



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 27

INTÉRIEUR et LIBERTÉS LOCALES
SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET GENDARMERIE

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SECURITE INTERIEURE	11
I.- LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'APPAREIL DE SECURITE	11
A.- LE RAPPROCHEMENT POLICE-GENDARMERIE	11
B.- UNE STRUCTURE COHERENTE	12
1.- En ce qui concerne l'État	12
2.- L'implication des élus locaux	13
C.- LA CREATION DE NOUVEAUX MOYENS OPERATIONNELS	14
II.- LA RATIONALISATION DE L'UTILISATION DES FORCES DE SECURITE INTERIEURE	19
A.- LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES	19
B.- LA RATIONALISATION DES ZONES DE POLICE ET DES ZONES DE GENDARMERIE	20
C.- LE RECENTRAGE DE LA POLICE DE PROXIMITE	23
CHAPITRE II : LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE	25
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003	25
A.- LES CREDITS DE PERSONNEL.....	25
1.- Les créations d'emplois.....	26
2.- Les mesures relatives aux personnels.....	28
3.- La revalorisation indemnitaire.....	30
B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	33
1.- Les moyens de fonctionnement du chapitre 34-41	34
2.- Les dépenses d'informatique, de télématique et de transmissions ...	37
C.- L'EQUIPEMENT IMMOBILIER.....	40

II.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2001 ET 2002	44
A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2001	44
1.- L'évolution des crédits disponibles	44
2.- La consommation des crédits.....	45
B.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2002	46
 CHAPITRE III : LE BUDGET DE LA GENDARMERIE NATIONALE	47
I.- LES CRÉDITS DE PERSONNEL	47
A.- LES CREATIONS D'EMPLOIS ET LA REPARTITION DES EFFECTIFS.....	48
B.- LES MESURES DE RESTRUCTURATION	50
C.- LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS	51
 II.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT	52
A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT.....	52
B.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT ET LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	53
 CHAPITRE IV : LA SECURITE CIVILE	55
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003	55
A.- LES CREDITS DE PERSONNEL.....	56
1- Les créations et transformations d'emplois	56
2.- Les mesures relatives aux personnels.....	57
B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	58
C.- LES CREDITS D'INVESTISSEMENT	60
1.- L'équipement immobilier	60
2.- L'équipement matériel	60
 II.- EXECUTION DES BUDGETS DE 2001 ET 2002	61
A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2001	61
1.- L'évolution des crédits disponibles	61
2- La consommation des crédits.....	62
B.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2002	63
 EXAMEN EN COMMISSION	65
<i>Article additionnel avant l'article 72</i>	69
<i>Article 72</i>	71

*Création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux
d'incendie et de secours (SDIS) 71*

AVANT PROPOS

Dans la précipitation habituelle de la discussion du projet de loi de finances (il se sera écoulé moins d'un mois entre son adoption en conseil des ministres et la discussion, en séance publique, des crédits du ministère de l'Intérieur), la tâche de tout Rapporteur spécial repose avant tout sur une « procédure » très largement écrite et l'essentiel de son information provient des réponses au questionnaire qu'il transmet au ministre au début du mois de juillet.

D'ailleurs, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en son article 49, a consacré l'existence des questionnaires budgétaires. Il a, en outre, assorti la transmission des réponses d'une date limite, à savoir « *huit jours francs après* » le premier mardi d'octobre. Cette année, cette date-limite était donc le mardi 9 octobre à minuit.

A cette date, le ministère de l'Intérieur avait transmis 98 réponses sur 111, 66 sur 77 en ce qui concerne la police et 32 sur 34 pour la partie relative à la sécurité civile. Près du tiers des réponses parvenues ne l'ont été cependant qu'entre le 5 et le 9 octobre.

En revanche, le ministère de la Défense, auquel votre Rapporteur spécial avait fait parvenir 40 questions concernant la gendarmerie, n'en avait, pour sa part, adressé que 16, toutes transmises la veille de la date-limite. Au moment de la remise du présent rapport, 10 réponses sont encore manquantes.

Que la procédure des questionnaires budgétaires soit particulièrement lourde et qu'elle intervienne à une période peu propice, votre Rapporteur spécial en convient aisément. Mais, ce calendrier est évidemment dicté par celui de l'examen du projet de loi de finances lui-même.

D'ailleurs pour ce qui le concerne, votre Rapporteur spécial a tenté, dans la mesure du possible, de faciliter la tâche des ministères interrogés. Afin d'éviter tout délicat travail d'exégèse, le libellé des questions portant sur des sujets identiques a été harmonisé avec les rapporteurs pour avis de la commission des Lois ou de la commission de la Défense. A l'avenir, votre Rapporteur est même prêt à poursuivre ce travail de simplification, notamment en supprimant les questions qui peuvent l'être sans grand inconvénient.

INTRODUCTION

Les récentes échéances électorales ont mis en évidence l'inquiétude de nos concitoyens face à la montée ininterrompue de la délinquance au cours des dernières années. Cette inquiétude exige des réponses adaptées de la part de l'État. Sur ce point, le Président de la République et le Premier ministre ont pris des engagements forts et clairs pour donner à l'État les moyens d'assurer, avec efficacité, la sécurité et la défense de nos concitoyens.

Ces engagements se sont rapidement concrétisés par l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), promulguée dès le 29 août dernier. Rappelons que celle-ci prévoit, pour la période 2003-2007, 13 500 créations d'emplois de policiers et de gendarmes et une enveloppe de 5,6 milliards d'euros de crédits supplémentaires.

Ces engagements, pris pour toute la durée de la législature, seront tenus et le projet de loi de finances pour 2003 en apporte la confirmation éclatante.

Qu'on en juge !

Alors que le budget de l'État augmentent de 2,7 % et prévoit une réduction du nombre des emplois de 1 745 pour 2003, le budget de la police progresse de 5,8 % et prévoit la création de 1 900 emplois, tandis que celui de la Gendarmerie s'accroît de 8,4 % et prévoit la création de 1 200 emplois.

Ainsi, en tenant compte de la part des crédits qui constitue autant de mesures acquises pour les autres exercices de la période de programmation, c'est près de 40 % des engagements de la LOPSI qui sont engagés dès la première année de sa mise en œuvre.

En permettant de renforcer la mobilisation des personnels et en sortant la police et la gendarmerie d'une situation de paupérisation indigne de la France de ce début de siècle, le budget pour 2003 apporte la rupture tant espérée avec les hésitations et les velléités du Gouvernement précédent.

Le renforcement de la lutte contre la délinquance n'est pas seulement affaire de moyens. Le Gouvernement l'a bien compris qui inscrit son effort financier dans un ensemble de réformes structurelles majeures.

Au premier rang de celles-ci, figure naturellement le rapprochement entre la police et la gendarmerie, qui donne autorité au ministre de l'Intérieur pour déterminer les conditions d'emploi des forces de gendarmerie. Cette réforme, préconisée depuis longtemps par les bons connaisseurs du dossier de la sécurité intérieure, renforcera l'efficacité de l'action de l'ensemble des services de sécurité intérieure sur l'ensemble de notre territoire.

On peut également citer la création d'unités spécialisées, la réorganisation de la gendarmerie, la rationalisation du partage entre zones de police et zones de gendarmerie et la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles.

En alliant réformes de structures et moyens nouveaux, le Gouvernement se donne tous les instruments qui permettront de renverser une tendance lourde de menaces pour la sécurité des Français et pour la cohésion de notre société.

CHAPITRE PREMIER :

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SECURITE INTERIEURE

Les orientations de la politique de sécurité intérieure, que le gouvernement entend mettre en œuvre au cours de la présente législature, ont été décrites dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI).

Fondé sur le constat d'une évolution inquiétante de la délinquance et de la criminalité dans notre pays (les faits constatés ont augmenté de 40 % entre 1981 et 2001 et ont, pour la première fois, dépassé le seuil des 4 millions), ces orientations s'articulent autour de deux objectifs principaux : la mise en place d'une nouvelle architecture et organisation de l'appareil de sécurité, et la mise au point d'un cadre juridique rénové, permettant de lutter plus efficacement contre certaines formes de criminalité et de délinquance.

Dans le cadre de ce rapport budgétaire, seul le premier aspect sera ici évoqué, la mise au point d'un nouveau cadre juridique faisant l'objet d'un projet de loi en cours d'élaboration qui devrait être prochainement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

La nouvelle architecture institutionnelle que le gouvernement entend mettre en place aura naturellement des conséquences sur les missions et l'organisation des forces de sécurité. Il s'agit, en effet, d'utiliser ces forces de manière plus cohérente et efficace et de mieux équilibrer police de proximité et action judiciaire.

I.- LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'APPAREIL DE SECURITE

La nouvelle architecture et organisation de la sécurité intérieure se fonde sur le rapprochement de la police et de la gendarmerie, une structure cohérente d'instances de décision et de concertation, la création de nouveaux moyens opérationnels et l'optimisation de l'utilisation des forces disponibles.

A.- LE RAPPROCHEMENT POLICE-GENDARMERIE

Le rapprochement sous une même autorité des services de police et de gendarmerie constitue l'innovation majeure du Gouvernement. Cette solution qui semble aller de soi, tant gendarmes et policiers remplissent des tâches identiques, était préconisée depuis longtemps par les bons connaisseurs des problèmes de sécurité intérieure.

Désormais, en vertu de l'article 2 du décret du 15 mai 2002 relatif à ses attributions, le ministre de l'Intérieur, de la sécurité publique et des libertés locales est, *« pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, (...) responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale. »*. De plus, il est précisé que *« à cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la défense, il définit les missions de ces services autres que celles relatives à l'exercice de la police judiciaire, il détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent »*.

Ce transfert n'a pas de conséquence sur le statut particulier de la gendarmerie, qui conserve naturellement son caractère militaire auquel les gendarmes sont légitimement attachés. La gestion des personnels, des matériels et des équipements reste de la responsabilité du ministre de la Défense. D'ailleurs, les crédits relatifs à la gendarmerie restent inscrits au budget de celui-ci.

B.- UNE STRUCTURE COHERENTE

1.- En ce qui concerne l'État

Au niveau national, le **Conseil de sécurité intérieure** a été institué par le décret du 15 mai 2002.

Présidé par le Président de la République, il est composé du Premier ministre, du ministre chargé de la sécurité intérieure, du Garde des sceaux, du ministre chargé de la défense, du ministre chargé de l'économie et des finances, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer. En fonction de l'ordre du jour du conseil, les ministres chargés des affaires sociales, de la ville, de la solidarité, de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'équipement, des transports et de la santé peuvent y participer.

Aux termes de l'article 2 du décret, le conseil *« définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe ses priorités »*. En outre, il *« s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en œuvre »*.

Ainsi définie, cette politique est déclinée au plan local, au plus près du terrain par les préfets qui présideront, avec les procureurs de la République, les **conférences départementales de sécurité**.

Celles-ci ont été mises en place par le décret du 17 juillet 2002. L'article 15 de ce décret confie à la conférence départementale le rôle de :

- *« de mettre en œuvre dans le département les orientations et les décisions du Gouvernement en matière de sécurité intérieure »*,
- *« d'assurer la cohérence de l'action des services de l'État en matière de sécurité et de biens »*,

- *« d’animer la lutte contre les trafics, l’économie souterraine et les violences urbaines et de proposer les conditions d’engagement des différents services, dont le groupe d’intervention régional, dans le respect de leurs compétences propres »,*
- *« de suivre les activités des différents conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance »,*
- *« de tenir les tableaux de bord départementaux de l’activité des services de l’État et d’évaluer les actions entreprises »,*
- *« d’établir le rapport sur l’état de la délinquance qui doit être adressé au conseil départemental de prévention ».*

Ces conférences, outre le préfet et le procureur de la République, sont composées du trésorier-payeur général, de l’inspecteur d’académie, des directeurs territorialement compétents des services de police (sécurité publique, renseignements généraux, police judiciaire, police aux frontières) ou de la gendarmerie (groupement départemental, section de recherche), le direction régional des douanes, le directeur des services fiscaux, du directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le directeur départemental du travail. Le cas échéant, les autres chefs de services de l’État peuvent être associés aux travaux de la conférence, notamment le directeur départemental de l’équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou le directeur départemental de la jeunesse et des sports.

2.- L’implication des élus locaux

Il est indispensable, pour l’efficacité de la politique menée, d’y associer les élus locaux. Dans cet esprit, le décret du 17 juillet 2002 a décrit les dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

En mettant en place les **conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance**, ce décret a mis un terme à la superposition des instances actuelles, comités locaux de prévention et comités de pilotage des contrats locaux de sécurité.

Aux termes de l’article 1^{er} du décret, ce nouveau conseil local :

- *« favorise l’échange d’informations concernant les attentes de la population (...) et peut définir des objectifs à atteindre »,*
- *« dresse le constat des actions de prévention existantes et définit des actions et objectifs coordonnés dont il suit l’exécution »,*
- *« encourage les initiatives en matière de prévention et d’aide aux victimes, la mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites et à l’incarcération ainsi que les mesures sociales, sanitaires et d’insertion favorisant la prévention de la récidive »,*

- *« participe à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat local de sécurité ».*

Créé soit au niveau communal ou intercommunal, le conseil local est présidé par le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement de coopération intercommunale. Le préfet et le procureur de la république, ou leurs représentants, sont membres de droit du conseil. Celui-ci est, en outre, composé de membres répartis en trois collèges : élus municipaux, chefs de service de l'État, *« représentants des professions confrontées aux manifestations de la délinquance, responsables de services sociaux [et] représentants des associations oeuvrant dans le domaine de la prévention, de la sécurité ou de l'aide aux victimes ».*

Le conseil est informé régulièrement, par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie, de l'état, des caractéristiques et de l'évolution de la délinquance. Par ailleurs, une très ancienne revendication des maires est satisfaite par l'article 4 du décret : ceux-ci seront désormais informés *« sans délai »* des actes graves de délinquance commis dans leur commune. On pourra ainsi espérer que la presse locale ne sera pas la première, ou en tout cas la seule, informée de tels faits.

Par ailleurs, l'article 5 du décret institue, dans chaque département, un **conseil départemental de prévention**. Celui-ci est présidé par le préfet, le président du conseil général et le procureur de la République en sont les vice-présidents.

Les membres de ce conseil départemental sont répartis dans quatre collèges : membres du conseil général et présidents de conseils locaux ; magistrats ; représentants des services de l'État et de services du département ; personnalités qualifiées.

Aux termes de l'article 6 du décret, le conseil départemental de prévention :

- *« examine chaque année un rapport sur l'état de la délinquance dans le département qui lui est adressé par la conférence départementale de sécurité »,*
- *« fait toutes les propositions utiles aux institutions et organismes publics et privés concernés par la prévention de la délinquance »,*
- *« encourage les initiatives de prévention et d'aide aux victimes ainsi que la mise en œuvre des travaux d'intérêt général dans le département et facilite les échanges sur les expériences conduites en la matière »,*
- *« dresse, chaque année, en matière de prévention de la délinquance, un bilan de l'activité des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, ainsi que des divers organismes et institutions oeuvrant en ce domaine ».*

C.- LA CREATION DE NOUVEAUX MOYENS OPERATIONNELS

Les mesures annoncées concernent d'abord le renforcement des **offices centraux de la police judiciaire** existants et la création de deux nouveaux : le

premier par transformation de la cellule interministérielle de lutte contre la délinquance itinérante, le second consacré à la recherche des malfaiteurs en fuite.

