 2ème semestre 2004. Ce projet représente, depuis son lancement, un investissement cumulé d'environ 6,9 millions d'euros.

b) La régulation budgétaire a pesé sur le programme de 2004

La régulation budgétaire est intervenue très tôt en 2004 et la régulation budgétaire informelle qui a été mise en place sous l'égide du contrôleur financier dès le début de l'année a encore aggravé ce phénomène. Pour le programme d'opérations de 2004, la répartition initiale des autorisations de programmes a été

faite en tenant compte du faible montant des crédits de paiement disponibles, largement amputé par le montant des reports de charges de 2003 estimés à 76 millions d'euros, couverts partiellement par un rebasage en loi de finances rectificative de 24 millions d'euros. Les ressources totales du chapitre 57-60 en crédits de paiement s'élevaient ainsi à 123,27 millions d'euros dont 99 millions d'euros acquis au titre de la loi de finances pour 2004. Compte tenu des reports de charges 2003, le déséquilibre potentiel en début d'année 2004 était de 68,61 millions d'euros en crédits de paiement. La consommation de la dotation 2004 a par conséquent été pratiquement absorbée par le paiement des charges antérieures de 2002 et 2003.

Cette sous-dotation en crédits de paiement depuis deux ans pèse sur l'exécution des dépenses d'informatique, ce qui n'est pas sans répercussions sur l'activité opérationnelle.

c) Les opérations de 2005 combineront projets prioritaires et rénovation de l'existant

Les principales mesures nouvelles du chapitre 34-82, article 21, concerneront :

- pour 1,12 million d'euros, l'évolution du Système national des permis de conduire ;
- les autres applications (AGDREF, carte nationale d'identité, fichier national des immatriculations, etc.) pour 830.000 euros ;
- la mise à niveau de diverses infrastructures et un projet de téléphonie pour 500.000 euros.

Sur l'article 43 du chapitre 57-60, les priorités en matière d'applications réglementaires porteront sur :

- l'évolution du passeport biométrique pour 715.000 euros dans le cadre du développement de l'application actuelle (Delphine) ;
- le lancement des grands programmes structurants tels que l'Identité nationale électronique sécurisée (*cf. infra* III. E), le système d'immatriculation des véhicules et le nouveau système des permis de conduire, pour 4,44 millions d'euros en crédits de paiement.

Au-delà de ces programmes stratégiques prioritaires, les crédits permettront d'achever les projets en cours, voire d'en assurer le déploiement, pour 4,4 millions d'euros de crédits de paiement, de lancer la refonte d'applications comme AGDREF 2 pour les étrangers avec 300.000 euros de crédits de paiement ou Diagora pour la gestion des ressources humaines avec 500.000 euros, de poursuivre la modernisation des infrastructures du ministère pour 1,83 million d'euros, de doter les préfetures de nouveaux modules de télécommunications pour 400.000 euros et enfin de lancer un projet de sécurisation informatique pour 500.000 euros.

4.- Les crédits d'équipement immobilier

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations de l'**article 51 du chapitre 57-40**, consacré à l'équipement immobilier des préfectures, et leur traduction en nombre de mètres carrés :

EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT IMMOBILIER DES PREFECTURES

(en millions d'euros)

		2002	2003	2004	2005
Crédits					
AP	LFI	37,8	52,8	31,6	31,7
	Disponible	40,6	54,3	45,2 (1)	n.d.
	Consommation	40,5	34,7	29,2	n.d.
CP	LFI	26,9	26,4	32,9	45
	Disponible	42,7	33,6	46,7 (1)	n.d.
	Consommation	37	33,2	46,7	n.d.
Réalisations					
Nombre de m ² mis en chantier		13.296	18.167	21.462	17.371
Coût		27,3	36,25	35,59	23,68
Nombre de m ² livrés		4.089	16.545	8.211	24.280
Coût		4,32	29,28	18,78	55,75

(1) situation au 30 juillet, déduction faite d'une annulation de 7 millions d'euros d'AP et de 400.000 euros de CP ainsi que d'un gel de 3,27 millions d'euros de CP.

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

L'enveloppe financière consacrée aux opérations immobilières dans les préfectures et sous-préfectures a atteint des niveaux importants au cours des 6 dernières années. Les ressources annuelles allouées ont permis, en moyenne, des engagements de l'ordre de 40 millions d'euros en autorisations de programme et 32 millions d'euros en crédits de paiement. Le rythme des consommations en crédits de paiement a quasiment doublé en 5 ans.

Le programme national d'équipement, estimé à 42,8 millions d'euros pour 2004, ne s'établira qu'à 26,2 millions d'euros en gestion, eu égard au montant des crédits de paiements effectivement disponibles pour l'exercice. En effet, la gestion 2004 a été marquée par une très forte augmentation des besoins en crédits de paiements : la seule poursuite des opérations en cours nécessitait 37 millions d'euros en services votés et de 7,5 millions d'euros en mesures nouvelles, soit près de 90 % de la ressources affectée.

La forte contrainte pesant sur les dotations en crédits de paiement en matière d'équipement immobilier devrait se poursuivre en 2005. L'enveloppe de crédits de paiement prévue autoriserait seulement la poursuite de certaines opérations déjà engagées, conformément aux orientations prioritaires retenues.

La dotation de 2005 sur l'**article 51 du chapitre 57-40** s'établira ainsi à 31,65 millions d'euros en autorisations de programme et 45 millions d'euros en crédits de paiement.

Afin de remédier aux effets de la dispersion, de l'imbrication et de l'inadaptation des locaux, la programmation des crédits immobiliers d'investissement pour les préfetures et sous-préfetures sera orientée vers :

- l'adaptation du parc immobilier aux missions actuelles et futures des préfetures. 4,8 millions d'euros sont prévus à ce titre dont 990.000 euros pour Poitiers et 350.000 euros pour Besançon ;

- la poursuite du mouvement de désimbrication et de rationalisation des implantations. 13,7 millions d'euros sont réservés à ces opérations, dont 11,8 millions d'euros pour Lille ;

- les opérations liées à la sécurisation des biens et des personnes ainsi qu'à la pérennité du patrimoine. 13 millions d'euros sont prévus à cette fin, dont 8 millions d'euros pour Châlons-en-Champagne, 1,7 million d'euros pour Bordeaux, 800.000 euros pour Limoges, 700.000 euros pour Bobigny, 300.000 euros pour Créteil, 270.000 euros pour les sites du Gers, 200.000 euros pour Ajaccio, 150.000 euros pour Mende ;

- la prise en compte des principales dispositions et orientations citées par la mission d'inspection relative à l'outre-mer.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une telle dotation ne permettra pas de tenir le rythme des opérations précédemment démarrées. Ainsi, les opérations gelées en phase de démarrage de chantier comme Saint-Etienne (2,1 millions d'euros), ou la deuxième tranche du chantier d'Avignon (8,1 millions d'euros) ainsi que des opérations en phase d'étude de maîtrise d'œuvre, telles celles de Nanterre ou de Fort-de-France, ne pourront toujours pas être financées en 2005. Un tel objectif aurait supposé une dotation de l'ordre de 52 millions d'euros en autorisations de programme et de 66 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 64 % et 47 % de plus que les crédits effectivement demandés.

Néanmoins, plus de 17.000 m² pourront être mis en chantier et plus de 24.000 m² livrés l'an prochain, opérations détaillées dans le tableau suivant :

**PREVISIONS DE MISES EN CHANTIER ET DE LIVRAISONS DE LOCAUX POUR
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN 2005**

(coût en millions d'euros)

Ville	Opération	m ² mis en chantier	Coût	m ² livrés	Coût
Quimper	Réaménagement de l'accueil du public			2.500	2,27
Châlons-en-Champagne	Restauration de l'hôtel des Intendants suite au sinistre de juin 2002	5.292	10,07		
Lille	Relogement de la préfecture de région	10.497	11,84	10.000	24,24
Valenciennes	Restructuration des services d'accueil	542	0,78		
Clermont-Ferrand	Acquisition et aménagement des locaux cédés par le conseil général			1.632	1,35
Le Havre	Extension-restructuration de la sous-préfecture			961	2,11
Torcy	Construction d'une sous-préfecture			3.893	9,5
Avignon	Relogement de la préfecture			3.410	11,9
Poitiers	Restructuration de la préfecture	1.040	0,99		
Nogent-sur-Marne	Extension de la sous-préfecture			1.884	4,38
Total		17.371	23,68	24.280	55,75

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

**III.- LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE MARQUES PAR LA
FORTE VARIATION DU FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE**

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de l'administration centrale par objectif de dépenses :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE PAR OBJECTIF DE DÉPENSE

(EN MILLIONS D'EUROS)

	EXECUTION 2002	EXECUTION 2003	EXECUTION 2004 (*)	PLF 2005
MISE EN ŒUVRE DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA REPRESENTATION DEMOCRATIQUE	381	133	200	110
<i>DONT ELECTIONS</i>	<i>301</i>	<i>60</i>	<i>127</i>	<i>30</i>
<i>DONT FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES</i>	<i>80</i>	<i>73</i>	<i>73</i>	<i>80</i>
MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE DE L'ÉTAT ET PROTECTION JURIDIQUE DES FONCTIONNAIRES	116	117	76	80
ACTION SOCIALE DU MINISTERE	39	32	40	34
PRESTATIONS AUX SERVICES	260	287	257	254
<i>DONT PERSONNEL</i>	<i>148</i>	<i>176</i>	<i>152</i>	<i>159</i>
<i>DONT FORMATION</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>DONT MOYENS GENERAUX</i>	<i>18</i>	<i>21</i>	<i>13</i>	<i>13</i>
<i>DONT IMMOBILIER</i>	<i>26</i>	<i>28</i>	<i>29</i>	<i>34</i>
<i>DONT INFORMATIQUE ET TELECOMMUNICATIONS</i>	<i>63</i>	<i>59</i>	<i>59</i>	<i>44</i>
CULTES	32	34	34	32

CHARGES DE PENSIONS	2.303	2.374	2.485	2.664
TOTAL	3.131	2.923	3.233	3.174

(*) AU 31 AOUT

SOURCE : PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005.

A.- LES MOYENS DES SERVICES CENTRAUX

Au sein des **crédits de personnel**, il est prévu en 2005 un ajustement du nombre d'emplois, des mesures indemnitaires et un certain nombre de mesures d'action sociale, résumées dans le tableau suivant :

MESURES RELATIVES AU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

(en milliers d'euros)

Nomenclature		Mesure	Coût	Nombre d'emplois
Créations, suppressions et transformations d'emplois				
31-01		IGA - Création d'un emploi d'inspecteur adjoint	0	0
31-01	21	Création de 2 emplois de sous-directeur (DAPN et PP)	167,9	2
31-01		Création de 2 emplois de contractuels et suppression de 2 agents des services techniques pour la gestion des fonds structurels européens	0	0
31-01		Création mission du ministère au sein de l'OFPPRA	0	0
31-01	96	Création de 3 emplois (DEPAFI) résultant de la suppression d'emplois d'ouvriers d'État de la police nationale	69,4	3
31-01	22	Création 69 attachés (préfecture de police) sur 3 ans par suppression d'ouvriers	973,3	69
31-01	91 et 93	Régularisation de postes budgétaires suite à la généralisation de la globalisation	77,2	3
31-01		Transformation de 11 emplois de secrétaire administratif	52,5	0
31-01		Suppression de 11 postes en centrale	- 267,9	- 11
31-01		Suppression de 3 administrateurs civils	- 168,1	- 3
31-01	21	Création de 2 directeurs de projet et d'un sous-directeur des affaires internationales gagés par 5 administrateurs civils : partie relative aux 2 directeurs de projet	139,9	2
31-01	21	Création de 2 directeurs de projet et d'un sous-directeur des affaires internationales gagés par 5 administrateurs civils : partie relative au sous-directeur des affaires internationales	85	1
31-01	21	Création de 2 directeurs de projet et d'un sous-directeur des affaires internationales gagés par 5 administrateurs civils : partie relative au gage des 5 administrateurs civils	- 280,1	-5
31-01	91	Réforme du service des systèmes d'information et de communication	144,5	
31-01		Fusion des corps de la filière administrative	0	
31-01	96	Transformation de 2 contrôleurs des systèmes d'information en 2 postes d'agents des services techniques	- 11,9	0
31-01		Transformation d'un emploi de directeur général en secrétaire général	5,6	0
31-01		Transformation de 44 emplois en 34 emplois d'avancement	0	- 10
31-01		Création de 3 attachés et 2 adjoints par transfert emplois techniciens et spécialisés et suppression d'1 contractuel	98,1	4
31-01	22 et 96	Transfo 4 emplois « berkaniens » en 4 agents des services techniques	- 424	0
31-01		Transformation de 5 contrôleurs des systèmes d'information en 5 contrôleurs principaux	0	0
Mesures indemnitaires				
31-02	12	Revalorisation pour les personnels d'administration centrale	425,9	
31-02	91	Revalorisation indemnitaire systèmes d'information et de communication	271	
31-02		Attribution de la NBI aux assistants du service social	0	
31-01	93	Amélioration du régime indemnitaire des infirmiers	15	
31-02	11	Revalorisation indemnitaire des administrateurs civils, emplois de direction et directeurs	650	
31-02	60	IGA - Revalorisation du régime indemnitaire	130	
31-01	40	IGA - Remise à niveau des crédits rem et indemnités	0	

31-01	22	Remise à niveau des rémunérations	0	
31-02	91	Remise à niveau de la dotation primes informatiques	0	
31-02	91	Amélioration de l'indemnité d'astreinte des systèmes d'information	0	

<i>Action sociale</i>				
33-92		Enfants handicapés	21,1	
33-92		Aide à la famille	7,2	
33-92		Restauration	61,9	
33-92		Aide à la restauration	500	
33-92		Subventions pour séjours d'enfants	23,3	
31-01		Création de 240 emplois de personnel administratif par suppression de 240 emplois de lieutenant	2.518,4	177
31-41				
33-90	11	Régime additionnel de retraite sur les primes des fonctionnaires	867	
	12	Régime additionnel de retraite sur les primes des fonctionnaires	335,5	
	13	Régime additionnel de retraite sur les primes des fonctionnaires	19,8	
	80	Régime additionnel de retraite sur les primes des fonctionnaires	28,1	
	90	Régime additionnel de retraite sur les primes des fonctionnaires	217	

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

S'agissant des **dépenses relatives aux locaux de l'administration centrale**, 1 million d'euros à l'article 32 du chapitre 34-01 sont prévus au titre de travaux d'aménagement, et 9,2 millions d'euros de crédits de paiements, soit une hausse de 4,2 millions d'euros, seront alloués au programme immobilier de l'administration centrale au titre d'une tranche du plan triennal de mise en sécurité incendie et de lutte contre les crues.

Le contexte général est toutefois celui d'une baisse générale des dépenses en capital pour l'administration générale : 16,75 millions d'euros d'autorisations de programme sont demandées pour 2005, soit la moitié de la dotation votée en 2004, et 14,53 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 35 % par rapport à l'an dernier, en raison de la gestion difficile du chapitre 57-60 évoquée *supra* (II. C. 3. b).

B.- LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE

1.- Le remboursement des dépenses de campagne électorale est précisément encadré

Le remboursement par l'État des dépenses électorales des candidats comprend deux aspects : un remboursement sur justificatifs des dépenses de la campagne officielle (bulletins de vote, professions de foi et affiches) et un remboursement forfaitaire des autres dépenses électorales engagées par le candidat pour sa campagne électorale. La somme de ces deux remboursements représente, selon la nature de l'élection, de 45 à 68 % de la dépense totale supportée par le budget de l'État.

a) Le remboursement des dépenses de la campagne officielle

Pour avoir droit au remboursement des frais engagés pour la campagne officielle, le candidat doit avoir recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés (3 % pour l'élection des représentants au Parlement européen). Ce remboursement, qui porte sur le coût du papier, les dépenses d'impression et les frais d'affichage, s'effectue sur la base de tarifs fixés par chaque préfet après consultation d'une commission départementale qui comprend notamment des représentants des imprimeurs. Le régime juridique de ce remboursement est ancien : il résulte de l'article R. 39 du code électoral.

b) Le remboursement forfaitaire des dépenses de la campagne électorale

Le régime du remboursement forfaitaire des dépenses de la campagne électorale est plus récent. Il résulte des lois n° 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique qui ont posé le principe selon lequel l'État prend en charge une partie des coûts liés à l'activité politique, au-delà des seules dépenses de la propagande officielle remboursées au titre de l'article R. 39 du code électoral.

Le régime déterminé par ces lois se caractérise par un plafonnement des dépenses de campagne électorale, plafond qui est défini par type d'élection. Le principe général est que les candidats qui y sont soumis, et qui ont vocation à un remboursement, sont remboursés à hauteur de 50 % du plafond fixé pour l'élection, dans la limite des dépenses effectivement supportées à titre personnel.

Un candidat peut également financer sa campagne électorale sur ses deniers personnels ; il peut contracter un emprunt, qui est assimilé à un apport personnel dès lors que le candidat l'a personnellement contracté, ou bénéficiaire de prestations en nature ou de dons de personnes physiques.

Les dons, ou la valeur des prestations en nature, de personnes morales sont interdits, à l'exception des contributions des partis politiques. Sont également interdits les dons de personnes morales étrangères ou d'États étrangers, la sanction en cas de non respect de ces règles étant le rejet du compte de campagne et l'inéligibilité du candidat pour un an. Le montant des dons est limité à 4.600 euros par donateur et par élection, et la somme des dons recueillis par un candidat ne peut excéder 20 % du total de ses dépenses de campagne. En revanche, la contribution des partis politiques n'est pas limitée.

Le compte de campagne du candidat doit être déposé auprès d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, au plus tard deux mois après le jour où l'élection a été acquise. La commission dispose d'un délai maximum de six mois pour se prononcer, ce délai étant ramené à deux mois en cas de contestation du scrutin. En application de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, la commission arrête le montant du remboursement forfaitaire. Le rejet du compte, quel qu'en soit le motif, entraîne la perte du droit à remboursement, et la commission saisit automatiquement le juge qui peut prononcer l'inéligibilité du candidat. En outre, les candidats astreints à une déclaration de situation patrimoniale, en application de la loi du 11 mars 1988 précitée, ne peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire s'ils n'ont pas accompli cette formalité auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique, dont le président est le vice-président du Conseil d'État. Compte tenu des délais légaux, le remboursement intervient en général huit mois après le scrutin.

