

N° 261

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME II

INTÉRIEUR ET LIBERTÉS LOCALES

SÉCURITÉ INTÉRIEURE

PAR M. GÉRARD LÉONARD,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 27).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN ENGAGEMENT PROGRAMMÉ : LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	7
A. UNE PROGRAMMATION QUINQUENNALE	7
1. Des créations d'emplois	7
2. Des moyens matériels	8
B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003	9
1. Les crédits de la police	10
a) <i>Présentation générale</i>	10
b) <i>Récapitulatif des crédits</i>	10
2. Les crédits de la gendarmerie	14
a) <i>Présentation générale</i>	14
b) <i>Récapitulatif des crédits</i>	16
C. LES MESURES NOUVELLES EN FAVEUR DE LA POLICE	16
1. Le personnel	16
a) <i>L'emploi</i>	16
b) <i>Les mesures catégorielles</i>	19
c) <i>Les mesures indemnitaires</i>	21
2. Le fonctionnement	23
3. L'investissement	25
a) <i>L'informatique et les transmissions</i>	25
b) <i>Les véhicules lourds</i>	26
c) <i>Le logement et l'immobilier</i>	26
II. — UNE ORIENTATION PRIORITAIRE : LE RETOUR DE L'INVESTIGATION	Erreur ! Signet non défini.
A. LES NOUVELLES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ	Erreur ! Signet non défini.
B. LA POLICE DE PROXIMITÉ ET L'ACTION JUDICIAIRE	Erreur ! Signet non défini.
1. L'affaiblissement des services d'investigation	Erreur ! Signet non défini.

2. La hausse de la délinquance	Erreur ! Signet non défini.
<i>a) La criminalité globale</i>	Erreur ! Signet non défini.
<i>b) La criminalité par type d'infractions</i>	Erreur ! Signet non défini.
<i>c) La délinquance des mineurs</i>	Erreur ! Signet non défini.
3. La baisse du taux d'élucidation.....	Erreur ! Signet non défini.
C. LES ENJEUX DE LA RÉFORME	Erreur ! Signet non défini.
1. Les moyens	Erreur ! Signet non défini.
<i>a) Les effectifs</i>	Erreur ! Signet non défini.
<i>b) Le fonctionnement</i>	Erreur ! Signet non défini.
2. L'organisation des services.....	Erreur ! Signet non défini.
3. Les cloisonnements.....	Erreur ! Signet non défini.
4. Les outils juridiques	Erreur ! Signet non défini.
5. La police technique et scientifique	Erreur ! Signet non défini.
AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES	50
ANNEXE : données statistiques relatives aux effectifs de police et à la situation de la délinquance dans les circonscriptions de sécurité publique	65
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	Erreur ! Signet non défini.
PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR...	Erreur ! Signet non défini.

MESDAMES, MESSIEURS,

La sécurité est à la base du pacte républicain. Elle permet aux valeurs de notre pays – la liberté, l'égalité et la fraternité – de s'épanouir. Chaque atteinte à l'intégrité des personnes et des biens est une violation du contrat qui unit les citoyens : lorsque ces violations se multiplient et que l'Etat ne réagit pas, c'est la confiance à l'égard des institutions qui s'altère.

De ce point de vue, les récentes consultations électorales attestent de la gravité de la situation.

En effet, entre 1997 et 2001, le nombre des faits constatés par la police et la gendarmerie nationales a crû de 16 %. La délinquance a changé de nature : les zones rurales et périurbaines sont également touchées ; les coupables sont plus jeunes, plus violents, mieux organisés. S'agissant des délits, ils bénéficient d'une quasi-impunité. Pourtant, les moyens et les effectifs des forces de sécurité n'ont pas été suffisamment renforcés, la réduction du temps de travail a affecté leurs capacités opérationnelles et la procédure pénale a été alourdie.

Le Président de la République, le Gouvernement et sa majorité sont déterminés à agir. Sans doute les causes profondes de la délinquance sont-elles multiples et complexes : éducation défailante, urbanisme concentrationnaire, chômage, précarité, exclusion, immigration mal contrôlée. Dans tous ces domaines, des réponses sont nécessaires. Mais pour rétablir l'Etat de droit, il convient aussi, face à la recrudescence des comportements déviants, de faire respecter l'autorité de la loi et de ses représentants.

D'ores et déjà, deux lois d'orientation et de programmation ont été examinées et adoptées par le Parlement : l'une pour la sécurité intérieure (n° 2002-1094 du 29 août 2002), l'autre pour la justice (n° 2002-1138 du 9 septembre 2002). Intrinsèquement liées, elles engagent un programme sur cinq ans de renforcement des moyens et des effectifs de ces deux institutions : 9,25 milliards d'euros supplémentaires seront mobilisés sur la période considérée, dont 5,6 milliards pour la police et la gendarmerie ; 23 600 emplois seront créés, dont 7000 gendarmes et 6 500 policiers. Elles sont porteuses, par ailleurs, de réformes stratégiques et de nouveaux instruments juridiques pour lutter contre la délinquance.

Pour les forces de police et de gendarmerie, le projet de loi de finances pour 2003 s'inscrit donc dans un contexte particulier.

- Il met en œuvre, tout d'abord, la première étape de la programmation budgétaire quinquennale approuvée par le Parlement.

— En 2003, les moyens de la police nationale atteindront 5,45 milliards d'euros, en hausse de 5,8 % par rapport à 2002. Près de 2 000 emplois sont créés. Ces recrutements s'accompagnent d'une meilleure utilisation des effectifs disponibles à travers, notamment, la compensation des effets de la réduction du temps de travail et la réforme des règles d'utilisation des forces mobiles. 140 millions d'euros sont prévus pour moderniser les équipements (véhicules, armement, protection des personnels), accélérer le déploiement du système de communications sécurisées ACROPOL et engager un vaste programme de maintenance immobilière et de constructions.

— Le budget de la gendarmerie nationale, qui relève encore du ministère de la Défense, s'élève à 4,26 milliards d'euros (+ 8,4 %). 1 200 emplois nouveaux sont créés. 128 millions d'euros permettront de financer diverses mesures annoncées par la loi du 29 août 2002 et de rétablir la sincérité de ce budget. 94 millions d'euros de crédits de paiement et 182 millions d'euros d'autorisations de programme viennent majorer les crédits d'équipement.

La programmation quinquennale est bien engagée : l'effort consenti est à la hauteur de l'enjeu. 40 % environ de l'enveloppe budgétaire prévue par la loi du 29 août 2002 sont d'ores et déjà assurés ; 30 % des emplois programmés dans la police, et 17 % dans la gendarmerie, seront créés dès l'année prochaine.

- Le projet de loi de finances pour 2003 accompagne, par ailleurs, une réorientation stratégique de la doctrine d'action des forces de sécurité, dans le sens d'un meilleur équilibre entre police de proximité et action judiciaire. Face à la hausse du nombre de crimes et de délits et à la baisse concomitante du taux d'élucidation, la restauration des moyens d'investigation, jugés secondaires sous la précédente législature par rapport à la police de proximité, était urgente.

Ainsi sont apportées des réponses concrètes qui correspondent aux attentes et aux besoins de la police et de la gendarmerie et, plus largement, des Français. Elles contribueront à restaurer la liberté d'aller et venir en toute tranquillité sur le territoire, de disposer de ses biens et d'être respecté. Elles vont dans le sens d'une plus grande égalité, car les plus faibles, les plus vulnérables, les plus défavorisés sont les premières victimes de l'insécurité. En imposant le respect de l'autre, elles sont de nature, enfin, à favoriser l'accomplissement d'une société plus fraternelle.

I. — UN ENGAGEMENT PROGRAMMÉ : LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

A. UNE PROGRAMMATION QUINQUENNALE

La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a défini, pour la période 2003-2007, les bases d'un renforcement sans précédent des moyens de la police et de la gendarmerie nationales. 13 500 emplois supplémentaires seront créés ; 5,6 milliards d'euros seront consacrés à l'exécution de la programmation ⁽¹⁾.

1. Des créations d'emplois

Au début de l'année en cours, la police nationale comptait environ 145 000 agents, en tenant compte des adjoints de sécurité, et la gendarmerie 95 000. L'insuffisance de ces moyens humains face à une délinquance en progression est avérée. De plus, la nouvelle doctrine d'emploi des forces de sécurité définie par le Gouvernement exigeait de compléter ces effectifs. De nouvelles ressources doivent renforcer les capacités opérationnelles de la police et de la gendarmerie nationales et mettre un terme à l'emploi des personnels actifs dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité (tâches administratives, fonctions techniques, extractions et transfèrments, surveillance de détenus hospitalisés, etc.).