En outre, le ministre de l'Intérieur a annoncé, en septembre, la création d'une **police régionale des transports en Ile-de-France**. Cette police régionale, fusion de plusieurs services, remplacera l'ancienne structure à laquelle participaient la brigade des chemins de fer (unité spécialisée de la police aux frontières compétente sur le réseau SNCF) et le service de protection des réseaux ferrés parisiens (unité spécialisée de la préfecture de police, compétente sur le réseau RATP). Les effectifs de cette nouvelle police seront portés à 1 500 fonctionnaires, soit une augmentation de 36 % par rapport aux structures actuelles, ce qui permettra de sécuriser 1 000 trains et 1 000 gares chaque jour. Si l'expérience se révèle fructueuse, il est envisagé de l'étendre aux grandes métropoles régionales, en priorité Lille, Lyon et Marseille

Cependant, la principale innovation intervenue au cours de ces derniers mois réside dans la création des **groupements d'intervention régionaux (GIR)**.

Les GIR ont été mis en place au sein de chaque région, 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.

En métropole, il existe 28 GIR (21 ont leur compétence calquée sur le ressort d'une région administrative, 7 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 au plan judiciaire, 18 à un service régional de police judiciaire (SRPJ), les autres à une section de recherches (SR) de la gendarmerie.

En métropole, les GIR comprennent une structure permanente (l'unité d'organisation et de commandement, UOC) et des « personnes-ressources ». Outre-mer, un pouvoir d'adaptation a été laissé aux préfets et hauts-commissaires. Les structures permanentes comprennent de 6 à 10 personnes et le nombre global des personnes-ressources de chaque groupe d'intervention régional oscille entre 30 et 100 fonctionnaires.

Les chefs et leurs adjoints constituent le seul échelon hiérarchique des GIR. Les chefs sont, soit des commissaires de police, soit des officiers supérieurs de la gendarmerie. Les adjoints sont, soit des commandants ou capitaines de police, soit des officiers de gendarmerie.

Les autres membres des UOC sont des spécialistes dans leur discipline respective : police judiciaire, renseignement, analyse criminelle, affaires économiques et financières, droit fiscal, droit communautaire. On y retrouve des officiers de police, des gradés de la gendarmerie, des agents du corps de maîtrise et d'application, des cadres A ou B des services fiscaux et des douanes. Ces fonctionnaires « mis pour emploi opérationnel » auprès des GIR restent affectés dans

leur direction d'origine dont ils constituent les correspondants naturels.
268 fonctionnaires et militaires travaillent actuellement dans les UOC.

Au plan des « personnes-ressources », les préfets de région ont arbitré la répartition globale des effectifs entre les différents services. On y retrouve notamment des policiers, des gendarmes, des douaniers, des fonctionnaires des services fiscaux, des fonctionnaires de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction du travail, soit au total près de 1 400 personnes. Trois impératifs doivent régir leur participation au dispositif : une nécessaire concertation sur les projets d'emploi avec les chefs de service requis pour ne pas les désorganiser, une utilisation limitée dans le temps et un recours prioritaire aux ressources locales.

Le regroupement des membres des UOC dans un même espace géographique symbolise l'existence du niveau dispositif. Cet objectif a été atteint : les unités sont actuellement toutes logées, la majorité dans des locaux définitifs, quelques-unes dans des locaux provisoires, le temps nécessaire à des travaux d'aménagement.

Au plan de l'équipement matériel, la réciprocité des charges entre la police et la gendarmerie a concerné aussi bien les véhicules que la bureautique. Tous les engagements ont été remplis ou sont en voie de finalisation. Le parc automobile de chaque GIR est de 4 véhicules (3 fournis par l'administration de rattachement, un par l'administration partenaire). Les groupes ont été dotés, ou ont acquis sur des délégations financières spécifiques, du matériel de protection et d'intervention, des matériels informatiques, des radiotéléphones et des matériels audiovisuels.

Le déploiement des GIR suppose également une infrastructure radio. Dans un souci opérationnel immédiat, les véhicules livrés aux GIR ont été pré équipés en matériel analogique ou en terminaux Rubis. Dans une seconde phase qui a déjà commencé, les GIR vont servir de vecteur promotionnel pour le système ACROPOL.

L'intervention du GIR dans des départements appartenant à une région économique plus vaste que le ressort des services de rattachement (SRPJ et SR de la gendarmerie) ne soulève plus de difficultés. Le dispositif utilisé s'apparente à celui des renforts saisonniers : le chef du GIR met à disposition du service demandeur les membres de l'UOC et les personnes-ressources nécessaires à la réalisation de l'objectif.

Les SRPJ ont reçu une dotation budgétaire couvrant les frais de fonctionnement des UOC des GIR. Ces budgets ont été établis sur la base de l'effectif théorique et seront harmonisés lors de la reconstitution qui permettra de consolider ces crédits sur l'exercice 2003. Les frais de mission à engager pour les personnels ressources appartenant à la police seront gérés directement par le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) sur une dotation spécifique hors budgets globaux ou dotation spécifique des services d'affectation. La réciprocité existe pour la gendarmerie au niveau des légions. Les douanes et les services fiscaux prennent en charge leurs fonctionnaires.

Le GIR intervient dans chaque département à l'initiative conjointe et sur la base d'un diagnostic commun du préfet et du procureur de la République. En cas de requêtes multiples, le concours du GIR sera attribué sur décision conjointe du préfet

de région et du procureur général près la Cour d'Appel, assistés des responsables des SRPJ ou des SR et du chef du GIR.

Les premières interventions des GIR ont permis de faire aboutir des affaires judiciaires initiées depuis plusieurs semaines mais dont la finalisation nécessitait un renfort de fonctionnaires. Ils ont également été associés à des actions ponctuelles impliquant à la fois une démarche judiciaire et la mise en œuvre de moyens importants d'ordre public.

L'engagement des GIR a également pour but essentiel de systématiser l'appel aux administrations partenaires (services fiscaux, douanes, services de la répression des fraudes, inspection du travail) au côté des services de police et de gendarmerie, afin de leur permettre d'accomplir leur mission dans des conditions optimales.

Sur un plan plus général, ces opérations permettent de relever des infractions liées à l'emploi d'étrangers sans titre, au travail dissimulé par dissimulation de salarié, à la violation du monopole de l'Office des migrations internationales, à des achats sans facture d'alcool et à des infractions sur la tenue de la comptabilité. Parallèlement à ces actions, un véritable travail en profondeur a débuté sur de nombreuses affaires liées aux trafics de stupéfiants ou à l'économie souterraine, comme l'atteste le démantèlement d'un trafic international de véhicules volés dans le Nord-Pas de Calais.

Le budget relatif à la mise en place des GIR s'élève à près de 3 millions d'euros pour 2002, qui se répartissent entre l'équipement initial (2,1 millions d'euros) et six mois de fonctionnement. Pour les années suivantes, le budget prévisionnel de fonctionnement sera de 1,5 million d'euros.

**PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES
CONCERNANT LES GROUPES D'INTERVENTION RÉGIONAUX**

(en euros)

Nature de dépenses	Coût
Fonctionnement	890.000 par an
Loyers	142.000 par an
Frais de mission	520.000 par an
Équipement initial	2.130.000 par an
• véhicules	934.000
• informatique et télécommunications	648.000
• matériel technique	103.000
• gilets pare-balles	69.000
Coûts de déménagement	26.000

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

II.- LA RATIONALISATION DE L'UTILISATION DES FORCES DE SECURITE INTERIEURE

En l'absence de réponses précises à ses interrogations, votre Rapporteur spécial en est réduit sur ce point à rappeler les orientations figurant dans le rapport annexé à la LOPSI et à dresser un rapide bilan des mesures prises au cours des dernières années.

A.- LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES

Le rapport annexé sur les orientations de la politique de sécurité intérieure, annexé à la LOPSI, prévoit :

« Les forces mobiles ont été créées dans un contexte historique particulier marqué par des périodes d'émeutes et de troubles collectifs.

« La démocratie apaisée que notre pays connaît depuis de nombreuses années permet aujourd'hui un changement radical de la doctrine d'emploi des forces mobiles.

« Cette politique systématique rompant avec la priorité de l'ordre public permet de mettre les 30 000 hommes qui constituent aujourd'hui les forces mobiles au service de la sécurité quotidienne.

« Les orientations présentées prévoient que, sans rien perdre de leur identité, ni de leur spécialisation dans le maintien de l'ordre, la plus grande partie des forces mobiles, compagnies républicaines de sécurité (CRS) et escadrons de gendarmerie mobile (EGM), sera employée en appui des missions de la direction centrale de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale, dans leurs régions d'implantation. Les CRS et EGM seront prioritairement déployés dans les zones de compétence respective des deux forces.

« Ces forces supplémentaires seront mises à la disposition des services locaux, pendant toute la durée nécessaire, afin de leur permettre d'effectuer les opérations de sécurisation que la situation impose.

« La vocation de ces forces à intervenir pour les besoins de l'ordre public, ainsi que le régime indemnitaire spécifique lié à cette spécialisation, seront naturellement préservés sous réserve des ajustements éventuellement nécessaires. »

La fidélisation des unités mobiles a été initiée en 1999.

Cette nouvelle forme d'emploi des forces mobiles doit permettre de dégager les moyens nécessaires au développement de la police de proximité par les services de la sécurité publique en réduisant et en redéployant tout ou partie des effectifs issus des unités d'intervention.

Les missions des unités fidélisées s'orientent principalement vers deux domaines :

- l'emploi prioritaire sur les missions d'ordre public, la participation aux services nécessitant le déploiement d'effectifs conséquents et les renforts en cas d'urgence,

- la lutte contre la délinquance comprenant la prévention, la dissuasion et la répression sur une zone géographique déterminée d'une part, le renfort et l'appui à la sécurité publique lors de ses interventions en cas de besoin d'autre part; l'organisation de contrôles routiers et la participation aux opérations coordonnées de lutte contre la délinquance enfin.

La mise en œuvre de la fidélisation s'est déroulée en trois étapes, 12 départements en octobre 1999, 8 départements en décembre 2000 et 6 départements supplémentaires en décembre 2001.

Les modalités pratiques de la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine d'emploi sont en cours d'élaboration. D'après les informations reçues par votre Rapporteur spécial en ce qui concerne les escadrons de gendarmes mobiles, ceux-ci serviront dans leur région d'attache et seront prioritairement affectés à l'appui des brigades territoriales, alors que jusqu'à présent ils étaient plutôt utilisés pour renforcer les zones relevant de la police nationale.

B.- LA RATIONALISATION DES ZONES DE POLICE ET DES ZONES DE GENDARMERIE

Le rapport annexé sur les orientations de la politique de sécurité intérieure, annexé à la LOPSI, prévoit :

« Une répartition plus rationnelle sera recherchée entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il conviendra ainsi de corriger, par le biais d'échanges compensés, les situations qui présentent au plan local un manque de logique opérationnelle. Chaque force devra s'organiser pour prendre effectivement en charge les missions de sécurité publique dans l'ensemble de la zone de responsabilité qui lui est confiée.

« Au sein même des zones attribuées à chaque force, la répartition des effectifs devra tenir compte de la réalité des besoins de sécurité. Dans la zone de gendarmerie, le maillage territorial, confirmé dans son principe, pourra toutefois faire l'objet d'adaptations locales afin d'optimiser l'offre de sécurité au regard de l'évolution de la démographie et de la délinquance. Afin de mieux mutualiser les moyens, l'organisation du service sera développée autour du concept de communauté de brigades.

« Cet effort de rationalisation aura pour objectifs d'assurer une meilleure qualité du service offert à la population et d'améliorer les performances des deux forces, notamment s'agissant du taux d'élucidation des crimes et délits ».

Ces orientations visent à achever une évolution entamée au cours des dernières années.

Rappelons que, s'agissant de la mission de sécurité et de paix publiques, la police a compétence dans les communes chefs-lieux de départements et dans les entités urbaines remplissant de manière affirmée des conditions de densité et de continuité de l'urbanisation, cependant que la gendarmerie a compétence dans les autres communes.

Ce principe est formalisé par deux décrets du 19 septembre 1996, le second fixant la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police et la gendarmerie.

Eu égard à cette prescription de portée générale, l'évolution sociale et démographique de la France a conduit à reconsidérer le découpage des zones de compétence territoriale respectives des deux forces, d'autre part, cependant que la maîtrise des dépenses publiques a imposé de concilier l'adaptation de leurs modes d'intervention avec un réaménagement de leurs organisations propres.

Une mission d'analyse et de propositions sur le redéploiement des effectifs de police et de gendarmerie a dès lors été confiée, en décembre 1997, à MM. Roland Carraz et Jean-Jacques Hyst, parlementaires. Puis M. Guy Fougier, conseiller d'État, a été chargé de conduire au niveau national, ainsi qu'avec les autorités locales et les élus, une consultation approfondie sur ce réaménagement.

A l'issue de l'ensemble de ces travaux, une première phase de transferts a été décidée au mois d'octobre 1999 par les ministres de l'Intérieur et de la Défense, consistant à placer sous la responsabilité de la gendarmerie, en lieu et place de la police, l'exercice de la mission de sécurité et de paix publiques sur l'intégralité du territoire de 6 circonscriptions de sécurité publique (Hirson, Aubusson, Les Andelys, Vitry-le-François, Bagnères-de-Bigorre et Saint-Junien), la mise en œuvre de cette réforme impliquant la fermeture effective des six circonscriptions concernées.

Parallèlement, étaient décidés des transferts de compétence territoriale au regard de l'exercice de la même mission de sécurité et de paix publiques, soit de la police vers la gendarmerie (21 communes), soit dans le sens inverse (11 communes), mais sans que cela implique pour autant la fermeture d'un service de police ou de gendarmerie.

Au total, ces opérations ont entraîné le transfert de 48 000 habitants dans les zones de police et de 162 000 habitants vers les zones de gendarmerie.

Le Gouvernement entend poursuivre ce processus de rationalisation en ne reproduisant pas les erreurs du passé et en rompant avec une procédure trop centralisée imposant ses solutions depuis Paris. Les solutions devront être trouvées par les préfets à l'échelon local en tenant compte des particularités du terrain et en étroite concertation avec les élus et les personnels concernés.

S'agissant de la gendarmerie, le sort des brigades de gendarmerie situées en zone de police, notamment en région parisienne, est à l'étude. La rationalisation doit, en effet, être menée avec précaution afin de maintenir les implantations indispensables à la continuité des enquêtes judiciaires et au suivi des affaires militaires.

Comme le souligne le rapport annexé à la LOPSI, le « *redéploiement rationnel et équilibré* » entre les zones de police et les zones de gendarmerie s'accompagnera, pour cette dernière, d'une nouvelle organisation de la gendarmerie dans les zones rurales : « *la où, du fait des évolutions du territoire, les brigades de gendarmerie ne disposent plus de moyens leur permettant de fonctionner de façon autonome, il sera possible de les regrouper en communautés de brigades dotées d'un commandement unique agissant sur une circonscription cohérente.* »

Il s'agit de revoir, là où cela s'avère nécessaire, la maillage territorial de la gendarmerie qui, dans ses grandes lignes, date du milieu du XIX^{ème} siècle. Actuellement, les petites unités de six gendarmes se trouvent dans l'incapacité d'assurer un service continu. L'objectif poursuivi est de mettre en réseau pour groupe de trois ou quatre brigades. La vingtaine d'hommes ainsi regroupée pourra désormais assurer, sur un secteur commun, un service permanent de jour comme de nuit.