2.- Le coût des opérations électorales demeure sous-évalué

259,5 millions d'euros avaient été votés en loi de finances pour 2004 sur le chapitre 37-61 – *Dépenses relatives aux élections*. La majeure partie de ces crédits était destinée au financement des quatre consultations nationales organisées en 2004, savoir :

– les élections cantonales des 21 et 28 mars, pour un coût prévisionnel de 60 millions d'euros ;

– les élections régionales des 21 et 28 mars, pour un coût prévisionnel de 84 millions d'euros ;

– l'élection des représentants au Parlement européen du 13 juin, pour un coût prévisionnel (hors remboursement forfaitaire prévu en 2005) de 95 millions d'euros ;

– les élections sénatoriales du 26 septembre, pour un coût prévisionnel de 5 millions d'euros.

Le reste de la dotation est destiné au financement des élections partielles organisées en 2004, pour un coût prévisionnel estimé à 4,5 millions d'euros, ainsi qu'au règlement de dépenses, telles que le marché d'enveloppes électorales, qui ne peuvent être rattachées à un scrutin particulier, à hauteur de 11 millions d'euros.

Le tableau suivant fait toutefois apparaître un dépassement du coût prévisionnel des scrutins :

PROJECTION EN ANNEE PLEINE DU COUT DES OPERATIONS ELECTORALES DE 2004

(en millions d'euros)

	Élections cantonales	Élections régionales	Élections européennes	Élections partielles	Élections sénatoriales	Dépenses communes
Envoi de la propagande aux électeurs	16,2	43,2	58,3	1,7	0,09	
Remboursement de la propagande officielle et des dépenses électorales + frais de la campagne audiovisuelle officielle	38,2	52,3	42,5 (1)	2,1	0,21	
Subventions aux communes	5,2	12,3	6,0	0,7	0	0,6
Autres dépenses à la charge de l'État	2	3,5	2,2	0,3	4,7 (2)	10,5
Total	61,6	111,3	109 (1)	4,8	5	11,1
Rappel du coût prévisionnel	60	84	95	4,5	5	11

(1) hors remboursements forfaitaires inscrits au PLF 2005.

(2) l'indemnité versée aux électeurs sénatoriaux en application de l'article L. 317 du code électoral représente 78 % du coût de ce scrutin

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

Pour 2004, le cumul des dépassements s'établirait donc à 43,3 millions d'euros. Plusieurs éléments concourent à cette situation : la forte augmentation du nombre de candidats, déjà observée à l'occasion du renouvellement de l'Assemblée nationale, s'est confirmée pour chacun des scrutins de 2004. Ce phénomène a été amplifié pour l'élection des représentants au Parlement européen

par la création de huit circonscriptions électorales. S'agissant des élections régionales, le passage à un scrutin à deux tours a eu un impact plus élevé que prévu sur le coût de fonctionnement des commissions de propagande et sur les dépenses postales, ainsi que sur le montant des subventions versées aux communes pour la tenue des bureaux de vote.

Par ailleurs, le financement du renouvellement des membres de l'assemblée de la Polynésie française a dû être assuré suite à la dissolution de cette assemblée en avril 2004.

En outre, les mesures de régulation prises au cours du premier semestre ont affecté, d'une part, les crédits ouverts en loi de finances, gelés à hauteur de 11 millions d'euros et, d'autre part, les reports de la gestion 2003 qui ont été annulés pour un montant de 5 millions d'euros, ou gelés, ce qui a conduit à régler sur l'exercice 2004 des dépenses engagées en 2003, pour un total de 5,2 millions d'euros.

L'impact de ces différents éléments représente une insuffisance de financement de 54,3 millions d'euros. Ils devraient être demandés en collectif de fin d'année en décembre prochain. S'y ajouteraient quelque 35 millions d'euros pour l'envoi aux électeurs des documents nécessaires au référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (*cf. infra* paragraphe 3 les questions que pose l'organisation de ce référendum), soit un total d'ouvertures de crédits de 89 millions d'euros.

Quant aux **crédits demandés pour 2005** sur le **chapitre 37-61**, ils seront limités à 30 millions d'euros, répartis comme suit :

EVOLUTION DU COUT DES DEPENSES RELATIVES AUX ELECTIONS

Chapitre 37-61

(en millions d'euros)

		LFI 2004	PLF 2005
Art. 10	Élections présidentielles	0	0
Art. 21	Élections législatives générales	0	0
Art. 22	Élections des représentants au Parlement européen	95	3,5
Art. 30	Élections sénatoriales générales	5	0
Art. 40	Élections cantonales générales	60	0
Art. 50	Élections municipales générales	0	0
Art. 61	Référendums	0	25
Art. 62	Élections relatives aux organismes professionnels	0	0
Art. 70	Élections régionales et assemblée de Corse	84	0
Art. 80	Élections partielles	4,5	0,5
Art. 90	Dépenses communes	11	1
Total		259,5	30

Source : projet de loi de finances.

La somme affectée pour 2005 à l'article 22 ne correspond qu'à une fraction des remboursements forfaitaires de dépenses électorales des candidats aux élections européennes. S'agissant de l'article 80, la somme de 500.000 euros

correspond aux seules dépenses, postales notamment, dont le retard de règlement serait générateur d'intérêts moratoires. La somme inscrite à l'article 90 correspond aux seules dépenses liées à la révision des listes électorales qui constituent des dépenses obligatoires pour l'État. **Le financement des autres dépenses engendrées sur ces différents articles devra donc être assuré en collectif pour 2005 à hauteur de 37 millions d'euros**, ce qui obère sensiblement la sincérité du budget demandé.

3.- L'organisation du référendum de 2005 soulève des interrogations

Sur les 30 millions d'euros inscrits pour 2005 sur le chapitre 37-61, 25 millions, soit plus de 83 %, sont destinés à financer l'organisation du référendum sur le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, conformément à l'annonce faite le 14 juillet dernier par le Président de la République. Ainsi qu'il vient d'être dit, d'importantes dépenses liées à l'organisation de ce référendum ne sont pas encore financées. Leur montant global définitif sera fonction des dispositions du décret d'organisation de la campagne que devra signer par le Président de la République.

À ce stade, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les questions en suspens sont les suivantes :

QUESTIONS SUR LE RÉFÉRENDUM DE 2005 RELATIF AU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN

1.- Le coût des documents servant de support à la consultation. Il apparaît indispensable d'adresser à chaque électeur le projet de traité complet, assorti d'un document de synthèse à vocation pédagogique. L'envoi se comptant en dizaines voire en centaines de pages, il en coûterait 35 à 40 millions d'euros au budget de l'État.

2.- La distribution des documents. L'envoi devant peser plus de 100 grammes, le monopole de La Poste ne s'applique plus. Compte tenu de l'ampleur du marché, un appel d'offres européen devra être lancé. Nous pourrions assister à une première historique : fait inédit, la Poste ne sera pas nécessairement l'opérateur chargé de l'envoi des documents officiels relatifs à une consultation électorale, et ce en application de règles européennes de concurrence pour un référendum dont l'Europe est l'objet même.

3.- L'envoi concomitant de propagande n'est pas prévu, à la différence de la pratique relative aux élections. Les documents des tenants du « oui » et du « non » n'ont jamais été envoyés aux électeurs à l'occasion d'un référendum, le point de comparaison le plus pertinent étant la consultation organisée le 20 septembre 1992 pour ratifier le Traité sur l'Union européenne.

4.- Le remboursement forfaitaire des frais de campagne n'est pas davantage prévu. Seul le financement de la campagne officielle est envisagé, à un prix qui sera négocié par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Notre système de financement est prévu uniquement pour des élections représentatives, et non pour la démocratie directe qui a pourtant vocation à prospérer. Utiliser fictivement ce système à l'occasion de la campagne du référendum serait la seule solution. Mais le problème des clivages traversant les formations politiques et du financement des deux camps en présence n'en serait pas réglé pour autant.

5.- La date du référendum. L'idée a été évoquée d'une consultation organisée le même jour dans les différents États de l'Union. La date du dimanche 8 mai pourrait être retenue. Outre le fait que ce choix pourrait être un facteur d'abstention, puisqu'il s'agira de la fin du week-end suivant l'Ascension, il commande également de s'atteler très rapidement, dès le mois de novembre 2004, aux conditions d'organisation du référendum.

Au total, selon le format retenu pour l'envoi des documents officiels, **le coût de l'organisation du référendum de 2005, hors remboursements forfaitaires éventuels de frais de campagne, sera compris entre 38,5 et 62,4 millions d'euros**, c'est-à-dire entre 0,93 et 1,5 euro par électeur, l'hypothèse haute semblant la plus probable. À titre de comparaison, l'organisation du référendum de 1992 avait coûté 42,4 millions d'euros, soit 1,11 euro par électeur.

4.- Le financement des partis et groupements politiques

En sus du financement des élections, l'État verse depuis 1988 une aide publique aux formations et groupements politiques. Cette aide s'impute sur les crédits d'intervention du ministère de l'Intérieur.

a) Les règles applicables ont été modifiées en dernier lieu en 2003

L'aide publique aux partis politiques est partagée en deux fractions égales.

– La première fraction est fonction des suffrages obtenus

La première fraction de l'aide publique est réservée aux partis politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats dans au moins cinquante circonscriptions. Toutefois, cette condition ne s'applique pas aux partis politiques n'ayant présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. Les partis spécifiques à l'outre-mer peuvent donc bénéficier de l'aide publique quand bien même ils n'auraient présenté de candidat que dans une seule circonscription.

La modification introduite par l'article 34 de la loi n° 2003-237 du 11 avril 2003, qui limite le bénéfice de la première fraction de l'aide publique aux partis dont les candidats ont recueilli au moins 1% des suffrages exprimés, n'entrera en application que lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale. Elle n'aura donc aucune conséquence financière pour toute la législature actuelle.

La répartition de cette première fraction de l'aide publique entre les partis bénéficiaires s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus, au premier tour des élections législatives de référence, par les candidats s'y rattachant.

Lorsque, pour un parti, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart. Cette diminution n'est pas applicable aux partis ou groupements politiques

ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un. Cette procédure, issue, de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives, s'est appliquée pour la première fois en 2003 à l'élection des députés. Sur 32 partis bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique en métropole, 5 partis n'ont subi aucune diminution de leur dotation au titre de la parité. Pour les autres partis, la modulation a été de 2 % à 30 %. Au total, en 2003 comme en 2004, une somme de 7,04 millions d'euros n'a pas été répartie.

– *La seconde fraction est fonction du nombre de parlementaires*

La seconde fraction est réservée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction. Son montant est réparti chaque année entre les partis bénéficiaires proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

b) L'aide versée en 2004 est demeurée inchangée

La dotation inscrite en loi de finances pour 2004 sur le chapitre 41-61 – *Financement des partis et groupements politiques (lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990)* s'élevait à 80,26 millions d'euros, montant inchangé depuis 1995, qui sera reconduit en 2005.

Le tableau suivant détaille la répartition de l'aide publique totale, les deux fractions confondues, en 2004, ainsi que son évolution par rapport à 2003 :

REPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES EN 2003 ET 2004

	Nombre de voix prises en compte	Nombre total de candidats	dont hommes	dont femmes	Total aide publique 2003	Total aide publique 2004	Variation 2004-2003 (%)
– Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)							
Union pour un mouvement populaire – UMP	8.629.353	580	466	114	33.373.664,93	33.073.341,47	– 0,9 %
Association parti socialiste, PGR – ASPRG	6.577.025	535	350	185	19.576.124,23	19.660.452,94	0,43 %
Front national – FN	2.859.856	571	295	276	4.574.889,29	4.580.229,97	0,12 %
Nouvelle union pour la démocratie française – UDF	1.361.275	226	181	45	4.283.432,69	4.544.246,03	6,09 %
Parti communiste français – PCF	1.232.044	493	277	216	3.715.961,38	3.717.106,01	0,03 %
Les Verts	1.156.787	461	234	227	2.061.173,53	2.062.771,13	0,08 %
Chasse, pêche, nature et traditions – CPNT	413.615	406	220	186	644.677,66	645.430,25	0,12 %
Ligue communiste révolutionnaire – LCR	322.834	435	220	215	525.172,57	525.785,65	0,12 %
Mouvement ouvrier – LO	304.081	560	279	281	494.665,99	495.243,46	0,12 %
Mouvement Républicain et Citoyen (Pôle Républicain)	293.184	405	224	181	630.154,84	631.644,22	0,24 %
Mouvement national républicain – MNR	274.594	572	335	237	408.431,73	408.908,53	0,12 %
Mouvement pour la France - MPF	243.559	297	159	138	561.565,72	561.412,69	-0,03 %
Mouvement écologiste indépendant - MEI	98.514	255	152	103	144.861,00	145.030,11	0,12 %
Le Trèfle-Les Nouveaux écologistes	94.209	182	96	86	149.044,87	149.218,87	0,12 %
Rassemblement pour la France - RPF	90.332	85	68	17	326.328,15	371.844,44	13,95 %
Génération Ecologie - les Bleus	62.547	341	197	144	93.841,63	93.951,18	0,12 %
Regions et Peuples Solidaires	61.952	112	63	49	94.482,07	94.592,36	0,12 %
Droit de Chasse	61.008	93	50	43	95.510,18	95.621,67	0,12 %
CAP 21	46.184	97	58	39	68.426,53	67.851,17	-0,84 %

Parti des Travailleurs	41.855	193	104	89	65.442,02	65.518,42	0,12 %
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	39.756	79	43	36	61.808,09	61.880,24	0,12 %
Énergies démocrates	24.919	58	51	7	25.590,13	0	-100 %
Mouvement hommes animaux nature - MHAN	19.422	65	31	34	31.594,88	31.631,76	0,12 %
Nouvelle Donne	16.112	102	66	36	22.355,86	22.381,95	0,12 %
Renouveau Ecologique	15.413	52	27	25	24.591,03	24.619,74	0,12 %
Initiative Républicaine	14.363	85	55	30	19.929,07	19.952,33	0,12 %
Centre national des indépendants et paysans CNIP	13.666	63	37	26	109.971,34	109.695,43	-0,25 %
Rassemblement des contribuables français - RCF	12.261	74	59	15	14.015,88	14.032,24	0,12 %
Concordat Citoyen	10.620	72	52	20	13.433,22	13.453,73	0,15 %
Confédération des écologistes indépendants CEI	9.130	55	25	30	14.852,29	14.869,63	0,12 %
Parti Fédéraliste	8.644	91	59	32	11.975,62	11.989,6	0,12 %
UMP-Démocratie active	3.627	62	48	14	4.295,43	4.287,44	-0,19 %
Sous-total I	24.412.741	7.757	4.581	3.176	72.242.263,85	72.318.994,66	

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer

	Nombre de voix prises en compte	Nombre total de candidats	dont hommes	dont femmes	Total aide publique 2003	Total aide publique 2004	Variation 2004-2003 (%)
Parti communiste réunionnais	48.676	3	2	1	168.864,94	168.657,78	- 0,12 %
Parti ohaeraa Huiraatira	48.325	2	1	1	213.134,4	212.776,77	- 0,17 %
Groupement France-Réunion	32.188	1	1		97.202,51	52.423,19	- 46,07 %
Liberté et République	18.019	1	1		29.312,54	29.346,76	0,12 %
Parti ohaeraa Api	16.516	2	1	1	26.867,52	26.898,89	0,12 %
Parti communiste guadeloupéen	10.425	5	4	1	56.711,71	56.575,77	- 0,24 %
Mouvement indépendantiste martiniquais	10.150	3	3		53.096,24	52.956,08	- 0,26 %
Parti progressiste martiniquais	8.269	2	2		51.566,28	51.424,33	- 0,28 %
Guadeloupe unie socialisme et réalités	7.857	2	2		51.231,17	51.088,83	- 0,28 %
Parti gaulliste	7.652	3	2	1	12.447,95	12.462,48	0,12 %
Parti ohaeraa Api	6.994	1	1		11.377,54	0	- 100 %
Parti d'action	6.384	1	1		10.385,22	10.397,34	0,12 %
Parti ohaeraa Hono e tau i te honoau	5.755	1	1		9.361,99	9.372,92	0,12 %
Mouvement populaire franciscains	5.436	1	1		8.843,05	8.853,38	0,12 %
Réunion avenir une ambition pour la Réunion	5.144	1	1		8.363,04	8.377,81	0,18 %
Union centriste et libérale	3.478	4	4		2.828,93	2.832,23	0,12 %
Guadeloupe Doubout	3.447	2	1	1	5.607,43	5.613,98	0,12 %
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caribéenne	2.992	1	1		4.867,26	4.872,94	0,12 %
Guadeloupe respect	2.062	1	1		3.354,37	4.212,74	25,59 %
Priorité socialiste Réunion	2.049	4	3	1	2.499,92	2.502,84	0,12 %
Union libération Guadeloupe	1.647	2	2		1.339,63	1.341,20	0,12 %
Archipel demain	1.388	1	1		47.098,39	46.951,23	-0,31 %
Impôt baisse net	1.338	6	4	2	1.813,83	1.815,95	0,12 %
Pour réussir l'accord de Nouméa	1.154	2	2		938,64	939,73	0,12 %
Palima	1.134	1	1		1.844,74	0,00	- 100 %
Bâtir le pays Martinique	1.096	3	3		45.731,91	45.583,15	- 0,33 %
Mouvman parnomonm	801	5	3	2	1.302,76	0,00	- 100 %
Mouvement libéral martiniquais	762	1	1		1.239,59	1.241,04	0,12 %
Parti réunionnais/parti renyone	651	1	1		1.059,02	1.060,26	0,12 %
UMP alliance	330	1	1		536,83	537,46	0,12 %
Rôle républicain outre-mer	256	1	1		416,45	416,94	0,12 %
Mouvement centriste martiniquais	19	1	1		30,91	30,94	0,1 %
Mouvement guadeloupéen écologiste	8	1	1		13,01	13,03	0,15 %
Metz pour tous	1	1	1		44.842,08	44.692,28	- 0,33 %

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

C.– UNE ENVELOPPE DE FRAIS DE JUSTICE A RATIONALISER

Au sein du chapitre 37-91 – Frais de contentieux et réparations civiles, l'article 11 concerne la mise en jeu de la responsabilité de l'État, le paragraphe 31 de cet article regroupant les **crédits d'indemnisation pour refus du concours de la force publique**, en particulier pour non-expulsion d'un locataire défaillant. Dotée de crédits évaluatifs, cette ligne a connu une consommation de 50,47 millions d'euros en 2002 puis 64,46 millions d'euros en 2003, et déjà 26,95 millions d'euros au premier semestre de 2004. **En année pleine, c'est l'équivalent du budget du Tourisme qui est ainsi dépensé.**

En 2003 avait été constatée une faible augmentation, de l'ordre de 2,1%, des crédits inscrits à l'article 11, par rapport à des hausses antérieures de 12 % en 2001 ou de 25 % en 2000. En 2004 et 2005 en revanche, la progression est de nouveau très importante.