- L'article 2 de la loi du 29 août 2002 a fixé un objectif ambitieux : 13 500 emplois seront créés dans la police et la gendarmerie entre 2003 et 2007. Ces effectifs s'ajouteront aux recrutements rendus nécessaires par les départs à la retraite, qui resteront nombreux dans les années à venir, notamment dans la police. Ils n'ont pas non plus vocation à remplacer les adjoints de sécurité (ADS) et les gendarmes adjoints, dont les emplois seront conservés, selon des modalités juridiques qui restent à définir.

Le second rapport annexé ventile ces emplois entre les deux forces (6 500 dans la police et 7 000 dans la gendarmerie) et précise leur affectation :

— 2 000 emplois dans la police et 4 800 dans la gendarmerie pour mieux assurer la « sécurité de proximité », c'est-à-dire pour achever la mise en place de la police de proximité, renforcer les effectifs dans les zones périurbaines ou urbaines prioritaires et améliorer l'accueil des victimes ;

— 1 000 emplois dans la police et 400 dans la gendarmerie pour rétablir la capacité d'investigation des deux forces ;

— 300 emplois dans la police et autant dans la gendarmerie au titre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ;

(1) Ces montants s'ajouteront à la reconduction annuelle des crédits 2002 et aux effets du « point fonction publique » et du glissement-vieillesse-technicité (combinaison des effets induits par les avancements d'échelons, les promotions de grades ou de corps et les entrées et sorties des effectifs) sur les dépenses de rémunération.

— 700 emplois dans la police pour la protection des frontières, la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine ;

— 500 emplois dans la police et 700 dans la gendarmerie pour la lutte contre l'insécurité routière ;

— 2 000 emplois dans la police et 800 dans la gendarmerie au titre des missions d'administration, de formation et de contrôle.

- Ces chiffres, déjà importants en eux-mêmes, ne résument pas l'effort consenti. En effet, ils n'intègrent pas, s'agissant de la police, la pérennisation des « surnombres » autorisés en gestion par le précédent Gouvernement (2 162 emplois) et les « rachats de jours » supplémentaires destinés à compenser l'impact de la réduction du temps de travail (équivalent de 2 500 emplois). Ainsi, les 6 500 postes annoncés dans la police correspondent, en réalité, à plus de 11 000 emplois.

A titre de comparaison, on rappellera que, sous la précédente législature, 3 210 emplois seulement ont été créés dans la gendarmerie : le rythme sera donc plus que doublé au cours des cinq années à venir. Dans la police 15 266 emplois budgétaires ont certes été créés entre 1997 et 2002, mais ce chiffre théorique est très éloigné des réalités du terrain : il n'intègre ni les effets de la réduction du temps de travail sur les capacités opérationnelles de la police (équivalent d'une perte de 4 000 emplois malgré les mesures compensatoires décidées l'année dernière) ni les milliers de postes d'ADS qui n'ont pas été pourvus (déficit de 5 000 emplois environ).

2. Des moyens matériels

L'article 2 de la loi du 29 août 2002 dispose que : « *Les crédits nécessaires à l'exécution de la programmation prévue par la présente loi, qui seront ouverts par les lois de finances entre 2003 et 2007, sont fixés à 5,6 milliards d'euros. Ils couvrent le coût des créations d'emplois et des programmes d'équipement de la gendarmerie nationale et de la police nationale, les mesures relatives à la situation des personnels et les mesures urgentes prises pour rétablir la capacité opérationnelle des forces* ». L'annexe II programme l'utilisation de cette enveloppe budgétaire, qui sera répartie à hauteur de 2,75 milliards d'euros pour la police et 2,85 milliards pour la gendarmerie.

- 700 millions d'euros sont prévus au titre du « rebasage » des crédits de la gendarmerie nationale. Il s'agit de réintégrer les montants nécessaires au recrutement de 1 400 gendarmes adjoints volontaires prévus au budget mais « gelés » à la demande du ministère des finances (16 millions d'euros en rémunérations et 8 millions en fonctionnement), d'apurer des arriérés de loyers (51 millions d'euros), de comptabiliser de façon plus sincère des indemnités accordées en contrepartie de l'absence de réduction du temps de travail dans les armées (41 millions d'euros) et de remettre à niveau divers crédits de fonctionnement (24 millions d'euros).

- 2,7 milliards d'euros sont destinés à l'emploi et aux mesures catégorielles, dont 1,57 milliard pour la police et 1,13 milliard pour la gendarmerie.

Ces montants correspondent aux recrutements annoncés dans la police et la gendarmerie nationales, à la compensation par des « rachats de jours » de l'effet de la réduction du temps de travail et au financement des mesures catégorielles.

- 2,2 milliards d'euros seront consacrés au programme d'équipement : 1,18 milliard d'euros pour la police et 1,02 milliard pour la gendarmerie. Son contenu est détaillé ci-après, en crédits de paiement et en moyenne annuelle.

— 170 millions d'euros (75 millions pour la police et 95 millions pour la gendarmerie) seront affectés à l'immobilier, en particulier pour la rénovation et l'entretien du patrimoine, y compris celui de la préfecture de police, les écoles de formation, l'hébergement des CRS en Ile-de-France et le logement des gendarmes et de leurs familles. On rappellera que l'article 3 de la loi du 29 août 2002 a institué des dispositions juridiques nouvelles pour accélérer l'exécution des opérations envisagées : l'Etat pourra conclure des marchés uniques portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles destinés à la police ou à la gendarmerie ; la maîtrise d'ouvrage privé et la participation des collectivités locales sont encouragées.

— 45 millions d'euros iront aux transmissions, pour achever le déploiement du réseau ACROPOL, étendre ses effets aux lieux souterrains et couverts et favoriser sa connexion avec le réseau de la gendarmerie (RUBIS).

— 40 millions d'euros pour la police et 30 millions pour la gendarmerie seront affectés à l'informatique (câblage des bâtiments et mise en réseau des postes de travail, développement d'un système Intranet dans la gendarmerie, modernisation et informatisation des centres d'information et de commandement, remise à niveau des matériels de la police technique et scientifique et des technologies utilisées en matière de maîtrise du flux migratoire et de lutte contre la fraude documentaire).

— environ 20 millions d'euros pour la police et 40 millions pour la gendarmerie permettront d'accélérer le rythme de renouvellement, très insuffisant depuis plusieurs années, du parc automobile (véhicules légers et véhicules spécifiques au maintien de l'ordre).

— 55 millions d'euros pour la police et 40 millions pour la gendarmerie serviront à mieux équiper et protéger individuellement les personnels (uniformes, armement, dispositifs de protection).

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

Le projet de loi de finances pour 2003 engage la première étape de cette programmation budgétaire. Toutes mesures confondues, les crédits de la police augmentent de plus de 300 millions d'euros, ceux de la gendarmerie de 330 millions. Dans cet ensemble, 600 millions d'euros environ relèvent de la mise en œuvre de la loi de programmation du 29 août 2002, dont l'enveloppe quinquennale est ainsi acquise à hauteur de 40 % ⁽¹⁾.

(1) Ce taux de 40 % correspond à la somme des crédits inscrits au titre des mesures non reconductibles et du total multiplié par cinq des dotations affectées au financement des mesures pérennes, notamment les dépenses de personnel.

1. Les crédits de la police

a) Présentation générale

En 2003, les crédits de la police nationale, qui représentent 56 % du budget total du ministère, atteindront 5,45 milliards d'euros, en hausse de plus de 300 millions par rapport à 2002 (+ 5,83 %).

Cette évolution tranche avec les décisions, erratiques et parfois peu sincères, prises au cours des exercices précédents. Elle est d'autant plus significative que le niveau des mesures acquises est particulièrement faible cette année : l'essentiel des crédits supplémentaires correspond bien à des moyens nouveaux.

L'augmentation du budget de la police est supérieure au taux d'évolution moyen du budget du ministère et, plus largement, du budget général dans le projet de loi de finances pour 2003, qui est de + 2,7 % par rapport à la loi de finances pour 2002 et de + 1,7 % en prenant en compte le « rebasage » réalisé par la loi de finances rectificative du 6 août 2002. La prévision d'inflation hors tabac associée à ce projet de budget étant de + 1,5 %, le pouvoir d'achat réel du ministère en faveur de la police augmentera de 4,33 % l'année prochaine.