Le concept de communauté de brigades vise à renforcer l'efficacité opérationnelle de la gendarmerie départementale. Il doit, en effet, permettre de maintenir un maillage territorial constitué d'unités polyvalentes, tout en limitant les inconvénients liés à la dispersion des effectifs. La communauté de brigades a pour but, d'une part, de garantir une réponse permanente aux besoins de la population, d'autre part, de créer les meilleures conditions d'intervention dans des délais n'excédant pas 30 minutes en période normale et, enfin, de préserver l'accueil du public qui reste journalier dans toutes les unités, mais à horaires variables, établis en concertation avec les partenaires locaux.

La mise en place des communautés de brigades suppose une modernisation des moyens de communication et d'échange d'informations dont dispose la gendarmerie. Dans le court terme, des solutions légères seront mises en œuvre, en attendant la refonte complète des systèmes d'information et de commandement des brigades qui devrait intervenir à l'horizon 2005. Pour 2003, l'installation dans toutes les unités d'un ordinateur dédié et d'un accès au réseau Internet représente un coût de 11,2 millions d'euros.

Si les principes généraux qui régissent le concept de communauté de brigades ont été définis au niveau central, l'absence de schéma géographique préétabli témoigne de la ferme volonté du Gouvernement de ne pas imposer, de manière centralisée, des dispositions générales qui méconnaîtraient la diversité des situations locales. Il importe donc qu'un travail préparatoire soit effectué au plan local, sous l'autorité des préfets, associant l'ensemble des acteurs concernés, notamment les élus. Ce travail aboutira à la mise au point de propositions définitives, qui seront ensuite soumises pour validation à l'échelon central. Le schéma de modernisation du maillage territorial de la gendarmerie, qui résultera de

ces travaux, s'inscrira en cohérence avec la rationalisation des zones de compétence de la police et de la gendarmerie.

Ainsi, les brigades territoriales implantées en un seul lieu et les communautés de brigades réparties sur deux ou trois résidences seront, à terme, les deux types d'unités élémentaires de la gendarmerie départementale. C'est à leur niveau, que s'exécute le service, de jour comme de nuit, selon des aménagements appréciés par les échelons locaux de commandement. Si le canton reste une référence, les assiettes territoriales seront, en règle générale, définies en fonction des contraintes opérationnelles et la réalité des zones de délinquance. Elles devront s'intégrer dans les évolutions de l'organisation des territoires : communautés d'agglomération, pays ou tout autre forme d'intercommunalité. Cependant, elles devront respecter les limites judiciaires et administratives (arrondissements).

Votre Rapporteur spécial est particulièrement attentif à cette réorganisation de la gendarmerie dans les zones rurales. Si l'objectif poursuivi ne peut être discuté, sa mise en œuvre exigera de la prudence et du discernement afin d'éviter certains disfonctionnements particulièrement sensibles pour des populations légitimement attachées à la qualité du service qui leur est rendu. A l'heure actuelle, il n'est pas rare que les pompiers soient les premiers sur les lieux d'un évènement. De ce point de vue, l'élargissement du secteur d'intervention découlant du regroupement des brigades risque, si l'on y prend pas garde, d'accroître encore les délais d'intervention des gendarmes. De même, il ne faudrait pas que le suivi des plaintes n'oblige les plaignants à se déplacer vers une autre brigade que celle de leur canton, si la plainte a été initialement prise par des gendarmes appartenant à une brigade voisine.

C.- LE RECENTRAGE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ

Le rapport annexé sur les orientations de la politique de sécurité intérieure, annexé à la LOPSI, prévoit :

« L'objectif d'instaurer une police de proximité, initialement fixé par la loi d'orientation pour la sécurité du 21 janvier 1995, sera maintenu. Cependant, sa mise en œuvre ne doit pas se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. Ces capacités, affaiblies au cours des dernières années, doivent être remises à niveau.

« De même, la doctrine d'emploi de la gendarmerie nationale restera marquée par l'importance de la proximité mais sera adaptée en tant que de besoin ».

Il convient de rappeler que la police de proximité vise à atteindre trois objectifs complémentaires : anticiper et agir afin de prévenir les troubles à l'ordre public, les actes délictueux et les incivilités ; connaître son territoire et être connue et reconnue de ses habitants ; répondre à leurs attentes et être à l'écoute de la population. Elle ne supprime pas les missions d'intervention ou d'investigation, qui sont au contraire particulièrement importantes, mais elle s'attache à donner la priorité à la réponse de sécurité « au quotidien » que souhaite la population et à la satisfaire.

Cette relation étroite avec les citoyens est recherchée au travers d'un maillage territorial fin et cohérent, un partenariat actif avec tous les acteurs de la sécurité – en particulier au travers des contrats locaux de sécurité –, une polyvalence de la fonction policière – le policier de proximité doit exercer, sur son territoire, la plénitude des missions de police, y compris celle de police judiciaire –, une responsabilisation des fonctionnaires et un meilleur accueil de la population et des victimes.

La police de proximité a été mise en œuvre de manière progressive ;

Elle a donné lieu, dans un premier temps, à une phase d'expérimentation en deux vagues successives, la première réalisée au printemps 1999 dans cinq circonscriptions de sécurité publique pilotes, la seconde à partir d'octobre 1999 sur 62 sites d'expérimentation. Cette expérimentation a concerné une population de 2 millions de personnes réparties sur 37 départements parmi les plus sensibles.

Sur la base de l'évaluation de cette expérimentation, la police de proximité a été généralisée en trois phases successives (avril-décembre 2000 : octobre 2000-octobre 2001 ; à partir de juin 2002).

La mise en place de la police de proximité a pu être menée à terme grâce, notamment, à un accompagnement en effectifs supplémentaires.

Ainsi, au terme de la mise en place de la 3^{ème} vague de généralisation de la police de proximité, outre le remplacement intégral des départs en retraite, ce sont plus de 3 800 gardiens de la paix supplémentaires et 500 agents administratifs qui auront été recrutés au profit de la sécurité publique entre le 1^{er} janvier 1999 et le 1^{er} janvier 2002.

En termes de fonctionnement, d'équipement et d'immobilier, le déploiement de la police de proximité représente un effort financier global de 113 millions d'euros permettant notamment le renforcement du parc automobile, l'adaptation et la rénovation de 462 hôtels et commissariats de police et de 1 700 structures immobilières déconcentrées.

Le concept de police de proximité n'est pas en cause, s'il s'agit de faire en sorte que le policier connaisse parfaitement le territoire qui lui est confié, qu'il soit parfaitement identifiable par les habitants de celui-ci et que, par sa polyvalence, il soit capable d'accomplir tous les gestes simples et immédiats que l'on est en droit d'attendre de lui. Le concept devient plus problématique lorsque sa mise en œuvre se traduit par la réduction des moyens reconnus à l'activité de police judiciaire – cette évolution a eu des conséquences directes sur la chute du taux d'élucidation – et des unités spécialisées particulièrement adaptées à la lutte contre la délinquance nocturne.

Plus généralement, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si ce concept ne résulte pas d'une analyse erronée et d'une volonté de lutter davantage contre le sentiment d'insécurité que contre l'insécurité elle-même.

Il convient donc de se féliciter des inflexions annoncées par le ministre.

CHAPITRE II

LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE

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

Globalement, les dépenses ordinaires et les crédits de paiement inscrits pour 2003 s'élèveront à 5 449,7 millions d'euros, au lieu de 5 149,4 en loi de finances initiale 2002 (soit une augmentation de 5,8 % et de 300,2 millions d'euros).

Le projet de budget pour 2003 marque la première année de mise en œuvre de la LOPSI. Les mesures nouvelles clairement identifiées comme première tranche de celle-ci expliquent l'essentiel de la progression des crédits, puisqu'elles s'élèvent à 301 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

En tenant compte des crédits qui devraient être inscrits dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2002 (40 millions d'euros en dépenses ordinaires et 40 millions d'euros en autorisations de programme) et de la part des crédits qui feront l'objet d'une reconduction au cours des quatre prochains exercices (c'est-à-dire ce qui concerne les dépenses de personnel), l'effort consenti la première année d'application de la LOPSI représente environ 36 % des engagements sur 5 ans, comme l'indique le tableau ci-dessous.

LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

(en millions d'euros)

	LOPSI 2003-2007	Projet de loi de finances 2003	Projet de loi de finances rectificative 2002	Impact des mesures 2003 sur cinq ans	Reste à ouvrir
Personnel	1.570	161	–	805	765
Fonctionnement (Titre III)	426,4	455	40	85	341,4
Investissement (Titre V)					
– autorisations de programme	1.120	120	40	160	960
– crédits de paiement	753,6	95	–	95	658,6
Total (1)	2.750	301	40	985	1.765

(1) : Dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Source : ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

I.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

A.– LES CREDITS DE PERSONNEL

Les crédits consacrés aux dépenses de personnel s'élèveront à 4 503,2 millions d'euros, en augmentation de 3,8 % par rapport à 2002 (soit + 166,3 millions d'euros). Les dépenses de personnel représenteront 82,6 % des crédits globaux de la police .

Pour l'essentiel, la progression des crédits de personnel résulte des mesures prises au titre de la LOPSI, qu'il s'agisse des créations d'emplois, des mesures catégorielles ou des revalorisations indiciaires. En effet, l'extension en année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue en 2002 ne représente que 4,7 millions d'euros et les effets du glissement-vieillesse-technicité n'entraîne des mesures d'ajustement de seulement 52 000 euros.

1.- Les créations d'emplois

La première tranche de créations d'emplois au titre de la LOPSI représente, dans le projet de budget pour 2003, une mesure nouvelle de **50,9 millions d'euros**.

Ce sont **1 900 emplois** qui seront créés dès l'année prochaine. Rappelons que la LOPSI a prévu, pour la période 2003-2007, la création de 6 500 emplois dans la police nationale. Ce sont donc près de 30 % des emplois programmés qui seront créés au cours de la première année de la période de programmation.

Ces créations d'emplois se répartissent comme suit :

- **890 emplois de gardiens de la paix** créés dans le but de maintenir la capacité opérationnelle des services dans le cadre de l'ARTT et des enjeux importants liés à la sécurité, ainsi que **10 emplois de contrôleur général** afin de revaloriser les fonctions de directeur départemental de la sécurité publique dans les départements les plus peuplés et les plus sensibles (coût budgétaire : 27,1 millions d'euros) ;

- **770 emplois du cadre administratif** (30 attachés, 40 secrétaires administratifs et 700 adjoints administratifs) ;

- **100 emplois dans la filière de la police technique et scientifique** (10 ingénieurs, 20 techniciens, 70 agents spécialisés) ;

- **89 emplois techniques** (40 agents des services techniques affectés principalement dans les compagnies républicaines de sécurité, 30 ouvriers professionnels, 19 contractuels de haut niveau spécialisés dans le traitement du signal et de l'informatique ou disposant de compétences pour l'externalisation de la filière immobilière et celle de l'habillement) ; en outre, **20 ouvriers cuisiniers** sont créés par transfert d'emplois d'ouvriers d'État du ministère de la Défense en échange d'emplois d'ouvriers professionnels, ces emplois étant entièrement financés sur les crédits de la police ;

- **21 emplois spécialisés**, afin de renforcer la capacité opérationnelle de la police ainsi que l'ossature des services sociaux (5 infirmières, 1 médecin contractuel, 3 assistants de service social, 5 psychologues de soutien opérationnel) et des services de la direction de la formation de la police nationale (4 traducteurs-interprètes, 3 professeurs ou conseillers en formation continue chargés de l'élaboration des plans de formation des services opérationnels).

Le projet de budget pour 2003 insiste donc plus particulièrement sur le renforcement des emplois administratifs, techniques et scientifiques. Les 1 000 créations prévues l'année prochaine représentent près de la moitié de l'engagement pris sur cinq ans au titre de la LOPSI (2 000 emplois).

Votre Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cet effort considérable de nature à renforcer l'ossature administrative de la police, indispensable en elle-même, mais de nature en outre à permettre de reverser dans les services actifs les policiers indûment occupés à des tâches administratives.

Ce double état de fait est bien connu et avait été dénoncé, en son temps, par la Cour des comptes et la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre Commission sous la plume de notre collègue Tony Dreyfus. En effet, En ce domaine, la France se distingue de ses principaux voisins européens, où la part des personnels administratifs au sens large avoisine 30 % des effectifs totaux, alors qu'il n'est que de 10 % dans notre pays. Comme on imagine mal que les besoins d'administration de la police française soient très différents de ceux de ses homologues européennes, la MEC estimait que « *c'est sans doute 10 % des effectifs de la police, voire 20 %, qui sont utilisés à des tâches purement ou principalement administratives, soit 10 à 20 000 policiers actifs* »⁽¹⁾.

Cependant, il convient de reconnaître que, pour nécessaire qu'elle soit, la création d'emplois administratifs n'est pas suffisante pour assurer ce transfert indispensable de policiers actifs sur le terrain.

D'une part, il importe que les concours de recrutement soient effectivement organisés et calibrés de telle sorte que soit pris en compte notamment les effets des recrutements par concours internes, afin d'éviter que la réussite à ces concours n'entraîne la vacance des postes précédemment occupés par les lauréats.

D'autre part, la mise au point d'un véritable statut spécifique de ces personnels est indispensable pour rendre ces professions attractives et éviter le recul observé du nombre de candidats qui se présentent aux concours et à la « fuite » des personnels vers d'autres administrations. Elle est également indispensable parce que certains de ces emplois requièrent une disponibilité proche de celle des policiers actifs qui doit légitimement être pris en compte et compensée. Ce travail statutaire doit également s'accompagner d'une définition précise des tâches pouvant être remplies par ces personnels.

Enfin, il faut reconnaître que le recours à des policiers actifs pour remplir certaines tâches administratives est bien souvent une facilité de gestion, tant pour les chefs de service que pour les personnels concernés. Comme le soulignait le directeur de l'administration de la police nationale devant la MEC en 1999, « *certains personnels actifs ont peut-être tendance à trouver que les métiers administratifs sont plus confortables que la voie publique* ». Ainsi, au-delà des créations d'emplois et des progrès statutaires, la non-affectation de policiers sur des postes administratifs exigera une volonté politique forte.

(1) Mission d'évaluation et de contrôle : « La gestion des effectifs et des moyens de la police nationale » (n° 1781, juillet 1999) (M. Tony Dreyfus, Rapporteur)

Cependant, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le calibrage des créations d'emplois prévues en 2003 résulte d'un recensement préalable dans les services des policiers assurant des tâches administratives et pouvant être aisément redéployés à des tâches policières. Ces précautions sont de nature à garantir l'efficacité d'une mesure attendue depuis longtemps.

Par ailleurs, il convient de préciser, s'agissant de l'ensemble des créations d'emplois prévues, que le ministère de l'Economie et des finances a accepté qu'une partie des recrutements soit réalisée par anticipation, respectivement à compter du 1^{er} septembre 2002 pour 500 emplois de personnel administratif et à compter du 1^{er} décembre concernant 500 emplois de gradés et gardiens.

De plus, pour la première fois s'agissant de la police, les crédits de fonctionnement correspondant aux créations d'emplois (4,9 millions d'euros) sont spécifiquement prévus et intégrés dans l'enveloppe financière consacrée au fonctionnement. La police se rapproche, sur ce point, du mode de budgétisation retenu depuis longtemps par la gendarmerie.

2.- Les mesures relatives aux personnels

Le projet de budget pour 2003 prévoit un certain nombre de mesures relatives aux personnels, dont l'essentiel est présenté comme constituant une première tranche de mise en œuvre de la LOPSI, pour un montant de près de **10 millions d'euros**.