Elle porte essentiellement sur le paragraphe 31 « Refus de concours de la force publique », dont la consommation augmente de 27,7 % en 2004, au vu des résultats du 1^{er} semestre. Les services déconcentrés sont les principaux ordonnateurs de ces dépenses. Six préfectures de la région parisienne se partagent toujours en 2003 près de la moitié des consommations du paragraphe :

- la Seine-Saint-Denis avec 9,3 millions d'euros ;
- le Val-de-Marne avec 4,76 millions d'euros ;
- l'Essonne avec 4,76 millions d'euros, la tendance étant de + 77 % ;
- le Val d'Oise avec 4,35 millions d'euros, et une tendance de + 29 % ;
- les Hauts-de-Seine avec 2,61 millions d'euros et une tendance de + 76 % ;
- les Yvelines avec 2 millions d'euros et une tendance de + 59 %.

Les éléments de comparaison des dépenses d'une année sur l'autre sont les suivants :

– en 2002, sur 20.087 décisions accordant le concours de la force publique, 7.534 interventions effectives sont intervenues. 12.926 règlements amiables ont été enregistrés pour un montant total de 44,56 millions d'euros, soit un coût moyen de 3.551 euros. Le montant des indemnisations intervenues à la suite d'un jugement s'élevait à 7,51 millions d'euros ;

– en 2003, 22.987 décisions accordant le concours de la force publique ont été prises, avec 10.109 interventions effectives. L'État a versé au total 60,93 millions d'euros d'indemnités au titre des expulsions d'un local d'habitation dont 56,74 millions d'euros dans le cadre d'un règlement amiable. Le coût moyen d'une indemnisation amiable est de 3.748 euros. Il est de 6.662 euros lorsque l'indemnisation est faite au titre d'un règlement contentieux.

Le contrôleur financier a critiqué, dans son rapport sur la gestion de 2003, la sous-dotation du chapitre 37-91 au regard des dépenses effectives. Votre Rapporteur spécial se place quant à lui sur un terrain plus opérationnel et politique : **il est indispensable de mettre un terme à l'attitude laxiste de préfets qui préfèrent faire payer le contribuable plutôt que de faire exécuter les décisions qu'il leur revient d'appliquer.**

C'est pourquoi il déposera un amendement de réduction de crédits visant spécifiquement ce paragraphe. Il s'agit d'ouvrir le débat sur ce point, l'amendement ayant, en raison du caractère évaluatif des crédits, une portée pratique limitée.

D.— LE BUDGET DES CULTES RECONDUIT

1.— Une double mission de financement et de tutelle

Le régime concordataire d'Alsace-Moselle concerne quatre cultes dits reconnus : le culte catholique, les cultes protestants luthérien (Eglise de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine) et réformé (Eglise réformée d'Alsace-Lorraine) et le culte israélite. Il est constitué des textes applicables en France avant 1870, de textes allemands de la période 1870-1918, et de textes français postérieurs à 1918.

Ce régime recouvre deux aspects : le financement des cultes et la tutelle sur ceux-ci.

Au titre du premier aspect, l'État assure la rémunération des ministres des quatre cultes (1.455 au budget 2004) et leur alloue également des subventions pour leur fonctionnement. En outre, les communes sont tenues d'assurer les frais des cultes en cas d'insuffisance de revenu des fabriques catholiques, des conseils presbytéraux protestants et des consistoires protestants et israélites.

Au titre de la tutelle sur les cultes, l'État, c'est-à-dire, selon le cas, le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur ou préfet, intervient dans l'organisation et le fonctionnement des cultes en prenant des décisions ou en agréant des décisions prises par les autorités cultuelles. Ces interventions se rapportent, pour l'essentiel, à la nomination des évêques, du président du directoire de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine, à l'agrément de la nomination des curés, des pasteurs, des grands rabbins et des rabbins, des présidents des consistoires protestants et des inspecteurs ecclésiastiques de l'Église de la confession d'Augsbourg.

2.- Des crédits stabilisés

Il est demandé, pour 2005, la reconduction des crédits pour un montant global de 35,88 millions d'euros, en légère baisse de 0,5 %. L'essentiel de cette enveloppe (96 % du budget total) est affecté à la rémunération des ministres du culte et des personnels administratifs.

Le détail de la nomenclature est le suivant :

- chapitre 31-21, article 10, paragraphe 11 : rémunérations principales ;
- chapitre 33-90, article 60 : cotisations sociales, part de l'État ;
- chapitre 33-91, article 60 : prestations sociales versées par l'État ;
- chapitre 33-92, article 72 : aides et secours divers ;
- chapitre 41-51, article 40, paragraphe 13 : subventions aux communes ;
- chapitre 57-40, article 70 : travaux d'équipement.

Le tableau suivant illustre la stabilité des moyens alloués :

EVOLUTION DU BUDGET DES CULTES

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
Rémunérations et indemnités	31,25	31,01
Cotisations sociales	3,11	3,46
Prestations sociales	0,14	0,03
Action sociale	0,02	0,02
<i>Sous-total personnel</i>	34,51	34,52
Subventions pour l'administration des cultes	1,06	1,06
Équipement immobilier	0,5	0,3
Total	36,07	35,88

Sources : ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et projet de loi de finances.

L'évolution des emplois budgétaires se fera à moyens constants :

– pour le **culte catholique**, l'archevêque de Strasbourg a sollicité la suppression de deux postes de vicaire et la création d'un poste d'évêque auxiliaire ;

– pour les **cultes protestants**, quatre postes de pasteur de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine seront supprimés en contrepartie de la création de trois postes de secrétaire du directoire et d'un emploi de vicaire ;

– pour le **culte israélite**, les trois consistoires israélites départementaux ont demandé la suppression de l'emploi d'aumônier concordataire et la création d'un emploi de rabbin supplémentaire.

E.- L'IDENTITE NATIONALE ELECTRONIQUE SECURISEE, UN PROGRAMME AMBITIEUX

Le programme INES (Identité nationale électronique sécurisée, successeur du projet « Titre fondateur ») doit aboutir, au terme d'un calendrier volontariste de mise en œuvre, à la production de nouveaux documents d'identité et de voyage à la sécurité renforcée grâce à l'utilisation de données biométriques. S'inscrivant dans un contexte international en pleine effervescence, ainsi que dans une démarche de rationalisation de la délivrance de titres et de sécurisation de l'identité qui constitue un véritable enjeu de réforme de l'État, le programme INES devrait faire l'objet de développements législatifs au début de 2005.

1.- Le programme a récemment connu une impulsion décisive

Lancé en juillet 2001, le projet du « titre fondateur » visait à définir les conditions d'une obtention plus aisée et les modalités d'une sécurisation renforcée des titres d'identité et de voyage. En passant de l'état de projet à celui de programme, et en changeant de dénomination, le programme INES recouvre dorénavant trois objectifs précis et un calendrier prévisionnel.

a) Trois objectifs

– La sécurité nationale

Il convient de placer clairement devant l'opinion l'impératif de sécurité au cœur des motivations du programme INES. La sécurité nationale a besoin de nouveaux outils de travail pour faire face aux défis du terrorisme et du grand banditisme. Pour ce faire, l'amélioration de la qualité des documents d'identité et de voyage délivrés par les pouvoirs publics français est indispensable. Les exigences internationales, qu'elles émanent de l'Organisation de l'aviation civile internationale ou du G 8, se sont d'ailleurs renforcées à la lumière des événements des 11 septembre 2001 et 11 mars 2004.

– La modernisation de l'État et en particulier de l'administration préfectorale

Introduire de façon massive les outils technologiques modernes dans la délivrance des titres est un enjeu essentiel de la réforme de l'État. La logique de gestion par la performance, qui est sous-tendue par la LOLF, trouvera dans ce programme une application de grande ampleur, qui sera en même temps très concrète pour nos concitoyens.

– L'identification et l'authentification modernes des citoyens

Les nouveaux titres incluront la signature électronique, permettant l'accès aux téléprocédures et à l'économie numérique.

À cette fin seront fusionnées les formalités actuelles de délivrance des passeports (en préfecture) et des cartes nationales d'identité (en mairie) par **une procédure unique réalisée en mairie**, reposant sur :

– le recueil automatisé et direct (de mairie de naissance à mairie d'accueil) des données d'état civil ;

– l'insertion sécurisée des données biométriques (photo numérisée, empreintes digitales) sur une puce électronique ;

– le tout étant transmis ensuite automatiquement vers un système de gestion centralisé. Les préfectures conserveront, en qualité d'autorité de délivrance, l'exercice du contrôle qualité sur les mairies d'accueil ainsi que l'instruction des cas litigieux à la demande des mairies ou de rejet du dossier par le système de gestion centralisé. La fabrication sera centralisée sur le même modèle que celle des cartes nationales d'identité, dans un ou deux centres.

b) Un calendrier ambitieux, le choix politique d'un projet de loi

Avec **l'objectif assigné par le ministre de l'Intérieur de délivrer le premier passeport INES au 1^{er} novembre 2006**, le programme est entré dans sa phase opérationnelle. Dès 2007, la production annuelle de titres devra monter en puissance pour atteindre un niveau annuel de l'ordre de 3 millions de passeports et 6 millions de cartes d'identité.

Dans un souci de transparence, le ministre a décidé de présenter un projet de loi, qui permettra, d'une part, de fonder solidement la mise en place des outils informatiques et biométriques nécessaires au programme INES, et d'autre part, d'ouvrir un débat devant l'opinion publique sur la nécessité et les caractéristiques de ce programme. Ce texte, en cours de validation cabinet du ministre, devrait être inscrit à l'ordre du jour parlementaire début 2005.

Quant à l'élaboration du cahier des charges qui servira de support à la passation des différents marchés avec les maîtres d'œuvre, elle est également en cours.

2.- Les gains associés au programme et son coût global sont encore incertains

a) Une triple évaluation du programme est en cours

L'évaluation est encore difficile des coûts d'investissement et de fonctionnement en régime normal, et des gains attendus en termes de productivité et d'amélioration des conditions de travail opérationnel de la Police et de la Gendarmerie nationales.

C'est pourquoi le ministère a engagé trois démarches concomitantes :

– en interne avec le travail réalisé par l'équipe du contrôle de gestion, chargée notamment d'évaluer l'impact de la procédure INES dans le fonctionnement des préfectures (diminution du nombre de postes affectés à ces tâches, profil et formation des personnels appelés à exercer le contrôle qualité) ;

– conjointement avec le ministère des Finances, dans le cadre de la mission conduite par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration sous l'autorité de M. Philippe Melchior, qui devra estimer le coût actuel de production des titres et les évolutions prévisibles ;

– *via* l'étude confiée à un cabinet de consultants extérieurs spécialisé dans l'évaluation des procédures administratives.

Ce n'est qu'au terme de cette triple analyse que pourra être déterminé de manière crédible le montant des investissements et des frais de fonctionnement, ainsi que les modalités de financement à prévoir, déduction faite des économies réalisées.

b) Des crédits spécifiques sont prévus dès 2005

Les crédits demandés pour 2005 s'élèvent à 6,2 millions d'euros en autorisations de programme et 3,2 millions d'euros en crédits de paiement sur le titre V.

Votre Rapporteur spécial projette de consacrer un rapport d'information à ce sujet qui recouvre tout à la fois des enjeux de sécurité et de libertés publiques, mais aussi des enjeux techniques et économiques.

CHAPITRE VI - LA PREPARATION DE LA PLEINE ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES EST ENCOURAGEANTE

Votre Rapporteur spécial cette année d'autant plus fondé à se pencher sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que pour la première fois sont présentées au Parlement les esquisses de ce que seront les documents budgétaires à partir de l'an prochain.

Jusqu'alors, la mise en place de la nouvelle loi organique, instrument cardinal de la réforme de l'État, ne s'était traduite que par la mise en place de quelques expérimentations de globalisation des crédits, dont les préfectures constituaient l'un des laboratoires privilégiés. Le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ne mettait pas en œuvre en 2004 d'autre contribution à ce grand chantier de l'expérimentation. Parallèlement, pendant toute l'année 2004, s'est poursuivie la mise en place par le Gouvernement des outils nécessaires à l'entrée en vigueur pleine et entière de la LOLF, sous l'œil attentif et critique du Parlement et de la Commission des finances en particulier, à travers les travaux de la Mission d'information sur le suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

C'est donc avec satisfaction que votre Rapporteur spécial regarde le projet de maquette transmis cet automne, qui a tenu compte des remarques les plus importantes formulées dans son rapport de l'an dernier. L'exercice demeure toutefois perfectible, tout comme la première tentative de formalisation des « projets annuels de performances » également joints au présent projet de loi de finances.

I.- LA MAQUETTE EST MARQUEE PAR LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINS SOUHAITS DES PARLEMENTAIRES

Les missions et programmes prévisionnels destinés à regrouper les crédits retracés dans le présent rapport spécial rappellent les actuels agrégats, indicatifs, contenus dans le « bleu » : « Police nationale », « Sécurité civile », « Administration territoriale » et « Administration générale », ces deux derniers ensembles étant fondus en un seul. S'y ajoute l'agrégat « Gendarmerie » du budget de la Défense, de sorte que la logique globale de la nouvelle maquette est parfaitement cohérente. Dans le détail cependant, des interrogations demeurent.

A.- LA COHERENCE INTERNE DE LA MISSION INTERMINISTERIELLE « SECURITE » PEUT ENCORE ETRE AMELIOREE

Le tableau suivant décrit la nouvelle nomenclature budgétaire qui s'appliquera, en l'état actuel de la préparation de son entrée en vigueur, à la mission interministérielle « Sécurité » à compter du projet de loi de finances pour 2006 :

**VENTILATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »**

(en millions d'euros)

Programmes	Actions	Crédits (1)
Police nationale		7.917,34
	Ordre public et protection de la souveraineté	869,28
	Sécurité et paix publiques	1.815,63
	Sécurité routière	341,75
	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	254,79
	Police judiciaire et concours à la justice	874,97
	Commandement, formation et logistique	3.760,92
Gendarmerie nationale		6.267,08
	Ordre et sécurité publics	2.764,91
	Renforcement de la sécurité routière	661,18
	Contribution à la justice	1.402,88
	Recrutement, formation, commandement, logistique	1.312,96
	Exercice des missions militaires	125,15
Total mission		14.184,42

(1) y compris les pensions.

Les souhaits du Parlement ont été entendus s'agissant du regroupement en une mission interministérielle des crédits de la police nationale et de la gendarmerie. Il y allait de la crédibilité même de la mise en œuvre de la LOLF et votre Rapporteur spécial avait fermement plaidé en ce sens.

Toutefois, **les actions des deux programmes regroupés au sein d'une même mission mériteraient d'être mieux harmonisées**, sans quoi toute comparaison pertinente sera impossible, rendant inutile l'existence d'une mission interministérielle. En particulier, l'action « Ordre et sécurité publics » du programme « Gendarmerie nationale » devrait être scindée. Comment rapprocher utilement, en effet, cette action de celle du programme « Police nationale » intitulée « Ordre public et protection de la souveraineté » ? Si la gendarmerie et la police assument effectivement chacune cette tâche, les crédits qui s'y rapportent sont si manifestement disproportionnés que le périmètre qui lui est donné diffère très largement. Un travail de convergence est à mener entre ces deux programmes.

Enfin, il est primordial que le périmètre du programme « Gendarmerie nationale » soit élargi afin de regrouper l'ensemble des moyens, notamment en immobilier et en informatique de support, qui concourent à sa mise en œuvre. Cette dernière entorse à l'exigence d'une nomenclature à coût complet ne saurait subsister.

Votre Rapporteur spécial demande instamment, a minima, l'inclusion dans le programme « Gendarmerie nationale » des crédits actuellement inscrits sur les articles suivants :

– article 20 – *Locations immobilières* du chapitre 34-06 – *Gendarmerie nationale. Fonctionnement*, pour 332,38 millions d'euros en 2005 ;

– article 41 – *Gendarmerie. Infrastructure* du chapitre 54-41 – *Infrastructure*, pour 105,55 millions d'euros de crédits de paiement en 2005 ;

– article 55 – *Gendarmerie. Moyens informatiques* du chapitre 55-11 – *soutien des forces*, pour 46,89 millions d'euros de crédits de paiement en 2005 ;

– les dépenses de personnel associées aux trois chapitres précités.

Il est actuellement prévu de regrouper ces crédits, d'un montant total de quelque de 500 millions d'euros, au sein du **programme « Soutien des forces » de la mission « Défense »**, géré par le Secrétariat général pour l'administration (SGA). Or il s'agit de dotations parfaitement identifiables, utilisées au bénéfice exclusif de la gendarmerie. L'argument selon lequel les crédits en cause ne serviraient pas à l'action opérationnelle des forces de gendarmerie mais relèveraient d'une gestion commune à l'ensemble des forces armées ne résiste pas à l'analyse.

Au surplus, la LOLF ne fait pas obstacle à ce que des crédits inscrits au sein d'un programme fassent l'objet d'un **mandat de gestion** : il est parfaitement concevable que le SGA gère, par délégation, les crédits de fonctionnement ou d'équipement immobilier et informatique qui figureraient dans le programme « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité ».