Les dépenses de personnel (chapitres 31-01 à 33-91) sont évaluées, pour 2003, à 4,50 milliards d'euros, contre 4,34 milliards en 2002, soit une augmentation de 3,84 %. Parmi les crédits rattachables, directement ou indirectement, à la mise en œuvre de la loi du 29 août 2002, 50,96 millions d'euros permettront de financer 1 900 créations d'emplois supplémentaires et 110 millions des mesures catégorielles (9,60 millions d'euros pour diverses mesures, de transformation d'emplois notamment, et 100,82 millions d'euros de revalorisations indemnitaires).

Les crédits de fonctionnement (chapitres 34-41 à 37-50), qui subissent des mesures nouvelles négatives en raison du transfert de dépenses informatiques vers le titre V, s'élèvent à 712,82 millions d'euros, contre 659,51 millions en 2002 (+ 8,08 %). La mesure nouvelle la plus importante au titre de la mise en œuvre de la loi de programmation s'élève à 45,83 millions d'euros sur le chapitre 34-41.

Les crédits d'équipement (chapitres 57-40 à 67-50) s'élèvent, dans l'ensemble, à 233,68 millions d'euros en crédits de paiement, contre 153,06 millions l'année dernière (+ 52,67 %). Les autorisations de programme sont portées à 322 millions d'euros, contre 216,58 millions en 2002 (+ 48,68 %). Les priorités sont définies conformément à la programmation établie par la loi du 29 août 2002 : l'informatique, les transmissions et l'équipement immobilier.

Le montant des crédits relevant de l'application de la loi de programmation est estimé, au total, à 301,65 millions d'euros (161 millions de dépenses de personnel et 140 millions de crédits de fonctionnement).

b) Récapitulatif des crédits

Le tableau ci-après récapitule les crédits de l'agrégat 13 (Police nationale) du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

**Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales
(agrégat 13 : Police nationale)**

DÉPENSES ORDINAIRES

(en euros)

Parties et Chapitres Agrégat 13 - Police	Crédits votés 2002 (I)	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total 2003 (II)	II/I (en %)
<i>31-01 : Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales</i>						
Personnels administratifs et techniques des services techniques de la police nationale	9 564 738	+ 11 860	9 576 598	+ 73 982	9 650 580	0,90
Totaux pour le chapitre	9 564 738	+ 11 860	9 576 598	+ 73 982	9 650 580	0,90
<i>31-02 : Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses</i>						
Personnels administratifs et techniques des services techniques de la police nationale	1 710 330	+ 2 150	1 712 480	+ 95 000	1 807 480	5,68
Totaux pour le chapitre	1 710 330	+ 2 150	1 712 480	+ 95 000	1 807 480	5,68
<i>31-41 : Police nationale. Rémunérations principales</i>						
Personnels actifs	2 522 355 625	+ 3 127 721	2 525 483 346	+ 29 351 269	2 554 834 615	1,29
Service de coopération technique internationale de police	6 171 964	+ 7 653	6 179 617	—	6 179 617	0,12
Personnels administratifs affectés dans les services actifs	264 876 663	+ 328 447	265 205 110	+ 17 351 148	282 556 258	6,67
Totaux pour le chapitre	2 793 404 252	+ 3 463 821	2 796 868 073	+ 46 702 417	2 843 570 490	1,80
<i>31-42 : Police nationale. Indemnités et allocations diverses</i>						
Personnels actifs	1 018 427 193	+ 689 374	1 019 116 567	+ 92 518 042	1 111 634 609	9,15
Service de coopération technique internationale de police	6 698 228	+ 465	6 698 693	—	6 698 693	0,01
Personnels administratifs affectés dans les services actifs	40 291 551	+ 39 496	40 331 047	+ 10 420 310	50 751 357	25,96
Formation	1 432 199	+ 1 776	1 433 975	+ 14 951	1 448 926	1,17
Totaux pour le chapitre	1 066 849 171	+ 731 111	1 067 580 282	+ 102 953 303	1 170 533 585	9,72
<i>31-95 : Personnels ouvriers. Salaires et accessoires de salaire</i>						
Police nationale. Services techniques	29 636 246	+ 425 082	30 061 328	- 244 660	29 816 668	0,61
Police nationale. Services actifs. Ouvriers cuisiniers.	7 196 958	+ 105 642	7 302 600	+ 867 290	8 169 890	13,52
Totaux pour le chapitre	36 833 204	+ 530 724	37 363 928	+ 622 630	37 986 558	3,13
<i>31-96 : Emplois de proximité. Dépenses de personnel</i>						
Dépenses de personnel	59 800 132	—	59 800 132	—	59 800 132	—
Totaux pour le chapitre	59 800 132	—	59 800 132	—	59 800 132	—

Parties et Chapitres Agrégat 13 - Police	Crédits votés 2002 (I)	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total 2003 (II)	III/ (en %)
<i>31-98 : Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations</i>						
Police nationale	3 914 399	—	3 914 399	+ 1 000 000	4 914 399	25,55
Service de coopération technique internationale de police	1 034 977	—	1 034 977	+ 1 283	1 036 260	0,12
Totaux pour le chapitre	4 949 376	—	4 949 376	+ 1 001 283	5 950 659	20,23
<i>33-90 : Cotisations sociales. Part de l'Etat</i>						
Police nationale	263 190 530	—	263 190 530	+ 5 643 437	268 833 967	2,14
Police nationale. Personnels techniques	4 024 649	—	4 024 649	- 104 058	3 920 591	- 2,59
Police nationale. Service national	1 996 913	—	1 996 913	- 1 692 000	304 913	- 84,73
Service de coopération technique internationale de police	416 710	—	416 710	+ 92 000	508 710	22,08
Totaux pour le chapitre	269 628 802	—	269 628 802	+ 3 939 379	273 568 181	1,46
<i>33-91 : Prestations sociales versées par l'Etat</i>						
Police nationale	91 330 404	+ 1 917 938	93 248 342	+ 3 024 250	96 272 592	5,41
Police nationale. Personnels techniques	1 374 312	+ 28 861	1 403 173	+ 228 500	1 631 673	18,73
Service de coopération technique internationale de police	1 381 575	+ 29 013	1 410 588	+ 112 500	1 523 088	10,24
Police nationale. Emplois de proximité	—	—	—	+ 856 000	856 000	—
Totaux pour le chapitre	94 086 291	+ 1 975 812	96 062 103	+ 4 221 250	100 283 353	6,59
<i>34-41 : Police nationale. Moyens de fonctionnement</i>						
Services territoriaux	205 816 657	- 61 000	205 755 657	—	205 755 657	- 0,03
Services spécialisés : Compagnies républicaines de sécurité	39 939 156	—	39 939 156	—	39 939 156	—
Services spécialisés : Ecoles et formation	34 793 115	—	34 793 115	- 170 000	34 623 115	- 0,49
Services spécialisés : Police judiciaire	21 753 961	—	21 753 961	—	21 753 961	—
Services spécialisés : Surveillance du territoire	6 666 273	—	6 666 273	—	6 666 273	—
Direction centrale de la police aux frontières	7 104 525	—	7 104 525	—	7 104 525	—
Services spécialisés : renseignements généraux	6 062 453	—	6 062 453	—	6 062 453	—
Reconduites à la frontière	19 818 372	—	19 818 372	—	19 818 372	—
Compagnies républicaines de sécurité : frais de déplacement (hors changement de résidence)	35 063 274	—	35 063 274	+ 6 152 338	41 215 612	17,55
Service spécialisé à vocation internationale	3 534 977	—	3 534 977	—	3 534 977	—
Services centraux : police nationale	6 274 694	—	6 274 694	—	6 274 694	—
Secrétariats généraux pour l'admini- stration de la police : dépenses effectuées pour le compte des services de police	—	—	—	+ 952 480	952 480	—