Cette classification pourrait être discutée, surtout lorsque ces mesures ne sont que la poursuite des transformations d'emplois mises en œuvre depuis la réforme des corps actifs de la police en 1995 (notamment en ce qui concerne la déflation du corps des officiers), ou qu'une tranche supplémentaire du processus de refonte de la catégorie C engagée en 2001 ou que l'application de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire (en ce qui concerne la transformation de 14 emplois d'enquêteurs contractuels en 14 emplois de gardiens de la paix).

Rappelons, en effet, que le rapport sur la programmation financière annexé à la LOPSI précisait que les mesures relatives à la situation des personnels qui seront prises durant la période de programmation répondront « *principalement à quatre priorités : améliorer les capacités d'action judiciaires des services grâce à l'extension et à la revalorisation de la qualification d'OPJ ; mieux inciter les personnels à rester en poste dans les zones les moins attractives ; reconnaître la pénibilité des métiers de la sécurité intérieure ; et renforcer l'encadrement supérieur des forces.* »

Les principales mesures prévues en 2003 sont donc les suivantes :

- la déflation du corps des officiers est poursuivie, avec la transformation de 378 emplois du corps de commandement et d'encadrement (157 commandants, 48 capitaines et 173 lieutenants) en 40 emplois de commandants échelon fonctionnel et

de 338 emplois du corps de maîtrise et d'application (180 brigadiers majors, 158 brigadiers)(coût : 22 000 euros) ;

- la création de 62 emplois supplémentaires de chefs d'unité organique (dont 42 à la Préfecture de police de Paris), la mise en œuvre de la police de proximité conduisant à affecter de plus en plus fréquemment des commandants de police à la tête de telles unités ; par ailleurs, leur régime indemnitaire sera revalorisé puisqu'ils bénéficieront, au même titre que les 175 chefs d'unités organiques existants, de l'allocation de service en remplacement de la prime de commandement (coût : 925 000 euros)

- la transformation de 29 emplois de commissaires principaux en 29 emplois de commissaires divisionnaires, afin de maintenir le tableau d'avancement au niveau des années antérieures tout en continuant la résorption des surnombres accordés depuis 1992 pour ce grade (coût : 480 000 euros) ;

- afin d'inciter les policiers à demeurer plus longtemps en activité, 4 échelons exceptionnels de gardiens de la paix seront créés (coût : 3,3 millions d'euros), dans la continuité de ce qui a été fait depuis quatre ans, aboutissant ainsi à l'existence de 7 600 échelons exceptionnels ;

- une mesure de repyramidage d'une part, du corps des ouvriers cuisiniers, (transformation de 50 emplois du groupe V en 35 emplois du groupe VI et 15 emplois du groupe VII, pour un coût de 150 000 euros) et, d'autre part, du corps des agents des services techniques afin de créer 15 emplois supplémentaires dans le grade de débouché d'inspecteur du service intérieur et du matériel (coût de 10 000 euros) ;

- l'accélération du processus de refonte de la catégorie C, initié dans l'ensemble de la Fonction publique, engagé en loi de finances initiale pour 2001, pour répondre à la volonté de ne disposer à terme que de 15% d'agents dans cette catégorie ; une troisième tranche de transformation de 1 000 emplois d'agents administratifs (après 236 en 2001 et 500 emplois en 2002) sera transformés en autant d'emplois d'adjoints administratifs (coût : 1,3 millions d'euros) ; en outre, des surnombres acceptés en gestion seront régularisés par la transformation de 995 autres emplois d'agents administratif en 935 emplois d'adjoints administratifs, 45 emplois de gardiens de la paix et de 15 emplois d'ouvriers cuisiniers (coût : 1,7 millions d'euros).

Votre Rapporteur spécial souhaiterait insister sur une autre mesure prévue pour 2003 et expressément annoncée par la LOPSI, à savoir l'attribution de la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ16) à 2 000 agents supplémentaires (pour un coût de 800 000 euros) et une provision pour sa revalorisation (1,2 million d'euros). Rappelons qu'aujourd'hui, 4 000 agents du corps de maîtrise et d'application perçoivent la prime dite OPJ 16 et que celle-ci s'élève à 400 euros et devrait passer à 600. L'objectif est, à terme, de donner la qualification d'OPJ16 à 8 000 gradés et gardiens.

Cette nouvelle extension de la qualification d'OPJ16 est essentielle. Ce n'est que la loi du 18 novembre 1998 qui a permis d'étendre au corps des gradés et gardiens la qualification d'OPJ, alors qu'auparavant seuls les corps des officiers et des commissaires étaient susceptibles de l'obtenir. Cette extension était indispensable puisque dans, le contexte d'une déflation des deux corps supérieurs, le potentiel judiciaire de la police nationale en aurait été affecté. Une telle évolution aurait été particulièrement préjudiciable dans le cadre de la mise en place de la police de proximité, car celle-ci requiert des pouvoirs judiciaires pour assurer un traitement en temps réel des infractions les plus courantes et des premiers actes d'enquête en cas de flagrance.

Cette qualification est attribuée aux gradés et gardiens sur la base du volontariat, à la condition de compter trois ans d'ancienneté et après avoir réussi aux épreuves d'un examen technique d'aptitude.

3.- La revalorisation indemnitaire

Le projet de budget pour 2003 prévoit également **100,8 millions d'euros** de mesures de revalorisation indemnitaire.

Une première mesure, d'un montant de 46,3 millions d'euros, prévoit **l'attribution de 2 points supplémentaires d'indemnité de sujétions spéciales de police** (ISSP) à l'ensemble des personnels actifs de la police. Il s'agit d'une mesure qui figurait dans le relevé d'accord de novembre 2001. Rappelons que cette ISSP, instituée en 1958, est calculée en référence au traitement indiciaire (22 % pour les gardiens et gradés, 18 % pour les lieutenants de police, 17 % pour les autres officiers, les commissaires, les contrôleurs généraux, les inspecteurs généraux, les directeurs adjoints et sous-directeurs et 10 % pour les directeurs de services actifs).

Les personnels administratifs et de la police technique et scientifique bénéficient, pour leur part, d'**une provision de 7,5 millions d'euros**, destinée notamment à permettre le rattrapage indemnitaire des personnels administratifs sur le régime indemnitaire applicable aux personnels du cadre national des préfetures. En ce qui concerne les personnels de la police scientifique et technique, la revalorisation permettra de compenser l'augmentation de la charge de travail entraînée par la modernisation des missions d'investigation.

La troisième mesure (46,8 millions d'euros) consiste en une augmentation du complément pour sujétions liées aux cycles de travail de l'allocation de maîtrise (servie aux gardiens et gradés) et de la prime de commandement (versée aux officiers). Cette mesure nouvelle concerne la mise en œuvre des **mesures liées à l'aménagement réduction du temps de travail (ARTT)**. Elle est complétée, pour ce qui concerne l'extension en année pleine des mesures ARTT obtenues en 2002 (soit 9,4 millions d'euros), par une mesure d'ajustement de 0,3 million d'euros et par redéploiement du solde de crédits 2002 libres d'emploi (soit 9,1 millions d'euros). Ces derniers, inscrits en loi de finances initiale pour 2002, étaient destinés à financer la mise en place d'une prime de police de proximité destinée aux agents du corps des

gradés et gardiens, prime qui n'a pas vu le jour en raison de la difficulté de parvenir à des règles équitables d'attribution.

Cette mesure donne l'occasion à votre Rapporteur spécial de faire état des conditions dans lesquelles l'ARTT a été appliquée dans la police et qui, si aucune mesure d'accompagnement n'avait été prise, aurait grave porter atteinte à ses capacités opérationnelles.

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État a limité, en son article 1^{er}, la durée annuelle du travail effectif (hors heures supplémentaires) dans les services de l'État à 1 600 heures au maximum, tout en déterminant, en son article 3, les garanties minimales que doit respecter l'organisation du travail dans ces mêmes services. Aucune disposition dérogatoire n'ayant été prévue à son égard, il a été nécessaire d'élaborer un dispositif réglementaire spécifique de nature à permettre que, dans la police nationale, les règles imposées par ce décret soient respectées et ce, rétroactivement à compter du 1er janvier 2002.

Au sein du dispositif réglementaire de l'ARTT dans la police nationale, il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, les règles relatives aux garanties minimales de l'organisation du travail et, d'autre part, les données afférentes au temps de travail proprement dit.

Ainsi que le décret du 25 août 2000 en ouvrait la possibilité, un projet de décret en Conseil d'État a été préparé – non encore publié –, prévoyant que, dans la police, il puisse être dérogé dans une très large mesure au respect des garanties minimales de la durée du travail et de repos applicables aux personnels, faute de quoi cette administration se trouverait dans l'incapacité de remplir sa mission.

En ce qui concerne le temps de travail proprement dit, huit décrets et arrêtés datés du 3 mai 2002 ont d'ores et déjà été publiés. La mise en place effective de l'ARTT nécessite encore cependant la signature d'un arrêté ministériel relatif aux cycles de travail ainsi que de deux instructions relatives à l'organisation du travail des personnels et destinées à se substituer à deux textes de même nature en vigueur depuis 1996.

En marge de ce dispositif réglementaire, interviendra également un arrêté interministériel pris pour l'application des dispositions du décret du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État.

Dès la mise en oeuvre de l'ARTT, les personnels soumis au régime de travail hebdomadaire travailleront selon une durée hebdomadaire fixée au plus près des nécessités réelles du service et d'une utilisation optimale des effectifs, soit à 40h30, soit à 39h, soit à 38h. Afin de ramener la durée annuelle de travail effectif de ces mêmes personnels aux 1 600 heures réglementaires, le nombre de jours ARTT qui leur seront attribués annuellement sera, respectivement, de 30, 23 ou 18 (à l'exception des fonctionnaires et agents investis de responsabilités particulières, qui, pour leur part, bénéficieront uniformément de 20 jours ARTT indépendamment de la durée hebdomadaire de travail en vigueur dans leur service d'affectation. Il convient

d'observer que le nombre de 30, 23, 20 ou encore 18 jours ARTT qui leur sera accordé annuellement englobe les 10 jours de repos compensateurs dits « d'hiver » dont ils bénéficiaient déjà – avant l'entrée en vigueur du décret du 25 août 2000 – en contrepartie d'une durée réglementaire hebdomadaire de travail établie à 40h30, alors même que la durée hebdomadaire légale du travail était, quant à elle, fixée à 39h.

S'agissant des personnels soumis à un régime cyclique de travail, ceux-ci ne subiront aucune modification des cycles auxquels ils sont astreints. Bien que la durée annuelle de travail qu'ils accomplissent soit d'ores et déjà inférieure à 1 600 heures, il est apparu légitime de leur accorder, annuellement, l'équivalent horaire de 12 jours ARTT, fixé, pour chacun d'entre ces jours, à 8h21 (durée de la vacation moyenne du cycle).

En vue de préserver le potentiel opérationnel de la police, le dispositif réglementaire de l'ARTT a, en outre, prévu deux mesures de nature à limiter le nombre de jours d'absence du service des personnels.

En premier lieu, et s'agissant des seuls fonctionnaires actifs des services de la police, ceux-ci, au titre de 2002, se verront appliquer le principe de l'indemnisation de 3 jours ARTT en année pleine, moyennant quoi ces trois jours seront travaillés. Pour 2003, et à l'exception des fonctionnaires investis de responsabilités particulières – pour lesquels continuera de s'appliquer la règle de l'indemnisation de 3 jours -, il est envisagé de porter jusqu'à 8 (6 jours imposés et 2 jours optionnels) le nombre de jours ARTT rachetés. Le rachat se fera sur la base du taux journalier appliqué par la gendarmerie, soit 85 euros par jour (au lieu de 71 précédemment).

En second lieu, et cette disposition –novatrice dans la police– est applicable à l'ensemble des personnels, les astreintes seront, en priorité, indemnisés, là où, auparavant, elles ne pouvaient faire l'objet que d'une compensation en temps à récupérer.

L'impact budgétaire des modalités de mise en œuvre de l'ARTT a été pris en compte dès la loi de finances pour 2002, qui prévoyait une enveloppe de 31,6 millions d'euros à ce titre pour :

- le rachat de 3 jours ARTT aux fonctionnaires du corps des gardiens et gradés et du corps des officiers au taux journalier de 71,14 euros, avec application au 1^{er} mars 2002 (14,9 millions d'euros) ;
- la revalorisation des régimes indemnitaires des commissaires (1,3 million d'euros) et des officiers (2,3 millions d'euros) ;
- la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) de 24,7 euros à 30,03 euros (3 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 3,1 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2001) ;

- la mise en œuvre d'un dispositif d'astreinte dont seront aussi bénéficiaires les personnels administratifs techniques et scientifiques (9,9 millions d'euros).

Il faut ajouter à ces mesures indemnitaires pour 2002 la création de 1 700 emplois de gardiens et gradés et de 300 emplois administratifs pour compenser en partie la perte de capacité opérationnelle de la police, pour un coût de 47,5 millions d'euros.

Ces mesures n'étaient pas suffisantes et la première loi de finances rectificative pour 2002 a prévu un complément de 30 millions d'euros.

Pour 2003, l'effort est poursuivi et permettra de compenser entièrement la perte de capacité opérationnelle consécutive à la mise en place de l'ARTT :

- par la consolidation des crédits obtenus en loi de finances rectificative pour 2001 pour le financement d'une partie de l'augmentation de l'IJAT (3,1 millions d'euros) ;
- par la consolidation des crédits obtenus en loi de finances pour 2002 puisque certaines mesures ont été mises en place en cours d'année (9,4 millions d'euros) ;
- par la poursuite du rachat de jours ARTT selon les modalités exposées ci-dessus (46,8 millions d'euros).

Le coût global de la mise en œuvre de l'ARTT dans la police peut donc être estimé, compte tenu des différentes mesures obtenues en lois de finances, à 171,5 millions d'euros pour 2002 et 2003.

B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits consacrés au fonctionnement des services de la police s'élèveront à 712,8 millions d'euros, au lieu de 659,5 en 2002 (ce qui représente une croissance de 8,1 % et de 53,3 millions d'euros).

La première tranche de la LOPSI représente, à elle seule, une mesure nouvelle de 45,8 millions d'euros, dont 42,5 au titre de l'augmentation des moyens de fonctionnement et 1,5 au titre de l'action sociale en faveur des personnels.

Ces crédits sont inscrits dans quatre chapitres :

- le chapitre 34-41 (*Moyens de fonctionnement de la police*) est doté de 657,8 millions d'euros au lieu de 606,7 en 2002 (soit + 7,9 %) ;
- le chapitre 34-82 (*Dépenses d'informatique et de télématique*) est doté de 41,3 millions d'euros au lieu de 36,3 en 2002 (soit + 13,7 %) ;

- le chapitre 36-51 (*Participation de l'État aux dépenses de la Préfecture de police de Paris*, au titre de la Préfecture de police, de l'infirmierie psychiatrique et de la police scientifique) est doté de 10,3 millions d'euros, au lieu de 10,2 en 2002 (soit + 0,8 %) ;
- le chapitre 37-50 (*Instituts d'études et autres organismes*) est doté de 6,5 millions d'euros, qui se répartissent entre l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (la subvention est maintenue à 1,6 million d'euros) et l'École nationale supérieure de police (la subvention passe de 1,65 à 1,82 million d'euros).