L'un des intérêts majeurs de la LOLF est de permettre une **appréhension à coût complet des politiques publiques**, en particulier pour les parlementaires chargés d'en contrôler la pertinence et l'efficacité. Dès lors, il n'est pas concevable que le directeur général de la gendarmerie nationale, gouverneur de programme, ne soit pas responsable de crédits exclusivement utilisés par les personnels placés sous son autorité.

Il serait paradoxal que la mise en œuvre de la LOLF se traduise par une telle perte de cohérence, le programme « Gendarmerie nationale » devenant sur certains points moins lisible que l'actuel agrégat « Gendarmerie ».

B.– LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » A ÉVOLUÉ

Le découpage adopté est le suivant :

**VENTILATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
« ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »**

(en millions d'euros)

Programmes	Actions	Crédits (1)
Administration territoriale		1.662,46
	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	176,23
	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	445,59
	Contrôle de légalité et conseils aux collectivités territoriales	149,89
	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	350,98
	Participation de l'Union européenne à des projets cofinancés	0
	Animation du réseau des préfetures	539,77
Vie politique, culturelle et associative		176,23
	Financement des partis	80,26
	Organisation des élections	35,29
	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	0 (2)
	Cultes	35,57
	Vie associative et soutien	25,11
Soutien des politiques de l'intérieur		495,26
	État-major	14,51
	Expertise, audit, prévision, études	13,28
	Systèmes d'information et de communication	173,31
	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	176,68
	Affaires financières et immobilières	24,78
	Conseil juridique et traitement du contentieux	82,12
	Libertés publiques	10,58
Total mission		2.333,95

(1) y compris les pensions.

(2) 3,15 millions d'euros seront transférés de la mission « Justice » vers cette action en 2006.

Là encore, les critiques pertinentes de la Mission d'information de l'Assemblée nationale sur le suivi de la mise en œuvre de la LOLF, émises également par notre collègue Jérôme Chartier dans son rapport spécial de l'an dernier relatif à l'administration générale et territoriale, ont porté, avec la création d'un programme « Vie politique, culturelle et associative ». Le découpage initialement envisagé mêlait des politiques aux finalités différentes et, ce faisant, ne répondait pas à la logique de la LOLF dont l'article 7 dispose qu' « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique

publique définie », un programme « regroup[ant] les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions [...] auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. » Le nouveau découpage proposé est pertinent de ce point de vue.

C.– LA MISSION « SECURITE CIVILE » POURRAIT ETRE AMENAGEE

La maquette se présente comme suit :

VENTILATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

(en millions d'euros)

Programmes	Actions	Crédits (1)
Interventions sur moyens nationaux		217,41
	Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	109,29
	Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	13,77
	Secours à personne par hélicoptère	57,56
	Neutralisation des engins explosifs	36,79
Coordination des moyens de secours		238,81
	Préparation et gestion des crises	2,19
	Coordination des acteurs de la sécurité civile	154,48
	Soutien à la politique de sécurité civile	82,14
Total mission		456,22

(1) y compris les pensions.

Une mission à part entière n'a véritablement de sens que si les crédits de la sécurité civile sont regroupés avec d'autres crédits de prévention des risques (sécurité sanitaire et alimentaire, risques industriels, lutte contre les pollutions, voire sécurité nucléaire). Il n'est d'ailleurs qu'à se reporter, dans le « bleu » du ministère de l'Intérieur, à l'annexe dressant un « état récapitulatif des crédits prévus pour 2005 au titre de la sécurité civile », qui recense également des crédits inscrits aux budgets de l'Agriculture, de l'Outre-mer, de l'Economie, des finances et de l'industrie, de l'Equipement, de la Santé, de l'Ecologie et de la Défense. Il semble que les ministères de l'Intérieur et de l'Industrie soient tout disposés à participer à une mission interministérielle de prévention des risques et de protection des populations, le ministère de l'Écologie campant sur une position beaucoup plus réservée.

En l'état, la mission paraît légèrement sous-dimensionnée, et le découpage en deux programmes assez artificiel. Il faut certes se féliciter de la création de deux programmes, conforme à l'article 7 de la loi organique, mais un programme « Sécurité civile » inclus dans une mission interministérielle serait une solution préférable. La réflexion doit donc se poursuivre.

II.- LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE ET LES PLAFONDS D'EMPLOIS RESTENT A PRECISER

A.- LES OBJECTIFS ET INDICATEURS NE SONT PAS TOUS HARMONISES

À ce stade, les ministères ont élaboré des avant-projets annuels de performance ; les versions définitives des « PAP », annexes explicatives au projet de loi de finances dont la publication est prévue par l'article 51 de la LOLF, seront connues l'an prochain, et l'année suivante seront communiqués les rapports annuels de performances, support de l'évaluation des politiques menées et de la justification au premier euro des crédits demandés en projet de loi de finances.

1.- Les outils de la comparaison entre les programmes de la mission « Sécurité » peuvent être affinés

Le tableau suivant reproduit les indicateurs qu'il est prévu d'associer à la mission « Sécurité » :

INDICATEURS ASSOCIÉS AUX ACTIONS DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »

Programmes	Actions	Indicateurs
Police nationale	Ordre public et protection de la souveraineté	Indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre
		Taux d'encadrement des manifestants à Paris
	Sécurité et paix publiques	Taux de présence policière sur la voie publique
		Corrélation entre le taux de présence sur la voie publique et la délinquance constatée par tranche horaire
		Taux d'élucidation des délits de voie publique
		Évolution annuelle du nombre de faits élucidés de voie publique
	Sécurité routière	Pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages
		Pourcentage de dépistages positifs de produits stupéfiants par rapport au nombre total de dépistages
		Ratio d'infractions par heure radar
	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	Coût moyen d'un éloignement de police
		Nombre d'éloignements effectifs
		Interpellations d'aidants
	Police judiciaire et concours à la justice	Taux d'élucidation global et détaillé pour chacune des 4 grandes catégories d'infractions
	Commandement, formation et logistique	Total des jours fonctionnaires en formations continues prioritaires / total des jours fonctionnaires en formation continue
		Pourcentage de policiers affectés en zone couverte par ACROPOL
		Taux d'indisponibilité des véhicules
		Pourcentage du montant de l'action par rapport au total du programme

Gendarmerie nationale	Ordre et sécurité publics	Nombre de faits de voie publique constatés rapporté au nombre de gendarmes disponibles
		Taux de criminalité de voie publique
		Taux d'intervention nocturne dans un délai supérieur à 30 minutes
		Part de l'activité à l'extérieur de l'unité sur l'activité totale
		Nombre moyen annuel de jours de déplacement par escadron de gendarmerie mobile (EGM)
		Nombre moyen d'EGM employés chaque jour au maintien de l'ordre
		Nombre de jours de sécurité générale rapporté au nombre de jours d'emploi
		Nombre d'EGM en protection par jour
	Renforcement de la sécurité routière	Taux de dépistage positif d'alcoolémie
		Nombre d'accidents, de tués, de blessés
		Nombre de contrôles positifs radar par heure gendarme
	Contribution à la justice	Taux d'élucidation pour l'ensemble formé par les 4 grands agrégats de la délinquance
	Recrutement, formation, commandement, logistique	Effectif moyen réalisé par rapport à l'effectif prévu en gestion
		Pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective fixés par la loi de programmation militaire
		Taux de réalisation des matériels
	Exercice des missions militaires	Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle
		Nombre de jours-gendarmes projetés en Opex (dont Force de gendarmerie européenne et Force de police européenne)

Source : avant-projet annuel de performance.

À l'évidence, certains rapprochements restent à opérer entre les actions similaires menées par les forces de police et de gendarmerie. Satisfaisant pour certaines actions comme la sécurité routière, le parallélisme fait défaut ailleurs ; il faut souhaiter que le travail qui se poursuit sur la mise en place des projets de performance parvienne à améliorer cette situation, et votre Rapporteur spécial entend y contribuer. À titre d'exemple, l'interopérabilité recherchée entre les outils de communication de terrain que sont ACROPOL pour la police et RUBIS pour la gendarmerie, qui a vocation à déboucher sur un système unique, pourrait être facilitée par un choix judicieux d'indicateurs convergents.

Il est écrit page 29 de l'avant-projet annuel de performances : « *Les indicateurs de l'action [« Ordre et sécurité publics »] sont déterminés en cohérence avec les prérogatives de la gendarmerie tout en recherchant la plus grande convergence avec la police nationale. De cette manière, il est possible de respecter les contraintes et les modalités d'exécution du service très différentes des deux institutions en charge de la sécurité publique tout en donnant aux parlementaires des éléments objectifs de comparaison des résultats obtenus.* »

L'enjeu est très bien perçu, mais sa traduction n'est pas encore optimale. La lecture de l'avant-projet incite à penser que les structures administratives ou opérationnelles ont pesé dans la définition du périmètre des actions : la distinction entre gendarmerie départementale et gendarmerie mobile par exemple.

2.– La mission « Sécurité civile » illustre la frontière parfois tenue entre indicateurs de performance et indicateurs d'activité

Les 10 indicateurs de la mission « Sécurité civile » sont les suivants :

INDICATEURS ASSOCIÉS AUX ACTIONS DE LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

Programmes	Actions	Indicateurs
Intervention sur moyens nationaux	Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts	Disponibilité opérationnelle de la flotte par flottille durant la « saison feux »
		Taux de satisfaction des demandes de concours aérien sur feux de forêts exprimées par les CODIS
		Coût de la maintenance de la flotte par flottille
		Disponibilité des véhicules spécifiques feux de forêts des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile
	Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	Pourcentage des effectifs en opération ou disponibles pour intervention
	Secours à personne par hélicoptère	Coût réel d'un secours primaire par hélicoptère
	Neutralisation des engins explosifs	Délai moyen de satisfaction des demandes d'intervention sur engin de guerre
Coordination des moyens de secours	Préparation et gestion des crises	Nombre de retours d'expérience ayant fait l'objet d'une analyse nationale restituée dans la synthèse annuelle de la direction de la défense et de la sécurité civiles
	Coordination des acteurs de la sécurité civile	Accidentologie des sapeurs pompiers en service commandé
	Soutien à la politique de sécurité civile	Coût de l'action support par rapport au coût total du programme

Source : avant-projet annuel de performance.

Ces indicateurs donnent une idée de la réflexion à mener pour construire un dispositif de mesure de la performance qui soit réellement orienté vers l'efficacité, c'est-à-dire l'efficacité d'une politique rapportée à son coût budgétaire. En effet, le projet annuel de performances ne saurait se résumer à une « annexe statistique » ou à un « rapport d'activité ».

De ce point de vue, on préférera un indicateur de la « disponibilité opérationnelle de la flotte aérienne » à un indicateur du nombre d'appuis aériens à la lutte contre un incendie. Quant au « nombre de retours d'expérience ayant fait l'objet d'une analyse nationale », il paraît insuffisamment orienté vers l'efficacité ou vers l'amélioration de la politique conduite.

De même, il serait souhaitable de disposer, chaque fois que cela est possible, d'indicateurs de dispersion plutôt que de données moyennes : par exemple, mesurer l'effort consistant à réduire l'écart à la moyenne des secours en hélicoptère les plus coûteux paraît plus complet et plus riche d'enseignements que de mesurer un simple coût moyen d'intervention.

3.– La mission « Administration générale et territoriale de l'État » ou l'art difficile d'inventer les indicateurs adéquats

INDICATEURS ASSOCIÉS AUX ACTIONS DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Programmes	Actions	Indicateurs
Administration territoriale	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	Taux de communes à risques couvertes par un plan de prévention des risques naturels approuvé
		Taux d'établissements recevant du public de 1 ^{ère} catégorie visités par la commission de sécurité
		Taux d'avis défavorables levés pour les ERP de 1 ^{ère} catégorie
		Taux d'installations SEVESO II seuil haut ayant fait l'objet d'un exercice de sécurité civile depuis moins de 3 ans
	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	Taux de fraudes détectées
		Proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises et les titres de séjour
	Contrôle de légalité et conseils aux collectivités territoriales	Taux de contrôle des actes reçus par la préfecture et les sous-préfectures
		Taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet
	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	Taux de réalisation des actions prioritaires définies au niveau régional
	Participation de l'Union européenne à des projets cofinancés	Risque de dégagement d'office des crédits FEDER pour les objectifs 1 et 2
Animation du réseau des préfectures	Coût de l'action soutien / total des crédits du programme	
	Coût d'affranchissement par habitant	
Vie politique, culturelle et associative	Financement des partis	Délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique, à compter de la publication de la loi de finances
		Délai moyen de mandatement de l'aide publique aux partis politiques à compter de la réception de leurs coordonnées bancaires
	Organisation des élections	Coût moyen de l'élection par électeur inscrit
	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	Nombre de comptes contrôlés / nombre de comptes envoyés dans les délais légaux
		Pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles purement matérielles
		Délai de traitement des comptes
	Cultes	
Vie associative et soutien	Taux de demandes traitées en moins de six mois	

Soutien des politiques de l'intérieur	État-major	Montant du programme / budget du ministère
	Expertise, audit, prévision, études	Taux d'appréciations positives relatives à la qualité des travaux de l'Inspection générale de l'administration
		Pourcentage de travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois
	Systèmes d'information et de communication	Respect des délais
		Disponibilité des réseaux et des applications
	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	Taux de réponse aux demandes des autorités d'emploi
		Taux de satisfaction des demandes de mobilité des agents
		Taux de satisfaction des demandes de formation pour prise de premier poste
	Affaires financières et immobilières	Ratio d'intérêts moratoires / montant total des factures payées
		Taux de livraisons hors délai
		Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu de plus de 15 %
	Conseil juridique et traitement du contentieux	Taux de traitement des dossiers entrés dans l'année
	Libertés publiques	Taux de réponse aux différents services du ministère en matière de libertés publiques

Source : avant-projet annuel de performance.

Cette mission offre un exemple d'action pour laquelle trouver un objectif à atteindre et un indicateur de performance associé n'est pas aisé : le budget des cultes d'Alsace-Moselle. Par ailleurs, est utilisé un indicateur du type « coût du programme par rapport à l'ensemble du budget du ministère », déclinable en « coût de l'action au sein du programme », qui pourrait devenir un indicateur « passe-partout ». Il conviendrait par conséquent de ne pas en abuser.

Pour le reste, votre Rapporteur spécial salue l'effort qui a permis d'élaborer des indicateurs originaux au sein d'un programme support : le taux de livraison hors délai ou celui de livraisons ne dépassant pas le budget de plus de 15 % et non un indicateur de coût moyen. Ou encore le pourcentage de travaux d'une inspection générale non suivis d'effets plutôt que le nombre de rapports ou de pages publiés.

B.– LES AUTRES OUTILS PREVUS PAR LA LOLF SONT ENCORE EN COURS D'ELABORATION

1.– Les plafonds d'emplois seraient fixés selon des catégories propres à chaque ministère

Le travail reste à parfaire sur ce point, pour chaque ministère, en lien avec la Direction de la réforme budgétaire, pour ce qui représente un volet crucial de la mise en œuvre de la LOLF, également conçue comme un outil de maîtrise des dépenses de personnel.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, là encore, des progrès restent à accomplir en termes de comparabilité des nomenclatures adoptées par les ministères ayant une mission en commun. Car chaque ministère, à ce stade, a reçu toute latitude pour élaborer sa propre grille d'emplois ; la contrepartie de cette liberté se paie en dispersion des référentiels utilisés. Une dispersion qui pourrait obérer les comparaisons entre programmes d'une même mission interministérielle, la mission « Sécurité », par exemple.

2.– Les budgets opérationnels de programme restent à construire

La répartition des programmes en Budgets opérationnels de programme (BOP) et Unités opérationnelles (UO) n'est pas encore arrêtée. Les travaux ont été récemment engagés de façon à dessiner cette cartographie d'ici à la fin 2004. En tout état de cause, il est nécessaire de pouvoir disposer de ces éléments à temps pour être en mesure d'en restituer une analyse à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et de demander alors des inflexions éventuelles.

Les futurs outils de gestion qui seront mobilisés ne sont pas encore définis, mais l'expérience acquise à l'occasion de la globalisation des préfectures sera capitalisée et réemployée.

3.– Six expérimentations sont prévues en 2005

Outre la généralisation de la globalisation des crédits des préfectures, aucune autre expérimentation n'a été conduite en 2004 pour la police, et une pour la gendarmerie. Dans un effort à saluer pour combler le retard pris en 2004, six expérimentations sont prévues en 2005 : trois pour la police (128,8 millions d'euros), deux pour la gendarmerie (84,76 millions d'euros) et une pour une direction d'administration centrale (6,15 millions d'euros). Soit :

- le SGAP de Marseille, pour ce qui concerne ses propres dépenses de fonctionnement, y compris les emplois administratifs ;

- les services déconcentrés de police des Yvelines sans les personnels concernés ;

- le service central des CRS, pour ce qui est de certaines dépenses de fonctionnement ;

- les crédits de fonctionnement et une partie des personnels de la Direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières. (DEPAFI) ;

- l'école de sous-officiers de Montluçon ;

- la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté, avec la mise en place sur un chapitre particulier au sein de l'agrégat « Gendarmerie » de 72,9 millions d'euros et de 1.874 emplois de militaires.

En définitive, le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales peut être regardé comme un département mobilisé autour de la mise en œuvre de la loi organique. Des marges de progression dans cette voie ont toutefois été identifiées, que la Commission des finances en manquera pas d'analyser d'ici la présentation du projet de loi de finances pour 2006.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 13 octobre 2004, la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, réunie conjointement avec la commission des Lois constitutionnelles et de l'administration générale de la République, a procédé à l'audition de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et de M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales.

Le Président Pierre Méhaignerie a salué la présence des deux ministres devant les commissions des Finances et des Lois réunies, avant de rappeler que le double objet de l'audition était d'évaluer les stratégies ministérielles de réforme (SMR) et d'examiner les crédits de l'Intérieur pour 2005. Soulignant qu'il n'y avait pas de convergence suffisante, dans la méthode, entre les SMR et la loi organique, il a souhaité que l'audition permette d'aborder tant la question de la nouvelle nomenclature sous l'angle des missions et programmes, que celle de l'intégration dans les SMR des objectifs et des indicateurs pour lesquels il existe déjà des avant-projets.