Parties et Chapitres Agrégat 13 - Police	Crédits votés 2002 (I)	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total 2003 (II)	III/II (en %)
Emplois de proximité : moyens de fonctionnement	37 313 523	—	37 313 523	—	37 313 523	—
Services logistiques	113 387 061	—	113 387 061	+ 41 535 194	154 922 255	36,63
Enquêtes et surveillance	10 930 621	—	10 930 621	- 317 660	10 612 961	- 2,91
Autres frais de déplacement	21 953 318	—	21 953 318	—	21 953 318	—
Police nationale : frais de transport : versements à des organismes de transport ou à d'autres personnes morales	36 284 086	—	36 284 086	—	36 284 086	—
Totaux pour le chapitre ⁽¹⁾	606 696 066	- 61 000	606 635 066	+ 48 152 352	654 787 418	7,93
<i>34-82 : Dépenses d'informatique et de télématique</i>						
Police nationale. Informatique	21 226 995	- 1 450 995	19 776 000	+ 2 995 500	22 771 500	7,28
Police nationale. Transmissions	10 109 329	- 6 462 129	3 647 200	+ 9 703 000	13 350 200	32,06
Police nationale. Autocommutateurs	4 703 997	—	4 703 997	—	4 703 997	—
Dépenses liées aux accords de Schengen (fonctionnement du système informatique central et interface aux systèmes nationaux)	306 619	—	306 619	+ 190 000	496 619	61,97
Totaux pour le chapitre	36 346 940	- 7 913 124	28 433 816	+ 12 888 500	41 322 316	13,69
<i>36-51 : Participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris</i>						
Préfecture de police	3 061 553	—	3 061 553	- 952 480	2 109 073	- 31,11
Laboratoire central de la préfecture de police	60 217	—	60 217	—	60 217	—
Financement des dépenses de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police	2 805 163	—	2 805 163	+ 498 360	3 303 523	17,77
Police scientifique	4 260 049	—	4 260 049	+ 530 408	4 790 457	12,45
Totaux pour le chapitre	10 186 982	—	10 186 982	+ 76 288	10 263 270	0,75
<i>37-50 : Instituts d'études et autres organismes</i>						
Institut des hautes études de sécurité intérieure	1 577 847	—	1 577 847	—	1 577 847	—
Ecole nationale supérieure de police	1 654 339	—	1 654 339	+ 170 000	1 824 339	10,28
Autres organismes	3 048 980	—	3 048 980	—	3 048 980	—
Totaux pour le chapitre	6 281 166	—	6 281 166	+ 170 000	6 451 166	2,71
TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES	4 996 337 450	- 1 258 646	4 995 078 804	+ 220 896 384	5 215 975 188	4,40

(1) 68,62 millions d'euros ont été inscrits sur le chapitre 34-41 au titre de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276).

DÉPENSES EN CAPITAL

(en milliers d'euros)

Titres, parties et chapitres	Autorisations de programme 2002	Autorisations de programme 2003	Crédit de paiement, dotation 2002 (I)	Crédit de paiement services votés 2003	Crédit de paiement, mes. nouvelles 2003	Crédits de paiement, dotation 2003 (II)	Crédits de paiement, II/I en %
<i>57-40 : Equipement immobilier du ministère de l'intérieur</i>							
Police nationale. Equipement immobilier	106 714	166 700	63 266	99 266	30 000	129 266	104,32
Police nationale. Logement	—	—	—	—	—	—	—
Totaux pour le chapitre ⁽¹⁾	106 714	166 700	63 266	99 266	30 000	129 266	104,32
<i>57-50 : Equipement matériel du ministère de l'intérieur</i>							
Police nationale	9 909	17 909	9 909	—	14 909	14 909	50,46
Totaux pour le chapitre	9 909	17 909	9 909	—	14 909	14 909	50,46
<i>57-60 : Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement</i>							
Police nationale (hors programme ACROPOL)	26 785	34 000	5 183	6 800	3 000	9 800	89,08
Police nationale : programme ACROPOL	60 980	80 205	60 980	51 980	10 000	61 980	1,64
Totaux pour le chapitre	87 765	114 205	66 163	58 780	13 000	71 780	8,49
<i>65-51 : Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère</i>							
Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police	12 196	13 196	13 720	9 720	4 000	13 720	—
Totaux pour le chapitre	12 196	13 196	13 720	9 720	4 000	13 720	—
<i>67-50 : Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours</i>							
Participation de l'Etat au financement d'ACROPOL souterrain (nouveau)	—	10 000	—	—	4 000	4 000	—
Totaux pour le chapitre	—	10 000	—	—	4 000	4 000	—
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	216 584	322 010	153 058	167 766	65 909	233 675	52,67
TOTAL MINISTÈRE	216 584	322 010	5 149 395	5 162 845	286 805	5 449 650	5,83

(1) 34,61 millions d'euros d'autorisations de programme et 27,44 millions de crédits de paiement ont été inscrits sur le chapitre 57-40 au titre de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276).

2. Les crédits de la gendarmerie

a) Présentation générale

En 2003, les crédits de la gendarmerie s'élèveront à 4,26 milliards d'euros, soit une hausse de 329,67 millions par rapport à 2002 (+ 8,40%). Ils se répartiront de la façon suivante : 3,07 milliards d'euros au titre des dépenses de personnel, 766,27 millions pour le fonctionnement, 411,09 millions pour les investissements exécutés par l'Etat et 11,11 millions pour les subventions d'investissement.

Les mesures nouvelles les plus importantes, qui correspondent à la mise en œuvre de la loi du 29 août 2002, sont présentées ci-après.

- 52,77 millions d'euros sont destinés à financer le renforcement des effectifs de la gendarmerie (rémunérations, charges sociales et fonctionnement). 1 200 emplois nouveaux sont créés, dont 60 d'officier et 1 140 de sous-officier. Diverses mesures d'ajustement intervenant concomitamment, le solde net des créations d'emplois au profit de la gendarmerie sera de +1 188 ; les effectifs budgétaires passent de 96 115 à 97 303.

Ces données sont conformes aux prévisions initiales : un rythme de recrutement légèrement croissant sur la durée de la programmation dans la gendarmerie ; une évolution inverse dans la police, certains recrutements intervenant même par anticipation dès 2002.

- 29,07 millions d'euros sont prévus au titre des mesures catégorielles, notamment pour financer une hausse de deux points de l'indemnité de sujétion spéciale des sous-officiers. La revalorisation de l'ISS des officiers serait également programmée mais, curieusement, son financement n'apparaît pas dans le budget. Une mesure équivalente est mise en œuvre pour les personnels actifs de la police.

- 128,66 millions d'euros serviront à financer diverses mesures également prévues, comme on l'a vu, dans la loi du 29 août 2002, tendant à remédier à des difficultés de trésorerie récurrentes au cours des derniers exercices.

- 51,3 millions d'euros sont destinés à majorer les crédits prévus pour le paiement des loyers de la gendarmerie : il s'agit d'une mesure de « rebasage » qui rétablit, sur ce point, la sincérité du budget de la gendarmerie.

- 11,9 et 6,9 millions d'euros permettront, dans le même esprit, d'ajuster les moyens de fonctionnement de la gendarmerie départementale et mobile, qui ont stagné en euros courants entre 1997 et 2002 et donc reculé en valeur réelle.

- 16,86 millions d'euros correspondent à la neutralisation du gel décidé dans la dernière loi de finances de 700 emplois de gendarme auxiliaire volontaire pour financer les mesures annoncées à l'époque en faveur de la gendarmerie.

- 41,7 millions d'euros sont prévus au titre du temps d'activité et d'obligation professionnelle complémentaire (TAOPC), c'est-à-dire du régime indemnitaire accordé en contrepartie de l'absence de réduction du temps de travail dans les armées.

- Les crédits d'équipement (titres V et VI) sont augmentés de 187 millions d'euros en autorisations de programme et de près de 94 millions en crédits de paiement. Ces dotations permettront de renouveler l'armement et le parc des véhicules, d'acquérir 40 000 gilets pare-balle « à port discret » et d'engager un vaste programme de réhabilitation immobilière dans les casernements.

Au total, 304 millions d'euros environ relèvent de la « tranche 2003 » de la loi de programmation du 29 août 2002 pour la gendarmerie.

b) Récapitulatif des crédits

Le tableau suivant récapitule les crédits du budget du ministère de la Défense relevant de l'agrégat 04, c'est-à-dire de la gendarmerie nationale.