On peut assimiler aux crédits de fonctionnement certains crédits inscrits en dépenses capital et concernant :

- le renouvellement du parc de véhicules lourds de maintien de l'ordre (inscrit au chapitre 57-50 au titre de l'équipement matériel de la police), doté de 17,9 millions d'euros d'autorisations de programme (+ 80,7 %) et de 14,9 millions d'euros de crédits de paiement (+ 50,5 %) ;
- le déploiement du réseau ACROPOL et les autres dépenses en matière d'informatique, de télématique et de transmissions (inscrit au chapitre 57-60), dotés de 114,2 millions d'euros d'autorisations de programme (+ 30,1 %) et de 71,8 millions d'euros de crédits de paiement (+ 8,5 %) ;
- la participation du ministère au financement d'ACROPOL dans les lieux souterrains (inscrite au chapitre 67-50), dotés de 10 millions d'euros d'autorisations de programme et de 4 millions d'euros de crédits de paiement.

1.- Les moyens de fonctionnement du chapitre 34-41

Les crédits inscrits à ce chapitre s'élèveront à 654,7 millions d'euros, soit 48,1 millions d'euros de plus qu'en 2002.

Ce mouvement résulte d'abord d'un certain nombre de transferts internes au sein des crédits de la police pour les deux premiers et vers les crédits de l'administration centrale pour les deux derniers

- 170 000 euros sont transférés de l'article 22 (Écoles et formation) vers l'article du chapitre 37-50 consacré à l'École nationale supérieure de police, au titre de la consolidation d'abondements effectués en gestion en 2000 et 2001 ;

- 950 000 euros sont inscrits à l'article 70 (SGAP : dépenses effectuées pour le compte des services de police) en provenance de l'article du chapitre 36-51 consacré à la Préfecture de police de Paris, au titre du redéploiement des crédits relatifs au paiement de charges d'entretien de locaux de la police nationale ;

- 965 000 euros sont transférés de l'article 91 (Services logistiques) vers le chapitre 31-98 au titre du redéploiement au profit des frais d'interprétariat liés aux procédures de reconduite à la frontière (310 000 euros) et vers le chapitre 34-01 (Moyens de fonctionnement de l'administration et des services communs) au titre du paiement de l'extension des locaux loués pour le compte de l'administration de la police (275 000 euros) et du financement de publications pour le compte de la direction de l'administration de la police nationale (655 000 euros) ;

- près de 320 000 euros sont transférés de l'article 92 (Enquêtes et surveillance) vers le chapitre 31-02 au titre de la consolidation des crédits liés à la création de l'indemnité de sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels ;

Cependant, l'évolution des dotations du chapitre 34-41 résulte avant tout de deux mesures nouvelles. Outre celle relative à la revalorisation de l'IJAT versée aux CRS dans le cadre de la mise en œuvre de l'ARTT (*cf.* ci-dessus), une mesure nouvelle de 42,5 millions d'euros au titre de la LOPSI.

Ces derniers seront notamment destinés à poursuivre le programme d'acquisition de gilets pare-balles (le parc actuel de 70 000 sera plus que doublé par l'acquisition de 77 000 gilets supplémentaires, dont 7 000 à port apparent ; coût : 7,3 millions d'euros), à engager la première tranche de renouvellement de l'armement individuel (7,1 millions d'euros), à acquérir des matériels permettant aux policiers de se dégager en cas de danger – tels les flash balls – (1,9 million d'euros), à renforcer les structures de la police judiciaire et de la police scientifique et technique (5,4 millions d'euros) ainsi qu'à améliorer la disponibilité des véhicules et à l'acquisition de films de protection des vitrages des véhicules sérigraphiés (6,5 millions d'euros). Comme on l'a vu, ces crédits nouveaux serviront également au financement de base des personnels recrutés sur les nouveaux emplois budgétaires (4,9 millions d'euros).

Les crédits inscrits au chapitre 34-41 sont donc notamment destinés au **parc automobile** léger de la police.

Au 1^{er} janvier 2002, le parc automobile se compose de près de 30 000 véhicules, répartis entre, d'une part, les deux roues (6 247), les véhicules légers et breaks (14 452), les utilitaires (3 574) et d'autre part, les véhicules lourds de maintien de l'ordre (1 810).

Pour la première fois depuis 1994, l'âge moyen du parc automobile global a diminué en 2001. En effet, la création de nouveaux services de police dans le cadre du déploiement de la police de proximité à partir de 2000 a entraîné la baisse de l'âge moyen des véhicules légers, permettant ainsi d'inverser une tendance au vieillissement qui n'avait cessé de s'aggraver depuis 7 ans. Ce vieillissement du parc induisait une augmentation du coût d'entretien et de réparation ainsi que du taux d'indisponibilité des véhicules.

Cependant, il convient de rappeler que le critère prépondérant de réforme est le kilométrage, sauf pour les véhicules lourds de maintien de l'ordre (entre

100 000 et jusqu'à 130 000 km pour les véhicules à essence et 130 000 à 160 000 km pour les véhicules diesel). Les besoins de renouvellement ne peuvent donc être appréciés à partir de la seule évolution de l'âge moyen.

En 2002, 7 345 véhicules remplissent les critères de réforme, soit 24,7% du parc automobile total.

Les moyens supplémentaires apportés par la LOPSI devraient permettre de faire face aux besoins prévisionnels de renouvellement au cours des prochaines années, ce qui était loin d'être le cas auparavant comme l'indique le tableau ci-dessous.

PRÉVISIONS DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT DU PARC AUTOMOBILE

(en millions d'euros)

	Besoins estimés			Ressources			Reliquat année en cours	Taux de réalisation (en %)
	Année en cours	Reliquats années antérieures	Total	PEC (1)	Autres (2)	Dépenses		
Programmes réalisés								
1997	58,36	18,15	76,51	13,72	34,93	48,65	27,86	63,6
1998	44,69	27,86	75,55	5,34	30,13	35,47	37,08	48,9
1999	53,87	37,08	90,95	15,24	35,06	50,31	40,64	55,3
2000	56,10	40,64	96,74	17,38	19,36	36,74	60	38
2001	44,84	60	104,84	55,03	4,57	59,61	45,23	56,9
Programmes en cours								
2002	53,64	45,23	98,87	35,89	4,57	40,46	58,41	40,9
Prévisions								
2003	54,38	58,41	112,79	109,74	3,05	112,79	0	100
2004	44,04	0	44,04	40,99	3,05	44,04	0	100
2005	47,36	0	47,36	44,31	3,05	47,36	0	100
2006	52,31	0	52,31	49,26	3,05	52,31	0	100
2007	62,40	0	62,4	59,35	3,05	62,4	0	100
2008	74,22	0	74,22	71,17	3,05	74,22	0	100

(1) Programme d'emploi des crédits inscrits en loi de finances initiale.

(2) Loi de finances rectificative, produits de cessions, abondements de fin de gestion, etc.

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

Par ailleurs, les achats et la rénovation du parc de véhicules lourds de la police sont financés sur des crédits inscrits en dépenses en capital au chapitre 57-50 (Équipement matériel). En 2003, les autorisations de programme à ce titre augmenteront de 80,7 % pour s'établir à 17,9 millions d'euros (soit 8 millions d'euros supplémentaires) et les crédits de paiement de 50,5 % pour atteindre 14,9 millions d'euros (soit 5 millions d'euros supplémentaires). Cette forte augmentation des moyens contribuera à accélérer le rythme de renouvellement du parc, alors qu'au cours des dernières années la moitié des besoins étaient à peine couverts.

2.- Les dépenses d'informatique, de télématique et de transmissions

Depuis la loi de finances pour 2001, les crédits consacrés à l'informatique, la télématique ou les transmissions sont répartis sur deux chapitres, l'un de fonctionnement (chapitre 34-82), l'autre d'investissement (chapitre 57-60). Le chapitre a vocation à accueillir les crédits destinés aux évolutions fonctionnelles des applications existantes, les nouvelles applications dont le déploiement est

pluriannuel ayant vocation à être financées sur le titre V. Malgré des transferts entre les deux titres, les deux chapitres concernés sont tous les deux en forte augmentation en 2003 :

- les crédits inscrits sur le chapitre 34-82 augmentent de près de 5 millions d'euros (soit + 13,7%) pour atteindre 41,3 millions d'euros, répartis entre l'informatique (22,8 millions d'euros, en augmentation de 7,3 %), les transmissions (13,4 millions d'euros, en progression de 32,1 %), les autocommutateurs (4,7 millions d'euros) et les dépenses liées aux accords de Schengen (0,5 million d'euros, soit + 62 %) ;

- les crédits inscrits au chapitre 57-60 augmentent de 26,4 millions d'euros en autorisations de programme pour atteindre 114,2 millions d'euros, et de 5,6 millions d'euros en crédits de paiement pour atteindre 71,8 millions d'euros ; l'essentiel de ces crédits sont consacrés au déploiement du programme ACROPOL (70 % pour les autorisations de programme et 86 % pour les crédits de paiement).

Les principaux **programmes informatiques** en cours sont l'*architecture CHEOPS*, qui permet l'intercommunication des différents systèmes de transmissions utilisés par la police, le *système de traitement des infractions constatées* (STIC) complétée d'une partie locale, l'*application de recueil de la documentation opérationnelle et d'information statistique sur les enquêtes* (ARDOISE), le *fichier automatisé des empreintes digitales* (FAED), SINDBAD de la direction de la police aux frontières pour lutter contre les faux documents, les applications résultant des engagements européens de la France (Schengen, EURODAC, EUROPOL), etc.

Votre Rapporteur spécial entend insister sur l'importance du projet de *fichier national des empreintes génétiques* (FNAEG). Institué par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles, ce fichier doit centraliser les empreintes génétiques des personnes condamnées pour un certain nombre d'infractions sexuelles. D'abord limitée aux infractions sexuelles, la liste des infractions concernées a été étendue, par la loi du 15 novembre 2001, relative à la sécurité quotidienne aux crimes d'atteintes volontaires à la vie de la personne, de torture et actes de barbarie et de violences volontaires, aux crimes de vol, d'extorsion et de destructions, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes et les crimes constituant des actes de terrorisme.

Cette extension est heureuse, mais le refus manifesté par le précédent Gouvernement d'inclure dans le fichier les empreintes de suspects est de nature à limiter la portée et l'efficacité d'un tel fichier. Cette restriction est d'autant plus incompréhensible que le code de procédure pénale permet depuis bien longtemps d'inclure dans le fichier automatisé des empreintes digitales les empreintes de suspects non condamnés définitivement. De plus, il convient de garder à l'esprit que l'utilisation des empreintes génétiques n'est pas destinée seulement à confondre les coupables, mais est également un moyen efficace pour disculper les innocents.

Enfin, il convient de regretter que, quatre ans après l'adoption de la loi de 1998, le fichier national ne soit encore pleinement opérationnel, même si des

rapprochements d'empreintes génétiques sont d'ores et déjà possibles. Rappelons que le décret d'application de la loi de 1998 n'est paru que le... 18 mai 2000.

En ce qui concerne les transmissions, le projet de budget pour 2003 prévoit des crédits supplémentaires pour poursuivre le déploiement du **programme ACROPOL**. Alors qu'elles n'avaient pas augmenté entre 2001 et 2002, les autorisations de programme progresseront de près d'un tiers en 2003, passant de 61 à 80,2 millions d'euros. Pour leur part, les crédits de paiement n'augmenteront que légèrement (+1,6 %) pour atteindre 62 millions d'euros.

De 1993 à 2002, ce sont près de 440 millions d'euros d'autorisations de programme qui ont été ouverts et 392 millions d'euros de crédits de paiement.

A l'heure actuelle, l'état d'avancement du programme est le suivant :

- 12 réseaux de base sont aujourd'hui ouverts, en totalité (Isère, Loire, Rhône, Aisne, Oise, Somme, Hauts de Seine, Seine- Saint-Denis, Val-de-Marne et Paris) ou en partie (les deux départements de Corse concernant Ajaccio et Bastia, le déploiement devant être terminée sur l'ensemble de l'île avant la fin de l'année) ;

- 21 départements, dont l'ingénierie a été lancée en 2000 ou 2001, sont toujours en cours de déploiement (ingénierie lancée en 2000 : Essonne, Eure et Loir, Nord, Pas-de-Calais, Seine et Marne, Yvelines, Val d'Oise, Yonne ; ingénierie lancée en 2001 : Ain, Alpes-Maritimes, Bouches du Rhône, Côte-d'Or, Drôme, Eure, Gironde, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Var, Vaucluse) ;

- 13 départements ont vu débiter leur ingénierie en 2002 (Ardèche, Calvados, Doubs, Gard, Haute-Garonne, Hérault, Jura, Loire-Atlantique, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Savoie, Haute-Savoie, Territoire de Belfort) ;

- l'ingénierie devrait débiter, par anticipation d'ici la fin de l'année, pour 6 départements initialement programmés pour 2003 (Ariège, Aude, Loiret, Meurthe et Moselle, Moselle, Hautes-Pyrénées).

L'année 2003 sera la première année à partir de laquelle le déploiement d'ACROPOL doit se généraliser au rythme de 14 départements par an. Compte tenu de celui-ci, l'intégralité du territoire devrait être couverte à la fin de 2008.

Ce nouveau rythme de déploiement constitue un changement majeur, dans la mesure où, depuis 1993, il n'était en moyenne que d'un seul département par an (le délai moyen de construction d'un site, depuis les études d'ingénierie à sa mise en service finale, étant de 24 à 36 mois). Le déploiement a généré une charge de travail très importante pour l'ensemble des services concernés, qui ont été confrontés à une insuffisance de ressources humaines. Aussi a-t-il été décidé, en septembre 2001, de recourir, dans le cadre de la procédure de maîtrise d'ouvrage public à un mandataire (en l'occurrence, la SCET du groupe de la Caisse des dépôts), pour réaliser

l'ensemble des travaux de génie civil nécessaires à la construction des sites. D'ores et déjà, deux conventions de mandat ont été signées (Côte d'Or et Eure et Loir) et il est prévu qu'une douzaine de conventions de mandat soient signées d'ici à la fin de l'année 2002.

Le remplacement progressif des réseaux radio conventionnels par le réseau ACROPOL motive des réactions contrastées de la part des services utilisateurs. Si les réactions sont très positives en province, des avis plus partagés sont apparus en région parisienne; concernant notamment l'existence de certains trous de couverture (un plan d'actions a donc été lancé à la mi 2002 avec, pour objectif avant la fin de l'année, de densifier la couverture grâce à l'installation de relais supplémentaires) et l'existence de coupures de communications aux changements de relais (pour pallier cette difficulté, une amélioration du logiciel du terminal a été commandée au constructeur, dès l'automne 2001 pour une mise à niveau des terminaux prévue à l'automne de 2002, qui devrait permettre de ramener le délai de changement de relais du terminal à 3 secondes dans la plupart des cas et à une douzaine de secondes dans les cas les plus difficiles).

Cependant, il est clair que les difficultés rencontrées ne peuvent remettre en cause les apports fonctionnels et opérationnels du réseau ACROPOL : gamme multiple de services de communications (appels individuels, conférences, transmissions de données...), chiffrage des communications, couverture radio très supérieure aux réseaux analogiques, unification des réseaux de la police permettant un échange plus rapide et une meilleure coordination entre services, contrairement aux réseaux analogiques fonctionnant sur trois bandes de fréquences différentes.

Par ailleurs, la décision de couverture dans les lieux « souterrains » a été prise en 2002. L'objectif initial du réseau ACROPOL étant d'offrir une couverture « de surface », à l'instar des réseaux analogiques, la couverture intérieure des bâtiments (tunnels, lieux de transports, centres commerciaux) n'était pas initialement prévue. Pourtant, la couverture de certains de ces lieux, parfois marqués par une forte criminalité, par des réseaux mobiles GSM ainsi que l'évolution des besoins opérationnels, ont rendu indispensable une telle extension de la couverture par ACROPOL. Le projet de budget pour 2003 prévoit une dotation de 10 millions d'euros en autorisations de programme et de 4 millions d'euros en crédits de paiement pour participer par des subventions de l'État à la couverture des emprises RATP et SNCF en Ile-de-France.