Après avoir à son tour salué la présence de ministres qui sont les interlocuteurs habituels de la commission des Lois, **M. Pascal Clément, Président de la commission des Lois**, a relevé l'importance des crédits du ministère de l'Intérieur pour 2005 qui permettront de financer la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ainsi que la réforme des corps et carrières de la police nationale, qui modifiera en profondeur le fonctionnement de l'institution policière.

M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se réjouissant de pouvoir s'exprimer devant les commissions des Finances et des Lois réunies, a précisé qu'il présenterait à la fois les crédits de son ministère pour 2005 et sa stratégie de réforme.

Le budget total du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales atteindra, en 2005, 13 milliards 498 millions d'euros, progressant de 3,2 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Hors collectivités locales et hors crédits consacrés aux élections, il s'élèvera à 10 milliards 657 millions d'euros, soit une augmentation de 4,14 %. Ce budget permettra d'exercer pleinement la mission définie par le Premier ministre, avec deux objectifs : en premier lieu, un objectif de sécurité qui devra permettre de s'attaquer désormais au « noyau dur » de la délinquance et, en second lieu, un objectif de réforme de l'État, qui privilégiera le service à l'utilisateur et l'opérationnel.

En premier lieu, une nouvelle étape sera donc franchie en matière de sécurité.

Les statistiques de la délinquance à la fin septembre confirment la tendance favorable enregistrée depuis deux ans. Ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année, le nombre de crimes et délits a diminué de près de 4 % par rapport à la même période de l'année 2003. Cette amélioration est encore plus sensible pour les crimes et délits de voie publique dont la baisse s'élève à 9,14 %, soit 120 000 faits de délinquance en moins et 62 000 affaires résolues en plus.

Deux axes ont été définis pour amplifier cette tendance favorable, la mobilisation des ressources humaines et la dotation de la police nationale en moyens opérationnels.

La lutte contre la délinquance exige avant tout de la volonté et de l'énergie. Elle est, d'abord, une affaire d'hommes et de femmes, celle des fonctionnaires de police.

La mobilisation des ressources humaines nécessite de responsabiliser ces derniers. C'est pourquoi une réforme des corps et carrières a été engagée au sein de la police nationale. Elle va profondément transformer le visage et l'action de la police, non seulement en restructurant l'encadrement à tous les niveaux, afin de confier à chaque corps les responsabilités qui doivent être les siennes, mais aussi en élevant les niveaux généraux de qualification et en récupérant du potentiel par une gestion rigoureuse du temps de travail. Dès 2005, la « déflation » de 900 postes des effectifs du corps des commissaires et des officiers laissera plus de place aux gradés et gardiens ainsi qu'aux personnels administratifs, scientifiques et techniques. En 2004 et 2005, le coût de la réforme s'élèvera à plus de 71 millions d'euros, dont 49,83 millions d'euros inscrits dans le projet de budget.

Des fonctionnaires plus nombreux seront affectés aux secteurs prioritaires. Pour ce faire, 1 000 emplois seront créés l'an prochain, répartis en 500 emplois de policiers actifs et 500 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques. Afin d'éviter la dispersion des moyens, un effort particulier portera sur quelques domaines clairement identifiés : la police aux frontières, car la lutte contre l'immigration irrégulière implique de renforcer notre capacité à contrôler les flux d'entrée sur le territoire et à reconduire aux frontières ; le renseignement car la lutte contre le terrorisme exige des services spécialisés plus performants dont le rôle a été décisif dans la récente opération d'arrestations et de perquisitions conduite au pays basque ; enfin, la police technique et scientifique, parce que ses apports se révèlent chaque jour déterminants pour faire progresser le taux d'élucidation des crimes et délits.

Dans un souci d'efficacité, mais aussi d'utilisation optimale des deniers publics, il sera procédé à une répartition objective et transparente des effectifs sur le territoire, ajustée aux besoins, qui interviendra désormais sur le fondement de critères affichés et incontestables et s'affranchira des méthodes d'affectation traditionnelles.

Dans la lutte contre l'insécurité, le ministère pourra s'appuyer sur des fonctionnaires plus motivés grâce à la prime de résultat, qu'il a été le premier à introduire et dont le montant sera doublé en 2005 pour atteindre 10 millions d'euros, et grâce aux possibilités de promotion des gardiens de la paix instaurées par la réforme des corps et carrières.

Enfin, les fonctionnaires de police, dont chacun mesure chaque jour la difficulté du métier, seront mieux considérés. Les crédits d'action sociale seront augmentés de 6 % et les crédits en faveur du logement de 37 %, ce qui contribuera à fidéliser les policiers en Île-de-France, au-delà de la prime spécifique dont ils bénéficient déjà.

Pour aller plus loin dans ce combat contre la criminalité, la police nationale se verra dotée des moyens opérationnels nécessaires à ses missions.

La troisième tranche de réalisation de la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) sera engagée. À la fin de l'année 2005, 68 % des crédits prévus sur la période 2003-2007 auront ainsi été ouverts et des équipements nouveaux et plus adaptés seront fournis aux services en 2005.

Grâce à la passation du nouveau marché, la mise en œuvre du programme ACROPOL sera accélérée. Dès la fin de l'année prochaine, 87 % des policiers utiliseront ce dispositif moderne de transmission. Le déploiement du programme sera achevé fin 2006. Il aura vocation ensuite à servir à d'autres forces de sécurité, à savoir les services départementaux d'incendie et de secours et la gendarmerie nationale. Dans le domaine immobilier, dont la situation n'est pas satisfaisante, la progression de 9,1 % des crédits permettra d'engager le rattrapage du retard observé, l'objectif étant d'atteindre le rythme annuel de 100 000 mètres carrés de mises en chantier dès l'année prochaine.

L'attribution de ces moyens nouveaux ne saurait empêcher de conduire une action résolue de recherche d'économies de moyens, là où celles-ci sont possibles. L'organisation territoriale sera ainsi rationalisée, en prenant en compte les conclusions d'une mission d'inspection interne au ministère.

L'externalisation des fonctions de réparation et d'entretien des véhicules sera poursuivie et amplifiée, et des économies d'échelle pourront être obtenues grâce à la passation de marchés communs avec la gendarmerie et à la mutualisation des garages.

Au demeurant, les engagements pris à l'égard de la gendarmerie nationale ont été, là aussi, tenus. Ainsi, la mise en œuvre d'une nouvelle tranche de la LOPSI conduira à une progression de son budget total de 147 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 %, et à la création de 700 emplois supplémentaires. En outre, la première tranche du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) reformera en profondeur la structure hiérarchique de la gendarmerie : elle entrera en vigueur en 2005 pour un coût de 20,6 millions d'euros.

En second lieu, le budget permettra de poursuivre les efforts entrepris en matière de réforme et de modernisation de l'action publique.

L'administration territoriale se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, elle doit s'adapter aux exigences de nos concitoyens en tirant profit des progrès technologiques. La stratégie de réforme choisie est claire : elle s'appuie sur l'outil informatique et, plus précisément, sur la mise en œuvre de deux projets décisifs.

Tout d'abord l'identité nationale électronique sécurisée (INES), projet essentiel de refonte complète des documents d'identité et de nationalité, pour lequel 6,2 millions d'euros seront dégagés en autorisations de programme. Un préfet a été désigné pour le piloter avec pour objectif la mise en production du titre fin 2006. Par ailleurs, un projet de loi au Conseil des ministres sera présenté sur cette question avant la fin de cette année.

Ensuite, le projet de système d'immatriculation des véhicules, qui mobilisera 2,1 millions d'euros en 2005, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Ces deux projets partagent un double objectif qui doit guider désormais l'ensemble de l'action territoriale de l'État : la simplification et la sécurisation.

Au-delà de ces objectifs, une véritable stratégie ministérielle de réforme sera engagée.

En premier lieu, dans le domaine des missions du ministère de l'Intérieur, de moins en moins de tâches de guichet seront réalisées dans les préfetures et les sous-préfetures et des emplois d'exécution seront progressivement supprimés. La directive nationale d'orientation prévoit ainsi la suppression de 1 000 emplois en préfeture à l'horizon 2010. Les préfetures et les sous-préfetures seront recentrées sur des missions à plus forte valeur ajoutée, telles que l'animation interministérielle au plan local, le conseil, le contrôle et le niveau des postes et des qualifications sera donc adapté avec une augmentation de la part respective des catégories A et B, au détriment de la catégorie C.

En deuxième lieu, l'action du corps préfectoral à la tête de l'administration déconcentrée de l'État devra profondément évoluer. Sur le plan régional, de nouvelles prérogatives ont été d'ores et déjà confiées au préfet de région pour en faire un véritable animateur de l'action des représentants de l'État au niveau régional. Par ailleurs, le regroupement des services en huit pôles régionaux autour du préfet de région contribuera à la fois à mutualiser les moyens de l'État et à assurer une meilleure visibilité de son action. Sur le plan départemental, différents scénarios de réorganisation des administrations départementales feront très prochainement l'objet de discussions interministérielles en vue d'une décision gouvernementale au tout début de l'année 2005.

En troisième lieu, la carte territoriale des sous-préfectures sera adaptée aux nouveaux modes d'administration du territoire qui résultent à la fois des progrès technologiques et des nouvelles attentes de nos concitoyens, étant rappelé que, d'ores et déjà, les préfets ont la possibilité de modifier les limites des arrondissements.

Enfin, l'évolution nécessaire du patrimoine immobilier implique, entre autres, que toutes les préfectures soient dotées de salles opérationnelles, car la professionnalisation de la gestion des crises constitue un impératif pour l'action de l'État.

C'est pourquoi, en 2005, le budget de la sécurité civile progressera de 20 %. 47 emplois supplémentaires seront créés, destinés principalement au groupement des moyens aériens et aux états-majors des zones de défense, dont le rôle sera renforcé. Ces créations, qui n'avaient pas eu lieu depuis longtemps, seront plus que compensées par des suppressions d'emplois dans d'autres domaines d'intervention du ministère.

Un effort de grande ampleur en faveur de l'investissement, avec une mesure nouvelle de 38,4 millions d'euros, sera réalisé pour moderniser les moyens d'intervention aériens dont le rôle s'avère décisif comme le prouve cette année la division par six du nombre d'hectares brûlés durant la saison des feux.

Au-delà du renforcement de son propre dispositif, l'État favorisera aussi l'investissement des collectivités locales. Le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI) progressera de 42,7 % en crédits de paiement, afin d'accroître la capacité opérationnelle des sapeurs-pompier. De plus, l'État accordera une attention toute particulière à la situation des sapeurs-pompier volontaires. Pour contribuer à consolider et fidéliser le volontariat, il financera, à hauteur de 20 millions d'euros, une part des cotisations de leur avantage retraite désormais intégrée à la base de dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Cette participation permettra d'approcher progressivement une prise en charge à 50 %.

Concluant son propos, le ministre a souligné que la croissance du budget – dont les moyens nouveaux hors collectivités locales et hors élections s'élèvent à 424 millions d'euros – permettra de répondre à la double exigence du respect scrupuleux des engagements pris devant les Français et de la poursuite d'une modernisation en profondeur de l'État. Signe de la volonté du Gouvernement d'amplifier sa politique en faveur de la sécurité des Français, ce budget oblige également le ministère qui devra veiller à chaque instant à une utilisation optimale des crédits et à agir comme un acteur exemplaire de la réforme de l'État.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a indiqué que l'État consentirait en 2005 un effort considérable en faveur des collectivités locales, malgré un contexte budgétaire globalement contraint. Le Gouvernement tient, en la matière, à renouer de véritables relations de confiance avec les collectivités territoriales et à respecter ses engagements, en particulier sur trois points essentiels.

En premier lieu, malgré les contraintes posées par le projet de budget pour la progression des dépenses, limitée au taux d'inflation, le taux de croissance de l'ensemble des concours de l'État s'élèvera en 2005 à 2,87 %, soit le taux d'inflation relevé de 33 % des prévisions de croissance économique, pour atteindre un montant de 43,903 milliards d'euros, témoignant de la réalité de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) progressera à elle seule de 3,29 %, soit le taux d'inflation relevé de 50 % de la croissance.

En deuxième lieu, la réforme de la DGF engagée en 2004 sera poursuivie pour renforcer la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées, conformément à une demande unanime exprimée lors du débat sur la révision constitutionnelle et au principe désormais inscrit dans la loi fondamentale.

Cette réforme, inspirée des conclusions du rapport du comité des finances locales (CFL) remis au Gouvernement le 28 avril dernier, concerne à la fois les communes, les EPCI et les départements, mais, à ce stade, n'a pas été étendue aux régions.

S'agissant des communes, la réforme propose de rationaliser la dotation forfaitaire des communes sous trois angles :

— elle crée une dotation de base exprimée en euros par habitant, dans une fourchette de 50 à 125 euros, concernant la totalité de la population, contrairement à la situation actuelle dans laquelle les critères d'attribution de la dotation forfaitaire ne prenaient en compte que 50 % de la croissance démographique. Cette orientation répond à une demande ancienne des élus et permet de restaurer une égalité de traitement entre communes de taille comparable ;

— elle institue également une dotation superficière de 3 euros à l'hectare plafonnée au montant de la dotation de base, qui pourra ainsi être doublée, de façon à prendre en compte la spécificité des communes étendues mais peu peuplées ;

— elle prévoit un complément de garantie permettant à toutes les communes de voir maintenu leur montant de dotation forfaitaire de 2004.

Par ailleurs, la réforme dégage des marges supplémentaires pour la péréquation, qui permettront d'augmenter de 20 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), tout en resserrant leurs critères d'attribution afin que ces dotations soient plus péréquatrices qu'elles ne le sont aujourd'hui. En particulier, la croissance de la DSU bénéficiera aux communes comportant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) selon des modalités prévues dans le plan de cohésion sociale préparé par le ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale. Pour les DSR, un effort particulier sera fait en faveur des bourgs-centre, notamment ceux situés en zone de revitalisation rurale, de façon à mieux tenir compte des charges dites de « centralité ».

S'agissant de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), trois mesures visent à soutenir l'intercommunalité en milieu rural :

— le rapprochement de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes de celle des communautés d'agglomération, dans le sens des recommandations formulées par le CFL, afin de diminuer des écarts excessifs de dotation par habitants ;

— la suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité fondée sur les quatre taxes directes locales lorsque leur dotation d'intercommunalité augmentait de plus de 20 %, cet écrêtement n'apparaissant pas justifié ;

— la suppression de la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des dépenses de transferts, qui constituait un élément d'incertitude et d'instabilité inutile.

Parallèlement, le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité est recherché avec la simplification du CIF et avec l'augmentation du poids de la dotation de base. Actuellement, celle-ci représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, la dotation de péréquation en représentant 85 %. Le rééquilibrage consistant à passer à une répartition 30 % - 70 % a été opéré, dans le sens souhaité par le CFL. Est également prévu un dispositif de garantie lié à l'atteinte d'un certain niveau de CIF, calculé en valeur absolue et non en valeur moyenne.

En ce qui concerne la DGF des départements, le projet de loi de finances prévoit une avancée majeure, consistant à supprimer l'actuelle dotation de péréquation qui connaissait des effets de seuil, pour élargir le bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et créer une dotation de péréquation urbaine (DPU) au profit des départements urbains.

À cet égard, il importe de souligner que, parmi les 64 départements éligibles à la DFM, figurera la totalité des 24 départements actuellement bénéficiaires de la dotation. Ces départements bénéficieront d'une garantie de progression minimale de + 6 % par rapport au montant consolidé de leurs dotations de péréquation de 2004.

Il convient également de préciser, pour apaiser certaines inquiétudes, que la création de la dotation de péréquation urbaine sera exclusivement financée à partir de l'ancienne dotation de péréquation et grâce à la croissance de la masse, et en aucun cas au détriment des départements ruraux.

En troisième lieu, le projet de budget concrétise la garantie d'un financement dynamique des transferts de compétences réalisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, et afin de respecter le principe de

l'autonomie financière prévu par la Constitution, ces transferts de compétences seront compensés, à l'euro près, par des ressources fiscales dont la dynamique est en principe plus forte que celle des dotations. Ainsi, en 2005, les régions bénéficieront de l'affectation de 400 millions d'euros au titre de la TIPP et les départements d'une part de taxe sur les conventions d'assurance excédant 120 millions d'euros. Ces transferts complètent celui de 900 millions d'euros destiné à aider les conseils généraux à financer les services départementaux d'incendie et de secours. Il s'agit de provisions, les montants définitifs devant être arrêtés *a posteriori*, après l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, composée d'élus.

Votre rapporteur spécial a tout d'abord salué les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie, en termes de baisse de la délinquance et de hausse du taux d'élucidation des infractions. Le fait que les mesures soient effectuées à critères constants renforce encore ce *satisfecit*.

En deuxième lieu, il convient de se féliciter du respect global des engagements pris au moment du vote de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, même si certains éléments d'inquiétude demeurent. Il s'agit en particulier du décrochage constaté dans le tableau de marche de réalisation de la LOPSI pour la gendarmerie en général, et des retards pris en matière d'investissements immobiliers pour la police comme pour la gendarmerie. L'utilisation des diverses formules de partenariats public-privé permises par la loi n'est pas optimale.

Un troisième élément de satisfaction est tiré de la réforme des corps et carrières. Il est tout à fait louable qu'elle concerne à la fois la police et la gendarmerie. Cette réforme se traduit également par une amélioration très appréciable du niveau de recrutement des personnels ainsi que par l'accroissement des responsabilités confiées aux gardiens de la paix. Par ailleurs, d'importants gains de productivité sont accomplis dans le domaine de la police scientifique. Cette salutaire détermination permet que soient précisés les moyens alloués au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ; elle permet également la montée en puissance du système ACROPOL et son extension, à terme, aux services de la sécurité civile voire de la gendarmerie.

Concernant les autres crédits de la police nationale, la prime au résultat, qui représente certes un montant global assez modique, constitue un élément capital de la réforme de l'État et il importe de connaître les conclusions de la récente réunion organisée sur ce point avec les organisations syndicales.