**Défense
(agrégat 04 : Gendarmerie)**

	Autorisations de programme		Crédits de paiement					II / I (en%)
	2002	2003	Crédits votés 2002 (I)	Mesures acquises 2003	Services votés 2003	Mesures nouvelles 2003	Total 2003 (II)	
DÉPENSES ORDINAIRES (Titre III)								
Personnel			2 923 900 144	+4 321 402	2 928 221 546	+139 703 451	3 067 924 997	+4,93
Fonctionnement			674 170 963		674 170 963	+92 101 185	766 272 148	+13,66
Total			3 598 071 107	+4 321 402	3 602 392 509	+231 804 636	3 834 197 145	+6,56
DÉPENSES EN CAPITAL (Titres V et VI)								
Titre V	324 471 000	517 348 000	312 792 000		235 268 000	+175 824 000	411 092 000	+27,75
Titre VI	15 245 000	10 000 000	6 860 000		11 108 000		11 108 000	+61,2
Total	339 716 000	527 348 000	328 652 000		246 376 000	+175 824 000	422 200 000	+28,46
Total général	339 716 000	527 348 000	3 926 723 107		3 848 768 509	+407 628 636	4 256 397 145	+8,40

C. LES MESURES NOUVELLES EN FAVEUR DE LA POLICE

Les mesures nouvelles en faveur de la police sont analysées ci-après : on rappellera, en effet, que ces crédits sont les seuls à être inscrits au budget du ministère de la sécurité intérieure, malgré le commandement opérationnel unique instauré pour les forces de police et de gendarmerie.

1. Le personnel

Comme on l'a vu, les dépenses de personnel (chapitres 31-01 à 33-91) sont évaluées, pour 2003, à 4,50 milliards d'euros, soit environ 160 millions de plus qu'en 2002. Une mesure acquise de 4,74 millions d'euros est prévue au titre de l'incidence en année pleine des revalorisations du « point fonction publique » et des salaires des ouvriers d'Etat intervenues en 2002. Les autres mesures traduisent la mise en œuvre de la loi de programmation.

a) L'emploi

Une mesure nouvelle de 50,96 millions d'euros est inscrite sur l'agrégat 13 pour le financement de 1 880 emplois supplémentaires. Au total, 1 900 emplois sont créés, certains ouvriers d'Etat relevant encore du budget du ministère de la Défense.

— 900 postes actifs seront ouverts l'année prochaine, dont 890 gardiens de la paix et 10 contrôleurs généraux (27,10 millions d'euros). La création d'emplois de

contrôleur général permettra de revaloriser la fonction de directeur départemental en sécurité publique, parfois occupée, comme le rapporteur a pu le constater, par des commissaires divisionnaires, y compris dans des départements importants en termes de sécurité publique. Des disponibilités seront corrélativement libérées pour l'avancement au grade de commissaire divisionnaire.

— Un millier de postes administratifs, techniques et scientifiques sont prévus (23,86 millions d'euros) : 100 emplois scientifiques, 90 emplois techniques, 21 emplois spécialisés (médecins, psychologues, assistants de service social, interprètes), 19 contractuels informatiques et, surtout, 770 emplois du cadre administratif, dont 30 attachés, 40 secrétaires et 700 adjoints.

Le recrutement des adjoints administratifs sera opéré, réglementairement, à hauteur de 50 % par la voie du concours interne. Il convient de préciser, toutefois, qu'aucune vacance ne sera consécutivement créée dans le corps des agents administratifs : un recrutement exceptionnel de 1 046 agents a en effet été décidé durant l'été (arrêté du 21 août dernier, *J.O.* du 25 août), afin de pourvoir les postes budgétaires existants mais non occupés ; les épreuves écrites auront lieu prochainement et les lauréats pourront être affectés dans les services au mois d'avril 2003. L'ensemble de ces créations d'emplois doit permettre d'améliorer le taux d'administration de la police nationale (qui est inférieur à 10 %, alors qu'il est proche de 25 % dans les autres grands pays européens), de moderniser sa gestion, de développer la police technique de proximité (dont les performances conditionnent souvent l'élucidation des affaires) et de faire face aux besoins de services spécialisés (directions de la surveillance du territoire et de la formation de la police nationale, compagnies républicaines de sécurité). Il s'agit également de réorienter vers la voie publique des policiers actifs qui se consacrent à des tâches administratives : de ce point de vue, les créations d'emplois administratifs sont le moyen le plus rapide, compte tenu des délais de formation, pour renforcer les effectifs sur le terrain ; toutefois, le mouvement de substitution administratif/actif sera nécessairement partiel et progressif.

Conformément aux engagements pris à l'occasion de l'examen de la loi de programmation, certains recrutements interviendront par anticipation avant la fin de l'année :

— 500 élèves sont sur le point d'intégrer les écoles des agents du corps de maîtrise et d'application ; ils pourront ainsi renforcer les services actifs en 2003, au terme d'une formation d'un an. Ils seront rejoints, au 1^{er} trimestre 2004, par les 390 autres agents dont le recrutement est proposé. Au début de l'année prochaine seront également opérationnels les 1 700 gardiens de la paix dont les emplois ont été créés dans la dernière loi de finances.

— 500 adjoints administratifs, dont 250 issus du concours interne, recrutés à partir de la liste complémentaire du concours d'adjoint organisé au mois de mai 2002, sont d'ores et déjà en voie d'affectation. Un nouveau concours sera organisé au début de l'année prochaine, les affectations des lauréats pouvant intervenir à compter de septembre 2003.

On relève, par ailleurs, que le dispositif des adjoints de sécurité (ainsi que des gendarmes adjoints) est maintenu dans le cadre des dispositions prévues pour 2003 ⁽¹⁾, bien que le nombre des emplois budgétaires soit ramené à 17 000. A cet égard, on rappellera que le chiffre théorique de 20 000 emplois n'a jamais été atteint : les effectifs réels étaient de 15 941 à la fin de l'année dernière et de 14 214 au 1^{er} août 2002 ; ils devraient être d'environ 15 000 à la fin de l'année en cours. Le ministère de l'intérieur pourra donc conserver ces effectifs et continuer à recruter des jeunes sur des contrats de droit public à durée limitée. Il devient urgent, néanmoins, de définir le statut juridique qui doit se substituer à celui en vigueur : les ADS et les gendarmes adjoints, qui ont la qualité d'agent de police judiciaire adjoint (APJA) depuis la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, constituent désormais une ressource humaine essentielle pour la police et la gendarmerie.

Enfin, on soulignera que ces nouvelles créations d'emplois s'ajoutent aux recrutements rendus nécessaires pour remplacer les départs naturels. Or, le caractère très déséquilibré de la pyramide des âges dans la police nationale se traduit par des besoins importants : entre 1995 et 2001, le nombre annuel des départs naturels à presque doublé, passant de 2 468 à 4 924. Le niveau le plus élevé a heureusement été atteint l'année dernière, notamment pour les gradés et gardiens qui constituent le corps le plus important quantitativement, et la courbe devrait désormais s'inverser. En revanche, pour les commissaires, les années 2003 à 2005 seront plus difficiles.

**DÉPARTS PRÉVISIBLES À LA RETRAITE
PERSONNELS ACTIFS DE LA POLICE NATIONALE**

CORPS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Commissaires	94	100	109	115	108	97	88	81	76	82	77	69
Officiers	872	869	897	874	851	802	785	704	641	537	651	545
Gradés-gardiens	3 958	3 816	3 633	3 612	3 527	3 338	3 239	3 130	2 994	2 831	3 035	2 883
TOTAL ACTIFS	4 924	4 785	4 639	4 601	4 486	4 237	4 112	3 915	3 711	3 450	3 763	3 497

Ainsi, dès la première année de mise en œuvre de la loi de programmation, près du tiers des emplois prévus sur cinq ans aura été créé. Pourtant, ces recrutements ne résument pas les efforts mis en œuvre pour renforcer les capacités opérationnelles de la police nationale. On rappellera, tout d'abord, que la décision a été prise de pérenniser les 2 152 « surnombres » autorisés en gestion par le précédent Gouvernement et non encore régularisés ⁽²⁾. Par ailleurs, des crédits supplémentaires permettront de compenser par la voie indemnitaire les effets de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (équivalent de 2 500 temps plein). Enfin, la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles doit permettre d'employer plusieurs milliers de CRS et de gendarmes mobiles en appui de missions de sécurité quotidienne (voir *infra*).

(1) Les rémunérations des adjoints de sécurité sont prises en charge sur le budget du ministère de l'intérieur à hauteur de 20 % (chapitre 31-96 article 10). Les 80 % restants relèvent du ministère de l'emploi et de la solidarité, une régularisation par décret de virement intervenant en début et en fin d'année.

(2) Sur les 3 190 emplois autorisés en surnombre entre 1999 et 2001, 1 038 ont déjà été régularisés : 1 000 par des créations d'emplois dans le projet de loi de finances pour 2002 et 38 en gestion sur les exercices 2000 et 2001.

b) Les mesures catégorielles

9,6 millions d'euros sont prévus pour le financement d'une première tranche de mesures catégorielles, sous la forme de transformations d'emplois.