C.- L'EQUIPEMENT IMMOBILIER

Le parc immobilier affecté à la police représente une superficie hors œuvre nette de plus de 3 750 000 m². De 1997 à 2001, ce parc s'est accru de 95 500 m² de constructions neuves et de 170 000 m² d'acquisitions auprès du ministère de la Défense.

La gestion immobilière au sein du ministère de l'Intérieur a connu une évolution importante au cours des dernières années. Les réflexions engagées par la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières depuis le début de 2000, dans le cadre de l'instruction ministérielle du 18 février 2000, se sont traduites en 2001 dans un schéma directeur immobilier qui donnait une vision d'ensemble des orientations majeures de la politique immobilière du ministère.

Trois actions essentielles ont été conduites : l'analyse prospective des besoins immobiliers des utilisateurs (déjà réalisée fin 2000 et début 2001 pour les préfetures et la direction de la sécurité publique, a été étendue à l'administration centrale et à la direction de la formation de la police nationale, elle est poursuivie en 2002), le recensement quantitatif et qualitatif du patrimoine (la totalité de celui-ci devrait être recensée à la fin de 2003), la définition du référentiel métiers de la filière immobilière. Au-delà de ces trois priorités, de nombreuses autres actions ont été réalisées ou engagées dans les domaines juridiques, de l'exploitation-maintenance, de la mise en service des projets livrés, de la formation des personnels de la filière immobilière, ou de la production de normes, de cahiers des charges ou de référentiels.

Malgré un doublement des crédits d'investissement pour l'immobilier depuis 1997, qui a permis de lancer un programme majeur – celui des grands projets immobiliers (8 hôtels de police) – et de maintenir le niveau des opérations « ordinaires » à un niveau acceptable, il n'a pas été possible de satisfaire l'ensemble des besoins exprimés par les services de police.

Le rythme des mises en chantier et des livraisons de bâtiments qui atteint 40 000 m² par an demeure insuffisant. L'objectif est de le porter à 100 000 m² entre 2003 et 2007 en achevant ou mettant en œuvre cinq grands programmes prioritaires, qui concernent les grands projets immobiliers, l'immobilier de la Préfecture de police de Paris, l'augmentation des capacités de formation, les implantations de CRS en Ile-de-France et les pôles logistiques de la police nationale.

Une enveloppe totale de 1 215 millions d'euros d'autorisations de programme leur sera consacrée en cinq ans, dont 682 millions d'euros apportés par la LOPSI (les engagements de la LOPSI portant sur des crédits de paiement budgétés à hauteur de 375 millions d'euros sur cette période).

La poursuite du programme des grands projets immobiliers (GPI) lancé en 1999 concerne six grands projets pour un montant que la LOPSI permettra de porter à 200 millions d'euros. Après l'hôtel de police de Strasbourg – réalisé sous maîtrise d'ouvrage privée et livré en mars 2002 – suivront, en 2003, Bobigny, Bordeaux et Montpellier puis, en 2005, Lille, Lyon et Nantes.

Un plan pour l'immobilier de la Préfecture de police de Paris, qui comporte 180 implantations représentant une superficie totale d'environ 188 000 m² sera mis

en œuvre. Il concernera la rénovation, la construction et la « désimbrication », afin de sortir les commissariats des immeubles municipaux, reloger les laboratoires spécialisés et les garages et, enfin, rénover les hôtels de police construits dans les années 1970. Un schéma stratégique, en cours d'élaboration, permettra de rationaliser les emprises actuelles et de dégager des priorités.

Cette enveloppe budgétaire permettra d'augmenter la capacité des écoles de formation et de les rénover. En effet, avec une capacité de formation limitée à 8 000 gardiens de la paix et ADS et 700 officiers, les écoles de formation sont, à l'heure actuelle, saturées et ne sont pas en mesure d'accueillir des élèves supplémentaires dans des conditions décentes. L'objectif est de porter leur capacité à 8 800 gardiens et ADS (soit une augmentation de 10 %) et à 800 officiers (soit + 14 %) et d'engager une vaste action de rénovation. Sont ainsi prévues : l'extension des écoles de Nîmes-Courbessac (+ 600 – livraison fin 2003), de Draveil (+ 120 – livraison fin 2005), Périgueux (+ 50 – livraison fin 2003), Fos-sur-Mer (+ 50 – mi 2003) ; la construction de la nouvelle école nationale de police de Paris (ENPP) à Bry-sur-Marne et Noisy-le-Grand, qui aura une capacité de 750 élèves (livraison échelonnée entre 2005 et 2007) ; l'extension-réhabilitation de l'école de formation des officiers de Cannes-Écluses, dont la capacité passera par étapes de 600 à 800 élèves en 2006 ; la réhabilitation complète du Centre national d'études et de formation de Gif-sur-Yvette (livraison par tranches à partir de 2006) et la construction d'un nouvel Institut national de formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale à Lognes (livraison fin 2007).

Les conditions d'hébergement des CRS servant en région Ile-de-France seront améliorées, afin de combler le déficit actuel, situation d'autant plus défavorable dans le contexte de la fidélisation des forces mobiles. Le programme comprend l'achèvement de 2 cantonnements complémentaires à Vélizy, le relogement de la CRS 2 actuellement installée à Vaucresson et la réalisation de 2 cantonnements de passage et de 3 casernements supplémentaires, selon des implantations à définir dans le cadre du schéma directeur demandé au service central des CRS.

Enfin, la police sera dotée d'une base logistique plus performante. En effet, elle ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'installations convenables pour son centre technique automobile et son centre de recherche logistique. La LOPSI permettra de construire à Limoges une installation moderne pour le futur Atelier central automobile (son délai de livraison dépendra de la maîtrise d'ouvrage retenue, mi 2005 en cas de maîtrise d'ouvrage privée, 2007 en cas de maîtrise d'ouvrage publique). Le nouveau Centre de recherche et d'études de la logistique, au Chesnay, sera, quant à lui, livré en début d'année 2005.

Dans le cadre de ce programme d'investissement immobilier, le projet de budget pour 2003 prévoit une dotation en autorisations de programme en très forte croissance (+ 56,2 %), puisque celles-ci passeront de 106,7 à 166,7 millions d'euros. Les crédits de paiement sont doublés, passant de 63,3 à 129,3 millions d'euros.

II.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2001 ET 2002

A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2001

1.- L'évolution des crédits disponibles

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2001, à l'agrégat « Police nationale », s'élevaient à 4 877 millions d'euros en 2001. L'ensemble des modifications législatives et réglementaires ont porté l'ensemble des crédits disponibles à 5 451,7 millions d'euros, soit une augmentation de 12,2 %.

Le tableau ci-dessous présente les facteurs d'évolution des crédits disponibles.

MODIFICATIONS APORTEES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2001'

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III : Moyens des services – personnel	4 032,1	0	0	272,2	0	0	4 304,3
– fonctionnement	662,1	83,8	11	2,9	0	68,6	822,6
Total dépenses ordinaires	4 694,1	83,8	11	275,1	0	68,6	5 126,8
Titre V : Investissements exécutés par l'État	175,2	130	1,3	10,6	- 11,9	28,2	305,2
Titre VI : Subventions d'investissement accordés par l'Etat	7,6	12,1	0	- 0,8	0	0	19,7
Total dépenses en capital (CP)	182,9	142,1	1,3	9,8	- 11,9	28,2	324,9
Total général	4 877	219,5	12,3	284,9	- 11,9	96,8	5 451,7

Source : Ministère de l'Intérieur

Les principaux mouvements observés concernent les transferts et virements (284,9 millions d'euros) et les reports (219,5 millions d'euros).

Le principal transfert résulte de la répartition en provenance du budget de l'Emploi pour financer environ 80 % des rémunérations des adjoints de sécurité (213,4 millions d'euros).

En 2001, les reports de crédits ont été particulièrement importants, puisqu'ils se sont élevés à 219,5 millions d'euros, au lieu de 112,1 en 2000. ce montant élevé s'explique par l'importance des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2000 (30,5 millions d'euros s'agissant des moyens de fonctionnement et 26,5 millions d'euros de crédits de paiement en ce qui concerne les dépenses d'équipement).

Les rattachements de fonds de concours sont traditionnellement limités en ce qui concerne le budget de la police. En 2001, ils se sont élevés à 12,3 millions d'euros. Les rattachements les plus importants résultent du remboursement des

prestations de service d'ordre et de relations publiques (hors Préfecture de police de Paris) – pour 4,9 millions d'euros –, des participations contractuelles au financement de divers travaux d'équipement – pour près de 4 millions d'euros – et du remboursement des prestations de service d'ordre et de relations publiques exécutées par la Préfecture de police de Paris – pour 1,1 million d'euros.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2001 a abondé les crédits du budget de la police. 68,6 millions d'euros sont destinés à renforcer les moyens de la police, notamment pour la lutte contre le terrorisme. Ainsi, 15,2 millions d'euros ont été accordés au titre de l'équipement en gilets pare-balles et 10,8 pour le renforcement du plan Vigipirate. De même, 34,6 millions d'euros d'autorisations de programme et 27,4 de crédits de paiement ont été accordés au titre des grands projets immobiliers. Naturellement, ces crédits supplémentaires n'ont pu être consommés en 2001 et ont donc fait l'objet d'un report sur 2002.

2.- La consommation des crédits

Les dépenses enregistrées sur l'agrégat « Police nationale » se sont élevées à 5 114,2 millions d'euros en 2001. Elles ont donc progressé de 4,7 % par rapport à 2000 (soit + 228,6 millions d'euros). Plus de la moitié de cette progression concerne les dépenses de personnel (elles ont augmenté de 120,4 millions d'euros, soit + 2,9 %). Elle s'explique également par la croissance des dépenses concernant les autres dépenses de fonctionnement (+ 47,1 millions d'euros, soit + 7,7 %) et par celle des dépenses d'équipement (+ 64,4 millions d'euros, soit + 55 %).

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2000 ET 2001

(en millions d'euros)

	2000				2001			
	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								
<i>Personnel</i>	3 777,1	4 172	4 142	99,3	4 032,1	4 304,3	4 262,4	99
<i>Fonctionnement</i>	619,5	698,1	614,1	88	662,1	822,5	661,2	80,4
Total dépenses ordinaires	4 396,6	4 870,1	4 756	97,7	4 694,1	5 126,8	4 923,6	96
Titre V : Investissements de l'État	168,1	240	117	48,8	175,2	305,2	181,4	58,7
Titre VI : Subventions d'équipement	7,6	25,4	12,5	48,8	7,6	19,7	9,3	47,1
Total dépenses en capital	175,7	265,3	129,6	48,8	182,9	324,9	190,7	58,7
Total	4 572,3	5 135,4	4 885,6	95,1	4 877	5 451,7	5 114,2	93,8

Source : ministère de l'Éducation nationale

S'agissant d'un budget composé pour l'essentiel de dépenses de personnel (83 % en 2001), le caractère élevé du taux de consommation global (93,8 %) n'est pas étonnante. Cependant, on note une certaine dégradation par rapport à l'année précédente (95,1 % en 2000), qui résulte de l'importance des crédits inscrits en loi de finances rectificative. En l'absence de ceux-ci, le taux de consommation des crédits de fonctionnement du titre III aurait atteint 87,8 % au lieu de 80,4 %.

Même si on note une amélioration par rapport à l'année précédente (58,7 % au lieu de 48,8 %), le taux de consommation des crédits des titres V et VI reste

toujours très faible et sans commune mesure avec les taux observés au cours des années antérieures (81,6 % en 1995, 70 % en 1997 et 1998, 80,6 % en 1999).

B.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2002

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002, à l'agrégat « Police nationale », s'élevaient à 5 149,4 millions d'euros en 2002. L'ensemble des modifications législatives et réglementaires, à la date du 17 octobre, a porté l'ensemble des crédits disponibles à 5 660 millions d'euros, soit une augmentation de 9,9 %.

Le tableau ci-dessous présente les modifications intervenues en cours de gestion, qui ne présentent pas de particularités par rapport à celles observées l'année dernière.

Il convient de rappeler que la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a prévu 40,1 millions d'euros de crédits supplémentaires, au titre de l'ajustement aux besoins suite aux décisions prises à la suite de la mise en œuvre de l'ARTT dans la police.

MODIFICATIONS APPORTEES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2002 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III :							
Moyens des services							
– personnel	4 336,8	0	0	158,7	0	40,1	4 535,7
– fonctionnement	659,5	162,4	7,6	6,5	0	0	836
Total dépenses ordinaires	4 996,3	162,4	7,6	165,2	0	40,1	5 371,7
Titre V :							
Investissements exécutés par l'État	139,3	123,8	4,4	- 3,4	0	0	264,2
Titre VI :							
Subventions d'investissement accordés par l'Etat	13,7	10,4	0	0	0	0	24,1
Total dépenses en capital (CP)	153,1	134,2	4,4	- 3,4	0	0	288,3
Total général	5 149,4	296,6	12	161,8	0	40,1	5 660

Au 17 octobre 2002

Source : Ministère de l'Intérieur

CHAPITRE III

LE BUDGET DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les crédits de la gendarmerie nationale, rassemblés dans le quatrième agrégat du budget du ministère de la Défense, s'élèveront à 4 256,4 millions d'euros en 2003, en progression de 8,4%.

Ils se répartissent ainsi :

- 3 067,9 millions d'euros au titre des crédits de rémunérations et de charges sociales (soit 72,1 % du total), en progression de 4,9 % (soit + 144 millions d'euros) ;
- 766,3 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement (soit 18 % du total), en augmentation de 13,7 % (soit + 92,1 millions d'euros) ;
- 422,2 millions d'euros au titre des crédits de paiement des dépenses en capital (9,9 % du total), en progression de 28,5 % (soit + 93,5 millions d'euros) ; les autorisations de programme augmenteront de 187,6 millions d'euros (soit + 55,2 %) pour atteindre 527,3 millions d'euros en 2003.

Conformément à la LOPSI, le projet de budget 2003 présente deux priorités. Il s'agit, d'une part, d'adapter les effectifs de la gendarmerie à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure, en particulier dans le domaine de la protection de la population et du territoire. D'autre part, la gestion des infrastructures et, en particulier, du parc de logement de la gendarmerie sera améliorée. D'importants crédits sont destinés à la reconstruction et à la réhabilitation de logements, qui s'accompagneront d'une gestion renouvelée.

I.- LES CRÉDITS DE PERSONNEL

Les crédits de rémunération et de charges sociales – 3 067,9 millions d'euros – augmenteront de près de 4,9 % en 2003. Cette augmentation est plus forte pour les crédits de rémunération, d'un montant de 2 819,6 millions d'euros (+ 5,2 %), que pour les crédits afférents aux charges sociales (+ 2,4 %). Les crédits de rémunération destinés aux volontaires se distinguent par une augmentation de 11 %, ainsi que les rémunérations relatives à la nouvelle bonification indiciaire (article 94 du chapitre 31-31) qui sont en augmentation de près de 33,7 %.

A.- LES CREATIONS D'EMPLOIS ET LA REPARTITION DES EFFECTIFS

Le budget 2003 prévoit la création de 1 200 emplois, soit 17 % des emplois programmés par la LOPSI pour la période 2003- 2007, pour un montant de 52,8 millions d'euros. Ces créations d'emplois se répartissent de la manière suivante :

- 60 emplois d'officier, dont 21 appartenant au corps de soutien technique.

- 1 140 emplois de sous-officier, dont 83 appartenant au corps de soutien technique.