S'agissant de la politique de sécurité routière, il est absolument nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur le thème de « l'argent des radars ». Il s'agit certes d'une politique interministérielle mais le ministère de l'Intérieur en est bien l'un des principaux opérateurs. Les chiffres disponibles dans les documents budgétaires montrent la forte augmentation du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation : de 510 millions d'euros pour 2004, l'estimation a été

réévaluée à 600 millions d'euros et le produit total devrait atteindre 750 millions d'euros en 2005. Cette augmentation de 240 millions d'euros est certainement due, en quasi-totalité, à la mise en place des nouveaux radars automatiques et dans ces conditions, il serait souhaitable de connaître le retour sur investissement de ces nouveaux équipements.

Concernant les crédits de l'administration générale enfin, le programme INES constitue l'élément le plus intéressant. L'objectif en effet est de mettre en œuvre bien plus qu'une nouvelle carte d'identité : c'est une nouvelle logique qui se fait jour. Un point suscite néanmoins une critique : les dépenses d'indemnisation pour refus du concours de la force publique augmentent très fortement sur la période récente et devraient représenter 65 millions d'euros en 2004, soit presque autant que le budget du tourisme. Des instructions aux préfets s'imposent pour qu'ils adoptent une attitude moins laxiste, étant précisé que la question concerne essentiellement l'Île-de-France.

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis pour la sécurité intérieure, a rappelé que beaucoup de gardiens de la paix commençaient leur carrière en région parisienne et demandaient rapidement à partir en province, ce mouvement, dit de « noria », étant une source de profonds déséquilibres et en particulier d'un sous-encadrement chronique en région Île de France. Il a fait valoir que pour « fidéliser » les policiers parisiens, des mesures ambitieuses étaient nécessaires, comme le prévoit le protocole du 17 juin sur la réforme des corps et carrières dans la police nationale. Il a demandé des précisions sur les mesures prévues à cet effet et en particulier sur l'état de réalisation du projet de prêts bonifiés pour le logement des policiers.

Afin de prolonger l'effort d'explication engagé sur la réforme des corps et carrières, il a demandé quand serait achevée la nomenclature des postes d'officiers de police, et quels moyens seraient destinés à assurer la formation des gardiens de la paix à leurs nouvelles responsabilités, s'agissant notamment des brigadiers, des brigadiers-majors et de la qualification aux fonctions d'officiers de police judiciaire.

Il a enfin demandé si la réflexion avait progressé en ce qui concerne la prise en charge sur le budget de la Justice des extractions de détenus et des gardes judiciaires, après avoir témoigné des préoccupations exprimées sur le terrain à ce propos : ainsi, dans le district d'Aix-en-Provence, les charges judiciaires mobilisent l'équivalent d'un policier sur six.

En réponse, **M. Dominique de Villepin,** ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a apporté les précisions suivantes :

— Le budget de la gendarmerie pour 2005 reflète la mise en œuvre de la troisième tranche de la LOPSI. Il devrait augmenter de 147 millions d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2004. La hausse des crédits de fonctionnement atteindra 37 millions d'euros, celle des crédits d'investissement, 14 millions d'euros, tandis que 700 emplois seront créés, en sus des redéploiements opérés grâce à l'externalisation de certaines tâches d'entretien du

patrimoine immobilier. 2005 sera également marquée par la mise en œuvre de la première tranche du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pendant de la réforme des corps et carrières dans la police nationale. La concomitance ainsi obtenue entre les revalorisations de carrière dans la police et dans la gendarmerie est un grand motif de satisfaction. Ce plan vise à renforcer l'encadrement de la gendarmerie. Dès 2005, 20,6 millions d'euros y seront consacrés afin de financer la transformation de 1 000 emplois de sous-officiers en 1 000 emplois d'officiers et celle de 1 206 emplois de gendarme en autant de gradés. Sur d'autres points, en particulier l'investissement immobilier, la progression des crédits de la gendarmerie accuse un retard certain. Cependant, la LOPSI n'étant pas annualisée, il est permis d'espérer que ce retard puisse être rattrapé. D'une façon générale, il est primordial de conserver autant que possible le parallélisme des formes entre le budget de la police et celui de la gendarmerie, car c'est à cette condition que la comparaison entre les deux programmes de la mission interministérielle « Sécurité » sera pertinente. À cet égard, si la maquette budgétaire prévisionnelle demeurait en l'état, 38 % des crédits de la gendarmerie échapperaient à cette règle du parallélisme, les dépenses relatives à l'immobilier et à l'informatique n'étant pas comptabilisées au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

— Faire porter la régulation budgétaire sur les crédits d'investissement immobilier est malheureusement une tentation fréquente. L'objectif fixé par la LOPSI est de construire 100 000 mètres carrés par an. L'annuité de 2004 ne représentera que 80 000 mètres carrés, en raison de la régulation budgétaire mais aussi de difficultés rencontrées en matière d'urbanisme et de contentieux introduits par les riverains. Néanmoins, 128 millions d'euros auront été dépensés sur ce poste en 2002, 141 millions d'euros en 2003, 148 millions d'euros en 2004 et 162 devraient l'être en 2005. La hausse des moyens mis en œuvre est donc notable même s'il reste des besoins à satisfaire. En outre, toute la palette des dispositifs juridiques visés dans la LOPSI est utilisée.

— Le ministère de l'Intérieur est pionnier en matière de prime au résultat. Celle-ci comprend trois volets : primes collectives, primes individuelles et primes pour événements exceptionnels. La prime collective se doit d'avoir un effet visible. 7 000 agents seront concernés, tous corps confondus. Seront notamment primées dix directions départementales de la sécurité publique, une direction de la préfecture de police de Paris et cinq compagnies républicaines de sécurité, pour un montant de 400 euros par agent, sur le fondement d'indicateurs d'activité et de résultats. Le volet individuel concernera 6 500 fonctionnaires pour des montants variant de 100 à 500 euros par agent. Quant à la prime pour événement exceptionnel, elle sera versée, à raison de 100 euros par agent, aux personnels mobilisés à l'occasion du 60^e anniversaire du Débarquement.

— L'implantation de radars automatiques n'a pas pour objectif de rapporter de l'argent au budget de l'État. C'est la raison pour laquelle les préfets ont reçu pour seule consigne de les placer dans les lieux les plus dangereux. L'État a dépensé 70 millions d'euros pour la mise en place des 450 premiers radars ainsi que du système central. Les recettes issues des amendes se sont élevées à 100 millions d'euros, dont 75 millions d'euros ont été effectivement encaissés. L'opération est donc neutre pour le budget général. À compter de 2005, cette politique sera intégrée dans un programme relevant du seul ministère de l'Équipement.

— Les objectifs assignés au programme INES sont multiples : à la préoccupation de lutte contre la fraude s'ajoute celle de l'amélioration de la fiabilité des titres d'identité et des documents de voyage vis-à-vis des autres États, ainsi que la modernisation des services des préfectures. Le programme est désormais bien engagé, il fera l'objet d'un projet de loi spécifique au début de 2005. Les concertations avec les représentants des communes, qui sont en charge de l'état civil, sont en cours. Les premiers appels d'offre seront lancés dans le courant du 1^{er} trimestre de 2005. Les gains de productivité attendus de cette réforme ambitieuse sont en train d'être évalués par les services du ministère.

— Les mesures prévues par le protocole sur la réforme des corps et carrières se conjugueront avec celles relevant de la troisième tranche de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) pour contribuer à la fidélisation des policiers dans la région parisienne. En effet, à la prime spécifique et à l'indemnité semestrielle allouées à ces agents, s'ajoutera un effort sans précédent en faveur du logement des policiers en Île-de-France, à hauteur de 5 millions d'euros supplémentaires en 2005, le dossier de la bonification des prêts, qui était pendant depuis plusieurs années, venant d'être débloqué à la demande du ministre de l'Intérieur. Les dernières discussions techniques sur les conditions de mise en œuvre se déroulent actuellement. En complément, le protocole prévoit l'allongement de la durée de séjour obligatoire sur le lieu de la première affectation, durée portée à cinq ans pour les gardiens de la paix, à trois ans pour les brigadiers et à deux ans pour les brigadiers-chefs. Il est rappelé que, d'ici le 31 décembre 2005, 8 500 gardiens de la paix accéderont au nouveau grade de brigadier.

— La nomenclature des grades d'officiers de police devait être conduite parallèlement à celle des commissaires. Elle sera achevée dès la fin de l'année 2004, et impliquera l'exercice de missions diversifiées, au sein de services plus variés, conformément à la vocation de véritables cadres supérieurs.

— Les crédits demandés pour 2005 comportent des moyens considérables en faveur de la formation. Ils permettront de qualifier 3 000 officiers de police judiciaire supplémentaires après réussite d'un examen validé par le ministère de la Justice. Ils permettront aussi d'accompagner l'effort de promotion professionnelle, de 4 232 gardiens de la paix au grade de brigadier dès janvier 2005 et de

500 brigadiers-chefs au grade de brigadier-major. Alors que chacun déplore le sous-encadrement de la police, la réforme des corps et carrières est l'occasion d'un renforcement considérable du nombre de cadres, qui s'accompagne d'une reconnaissance indiciaire des personnels concernés. Trois conséquences supplémentaires peuvent en être attendues : une motivation accrue des policiers concernés, la fidélisation des nouveaux promus dans leur poste et la réorganisation de l'encadrement, les nouveaux brigadiers-chefs exerçant à l'avenir un véritable premier niveau de commandement.

Après avoir salué le vote, le 30 juillet dernier, d'une loi de modernisation de la sécurité civile attendue de longue date et constaté que le présent budget tirait les enseignements des crises récentes, **M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile** a interrogé le ministre de l'Intérieur sur le calendrier prévisionnel de parution des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 et sur la mise en œuvre des dispositions financières correspondantes.

Soulignant que, dans un contexte de risques accrus, la formation des personnels et la diffusion d'une culture de sécurité civile constituaient des enjeux majeurs, il a souhaité connaître l'état d'avancement des projets de transfert de l'école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence et de création d'un pôle de défense civile à Cambrai ainsi que le calendrier de mise en œuvre du programme de sensibilisation à la prévention des risques dans le cadre de la scolarité obligatoire prévu par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Il a également rappelé l'importance de l'information donnée aux populations et la nécessité d'adapter l'alerte et le contenu des messages diffusés.

Enfin, déplorant la perte de 11 sapeurs-pompiers depuis le début de l'année et le nombre important de blessés en interventions, il a, au-delà des dispositions contenues dans la loi de modernisation de la sécurité civile, interrogé le ministre de l'Intérieur sur les mesures envisagées pour améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— L'objectif d'une parution, d'ici un an, des quelques trente décrets nécessaires à l'application de la loi de modernisation de la sécurité civile n'est pas exclusif de trois priorités : le projet de décret portant sur la conférence nationale des SDIS a été transmis au Conseil d'État le 15 septembre dernier et la première réunion de la conférence pourrait intervenir dès le mois de novembre ; le décret relatif à la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires devrait être un des premiers textes soumis à cette conférence ; le conseil national de sécurité civile, instance de réflexion et de d'orientation sur la préparation à la gestion des risques devrait pouvoir être réuni au début de l'année prochaine.

— Le transfert de 900 millions d'euros issus de la taxe sur les conventions d'assurance en substitution d'un montant de 880 millions d'euros de dotation globale de fonctionnement devrait aider les conseils généraux à moderniser les SDIS, la différence entre les deux montants, qui sera portée à 30 millions d'euros en 2006, constituant la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires.

— Les premières formations dispensées par l'école nationale supérieure de formation des officiers de sapeurs-pompiers devraient intervenir dès le printemps 2005, la délocalisation de l'établissement qui sera doté d'un plateau technique adapté, devant être effective avant 2008 grâce au partenariat développé avec les collectivités territoriales.

— Le pôle de défense civile à Cambrai répond à la nécessité de faire face aux nouvelles menaces et devrait être organisé autour de deux entités : une école de défense civile, laboratoire de réflexion de l'État et un centre national de formation aux effets du terrorisme. Dès 2005, l'État désignera le partenaire privé qui assurera la gestion du centre, lequel devrait être pleinement opérationnel en 2007.

— La sensibilisation des enfants à la prévention des risques devrait être effective, avec l'accord de l'Éducation nationale, dès la rentrée de 2005, des expériences déjà menées devant être généralisées.

— La sécurité des sapeurs-pompiers constitue une priorité : la loi de modernisation de la sécurité civile a prévu la création, dans tous les SDIS, de comités d'hygiène et de sécurité, un bureau « prévention enquête-accidents » a été créé à la direction de la défense et de la sécurité civiles et il serait souhaitable que, dans chaque SDIS, soit désigné un officier de sécurité chargé d'assister le commandant des opérations de secours lors des interventions difficiles.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial des crédits des collectivités territoriales, a en premier lieu exprimé sa satisfaction face à la poursuite du contrat de croissance et de solidarité, qui permet d'assurer aux collectivités territoriales un financement satisfaisant de l'action locale, dans un contexte économique pourtant difficile. Il s'est également réjoui du taux de progression de la DGF, de l'ordre de 3,29 %, ainsi que de l'introduction d'un critère de superficie dans la répartition de la dotation forfaitaire attribuée aux communes.

Il a interrogé le ministre délégué sur l'évolution des diverses dotations affectées aux communes, afin de savoir notamment quelles seront les conséquences du gel de la dotation forfaitaire pour les communes non éligibles aux dotations de péréquation. S'agissant de ces dotations, leur progression de 20 % est un signe très encourageant. Néanmoins, compte tenu des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, on peut craindre la concentration sur un nombre de communes très réduit de montants très importants alors qu'il

conviendrait de trouver un juste milieu entre le saupoudrage actuel et la concentration extrême proposée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Il a ensuite fait part de son attachement à la méthode de compensation des transferts de compétences prévue dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui repose sur la transparence et la loyauté de l'évaluation des charges. Il a estimé que cette méthode tranchait avec celle utilisée pour les précédents transferts de compétences, tout en soulignant le risque, en dépit des précautions constitutionnelles et législatives mises en place, que les départements, voire les régions, soient obligés de recourir à des augmentations de fiscalité locale pour faire face à la progression des dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi qu'à la mise en place des 35 heures.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis pour les collectivités locales et l'administration générale, a prolongé la question de M. Marc Laffineur sur le gel de la dotation forfaitaire en souhaitant savoir si des estimations existaient permettant de mesurer les effets d'un gel de la dotation forfaitaire sur la péréquation, et de les comparer avec ceux induits par une progression raisonnable de ladite dotation. Il a ensuite interrogé le ministre sur les critères qui seront retenus dans le projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale pour l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la fiscalité locale, il a rappelé qu'il avait été, lors de la loi de finances pour 2003, auteur d'un amendement proposant une déliaison totale des taux de taxe professionnelle avec les taux des impôts « ménages ». Cette proposition avait abouti à assouplir la règle sans l'abolir complètement. Deux ans plus tard, les élus locaux ont démontré leur sens des responsabilités en n'utilisant qu'avec précaution cette nouvelle liberté et le temps paraît venu de plaider de nouveau pour une mesure permettant aux élus locaux de décider librement de la fixation des taux de taxe professionnelle.

Puis il a interrogé le ministre sur :

— les pistes retenues dès à présent pour la réforme de la taxe professionnelle, à partir notamment des conclusions du rapport d'étape remis par la Commission présidée par le conseiller d'État Olivier Fouquet ;

— l'éventualité d'une réforme du même ordre pour la taxe d'habitation, visant notamment à actualiser les bases en vigueur ;

— l'engagement d'une réflexion, qui paraît justifiée dans un contexte de réformes, sur une spécialisation des impôts par type de collectivités.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a apporté les précisions suivantes :

— le gel de la dotation forfaitaire pour les communes résulte du souhait de faire porter l'accent sur les dotations de péréquation. La péréquation est en effet désormais un objectif constitutionnel, et il n'est nul besoin d'évoquer les multiples amendements déposés sur le sujet lors de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière pour rappeler que cette politique de péréquation est attendue par de nombreux élus locaux. Il s'agit ainsi de trouver un équilibre, en sachant que le « dégel » de la dotation forfaitaire se traduit automatiquement, puisque l'on raisonne à enveloppe fermée, par une moindre progression des dotations de péréquation. A titre d'exemple, des simulations ont permis de montrer qu'une progression de 1 % de la dotation forfaitaire permettrait de dégager 298 millions d'euros pour la péréquation, ce montant étant porté à 469 millions d'euros dans le cas d'une croissance nulle de la dotation ;

— S'agissant des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, il importe également de trouver un équilibre entre la dispersion des crédits, qui est le cas de figure actuel, et la concentration pour les communes les plus touchées. Là encore, le débat est ancien et devrait être poursuivi très bientôt avec l'examen du projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale ;

— S'agissant de la question de la déliaison des taux, la multiplicité des points de vue sur la question ne permet pas de dégager une ligne d'action claire. Il importe néanmoins de ne pas ouvrir tous les chantiers en même temps, et ce d'autant plus que la réforme de la taxe professionnelle est en cours. La Commission Fouquet a rendu un rapport d'étape permettant d'établir un constat, puis présentera ses propositions en novembre. En tout état de cause, celles-ci ne trouveront pas de traduction concrète avant 2005.

— La réforme de la taxe d'habitation ne saurait être à l'ordre du jour, tant que les autres chantiers de réformes ne sont pas achevés. S'agissant plus précisément de l'intérêt d'une spécialisation fiscale par type de collectivités, il faut reconnaître que, même en l'absence de réforme d'envergure sur le sujet, on se dirige vers ce type de solution avec la progression de la taxe professionnelle unique pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est inquiété du dérapage des dépenses d'aide médicale et de logement en faveur des étrangers.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a estimé que, en augmentant de 3,9 %, le budget de l'Intérieur constitue un bon budget, conforme aux progressions de crédits et d'effectifs prévues par la loi de programmation. Insistant sur la nécessité d'optimiser les dépenses de l'État, il a rappelé que M. Tony Dreyfus avait, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle, attiré l'attention sur la faiblesse de la durée du travail dans la police nationale, et sur le déséquilibre entre les tâches administratives des policiers et leur présence sur le

terrain. Il a souhaité connaître les objectifs et les indicateurs que le Gouvernement compte mettre en place pour faire évoluer, sur ces deux points, les conditions de travail des policiers. Notant que le ministère de l'Intérieur dispose actuellement d'un parc immobilier de 6 millions de m², il a interrogé les ministres sur les ventes, redéploiements et externalisations prévus pour optimiser la gestion de ce parc.