- Cette enveloppe est destinée, tout d'abord, à la mise en œuvre de mesures de « repyramidage » des trois corps de la police nationale.

— 29 emplois de commissaire principal sont transformés en autant de postes de commissaire divisionnaire, ce qui permettra de préserver l'attractivité du tableau d'avancement, affectée par la structure de la pyramide des âges (+ 0,48 million d'euros). 4 emplois de commissaire de police sont transformés en 2 emplois d'inspecteur général, cette mesure correspondant en fait à la régularisation d'une situation déjà entérinée en gestion (- 0,02 million d'euros).

— 378 emplois de commandement et d'encadrement (157 commandants, 48 capitaines et 173 lieutenants) sont transformés en 338 postes de maîtrise et d'application (180 brigadiers-majors et 158 brigadiers) et 40 de commandement échelon fonctionnel : la déflation du corps des officiers, prévue par la loi d'orientation et de programmation n°95-73 du 21 janvier 1995, se poursuit (+ 0,02 million d'euros). Concomitamment, pour favoriser l'accès des officiers à des emplois de responsabilité, 62 postes de chef d'unité organique seront créés en 2003, dont 42 à la préfecture de police ; le bénéfice de l'allocation de service est étendu à l'ensemble des chefs d'unité organique existants (+ 0,93 million d'euros).

— La qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) est attribuée à 2000 agents supplémentaires du corps de maîtrise et d'application et l'indemnité correspondante revalorisée de 50 % (+ 1,99 million d'euros), ce qui permettra de faire face au développement de l'action judiciaire induit par la mise en œuvre de la loi du 29 août 2002. On rappellera que cette possibilité a été prévue par l'article 1^{er} de la loi n° 98-1035 du 18 novembre 1998, sous réserve de trois années de service effectif, alors que seuls les fonctionnaires des deux autres corps actifs étaient susceptibles auparavant de bénéficier de la qualification d'OPJ.

FONCTIONNAIRES DE POLICE AYANT LA QUALITÉ OPJ 16

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PRÉVISIONS	
								2002	2003
COMMISSAIRES	2 166	2 144	2 137	2 110	2 099	2 074	2 049	1 971	1 949
OFFICIERS	14 276	15 041	15 748	15 774	15 260	14 951	14 485	14 211	13 919
GRADÉS – GARDIENS	—	—	—	—	547	1 468	2 848	4 450	6 450
TOTAL	16 442	17 185	17 885	17 884	17 906	18 493	19 382	20 632	22 318
<i>DIFFÉRENCE PAR ANNÉE</i>		+ 743	+ 700	- 1	+ 22	+ 587	+ 889	+ 1 250	+ 1 686
<i>DIFFÉRENCE CUMULÉE</i>		+ 743	+ 1 443	+ 1 442	+ 1 464	+ 2 051	+ 2 940	+ 4 190	+ 5 876

En outre, afin de favoriser les maintiens en activité, 4 000 échelons exceptionnels de gardiens de la paix seront créés, ce qui rendra possible l'attribution

de cet échelon dès l'âge de 50 ans, au lieu de 52 ans en moyenne aujourd'hui (+ 3,31 millions d'euros).

- Le corps des personnels administratifs, techniques et scientifiques bénéficie également de mesures de repyramidage significatives.

— 1 000 emplois d'agent administratif de deuxième classe seront transformés en autant d'emplois d'adjoint administratif. Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'une requalification de la catégorie C, entamée il y a deux ans, qui doit permettre, à terme, de ne disposer que de 15 % d'agents de cette catégorie (+ 1,27 million d'euros).

— 15 emplois d'agent des services techniques de deuxième classe seront transformés en autant d'emplois d'inspecteur du service intérieur et du matériel de deuxième classe (+ 0,01 million d'euros).

— Le corps des ouvriers cuisiniers bénéficiera d'une mesure de repyramidage avec la transformation de 50 emplois du « groupe V » en 35 emplois du « groupe VI » et 15 du « groupe VII » (+ 0,15 million d'euros).

— La situation particulière des enquêteurs contractuels est prise en compte : dans le cadre du dispositif de résorption de l'emploi précaire initié par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, un décret organisera prochainement, à leur profit, un concours d'accès au corps de maîtrise et d'application ; à cet effet, 14 emplois sont d'ores et déjà transformés en postes de gardien de la paix (+ 0,15 million d'euros).

Enfin, pour régulariser certaines situations de surnombre acceptées en gestion, conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi du 29 août 2002, 995 postes d'agent administratif de deuxième classe seront transformés en 935 emplois d'adjoint administratif de deuxième classe, 45 de gardien de la paix et 15 d'ouvrier-cuisinier du « groupe V » (+ 1,67 million d'euros).

L'ensemble de ces créations, suppressions et transformations d'emplois est retracé dans le tableau ci-après. Celui-ci fait ressortir la diminution des emplois budgétaires d'ADS : cette décision s'apparente, comme on l'a vu, à une mesure de transparence et de réalisme. Il convient de préciser, par ailleurs, qu'une prise en compte exhaustive des effectifs budgétaires de la police nationale supposerait de comptabiliser également 1 534 emplois des services techniques dont la gestion statutaire et financière est assurée par la direction générale de l'administration (chapitres 31-01 article 95 et 31-95 article 20), ce qui porterait à 150 945 le total desdits emplois (y compris les ADS).

EFFECTIFS BUDGETAIRES DES CORPS DE LA POLICE NATIONALE

	LFI 2002	PLF 2003	Créations	Suppressions	Transformations
PERSONNELS ACTIFS	115 652	116 585	900	0	33
Directeurs de service actif	11	11			
Chef de service IGPN	1	1			
Chefs de service, Inspecteurs généraux	15	17			2
Directeurs adjoints, sous-directeurs, contrôleurs gx	63	73	10		
Commissaires divisionnaires	549	578			29
Commissaires principaux	729	700			- 29
Commissaires	754	748			- 6
Commandants de police emploi fonctionnel	935	975			40
Commandants	3 252	3 095			- 157
Capitaines	4 581	4 533			- 48
Lieutenants	6 515	6 330			- 185
Brigadiers-majors	3 350	3 530			180
Brigadiers	16 879	17 037			158
Gardiens de la paix	78 006	78 945	890		49
PERSONNELS ADMINISTRATIFS	13 619	14 474	915	0	- 60
Attachés	287	317	30		
Secrétaires administratifs de la police nationale	1 340	1 380	40		
Adjoints administratifs	5 832	8 467	700		1 935
Agents administratifs	3 769	1 774			- 1 995
Inspecteurs du service intérieur et du matériel	19	34			15
Agents des services techniques	1 515	1 540	40		- 15
Police technique et scientifique	788	888	100		
Infirmiers et infirmières	39	44	5		
Médecins	6	6			
Chargés d'études	2	2			
Chargés d'études au SGG	0	0			
Documentalistes	1	1			
Traducteurs	20	20			
Professeurs d'éducation physique et sportive	1	1			
OUVRIERS-CUISINIERS	317	352	20		15
PERSONNELS CONTRACTUELS DIVERS	197	229	32		
AGENTS CONTRACTUELS (berkaniens)	754	754	0		
ENQUÊTEURS CONTRACTUELS	31	17		- 14	
ADJOINTS DE SECURITE	20 000	17 000			
TOTAL ⁽¹⁾	150 570	149 411	1 867	- 14	- 12

(1) Ce total ne tient pas compte des emplois gérés par la DGA (dont la création pour 2003 de 3 assistantes de service social, 30 ouvriers professionnels, 1 sous-directeur).

c) Les mesures indemnitaires

100,82 millions d'euros sont prévus pour diverses mesures de revalorisation indemnitaire.

— Deux points supplémentaires d'indemnité de sujétions spéciales (dont le taux a été harmonisé à 22 % l'année dernière pour l'ensemble des gradés et gardiens) sont attribués à tous les personnels actifs des trois corps de la police

nationale, comme dans la gendarmerie, conformément à l'engagement pris par le précédent Gouvernement. Le coût de cette mesure est important : 46,25 millions d'euros.

— La prime de commandement outre-mer des officiers sera désormais indexée (+ 0,27 million d'euros).