En outre, la gendarmerie voit augmenter sa contribution au réseau des attachés de sécurité intérieure (ASI) à l'étranger, commun à la police et elle-même. 14 emplois sont créés et destinés à des officiers de gendarmerie. Les emplois budgétaires sont inscrits dans le périmètre des postes permanents à l'étranger, placé sous gouvernorat de l'Etat-major des armées.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution et la répartition des effectifs globaux de la gendarmerie.

EVOLUTION DES EFFECTIFS GLOBAUX DE LA GENDARMERIE

	Effectifs 2002	Effectifs 2003	Évolution 2002/2003
Officiers de gendarmerie	3.886	3.933	+ 47
Corps de soutien	133	154	+ 21
Total officiers	4.019	4.087	+ 68
Sous-officiers de gendarmerie	73.227	74.284	+ 1.057
Corps de soutien	3.666	3.729	+ 63
Total sous-officiers	76.893	78.013	+ 1.120
Appelés	-	-	-
Volontaires	15.203	15.203	-
Total : militaires	96.115	97.303	+ 1.188
Total : civils	20.019	1.876	- 143
TOTAL	98.134	99.179	+ 1.045

La répartition des effectifs budgétaires fait ressortir l'importance de la gendarmerie départementale, qui représente plus de 67% des effectifs militaires totaux. La gendarmerie mobile représente 17,7% des effectifs totaux. Les emplois créés en 2003 devraient à terme venir renforcer les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG), ainsi que les unités de recherches.

REPARTITION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DE LA GENDARMERIE

	Active	Contingent volontaires	Civils	Total
Gendarmerie départementale	52.565	11.254	753	64.659
Gendarmerie mobile	15.704	1.186	90	16.993
Formations adaptées à des missions particulières	3.594	946	60	4.701
Gendarmerie outre-mer	2.951	473	136	3.426
Ecoles	3.297	930	430	4.661
Organismes de soutien des matériels et administration centrale	2.801	414	550	3.766
Total section gendarmerie	80.912	15.203	-	96.115
Hors section gendarmerie	2.798	561	2.019	5.378
Total général	83.710	15.764	2.019	101.493

En ce qui concerne le **recrutement de personnels civils**, la loi de programmation militaire 1997-2002 a prévu une augmentation des effectifs civils de la gendarmerie d'environ 1 000 personnes, afin de remplacer les sous-officiers précédemment affectés à des tâches non opérationnelles. Pour 2002, le personnel civil est en sureffectif (2 080 effectifs réalisés contre 2 019 effectifs budgétaires). Aucune création de poste de personnel civil n'est prévue sur la période 2003-2007.

Le **volontariat** a débuté en 1998, et représente au terme de la loi de programmation 15 203 volontaires, soit 17% des effectifs de la gendarmerie. Au 1^{er} juillet 2002, 12 743 postes ont effectivement été pourvus. Si le projet de budget pour 2003 ne prévoit aucune création de poste, 700 des 1 400 postes gelés en 2002 seront dégelés en 2003, portant le plafond autorisé des effectifs de volontaires à 14 503.

La réserve de la gendarmerie doit, au terme de la loi de programmation militaire 2003-2008, compter 32 000 réservistes en 2008, et constituer une réserve d'emplois opérationnels utilisables en toutes situations, mais permettant plus particulièrement une meilleure lutte contre la délinquance. 9 697 postes ont été effectivement pourvus à la fin de 2001. Cet objectif de la programmation peut paraître ambitieux : le fait de n'être employé que quelques jours par an pèse, en effet, sur la motivation des réservistes.

Rappelons qu'on distingue :

- la réserve opérationnelle, qui est totalement intégrée à l'institution et effectue les mêmes missions que le personnel d'active ; l'emploi opérationnel représente 84 % des activités de la réserve, et se répartit pour l'essentiel entre le renfort aux unités territoriales (84 %) et le renfort aux états-majors (11 %) ;

- la réserve citoyenne, dont les effectifs ne sont pas limités ; elle comprend d'anciens militaires, mais aussi des volontaires, issus directement de la société civile.

B.- LES MESURES DE RESTRUCTURATION

Sur la période 2000-2002, on observe une concentration des moyens humains nouveaux sur les PSIG (118 unités opérationnelles ont été créées en 3 ans, dont 71 en 2000), et sur les brigades de recherches (22 unités opérationnelles). Les brigades territoriales se sont accrues de 9 unités, mais 67 ont été supprimées pendant la même période. De même pour les brigades motorisées, pour lesquelles 10 unités ont été créées, mais 3 supprimées en 2000-2002.

Dans le cadre du renforcement des unités territoriales périurbaines effectué par redéploiement des effectifs, ce type d'unités a reçu le renfort de 788 sous-officiers en 1999 et de 667 en 2000, auxquels il faut ajouter 196 postes au titre des renforcements décidés par le ministre de la Défense en février 2000. En 2001, ce sont 465 emplois de volontaires et 250 de sous-officiers qui ont été créés au titre des décisions ministérielles précitées.

Pour 2003, l'effort de restructuration portera sur la diminution du nombre de brigades territoriales en zone de police, sur le recentrage des effectifs dans les secteurs où la gendarmerie assure des missions de sécurité publique et sur la réorganisation du service des brigades territoriales associées au sein de communautés de brigades.

Depuis l'été 1999, un plan de restructuration spécifique à l'Ile-de-France est en cours d'application. La réorganisation de la petite couronne parisienne a été mise en œuvre en avril 2000. La réorganisation de la grande couronne parisienne a été amorcée à l'été 2000. La dernière phase, visant à dissoudre un certain nombre de brigades associées implantées en zone de police dans la petite couronne, a été amorcée à l'automne 2001. Au 1^{er} juillet 2002, 37 brigades territoriales implantées en zone de police ont ainsi été dissoutes. Le sort de 14 autres est encore à l'étude.

De plus, comme on l'a vu, le concept de communautés de brigades en zone rurale va faire l'objet d'une expérimentation en 2003. De même, une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles va être élaborée.

Par ailleurs, la restructuration logistique d'envergure débutée en 1998 est poursuivie. Les dissolutions des centres administratifs territoriaux de la gendarmerie (CATG) de Dijon et d'Orléans et des commissariats résidents correspondants seront effectives au 31 décembre 2002. Dans le même temps, il est procédé aux renforcements des centres de Metz, de Rennes et de Bordeaux, ainsi que des commissariats résidents de Metz, de Bordeaux, de Rennes, Lyon et Marseille.

La restructuration des écoles de la gendarmerie sera poursuivie, même si la création de l'école d'Auch n'en est toujours qu'au stade de l'étude de faisabilité. Le service du génie a produit un calendrier prévisionnel qui fixe les travaux en 2003 et la livraison de l'école en 2004. Un centre national d'aide aux utilisateurs ainsi qu'une cellule d'assistance comptable et budgétaire sera créée à compter du 1^{er} janvier 2003 à l'école de Rochefort.

La sous-traitance de certaines activités apparaît également comme un axe de réforme de la LOPSI pour concentrer la gendarmerie sur les besoins de sécurité. Dans le domaine des télécommunications et de l'informatique, la gendarmerie a concédé depuis près d'un an une partie de ses applications informatiques d'aide au commandement à une société extérieure ; le même dispositif a été mis en place pour l'entretien des locaux, le soutien automobile, la gestion automobile et la formation des personnels.

C.- LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS

Outre l'extension en année pleine du dispositif indemnitaire décidé à l'occasion du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie de décembre 2001 (80.000 d'euros) et la mise en œuvre du volet du plan d'amélioration de la condition militaire de février 2002 applicable à la gendarmerie, la seule mesure catégorielle nouvelle prévue pour 2003 est l'attribution de 2 points supplémentaires d'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) à l'ensemble des sous-officiers pour 29,1 millions d'euros. Cette mesure a son équivalent dans le budget de la police, dans laquelle elle bénéficie, non seulement aux gradés et gardiens, aux officiers.

Le « rebasage » des crédits de rémunérations et de charges sociales, destiné à rétablir la sincérité du budget de la gendarmerie, porte sur 49,7 millions d'euros. En matière de rémunérations et de charges sociales, ce rebasage porte sur le « temps d'activités et d'obligations militaires » (TAOPM), lié au dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT), et du dégel de 700 emplois de gendarmes adjoints volontaires (1.400 emplois avaient été gelés en loi de finances initiale pour 2002 pour gager les mesures liées à la réduction du temps de travail).

Il n'est pas inutile de rappeler comment la gendarmerie a fait face à la problématique de l'ARTT.

Après l'accord national signé le 11 juillet 2001, permettant aux personnels civils de la Défense de bénéficier de l'ARTT, la communauté militaire n'est pas restée à l'écart de cette évolution. La question du « temps d'activités et d'obligations professionnelles des militaires » (TAOPM) a fait l'objet de diverses mesures discutées au sein des conseils de la formation militaire. Elles prévoient que, au-delà des droits à permission fixés à 45 jours par an, les personnels à statut militaire disposent de 15 jours non ouvrés chaque année, afin de bénéficier d'un rythme d'activités compatible avec l'évolution constatée dans l'ensemble de la société.

Pour la seule gendarmerie départementale, ces mesures auraient entraîné mécaniquement un « trou » d'environ 4 400 postes de gendarmes.

C'est pourquoi un défraiement de ces jours d'ARTT a été décidé, la gendarmerie ne pouvant accepter la perte d'une telle capacité de travail. Ce défraiement a évolué en trois étapes :

- en novembre 2001, il a été décidé que l'intégralité des 15 jours seraient défrayés (sur la base de 85 euros/jour) pour la gendarmerie départementale et la Garde républicaine ; en revanche, pour les autres unités, notamment la gendarmerie mobile et les états-majors, le rachat ne porterait que sur 7 jours ;

- après le mouvement de protestation de la fin de l'année 2001, le défraiement intégral a été étendu à la gendarmerie mobile ;
- enfin, dans le cadre du plan de développement de la condition militaire adopté en février 2002, le défraiement de 7 jours a été porté à 8 pour les personnels qui en bénéficiaient.

Inutile de dire que ce rachat des jours d'ARTT n'a pas, loin de là, été correctement budgété dans la loi de finances initiale pour 2002, soit qu'il n'ait pas été pris en compte, soit qu'il ait été gagé, au cours de la discussion parlementaire, par des minoration artificielles d'autres chapitres du budget de la gendarmerie. D'où la nécessité d'un « rebasage » qui représente un montant de 700 millions d'euros pour la période d'application de la LOPSI (soit 41 millions d'euros par an ou 205 millions sur l'ensemble de la période).

II.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement augmenteront de 92,1 millions d'euros en 2003, pour atteindre 766,3 millions d'euros, soit une progression de 13,6 %. Cette évolution résulte essentiellement du « rebasage » des crédits.

Les principales augmentations de la dotation concernent le fonctionnement courant des formations (article 10 du chapitre 34-06) en hausse de 7,3 % pour atteindre 327,7 millions d'euros, et surtout une revalorisation des locations immobilières de 59,4 millions pour atteindre 302,9 millions d'euros (+ 24,4 %).

La mesure prévue pour 2003 consolide les crédits supplémentaires résultant de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, soit 68 millions d'euros. L'ensemble de ces mesures devrait rapprocher les dotations des dépenses réelles et éteindre la dette accumulée au cours des années précédentes.

Sont également majorées, les dépenses d'informatique et de télématique, qui passent à 10,8 millions d'euros (+ 40,3 %), et les dépenses centralisées de soutien (+ 27,5 % à 54,6 millions d'euros).

S'agissant de l'entretien des casernements, les crédits disponibles en 2003 atteignent 64,5 millions d'euros en crédits de paiement. L'entretien courant, qui constitue le plus gros poste, regroupent les travaux prioritaires de gros œuvre et les travaux d'entretien courant. Le plan d'action « Gendarmerie 2000 » a par ailleurs permis l'amélioration de l'accueil du public dans les brigades de gendarmerie dans les zones périurbaines.

B.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT ET LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

Les crédits du titre V et VI sont en progression sensible en 2003.

Les autorisations de programme augmentent de 55,2 % pour atteindre 527,3 millions d'euros. Les crédits de paiement atteignent 422,2 millions d'euros (+ 28,4 %).

Les dotations résultant de la mise en œuvre de la LOPSI (182 millions d'euros en autorisations de programme et 94 millions d'euros en crédits de paiement) expliquent la quasi-totalité de la progression des crédits d'investissement. Elles représentent 34,5 % de l'ensemble des autorisations de programme et 22,3 % des crédits de paiement.

Les dotations pour **le soutien des forces** (chapitre 55-11) atteindront 275,2 millions d'euros en autorisations de programme (+ 127,8 %) et 182,2 millions d'euros en crédits de paiement (+ 76,2 %). Cette forte progression est largement optique et résulte d'une modification du chapitre d'imputation des crédits consacrés à l'achat de véhicules.

Ces crédits permettront le renouvellement de matériels, dont notamment 3 230 véhicules destinés aux brigades, 160 véhicules de liaison, 550 motocyclettes, 3 300 gilets pare-balles à port apparent et 5 800 postes bureautique pour les unités.

Dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie va pouvoir non seulement rétablir les capacités opérationnelles qui n'avaient pu être prises en compte lors des travaux de la loi de programmation militaire, mais également développer les capacités dont le besoin est apparu à la suite des événements du 11 septembre 2001 et équiper les effectifs supplémentaires. A ce titre, des matériels ont été acquis, dont notamment 21 000 pistolets automatiques, 42 000 gilets pare-balles à port discret et 350 véhicules spécialisés destinés aux escadrons de Gendarmerie mobile.

Dans le domaine **des infrastructures**, les crédits s'élèveront en 2003 à 171,3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 46,1 %) et 182 millions d'euros en autorisations de programme (+ 48,7 %).

En 2002, les crédits inscrits ont notamment permis au premier semestre le financement de la reconstruction de la deuxième tranche de la caserne de Pithiviers (69 logements pour un montant de 8,7 millions d'euros), ainsi que la construction de 118 logements à Marseille. Au second semestre, l'extension et la restructuration de la caserne de Beauvais devraient mobiliser 6,7 millions d'euros. Pour l'exercice 2002, le montant des autorisations de programme disponibles à l'engagement comptable s'élève à 430 millions d'euros. Le plan d'emploi des autorisations de programme établi par la gendarmerie prévoit un total d'engagement de 364 millions d'euros en fin d'exercice 2002. A la fin du premier semestre 2002, 217 millions d'euros ont effectivement été réalisés.

Les principales opérations d'infrastructure devant être lancées en 2003 sont la 3^{ème} tranche de la restructuration de la caserne de Marseille (87 logements), ainsi

que l'extension et la restructuration des casernes de Pont-Audemer, La Roche sur Yon et Parthenay. Dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie va pouvoir lancer un vaste programme de réhabilitation de l'immobilier par la mise en chantier de 261 unités logement, d'une unité de formation, et de deux unités spécifiques (pour un montant de 61,8 millions d'euros en autorisations de programme). 29,1 millions d'euros seront également consacrés à la maintenance.

S'agissant des principaux programmes d'équipement, le budget pour 2003 permettra notamment la livraison de 5 hélicoptères de sauvetage et de matériel pour la police de la route (cinémomètres à mesure dans l'axe).

Les moyens prévus en 2003 devraient également permettre d'accroître l'interopérabilité du système RUBIS, déployé sur l'ensemble du territoire depuis novembre 2000, et du système ACROPOL utilisé par la police. Les solutions d'interopérabilité consistent, pour l'instant dans le prêt de terminaux radio, dans l'interconnexion ponctuelle d'une « conférence » RUBIS avec une « conférence » ACROPOL au moyen d'une valise d'interopérabilité et dans la mise en place d'une passerelle filaire départementale entre les commutateurs principaux RUBIS et ACROPOL permettant les communications individuelles sécurisées entre les utilisateurs des deux réseaux.