Il a, par ailleurs, estimé que les transferts de compétences consécutifs à la nouvelle vague de décentralisation devaient entraîner une réforme de l'administration déconcentrée, et souhaité que les préfets puissent, dès 2005, expérimenter une réorganisation des services départementaux.

Il a ensuite dénoncé la mauvaise organisation de la prise en charge des étrangers en situation régulière ou irrégulière, dont la compétence revient à trois ministères différents : le ministère des Affaires étrangères s'agissant de l'OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés, celui de l'Intérieur pour le traitement des étrangers en situation irrégulière et celui des Affaires sociales pour la couverture médicale d'urgence, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence. Il s'est inquiété de l'inflation des dépenses d'aide médicale qui passeront de 200 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2002 à 1 milliard d'euros prévus pour 2005.

Il a enfin considéré que 2005 constituera une excellente année budgétaire pour les collectivités territoriales, grâce à une progression de 3,3 % de la dotation globale de fonctionnement, soit un point de plus que l'augmentation globale des dépenses de l'État, et estimé que, du fait de cette progression, l'exercice 2005 sera l'année idéale pour améliorer la péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a fait observer que la diminution de 10 % de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) limite l'effet de la progression de 3,3 % de la DGF. Rappelant que le principe constitutionnel de péréquation implique de favoriser les collectivités rencontrant des difficultés financières par rapport aux collectivités les plus aisées, il a regretté que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) se traduise, pour 32 000 communes, par un gel des concours versés par l'État, sans qu'il soit procédé à une péréquation entre les communes aisées et les autres. Constatant, à partir des éléments fournis par le Gouvernement au Comité des finances locales, que 20 départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) verront leur dotation gelée et seront donc exclus de la péréquation, il a demandé aux ministres si ces 20 départements bénéficieront de la garantie minimale et comment la garantie de 6 % prévue pour 2005 évoluera au cours des années suivantes.

Il s'est, par ailleurs, inquiété des conditions dans lesquelles l'État compensera le transfert des TOS dont le nombre, malgré l'ouverture de nouveaux établissements, n'a pas augmenté depuis deux ans et apparaît donc manifestement insuffisant. Il s'est également interrogé sur le remplacement et le financement des contrats emploi solidarité qui, bien qu'ils représentent 25 à 30 % des contractuels en poste dans les établissements scolaires, sont appelés à disparaître.

Observant que la Commission européenne n'a autorisé les régions qu'à réduire le taux de la TIPP, il a interrogé les ministres sur les modalités exactes du transfert de cette taxe. Il s'est également interrogé sur la modulation de la taxe sur les conventions d'assurance qui ne sera effective qu'en 2007, alors même que les départements supporteront dès 2005 la charge que le transfert de cette taxe vise à compenser.

M. Christian Estrosi s'est réjoui que le projet de budget de l'Intérieur permette d'atteindre 68 % des objectifs de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure. Rappelant que cette loi prévoit une montée en puissance de la collecte des empreintes génétiques, il a souhaité connaître le nombre d'empreintes actuellement réalisées, les perspectives pour les années à venir et l'état d'avancement du fichier national automatisé d'empreintes génétiques. Il a regretté que, dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité, les opérateurs de télécommunications ne fassent pas preuve d'une plus grande coopération dans la mise en place des perquisitions sur les systèmes informatiques et dans le traitement des données nominatives. Il s'est enquis de la mise en œuvre des dispositions, votées à l'initiative du Parlement, permettant de confier le transfert des détenus à des sociétés privées et la prise des empreintes digitales sur les visas à des consulats étrangers.

Rappelant que le patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales est en mauvais état, il a regretté que les conventions entre les conseils généraux et l'État pour la construction des commissariats et des gendarmeries ne soient pas harmonisées, le ministère de l'Intérieur appliquant un taux de location au mètre carré et un niveau de subvention bien inférieurs à ceux offerts par le ministère de la Défense.

M. Jean-Pierre Brard s'est étonné du fait que plusieurs commissaires aient parlé de productivité s'agissant de questions aussi graves que les conditions de vie des prisonniers et les reconduites des étrangers à la frontière. Il a souhaité connaître les conséquences, pour le calcul des concours de l'État aux collectivités territoriales, du remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier. Il s'est inquiété, en s'appuyant sur le constat de l'Union sociale de l'habitat, de la disparition de la prise en compte du nombre de logements sociaux dans le calcul de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation sociale urbaine.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur, a apporté les précisions suivantes :

— Le Gouvernement a conscience de la longueur excessive des délais de mise en œuvre de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile qui a réformé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Depuis la publication des décrets d'application d'août 2004, l'OFPRA a renouvelé ses procédures, qui sont désormais sensiblement abrégées. Mais ces gains ont été en partie neutralisés par l'aggravation du délai moyen de traitement des recours par la Commission des recours des réfugiés, délai qui atteint aujourd'hui quelque dix-

huit mois. Le projet de budget pour 2005 prévoit un renforcement des moyens de cette juridiction, à laquelle il incombera d'adapter ses règles d'organisation et de fonctionnement.

— Cet effort a pour corollaire l'application dans les meilleurs délais de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Il convient de souligner que plus de 80 % de ses dispositions n'appellent pas de décret d'application. Tel est le cas de ses principales mesures, en particulier celles définissant les nouvelles conditions de délivrance des titres de séjour, la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement, la plupart des règles d'acquisition de la nationalité française, ou encore les nouvelles dispositions destinées à lutter contre les mariages blancs. Par ailleurs, plusieurs textes importants ont été publiés, comme le décret simplifiant le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, celui simplifiant et harmonisant le contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion et l'arrêté étendant la possibilité de procéder à des contrôles sur certains péages des autoroutes frontalières. Certains autres textes d'application sont actuellement soumis au Conseil d'État et, le cas échéant, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comme les décrets sur les certificats d'hébergement et sur les voies de recours des étrangers retenus. Enfin, le ministre de l'Intérieur est en liaison avec les autres ministres concernés pour suivre l'élaboration commune d'une dernière série de textes.

— L'objectif d'optimiser l'emploi des moyens de la police est tout le sens de la stratégie ministérielle de réforme, qui vise à réorganiser les fonctions de pilotage du ministère, dans l'esprit de relation entre clients et fournisseurs. Le redéploiement des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales sera achevé à la fin de l'année 2004 et produit déjà des effets visibles. Une meilleure motivation des agents permettra de renforcer les missions prioritaires de la police et sa présence sur le terrain ; elle passe par les revalorisations indicielles prévues dans le protocole, par la fusion des corps administratifs, dont le nombre sera prochainement ramené à quatre, par le renforcement des qualifications des gardiens et des officiers de police, ainsi que par la nouvelle prime de performances exceptionnelles dont la dotation sera portée de 5 à 10 millions d'euros en 2005. En vue de rationaliser les moyens du ministère, de grands espoirs sont placés dans les chantiers tels que INES, le système d'immatriculation des véhicules ou les outils de télétransmission des actes des collectivités territoriales.

— Quant à la charge des escortes et des gardes judiciaires, qui pèse à la fois sur les forces de police et de gendarmerie, elle a été évaluée sur une année, pour la seule police, à l'équivalent de 1 000 emplois à temps plein. Or, la Cour des comptes a récemment constaté qu'il n'était pas possible, à coût raisonnable, d'en assurer le relais par un corps spécial relevant de l'administration pénitentiaire. Pour sortir de cette situation, une expérimentation paraît nécessaire ; elle pourrait être conduite dans la région de Nancy.

— Le renforcement programmé des moyens du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) suppose un effort lourd concernant à la fois le personnel, le matériel, les logiciels ainsi que les laboratoires d'analyse. Après 7 millions d'euros en 2004, 6,5 millions d'euros y seront consacrés en 2005, afin de parvenir à l'objectif de 215 000 analyses par an au cours de chacune des cinq prochaines années. Il est à souligner que l'unité de traitement de masse située à Écully sera en mesure, à l'automne 2005, d'effectuer 125 000 analyses par an. De la sorte, l'utilisation opérationnelle du fichier connaît une accélération : le nombre des consultations, qui était de 2 800 l'an dernier, passerait à 40 000 à la fin de l'année, puis à 120 000 à la fin 2005. Dès les huit premiers mois de l'année 2004, le rapprochement avec les informations du fichier a permis de résoudre 307 affaires judiciaires, contribuant ainsi au passage du régime de l'aveu au régime de la preuve. Les progrès du taux d'élucidation, actuellement porté à 32 %, pourront ainsi se poursuivre.

— En vue de lutter contre la cybercriminalité, deux pôles de veille ont été mis en place, le premier relatif à la pédopornographie, placé de façon privilégiée sous la responsabilité de la gendarmerie nationale, le second portant sur les faits de racisme et de terrorisme, suivis prioritairement par la police. L'action de l'État se traduira par une évolution de la législation et par des coopérations renforcées avec les fournisseurs d'accès.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a apporté les précisions suivantes :

— Dans la mesure où les dotations aux collectivités locales sont incluses dans une enveloppe fermée, l'utilisation de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité induit de façon automatique que cette dotation diminue lorsqu'il y a, comme cette année, une forte augmentation de la DGF ;

— La garantie de progression affichée de 6 % pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale n'est qu'un plancher. Dans les faits, cette progression sera bien supérieure à ce chiffre.

— La compensation du transfert des TOS aux départements et régions fait l'objet d'une désinformation de la part d'associations d'élus. Les frais induits par le transfert des personnels TOS seront non seulement compensés à l'euro près, mais calculés sur la base de la meilleure des trois années précédant le transfert. Les erreurs commises au moment du transfert de personnel induit par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne seront ainsi pas reproduites. S'agissant des contrats emploi-solidarité, un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a permis de clarifier le débat en précisant qu'il reviendrait à l'État de prendre en charge la totalité de ces contrats.

— La modulation des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par les régions pourra se faire à la hausse comme à la baisse, la seule contrainte étant le respect d'un cours pivot. Les collectivités locales qui décideraient ainsi d'augmenter les taux de la TIPP doivent cependant en prendre l'entière responsabilité, cette hausse ne pouvant être présentée comme la conséquence des transferts de compétences faisant suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans la mesure où ces transferts font déjà l'objet d'une compensation à l'euro près par l'État ;

— Le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements répondra aux mêmes règles de modulation. Il reste cependant à préciser des modalités techniques, notamment sur le choix de l'assiette de cette taxe : c'est la raison pour laquelle un délai est prévu, les départements ne pouvant bénéficier de cette faculté de modulation qu'en 2007. L'impatience des élus locaux pour la mise en œuvre rapide de cette disposition est réelle ; il est utile de rappeler néanmoins, à titre de comparaison, que les « lois Mauroy » de décentralisation ont connu une mise en application étalée sur trois ou quatre ans ; en outre, contrairement à ce qui a été fait en 1982 et 1983, les dispositions de financement des transferts de compétences prévoient toutes des clauses de révision permettant de compenser à l'euro près les dépenses engagées par les collectivités locales ;

— S'agissant de la substitution du critère de potentiel financier à celui de potentiel fiscal, elle a pour objectif de mieux refléter la richesse des collectivités locales en intégrant dans le calcul du potentiel l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes dont elles bénéficient ;

— Les critères liés au logement social pour l'éligibilité et le calcul de la dotation de solidarité urbaine pour les communes et de la dotation nationale de péréquation pour les départements ne seront pas modifiés ; les inquiétudes de l'Union sociale pour l'Habitat n'apparaissent donc pas fondées.

M. Jean-Christophe Lagarde a insisté sur les dysfonctionnements observés dans les commissariats résultant du rythme, trop fréquent, des changements d'affectation provoquant de préjudiciables vacances de postes. S'agissant des escortes des détenus depuis leur lieu de détention jusqu'au tribunal devant lequel ils doivent comparaître, et des charges que cette mission représente pour les forces de l'ordre, il a demandé s'il était envisageable, comme l'avait déjà proposé M. Robert Pandraud, de recourir davantage aux forces mobiles dont la disponibilité semble supérieure à celle des personnels de la police ou de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, rappelant que le ministre avait indiqué que l'affectation des personnels de police dans les commissariats serait désormais déterminée en fonction de critères objectifs, il a estimé que le lieu de dépôt de la plainte, qui pourrait constituer un de ces critères, ne coïncide pas toujours avec celui de la commission de l'infraction. En outre, compte tenu de l'affectation massive des jeunes policiers dans la région parisienne, et à Paris *intra muros* en particulier, une réforme de l'organisation de la préfecture de police pourrait être

envisagée afin d'améliorer l'encadrement de ces jeunes policiers, souvent confrontés à des populations difficiles devant lesquelles l'expérience professionnelle est particulièrement utile.

Évoquant le Plan exceptionnel d'investissement au profit de la collectivité territoriale de Corse, **M. Émile Zuccarelli** a rappelé que les services compétents de l'État y travaillaient depuis près de trente mois et souhaité que le Gouvernement accroisse ses efforts afin d'accélérer sa mise en œuvre. En outre, si la création d'une ligne budgétaire unique et commune à l'ensemble des crédits ministériels représente une mesure de simplification administrative efficace, le calendrier de son application demeure incertain, ce qui est regrettable. Enfin, il a demandé au ministre sa position sur la fongibilité des crédits alloués à la Corse et l'accroissement leur déconcentration au profit du préfet.

Après s'être félicité que la sécurité demeure l'une des priorités du Gouvernement, **M. Denis Merville** a observé que d'importants progrès restaient cependant à faire en matière de réforme de l'État. S'agissant du budget des collectivités locales, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit que l'écart entre la dotation de base et la DGF peut être compris entre 1 et 2,5, ce qui semble excessif, un écart de 1 à 2 paraissant préférable. S'il est vrai, comme l'a soutenu le ministre, que l'intercommunalité possède de nombreux avantages et permet de réaliser des économies d'échelle, elle peut également conduire à augmenter la dépense publique en raison de la multiplication des structures qu'elle favorise. À cet égard, il convient de relever que l'absence d'augmentation de la dotation versée aux communes qui ont adoptée une taxe professionnelle unique conduit à la diminution de leurs moyens financiers et ne constitue pas une incitation au développement de ce type de fiscalité.

M. Jean-Pierre Blazy a regretté que l'audition conjointe des ministres par les deux commissions, initiative heureuse en elle-même, conduise les députés comme les ministres à écourter leurs propos. S'agissant de l'augmentation du budget de la police, il a estimé que pour substantielle qu'elle soit, elle n'est cependant pas conforme aux engagements de la LOPSI et il a demandé au ministre si cela était le signe du renoncement du Gouvernement à respecter ses objectifs. S'agissant des 1 000 créations de postes prévues par le budget pour 2005, il a souligné qu'il s'agissait de créations brutes, et non nettes, et que nombre d'élus locaux constatent, à la différence des thèses officielles développées par le Gouvernement, que les effectifs de policiers affectés dans les commissariat des zones difficiles tendent à diminuer.

Puis, il a interrogé le ministre sur :

— ses propositions pour fidéliser davantage les effectifs de policiers affectés dans les quartiers sensibles, la modulation de la prime de logement engagée par le Gouvernement étant nettement insuffisante pour y parvenir ;

— l'avenir des 11 300 adjoints à la sécurité qui, en tant qu'emplois jeunes, sont amenés à disparaître conformément aux engagements du Gouvernement ;

— les mesures qu'il entend prendre afin de réduire le délai, aujourd'hui croissant, entre la réussite au concours de policier et l'affectation des agents sur le terrain ;

— la « doctrine d'emploi » des compagnies républicaines de sécurité ;

— les indicateurs d'activité auxquels il s'est référé et qui vont conditionner l'octroi de la prime au mérite, de nombreuses dérives étant malheureusement à craindre en cette matière.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Parmi les pistes tendant à améliorer l'organisation des mutations dans la police nationale, sont envisagées une fixation plus stricte des conditions pour en bénéficier, l'anticipation des recrutements en sortie d'école et la mise en place d'un grand « mouvement » général annuel, plutôt que les actuels mouvements fractionnés.

— Pour affecter les policiers dans les différentes circonscriptions de sécurité publique, les besoins locaux sont évalués en tenant compte d'une dizaine de critères objectifs reflétant à la fois le niveau de la délinquance, les faits élucidés et le personnel en poste. En revanche, le nombre de contraventions n'en fait pas partie. Pour aller plus loin, le ministre de l'Intérieur prévoit d'assigner aux préfets des effectifs de référence. Cela permettra de rompre avec la politique traditionnelle se bornant à apporter des corrections aux effectifs en place. Il est rappelé en outre que, de septembre 2004 à décembre 2005, 1 150 agents supplémentaires du corps de maîtrise et d'application viendront renforcer les moyens des services, en compensation de la « déflation » du corps des officiers.

— S'agissant de la localisation de la délinquance, il a été décidé, dans l'intérêt de la victime, de lui permettre de déposer plainte au commissariat de son domicile plutôt qu'à celui du lieu de commission de l'infraction. Toutefois, le ministère de l'Intérieur veille à suivre de façon fidèle la localisation de la délinquance. Sa cartographie fait l'objet d'études en cours sous l'égide de l'Observatoire de la délinquance.

— Les services de la préfecture de police de Paris partagent le souci permanent de renforcer la présence de policiers sur le terrain plutôt que dans des bureaux, comme en témoignent les progrès déjà réalisés, notamment à la faveur des créations de postes d'agents administratifs dans les budgets pour 2004 et 2005.

— La progression réelle du budget de la police nationale est de 4,2 %, et non de 1,9 % comme il a pu être dit. Il est à souligner que, hors charges de personnel et à périmètre constant, l'enveloppe passe entre 2004 et 2005 de 1 059 millions d'euros à 1 106 millions d'euros. Quant au taux d'exécution de la LOPSI, il sera de 68 % à la fin de l'année 2005, conformément à son mode de calcul défini à partir des évolutions annuelles sur la base de l'année 2002.