— Le complément pour sujétions liées aux cycles de travail de l'allocation de maîtrise et de la prime de commandement est augmenté, dans la perspective d'un rattrapage de la perte de capacité opérationnelle résultant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (+ 46,80 millions d'euros). Cette disposition s'ajoute à l'extension en année pleine des mesures décidées dans le cadre de la loi de finances pour 2002, qui sera financée grâce à une mesure nouvelle et, surtout, au redéploiement de crédits initialement prévus pour l'indemnité de police de proximité, qui n'a jamais été mise en place.

On précisera, à cet égard, que toutes les modalités de mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la police nationale n'ont pas encore été déterminées, même si l'essentiel du dispositif est aujourd'hui connu : plusieurs décrets et arrêtés doivent encore intervenir, notamment pour fixer des règles de dérogation aux garanties minimales et, surtout, les modalités de mise en place d'un compte épargne-temps qui doit permettre de différer les droits acquis au titre d'une année civile. Le nombre de jours qui sera attribué annuellement aux personnels a été défini en fonction du régime de travail et des responsabilités exercées : il est compris, pour l'essentiel, entre 18 et 30 jours pour ceux qui sont soumis au régime de la semaine civile (en englobant les 10 jours de repos compensateur dont ils bénéficiaient déjà en contrepartie d'une durée réglementaire hebdomadaire de travail établie précédemment à 40 h 30) et à 12 jours pour les personnels soumis à un régime cyclique.

Afin d'atténuer l'impact de cette réforme sur le potentiel opérationnel de la police, le dispositif réglementaire avait prévu, en 2002, d'indemniser l'équivalent de trois journées de réduction du temps de travail pour les fonctionnaires actifs et de payer des astreintes qui ne pouvaient donner lieu, auparavant, qu'à des récupérations. Ces mesures ont néanmoins laissé subsister un déficit opérationnel équivalent à 4 000 emplois. Les crédits obtenus dans la loi de finances pour 2003 permettront de « racheter » cinq jours supplémentaires aux personnels actifs non investis de responsabilités particulières, dont deux à titre facultatif, au taux de 85 euros : au total, huit « jours ARTT » pourront être ainsi compensés. Cette mesure correspond à 2 500 équivalents temps plein, qui s'ajoutent, en conséquence, aux 1 900 recrutements annoncés.

Selon le ministère de l'intérieur, le coût global de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la police nationale (emplois créés pour compenser la perte de capacité opérationnelle et rachats de jours compris) serait proche de 140 millions d'euros.

Les syndicats de police, sans remettre en cause les avancées mises en œuvre par le projet de loi de finances, ont fait valoir au rapporteur certaines insuffisances.

Ainsi, son attention a été attirée sur la situation respective des commissaires divisionnaires et des contrôleurs généraux : la réforme du statut du corps de conception et de direction par le décret du 14 juin 2002 (n° 2002-936) a eu pour effet d'aligner la rémunération des premiers sur celle des seconds ; de plus, la nomination en qualité de contrôleur général se traduit par une suppression progressive de la bonification d'ancienneté acquise pour l'établissement des droits à la retraite, et repousse à 60 ans, au lieu de 58, l'âge de départ. Ainsi, au moment même où, comme on l'a vu, les effectifs de contrôleur général sont augmentés (de 63 à 73), la hiérarchie des statuts est inversée par rapport à celle des responsabilités, ce qui n'est jamais une bonne chose.

Les attentes des officiers, en revanche, ne sont pas nouvelles : le paiement des heures supplémentaires, la poursuite de la revalorisation de la prime de commandement et, surtout, une évolution statutaire. De fait, la demande d'assimilation à la catégorie A traduit une difficulté réelle de positionnement pour ce corps intermédiaire en cours de déflation, dont le niveau de recrutement et les responsabilités tendent à s'élever.

Les gardiens de la paix souhaitent bénéficier d'un reclassement indiciaire spécifique à travers une revalorisation de l'allocation de maîtrise. Ils font valoir, avec raison d'ailleurs, que les mesures proposées pour compenser la réduction du temps de travail ne sont pas des avancées indemnitaires dès lors qu'elles s'accompagnent d'une contrepartie sur le plan de la durée de travail. On rappellera, néanmoins, bien qu'il ne s'agisse que d'une réponse partielle, que le corps de maîtrise et d'application bénéficiera, l'année prochaine, de l'attribution de la qualification d'OPJ 16 à 2 000 agents supplémentaires, l'indemnité liée à cette qualification étant concomitamment fortement revalorisée. 4 000 échelons exceptionnels de gardiens de la paix seront par ailleurs créés.

Enfin, le rapporteur tient à souligner l'importance qu'il accorde à la compensation des sujétions particulières supportées par certains fonctionnaires de police et à la juste rétribution des agents les plus motivés. Certes, l'échec de la mise en place de la NBI-Ville dans la police a témoigné des résistances qui se manifestent dès qu'il est question d'individualiser les rémunérations. L'enjeu demeure : les agents méritants doivent être récompensés et bénéficier, au minimum, d'un avancement de carrière plus attractif.

En toute hypothèse, on doit se féliciter de la priorité donnée cette année à la situation des personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police, qui bénéficient d'une revalorisation indemnitaire sans précédent, en vue d'un rattrapage par rapport aux personnels du cadre national des préfetures (+ 7,49 millions d'euros). L'objectif de la parité – une revendication ancienne – est désormais atteint.

2. Le fonctionnement

Les crédits de fonctionnement, qui s'élèvent à 712,82 millions d'euros ⁽¹⁾, bénéficient d'une mesure nouvelle de 42,50 millions au chapitre 34-41.

(1) 1,5 million d'euros sont également inscrits dans l'agrégat 31 « Administration générale » pour l'amélioration de l'action sociale dans la police (gardes d'enfants, restauration, aides au logement, etc.).

Cette enveloppe budgétaire doit permettre, à hauteur de 4,89 millions d'euros, de financer l'équipement de base des personnels recrutés sur les nouveaux emplois budgétaires créés par la loi de finances pour 2003 : ce lien direct et identifié entre les créations d'emplois et les besoins induits en fonctionnement est une innovation s'agissant de la police nationale, qui se rapproche, à cet égard, d'un mode de budgétisation déjà retenu par la gendarmerie.

Le reste des crédits sera ventilé en fonction des priorités du ministère.

— La protection des fonctionnaires : poursuite du programme d'équipement en gilets pare-balles, renouvellement de l'armement, acquisition de matériels permettant aux agents de se « dégager » en cas de danger (*flashs balls*). 14,43 millions d'euros sont prévus à cet effet.

— Le renforcement des structures de la police judiciaire et de la police technique et scientifique : une mesure nouvelle de 5,42 millions d'euros est prévue dans le cadre d'un programme pluriannuel de modernisation, dont le coût total est évalué à 13,54 millions d'euros.

— La modernisation des services : équipement des personnels (casques, tenues de service, etc.), logistique, hygiène et sécurité (13,46 millions d'euros).

— L'amélioration de la disponibilité et du niveau d'équipement des véhicules, ainsi que de la protection des fonctionnaires en cas de lancement d'objets contre les vitrages : la pose de films de protection est indispensable dans certaines zones urbaines, comme le rapporteur a pu le constater en se rendant à Trappes, un véhicule ayant été endommagé de cette façon la veille de son déplacement. La mesure nouvelle est de 9,19 millions d'euros.

Sur cette question des véhicules, on rappellera que la loi du 29 août 2002 a défini trois orientations que le ministère doit désormais mettre en œuvre : l'externalisation vers le secteur privé d'une partie de l'entretien et de la réparation ; une déconcentration accrue des pouvoirs de gestion en ce qui concerne les achats de véhicules légers ; la possibilité pour les policiers de disposer des véhicules confisqués appartenant aux auteurs condamnés de certaines infractions.

Sur le terrain, ces mesures sont très attendues. Les policiers déplorent les durées d'immobilisation trop importantes des véhicules lorsque des réparations sont nécessaires. L'insuffisance du parc, la centralisation des décisions de renouvellement et l'uniformité excessive des véhicules livrés, qui les rend facilement identifiables par les délinquants, sont également dénoncées.

Les moyens de fonctionnement inscrits au chapitre 34-41 seront complétés en loi de finances rectificative de fin d'année à hauteur de 40 millions d'euros, pour financer un effort supplémentaire d'équipement en gilets pare-balles et d'extension et de rajeunissement du parc automobile. Au total, la progression du chapitre 34-41 sera alors de 14,5 %. On rappellera qu'un abondement complémentaire était déjà intervenu en loi de finances rectificative pour 2001 à hauteur de 68,62 millions d'euros, pour des dépenses liées à la protection des fonctionnaires, au parc

automobile et à certaines charges exceptionnelles (Vigipirate, contrôles aux frontières, transports de fonds liés au passage à l'euro, etc.).