— Le projet de budget pour 2005 prévoit la stabilisation à 11 300 du nombre des adjoints de sécurité (ADS), enrayant ainsi la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années. Ces adjoints ont démontré qu'ils étaient des policiers à part entière, comme en témoigne le fait que 600 d'entre eux bénéficieront à la fin 2004 de la prime pour résultats exceptionnels. Sur 24 000 personnes sorties du statut d'ADS depuis l'origine, 14 000 ont été intégrées à titre durable dans la police nationale. Le ministère a pour objectif de faciliter encore leur insertion professionnelle.

— La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles a permis d'améliorer considérablement l'utilisation des CRS, ainsi que le démontre la création de neuf compagnies autoroutières.

— Les crédits consacrés au Plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse sont consolidés dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. Ils n'ont en outre fait l'objet d'aucun gel sur les années passées et sont en progression pour cette année, dans un contexte budgétaire pourtant difficile. Le montant total des engagements atteint 140,5 millions d'euros, soit près d'un tiers de la convention d'application. Cette bonne utilisation des crédits s'explique à la fois par une mobilisation progressive des maîtres d'œuvre et la mise en place de procédures simplifiées pour l'engagement des opérations, la durée d'intervention pour le financement d'un dossier ayant été réduit à cinq mois. En outre, la mise en place d'un comité de suivi permettra d'orienter plus rapidement encore les choix d'investissement ;

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a apporté les réponses suivantes :

— Il est certes prévu pour la dotation de base des communes une fourchette allant de 50 à 125 euros, attribuée en fonction du nombre d'habitants, soit une variation de 1 à 2,5. La réduction de cet écart est naturellement envisageable et le débat reste ouvert ; néanmoins, il faut bien avoir à l'esprit que toutes les réductions des inégalités ne pourront se faire en un an et qu'il est nécessaire de disposer pour cela d'un certain recul ;

— Le développement de l'intercommunalité doit être assuré dans un objectif de maîtrise de la carte de l'administration locale, et non avoir pour résultat inverse d'ajouter un échelon de gestion. Il est pourtant tout à fait juste de constater que, bien souvent, compte tenu des demandes fortes des élus, l'intercommunalité induit des coûts supplémentaires. Il s'agit là d'un vrai sujet d'avenir sur lequel les pouvoirs publics seront conduits à réfléchir ;

— La fixation du montant de l'attribution de compensation de la taxe professionnelle aux communes au moment du passage à la taxe professionnelle unique pénalise très certainement les communes riches membres de l'EPCI. De nouvelles facultés ont néanmoins été ouvertes dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales permettant de réviser le calcul de cette attribution de compensation, même s'il est vrai que cette faculté est encadrée puisqu'elle exige l'unanimité des membres de l'EPCI et n'est permise, pour les EPCI existants, que jusqu'en 2007. Il convient là encore de trouver un équilibre entre le niveau communal et l'intercommunalité.

Après avoir regretté qu'il n'ait pas été créé de ministère de la sécurité intérieure, **M. Francis Delattre** a interrogé le ministre sur le plan de rattrapage en matière de fonds de garantie des loyers des policiers, le département du Val d'Oise paraissant particulièrement mal traité, et fait part de ses inquiétudes sur l'évolution de la DSU en demandant des précisions sur les simulations en cours pour la révision du classement de certains quartiers en zone urbaine sensible.

M. Pascal Terrasse a demandé confirmation de la compensation par l'État du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service aux collectivités locales, ainsi que de la prise en charge à hauteur de 60% de l'allocation de vétérance, la vérité paraissant plus proche de 40 % à la lecture des documents budgétaires. Il a ajouté que, dans le cadre de la réforme de l'État, une plus grande mobilité entre les trois fonctions publiques était souhaitable. Il a enfin souhaité connaître le nombre d'homicides volontaires sur mineurs depuis trois ans, ainsi que les moyens affectés à l'organisation du référendum sur la constitution européenne.

M. Pierre Hériaud a demandé si les communes pourront voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au-delà du 15 octobre, ce qui suppose de reporter la date initialement prévue dans une circulaire ministérielle, et si au sein d'un même EPCI peuvent coexister des communes optant pour la redevance pour l'enlèvement d'ordures ménagères et d'autres percevant la taxe. Puis il a souhaité connaître les délais dans lesquels le groupe de travail constitué sur cette question remettra ses conclusions.

M. Jacques Péliissard a proposé que l'on tienne compte également, dans les politiques de péréquation, de la péréquation opérée à l'échelon intercommunal. Il a souhaité que cette dernière soit encouragée, et suggéré en conséquence une modification du calcul du coefficient d'intégration fiscale afin de ne pas pénaliser les groupements ayant recours aux dotations de solidarité communautaire.

M. Charles de Courson a demandé si le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance automobile et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'accompagnera d'un système de péréquation, et si les collectivités locales pourront disposer d'une assiette localisable – départementale pour la TCAA, régionale pour la TIPP – et auront la faculté de moduler les taux, étant précisé que l'accord des vingt-cinq pays de l'Union européenne dans le cas de la TIPP paraît difficile.

M. Jean-Louis Dumont a exprimé les inquiétudes de nombreux élus sur les critères d'éligibilité et les modes de calcul des dotations en faveur du logement social en milieu rural ou dans les villes moyennes. Il a ensuite souligné la lenteur des procédures d'indemnisation des catastrophes naturelles qui traduit un manque de solidarité dont on peut au demeurant prendre la mesure quand on sait que, soixante-cinq ans après, certains ponts sur la Meuse détruits pendant la guerre n'ont toujours pas été reconstruits. Puis il a signalé le problème que pose la présence de signes religieux sur certains immeubles publics au regard du principe de laïcité et a enfin souhaité que la gestion des fonds européens soit plus transparente.

M. Marcel Bonnot, après avoir souligné le recul de la délinquance, a souhaité connaître le montant des crédits affectés à la formation des policiers, et notamment aux investissements réalisés en faveur des écoles de police, comme celle de Montbéliard.

M. Michel Bouvard a demandé si le ministre de l'intérieur était favorable à la constitution d'une mission budgétaire regroupant l'écologie et la prévention des risques, et quels moyens seraient affectés aux programmes intégrés territoriaux. Il a ensuite souhaité connaître l'état des travaux de la commission d'évaluation des charges dans le cadre de la mise en place de la péréquation. Il a enfin demandé des précisions sur l'intégration des droits de mutation dans le calcul du potentiel financier qui ne va pas sans poser de réelles difficultés.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— S'agissant des relations entre la gendarmerie nationale et le ministère de l'Intérieur, il n'est naturellement pas question de toucher au statut militaire des gendarmes. En revanche, la gestion des ressources humaines de la gendarmerie fait l'objet d'une concertation permanente entre les deux ministres concernés : ainsi, ont-ils suggéré la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, parallèlement à l'adoption du protocole sur la réforme des corps et carrières dans la police. En 2005, la première tranche du PAGRE représentera un coût de 20,6 millions d'euros. Quant à l'emploi opérationnel de la gendarmerie nationale, dans les conditions définies en 2002, il revient au ministre de l'Intérieur, et secondairement aux préfets, de décider de son engagement pour les missions d'ordre public et de sécurisation, à l'échelon national et départemental. C'est ainsi que, quotidiennement, la gendarmerie nationale est associée au dispositif défini par le ministre de l'Intérieur. L'équilibre actuel paraît satisfaisant et devra être préservé dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

— En vue d'améliorer le logement des policiers en Île-de-France, l'idée de créer un fonds de garantie des loyers est une piste à explorer.

— S'agissant de l'École nationale de police de Montbéliard, il convient de rappeler que, depuis deux ans et demi, un effort de formation considérable a été consenti par l'État en faveur des policiers, se traduisant par plus de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires, la progression devant se poursuivre en 2005. Les formations prévues portent en particulier sur l'usage de la nouvelle arme de poing SIG-SAUER, sur la qualification d'officiers de police judiciaire des gardiens de la paix ainsi que sur la formation des cadres au contrôle de gestion. L'école, ouverte à l'automne 2000, offre actuellement 400 places et accueille en particulier 161 gardiens de la paix et 81 ADS. Ses priorités budgétaires portent sur l'amélioration des conditions de travail, d'hébergement et d'accueil, ainsi que sur le renforcement de la sécurité du site.

— Le financement du référendum sur la Constitution européenne s'élève à 65 millions d'euros.

— Le principe de laïcité doit s'appliquer avec la même rigueur sur l'ensemble du territoire national, à l'exception notable du concordat en vigueur dans les départements d'Alsace-Moselle. Le département de la Meuse n'étant pas inclus dans ce concordat, on ne saurait donc y souffrir d'exception sur le principe de laïcité pour les monuments publics.

— L'engagement de l'État de participer au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires résulte, dans le présent projet de loi de finances, de la différence entre le montant de taxe sur les conventions d'assurance transféré aux départements pour le financement des SDIS (900 millions d'euros) et le montant de DGF repris (880 millions d'euros). Cette différence constitue une part du financement de la prestation précitée, dont le coût exact ne sera connu qu'à la fin de l'année 2005. La participation de l'État sera ajustée en 2006, l'objectif étant une prise en charge de 50 % du coût de la prestation.

— La création d'une mission interministérielle « sécurité civile » avec le ministère de l'Environnement a été proposée. Cette proposition n'ayant à ce jour pas été retenue, la création d'une mission « sécurité civile » dépendant du seul ministère de l'Intérieur a été retenue.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur a, enfin, apporté les précisions suivantes :

— Le dispositif modifiant la dotation de solidarité urbaine est certes prévu dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ; il a néanmoins été élaboré en coordination avec le ministère de l'Intérieur, qui a veillé à ce qu'aucune commune éligible actuellement à cette dotation ne soit perdante. L'augmentation de 120 millions d'euros des crédits affectés à cette dotation est prise sur la progression totale de la DGF d'une année sur l'autre, et non sur les montants existants. La forte croissance de la DGF permet ainsi de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour le financement de la péréquation.

— L'affirmation, par l'Assemblée des Départements de France, selon laquelle il manquerait 400 millions d'euros pour le financement du RMI-RMA est dénuée de fondement : sur l'enveloppe de 5 milliards d'euros alloués pour compenser aux départements le coût de la réforme, le décalage sera de 200 millions, soit 5 % du total. La régularisation sera opérée à la fin de l'année prochaine, mais il faut noter d'ores et déjà les efforts exceptionnels fournis par l'État puisque celui-ci, contrairement à ce qui avait été fait jusqu'à présent, s'est engagé à compenser mois par mois les dépenses engagées par les départements.

— La date butoir du 15 octobre pour la fixation du taux d'enlèvement des ordures ménagères paraît effectivement susciter des difficultés ; une étude plus exhaustive auprès du ministère des Finances est toutefois nécessaire pour connaître l'ensemble des enjeux qui s'attache à cette question. En tout état de cause, un groupe de travail interministériel a été constitué afin de voir quelles pourraient être les réponses à apporter au problème délicat du financement de l'enlèvement des ordures ménagères.

— La question de la prise en compte de la péréquation intracommunautaire n'est pas simple à régler ; si le montant de la dotation de solidarité communautaire n'est plus pris en compte pour la minoration du coefficient d'intégration fiscale, on augmente d'autant le CIF et donc la dotation globale de fonctionnement attribué au groupement. Cela revient en fait à substituer la solidarité nationale à la solidarité communautaire.

— La régionalisation de l'assiette de la TIPP se fera dans un délai de trois ans ; il en va de même avec la taxe sur les conventions d'assurance, le dispositif nécessitant en outre que soient réglées certaines dispositions techniques, telles que le choix d'une assiette portant sur le bien taxé ou sur le domicile de l'assuré.

— Il reste deux ponts dans la Meuse à reconstruire à la suite de faits de guerre ; la question sera étudiée plus amplement avec le ministère compétent.

— La mise en place de la Commission consultative sur l'évaluation des charges est en cours, avec un décret à paraître prochainement. Cette commission, dont la composition État/élus locaux sera paritaire, disposera de toute latitude pour évaluer dans la plus grande transparence le coût des compétences transférées.

— L'intégration des droits de mutation à titre onéreux pour le calcul du potentiel financier des départements obéit au souci de calculer au plus près la richesse et les potentialités de ces collectivités locales. Un « crash » de l'immobilier faisant baisser de façon spectaculaire ces droits n'est pas à exclure mais devrait, s'il se produisait, affecter tous les départements avec la même ampleur. L'effet sur le calcul de la richesse relative des départements serait donc neutre.

*

* *

Après le départ des ministres, la Commission a procédé, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la Sécurité intérieure, de la gendarmerie et de l'administration générale et territoriale.

En réponse à la question **du Président Pierre Méhaignerie** sur un thème d'enquête à suggérer à la Cour des comptes, ou sur un thème pouvant faire l'objet d'une MEC, **votre Rapporteur spécial** a évoqué le suivi de la réalisation des programmes immobiliers de la police et de la gendarmerie.

Le Président Pierre Méhaignerie a ensuite interrogé votre Rapporteur spécial sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF, pour les trois missions couvertes par le rapport spécial.

Votre Rapporteur spécial s'est tout d'abord félicité de la grande victoire du Parlement, et de la Commission des finances en particulier, que représente la création d'une mission interministérielle « Sécurité » regroupant un programme « Police nationale » et un programme « Gendarmerie nationale ». Il s'agit désormais de veiller à la cohérence interne de cette mission interministérielle car, comme l'a souligné le ministre, une partie des crédits d'immobilier et d'informatique de la gendarmerie ne figurent pas dans le programme *ad hoc* mais sont rattachés au Secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense. En outre, au sein de chacun des deux programmes, il est capital que les actions soient elles-mêmes comparables. Par exemple, l'action « Ordre et sécurité publics » du programme « Gendarmerie nationale » est dotée de crédits trois fois plus importants qu'une action du programme « Police nationale » à l'intitulé très voisin, en raison d'un plus grand nombre d'actions au sein du programme « Police nationale ». Enfin, si les indicateurs paraissent globalement pertinents (taux de délinquance, taux d'élucidation), une analyse détaillée s'impose, toujours afin de favoriser les comparaisons entre services. La maquette initiale a également évolué concernant la mission « Administration générale et territoriale », avec une distinction bienvenue en trois programmes : « Soutien des politiques de l'Intérieur », « Administration générale et territoriale de l'État », et « Vie politique, culturelle et associative ». Quant à la mission « Sécurité civile », nouvellement apparue, elle soulève la question du rattachement de crédits inscrits au budget d'autres ministères. Cela étant, l'essentiel des crédits consacrés à la sécurité civile étant appelé à figurer dans un proche avenir au sein des budgets locaux, l'appréciation portant sur les seuls crédits d'État prendra une dimension différente.

M. Michel Bouvard a souligné, pour s'en féliciter, que le ministre s'était montré ouvert à l'élargissement de la mission « Sécurité civile » à des crédits provenant des budgets de l'Écologie et de l'Industrie. Il est intéressant de noter que les ministères de l'Intérieur et de l'Industrie, qui seraient les plus fondés à se montrer réticents quant à la création d'une mission interministérielle sur ce sujet, y sont favorables. Par conséquent, il faut espérer que la maquette budgétaire évolue sur cette question.

Votre Rapporteur spécial a conclu son analyse de la mise en œuvre de la LOLF en soulignant le problème de la ventilation des crédits de personnel lorsque

les agents sont affectés à plusieurs tâches. Le Parlement risque de se trouver tributaire de clés de répartition discrétionnairement établies par les ministères, ce qui rendra difficile l'appréciation fine de l'évolution du coût complet des politiques publiques.

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur spécial tendant à minorer les crédits du paragraphe 31 de l'article 11 du chapitre 37-91 de 30 millions d'euros, **son auteur** expliquant sa volonté de dénoncer la très forte augmentation des crédits d'indemnisation de l'État pour refus du concours de la force publique. Ces indemnisations sont destinées aux propriétaires lésés en cas d'absence d'intervention des services de l'État après décision préfectorale accordant le concours de la force publique pour l'expulsion de locataires défaillants. Cette ligne connaît en 2004 une consommation qui devrait atteindre 65 millions d'euros et le rythme d'augmentation de la dépense, concentré à hauteur des deux tiers sur l'Ile-de-France, avoisine 27 % par an. Il est regrettable que le ministre n'ait pas apporté de réponse à la question posée sur ce point précis. Le refus du concours de la force publique est toujours déresponsabilisant. De deux choses l'une : soit ce laxisme recouvre une modalité particulière de la politique du logement, soit on décide de mettre un terme à cette situation inacceptable. Au demeurant, cet amendement se veut un simple signal ; sa portée impérative est en effet limitée, puisque le chapitre visé est doté de crédits évaluatifs.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souscrit aux propos du Rapporteur spécial en s'appuyant sur l'exemple du Val de Marne. Le sujet y est traité de façon déconcentrée et placé sous la responsabilité des sous-préfets d'arrondissement. L'un d'entre eux a obtenu des résultats spectaculaires, quatre ou cinq fois supérieurs à ceux des autres arrondissements à la sociologie pourtant comparable. Une véritable mobilisation du corps préfectoral est donc efficace, partant nécessaire.

M. Richard Mallié a fait part d'une certaine perplexité à la première lecture de cet amendement, dans la mesure où bien des maires interviennent, par souci d'humanité, pour solliciter un report de l'intervention de la force publique après des décisions d'expulsion. Mais l'amendement, qui ne porte que sur des crédits évaluatifs, engagés avec un certain décalage dans le temps, est surtout un amendement d'appel et doit être approuvé comme tel.

M. Yves Jégo a suggéré une rencontre avec les préfets les plus concernés par les crédits en cause. Toutefois, faisant valoir son expérience de président d'office d'HLM, il a estimé qu'il ne fallait pas négliger, dans cette accélération de la dépense, la part liée aux décisions de justice.

Le Président Pierre Méhaignerie a approuvé l'amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement puis, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'intérieur figurant à l'état B, titre III, ainsi modifié, titre IV, et à l'état C, titre V et titre VI et *vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption*.

N° 1863 – 26 – Rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 -: Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : sécurité intérieure, gendmerie et administration générale et territoriale (Mar Le fur)