S'agissant de l'informatique et, plus particulièrement, du chapitre 34-82, une mesure acquise négative de 7,91 millions d'euros doit être signalée. Cet ajustement des crédits s'inscrit dans le prolongement d'une réforme initiée dès la loi de finances pour 2001, tendant à « basculer » des dépenses à caractère pluriannuel jusqu'alors inscrites au titre III sur le chapitre 57-60 (titre V) : nouvelles applications, refonte des applications nationales du ministère (le fichier automatisé des empreintes digitales, par exemple), dépenses d'équipement relatives aux grands systèmes informatiques. Le chapitre 34-82 bénéficie, concomitamment, d'un million d'euros supplémentaires, pour effectuer, notamment, des travaux de câblage.

3. L'investissement

Les crédits d'équipement, au sens large, s'élèvent à 233,68 millions d'euros en crédits de paiement (+ 52,67 %) et à 322 millions en autorisations de programme (+ 48,68 %).

a) L'informatique et les transmissions

Les chapitres 57-60 (articles 45 et 46) et 67-50 (nouvellement créé) pour l'informatique et les transmissions bénéficient de cette revalorisation.

— *Chapitre 57-60 article 45* : 34 millions d'euros d'autorisations de programmes et 9,8 millions de crédits de paiement (+ 89,08 %) sont prévus pour l'achat d'équipements divers. Dès 2003, un programme ambitieux de modernisation sur cinq ans de l'ensemble des centres d'information et de commandement sera engagé.

— *Chapitre 57-60 article 46* : 80,21 millions d'euros d'autorisations de programmes et 61,98 millions de crédits de paiement (+ 1,64 %) permettront de poursuivre l'installation du réseau des transmissions numériques et cryptées (ACROPOL). Dans cet ensemble, les crédits résultant de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation sont identifiés à hauteur de 41 millions d'euros en autorisations de programme et 20 millions en crédits de paiement.

— *Chapitre 67-50 article 10* : 10 millions d'euros d'autorisations de programmes et 4 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour des subventions à divers organismes afin d'étendre le champ d'ACROPOL dans les lieux souterrains, conformément à la loi du 29 août 2002.

ACROPOL, dont l'achèvement est désormais prévu à l'horizon 2008, occupe donc, dans cet ensemble, une place importante. Des difficultés techniques ont considérablement affecté l'avancement de ce dossier : problèmes de couverture, coupures de communications aux changements de relais, etc. Le ministère indique, néanmoins, que d'autres difficultés, extérieures au système, tendent aujourd'hui à ralentir le rythme de déploiement : « *Il est de plus en plus difficile d'obtenir de la part des élus locaux les autorisations d'implantation de relais, en raison de l'action de groupes de pression inspirés par le principe de précaution* ».

Le nouveau ministre de la sécurité intérieure s'est particulièrement investi sur ce dossier : il était significatif qu'il reçoive, dès le 12 juin dernier, les dirigeants du groupe EADS-Télécom pour faire le point sur le déploiement et les performances du système à Paris et dans les départements de la petite couronne. La dotation en capital prévue cette année doit contribuer à accélérer la mise en œuvre du programme, l'objectif étant d'équiper 14 départements par an (contre un département par an depuis 1993). Elle doit également permettre, comme on l'a vu, d'initier son extension aux espaces souterrains et couverts tels que les tunnels, les lieux de transport et les centres commerciaux, alors que l'objectif initial était uniquement d'offrir une couverture dite de surface. La connexion avec le réseau de la gendarmerie (RUBIS)⁽¹⁾ voire, à plus long terme, la convergence des différents systèmes vers une « infrastructure de réseau partagé » (par exemple sous la forme d'une extension d'ACROPOL à l'ensemble des acteurs de la sécurité, police, gendarmerie et sécurité civile), demeurent des objectifs ambitieux et nécessaires.

b) Les véhicules lourds

Le chapitre 57-50, dont les crédits inscrits à l'article 50 sont consacrés au renouvellement des véhicules lourds, fait l'objet d'une attention particulière : 17,91 millions d'euros supplémentaires en autorisations de programme (+ 80,73 %) et 14,91 millions en crédits de paiement (+ 50,46 %). Le ministère doit renouveler rapidement le parc vieillissant des cars de section et d'intervention de la préfecture de police ainsi que ceux des brigades des compagnies républicaines de sécurité.

c) Le logement et l'immobilier

Le logement et l'immobilier, enfin, bénéficient de crédits importants sur les deux chapitres 57-40 et 65-51.

— Le chapitre 65-51, qui porte sur le logement des policiers (notamment en Ile de France), a bénéficié d'un fort réajustement à la hausse l'année dernière (+ 60 % en AP et + 80 % en CP)⁽²⁾. Cet acquis, intervenu sur un chapitre qui se caractérisait par l'absence de reports en fin de gestion, est consolidé cette année avec une nouvelle progression des autorisations de programme (13,2 millions d'euros, soit + 8 %) et un maintien des crédits de paiement (13,72 millions d'euros). De fait, un effort était nécessaire dans un contexte de fortes tensions sur le marché locatif.

— Le chapitre 57-40 porte la marque de la loi du 29 août 2002 avec un abondement de 60 millions d'euros en autorisations de programme et de 66 millions en crédits de paiement, en plus des dotations obtenues dans la loi de finances pour 2002. Ainsi, dès 2003, les moyens consacrés à l'immobilier seront plus que doublés. Compte tenu de l'ampleur de l'effort d'équipement nécessaire, 40 millions d'euros supplémentaires seront inscrits en autorisations de programme dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année. En loi de finances rectificative pour 2001, 27,44 millions d'euros de crédits de paiement et 34,61 millions d'autorisations de paiement avaient déjà été inscrits sur ce chapitre.

(1) Le déploiement du réseau de communication radio de la gendarmerie RUBIS a été achevé en 2000. Certaines solutions techniques d'interopérabilité avec ACROPOL ont déjà été mises en œuvre.

(2) La politique de logement associe les trois actions suivantes : réservation, constitution d'un patrimoine (acquisitions, rénovations et restructurations), partenariat avec des bailleurs privés (garantie de loyers par l'intermédiaire des fondations Louis Lépine et Jean Moulin).

S'agissant des grands projets immobiliers, après la mise en service de l'hôtel de police de Strasbourg en mars dernier, 2003 devrait voir la livraison de ceux de Montpellier, Bordeaux et Bobigny. Parmi les autres opérations importantes on relève les mises en chantier ou les livraisons des hôtels de police de Nantes, Lyon, Nîmes, Tours, Palaiseau, Agen et Auxerre, et de plusieurs commissariats (Bron, Grasse, Villiers-le-Bel, etc.) et cantonnements de CRS (Nice, Joigny, Vélizy).

La mise en chantier de l'hôtel de police de Lille, dont le rapporteur a constaté la nécessité sur le terrain, est également programmée pour l'année prochaine. L'actuel commissariat central – un vaste bâtiment en briques construit en 1936, inséré entre deux immeubles d'habitation, sans parking pour les véhicules de police – est à la fois vétuste et inadapté : les personnels sont contraints de travailler dans des conditions difficiles et, dans ce contexte, la propreté et la dignité des lieux sont d'autant plus méritoires. La livraison est prévue pour 2005.

Toutefois, il est également urgent d'entamer la construction d'un nouvel hôtel de police à Thionville : les locaux du commissariat central, installés dans un ancien couvent, sont indignes de notre pays. Ils sont malheureusement le cadre de vie quotidien de plusieurs centaines de fonctionnaires qui sont en droit d'attendre davantage de respect pour eux-mêmes et pour l'institution qu'ils représentent.

La préfecture de police bénéficie aussi d'un programme ambitieux : mise en chantier du commissariat central du 20^e arrondissement, livraison de celui du 3^e arrondissement, puis réimplantation des laboratoires de police technique et scientifique et restructuration des locaux abritant les services logistiques.

Ces moyens permettent d'envisager, en 2003, un niveau de mise en chantier supérieur à 80 000 m², contre 45 000 m² en 2002 : on rappellera que l'objectif annuel fixé par la loi de programmation du 29 août 2002 est de 100 000 m² en 2007.