Enfin, les crédits de paiement pour les subventions à la construction de casernes passent de 6,9 à 11,1 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 61,9%. En revanche, les autorisations de programme sont en recul de 34,4 % et atteignent 10 millions d'euros.

Rappelons que, conformément à un décret du 28 janvier 1993, les collectivités locales peuvent bénéficier de subventions d'investissement, pour alléger la charge que représente la construction des casernements. Cette aide est déterminée sur la base des coûts plafonds en vigueur et calculée selon les taux suivants :

- 20% du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales.

- 18% de ce même montant pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants et sans concours financier.

CHAPITRE IV

LA SECURITE CIVILE

Comme l'a dit le ministre de l'Intérieur au 109^{ème} congrès de la Fédération nationale des sapeurs pompiers le 14 septembre dernier, « *la sécurité civile fait pleinement partie de la sécurité intérieure (...) En effet, le secours, le sauvetage, la lutte contre les catastrophes naturelles, tout cela est au cœur de la sécurité de nos concitoyens* ».

Les tragiques événements du Sud-Est l'ont montré, les 235 000 sapeurs-pompiers, volontaires et professionnels, n'hésitent pas à sacrifier leur temps et leur confort, à risquer leur santé et leur vie pour venir à l'aide de leurs concitoyens. Ce dévouement doit être salué et encouragé.

C'est pourquoi, votre Rapporteur spécial se félicite des décisions annoncées par le ministre de l'Intérieur devant la représentation nationale, mesures qui visent à conforter le volontariat. L'enjeu est essentiel car le nombre de volontaires ne progresse plus alors que le nombre d'interventions augmente fortement. De plus, il apparaît qu'un tiers des nouveaux volontaires ne reste pas plus de cinq ans, alors que les interventions requièrent une technicité de plus en plus grande.

Outre la mise en place d'une commission d'élus, présidée par le maire de Nîmes, chargée de formuler des propositions pour assurer l'avenir du volontariat, le ministre a d'ores et déjà annoncé d'importantes mesures nouvelles : octroi d'un avantage retraite pour le temps passé comme volontaire, abaissement de l'âge du volontariat à 16 ans, prise en compte de la formation et de l'expérience acquise pour l'obtention de diplômes professionnels de l'Éducation nationale.

Ces mesures et la réflexion globale engagée dépassent très largement le cadre de la loi de finances et du budget de la sécurité civile. D'autant plus que ce domaine est avec, les services départementaux d'incendie et de secours, l'un des terrains privilégiés d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

S'agissant des dépenses de l'État, les crédits relatifs à la sécurité civile, regroupés au sein de l'agrégat 12 du budget du ministère de l'Intérieur, s'élèveront à 323,2 millions d'euros en 2003 (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), au lieu de 249,2 millions d'euros en 2002. Pour leur part, les autorisations de programme augmenteront de 157,3 % pour atteindre 111 millions d'euros, au lieu de 43,1 en 2002.

Cette progression globale des autorisations de programme et des crédits de paiement ne représente pas intégralement des moyens nouveaux, puisque la création

d'un fonds d'aide à l'investissement des SDIS, doté de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement, se substitue à une mesure temporaire, pour les trois exercices de 2000 à 2001, de majoration la dotation globale d'équipement des départements pour un montant égal.

Si l'on ne tient pas compte de cette mesure, la progression des crédits consacrés à la sécurité civile n'en est pas moins importante : + 53 % pour les autorisations de programme (soit + 22,9 millions d'euros) et + 11,7 % pour les dépenses ordinaires/crédits de paiement (soit 29 millions d'euros supplémentaires).

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL

Les crédits consacrés aux dépenses de personnel représentent près de 30 % du budget global de la sécurité civile. Ils s'élèveront à 90 millions d'euros en 2003, ce qui marque une progression sensible de 9 % (soit + 7,5 millions d'euros).

En loi de finances initiale pour 2002, ces crédits permettent de rémunérer 284 emplois de personnels techniques (dont 222 contractuels), 176 emplois d'ouvriers et 1 490 emplois de militaires sous contrat ou de carrière. Ils permettent également de participer à la rémunération des militaires de la Brigade de sapeurs-pompier de Paris (BSPP). En revanche, les emplois de la Direction de la défense et de la sécurité civiles sont financés sur les crédits inscrits à l'agrégat « Administration générale ».

1- Les créations et transformations d'emplois

En premier lieu, le Groupement des moyens aériens (GMA) sera renforcé en 2003 grâce à :

- une première tranche de 18 créations d'emplois (11 pilotes et 7 mécaniciens navigant) viendra renforcer, en 2003 ; les bases de Guadeloupe et de Besançon bénéficieront ainsi de 5 pilotes et 5 mécaniciens, tandis que 6 pilotes et 2 mécaniciens seront affectés au centre d'instruction et au pilotage des nouveaux hélicoptères de la sécurité civile ; ces créations d'emplois représentent une mesure nouvelle de 1 million d'euros environ ; en effet, le groupement des hélicoptères de la sécurité civile doit faire face à la forte croissance du volume de ses interventions, à l'arrivée des nouveaux hélicoptères et au renforcement des normes de sécurité décidée par la Direction générale de l'aviation civile (4,5 équipages par appareil) ;

- des transformations d'emplois, permettant le remplacement des personnels mis à disposition par la police par des contractuels ; ces transformations concernent 10 emplois de gardien de la paix (transformés en 5 emplois de pilote et en 5 emplois de mécanicien navigant) et de 12 emplois de lieutenant (transformés en 6 emplois de pilote et en 6 emplois de mécanicien navigant) ; ces transformations se traduisent par le transfert de près de 0,8 million d'euros entre les crédits de la police et ceux de la sécurité civile.

Le taux d'encadrement des Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) se verra renforcé, cette année encore, grâce à la

transformation de 30 postes de volontaires de l'armée de terre (10 sapeurs, 10 caporaux et 10 caporaux-chefs) en 30 postes d'engagés-volontaires de l'armée de terre des grades correspondants. Cette disposition, qui rendra en outre la carrière de ces personnels plus attractive, s'inscrit dans une démarche visant à atteindre, en 2007, un équilibre dans les effectifs de 75 % d'engagés-volontaires et de 25 % de volontaires (coût : 142 000 euros).

Compte tenu du moratoire sur le recrutement des ouvriers d'État et de la vacance de 3 emplois de ce type, une autre transformation d'emplois est prévue en 2003 : 3 emplois d'ouvriers d'État seront transformés en 3 emplois d'ouvriers professionnels. Cette mesure permettra l'embauche d'ouvriers pour renforcer les effectifs de mécaniciens affectés dans les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL). Cette transformation se traduit par une diminution des crédits de l'agrégat « Sécurité civile » (de 70 000 euros), puisque les emplois d'ouvriers d'État y étaient imputés et que ceux d'ouvriers professionnels le sont sur l'agrégat « Administration centrale ».

2.- Les mesures relatives aux personnels

La deuxième et dernière tranche de revalorisation du régime indemnitaire des démineurs de la sécurité civile sera mise en œuvre en 2003. La dotation budgétaire correspondant à l'indemnité de danger sera augmentée de 760 000 euros.

Afin de conserver un caractère attractif aux fonctions spécifiques d'encadrement des personnels navigants, un abondement de 40 000 euros sera réalisé en gestion à leur profit. Cette mesure sera accompagnée de la suppression des congés récupérateurs des personnels concernés, permettant ainsi d'accroître la capacité opérationnelle du GMA.

Les personnels navigants du groupement hélicoptère de la sécurité civile et les démineurs bénéficieront d'une dotation de 680 000 euros destinée à rémunérer les astreintes et interventions, ce qui contribuera à résoudre les difficultés de disponibilité entraînées par l'application de l'ARTT.

Enfin, les mesures de revalorisation de la condition militaire décidées en 2002 par le ministre de la Défense seront inscrites au budget 2003 de la sécurité civile et de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris, pour ce qui concerne les personnels militaires qui y sont affectés :

- le complément spécial pour charges militaires de sécurité (CSCMS), l'indemnité pour charges militaires, l'indemnité pour service en campagne et plusieurs primes de qualification seront revalorisées (660 000 euros) ;

- les crédits correspondant à la nouvelle indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC), instaurée en 2002, seront inscrits pour un montant de 1 million d'euros pour les militaires des UIISC (calculés sur la base de 8 jours d'ARTT rachetés par an) et de 2,3 millions d'euros pour ceux de la BSPP (calculés sur la base de 15 jours par an).

B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les autres crédits de fonctionnement inscrits au titre III s'élèveront à 103,6 millions d'euros en 2003, ce qui représente une augmentation de 6,9 % (+ 6,7 millions d'euros).

Les **crédits inscrits sur le chapitre 34-31** (Moyens de fonctionnement) augmenteront de 2,5 %, pour atteindre 32,6 millions d'euros.

Les moyens nouveaux permettront notamment au Groupement des moyens aériens de répondre aux besoins de financement croissants auxquels le service sera confronté dès 2003. Les crédits destinés au paiement des redevances de route et des taxes aéroportuaires seront réajustés à la hausse, pour s'aligner sur les augmentations de tarifs pratiquées par la Direction générale de l'aviation civile. En liaison avec l'arrivée des nouveaux hélicoptères, les crédits de fonctionnement des bases seront mis à niveau, afin de permettre la restructuration nécessaire des bases existantes et l'ouverture de nouvelles bases. Une augmentation des dépenses de carburant sera également à prévoir compte tenu de la consommation des nouveaux appareils, supérieure à celles des hélicoptères plus anciens.

La dotation du chapitre 34-31 assurera aussi le financement des frais d'entretien des centres de déminage. Le fonctionnement des nouveaux dispositifs de sécurisation installés à Vimy et à Laon sera pris en charge dans ce cadre.

Les **dépenses d'informatique et de télématique**, inscrites au chapitre 34-82 sont en recul (- 9,6 %) en raison du transfert en titre V (chapitre 57-60) des dépenses relatives aux nouvelles applications dont le déploiement est pluri-annuel. Les crédits inscrits en titre III, 1 million d'euros, doivent donc être agrégés à ceux inscrits en titre V qui, eux, sont en très forte croissance (les autorisations de programme sont multipliées par 6 pour atteindre 3,1 millions d'euros et les crédits de paiement sont doublés pour atteindre 0,3 million d'euros).

Trois projets sont en cours d'étude et de réalisation, pour la sécurité civile. Ils reposent en particulier sur la mise en place de systèmes d'information géographiques, permettant l'échange de données et l'enrichissement de celle-ci à partir des systèmes propres à chaque intervenant :

- le projet ROC (Réseau opérationnel de commandement de la sécurité civile), qui vise à mettre à disposition des autorités un système global de transport, de référencement et de synthèse de l'information opérationnelle, afin de faciliter la mise à disposition de l'information, d'améliorer la fluidité des transmissions et d'aider à la prise de décision ; en 2003, seront réalisées les premières fonctionnalités et la mise en place d'un site pilote de l'application ;

- le projet RAC (Réseau d'alerte cartographique), qui a pour ambition de définir et mettre en œuvre un référentiel cartographique commun aux préfetures et aux services départementaux de l'État, dédié à la crise ; ce projet, déjà opérationnel sur un département, doit être déployé dans 9 autres ;

- le projet COP (Centres opérationnels de préfectures), qui vise à doter les préfectures d'un système d'information automatisé de gestion de la crise et qui s'articule avec le projet ROC ; le développement devrait intervenir à partir de 2003, pour un déploiement en 2004.

Les crédits consacrés à la **participation de l'État aux dépenses de la BSPP** (chapitre 36-51) atteindront 64 millions d'euros, en progression de 9 %. Rappelons que, aux termes de l'article L. 2512-19 du code général des collectivités territoriales, le montant de la subvention à la BSPP est égal au quart des rémunérations des militaires de la brigade, de leurs frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission, des dépenses du service d'instruction et de santé et de l'entretien, la réparation et l'acquisition des matériels de lutte contre l'incendie, de transport et de transmission.

Le plan de modernisation de la BSPP vise à remettre à niveau, sur la période allant de 2002 à 2007, les moyens dont elle dispose pour lui permettre, à la fois, de garantir sa capacité opérationnelle et de prendre en compte les évolutions à venir dans les domaines relevant de ses compétences. L'effort consenti sur l'ensemble de la période s'élève à 73 millions d'euros. Il permettra notamment le recrutement de 750 militaires supplémentaires, l'augmentation des capacités d'hébergement ainsi que la rénovation des matériels et des moyens logistiques.

Un montant de 1,7 million d'euros est inscrit afin de permettre l'extension en année pleine des mesures obtenues en 2002. Figure également au budget pour 2003, une mesure nouvelle de 1,3 million d'euros au titre de la 2ème tranche du plan. Cette dernière prévoit la création de 125 emplois (4 officiers, 23 sous-officiers, 35 gradés et 63 sapeurs) et l'acquisition des équipements destinés à pourvoir au remplacement du matériel hors d'âge et à satisfaire les besoins opérationnels nouveaux. Cette mesure nouvelle sera complétée par le redéploiement en gestion de 0,5 million d'euros.

La subvention à l'**Institut national d'études de la sécurité civile** est maintenue à son niveau antérieur (3,5 millions d'euros). Rappelons que cet institut, créé en 1994, a pour mission d'assurer la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et la formation des officiers de sapeurs-pompiers volontaires, le développement de la recherche et de la prospective en matière de sécurité civile et d'organiser des enseignements et d'assurer la diffusion d'informations en matière de risque et de catastrophes de toute nature. En 2002, l'institut emploie 111 personnes (dont 64 mis à disposition par l'État).

Les **crédits d'intervention du titre IV** sont globalement maintenus, qu'il s'agisse des subventions pour les dépenses des SDIS (2,3 millions d'euros, sous réserve de l'annulation de crédits inscrits au titre de la réserve parlementaire), des secours d'extrême urgence aux victimes des calamités publiques (160 000 euros) et des pensions aux veuves, orphelins et ayants droit de sapeurs pompiers volontaires décédés en service commandé (10 millions d'euros).

C.- LES CREDITS D'INVESTISSEMENT

Les crédits des dépenses en capital augmentent très fortement. Les autorisations de programme passent de 43,1 à 111 millions d'euros (soit + 157,3 %), tandis que les crédits de paiement progressent de 104,5 % (soit 59,9 millions d'euros supplémentaires), pour atteindre 117,2 millions d'euros.

1.- L'équipement immobilier

Les crédits s'élèvent à 5,6 millions d'euros en autorisations de programme (+ 61,2 %) et à 2,8 millions d'euros en crédits de paiement (- 8,2 %).

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

L'aménagement du nouveau site de stockage de munitions prévu à Ressaincourt sera engagé, ainsi que la réimplantation des centres de déminage de Châlons-en-Champagne, Metz et Bordeaux sur de nouveaux sites.

Enfin, la restructuration des bases hélicoptères de Pau et Granville est également programmée.

2.- L'équipement matériel

Les crédits ouverts s'élèvent à 57,3 millions d'euros en autorisations de programme (+ 50,3 %) et à 69,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 27,7 %).

Ces crédits sont, pour l'essentiel, consacrés au Groupement des moyens aériens (95,5 % des autorisations de programme et 96,3 % en crédits de paiement). Rappelons que le groupement aligne une flotte de 64 aéronefs (dont 11 bombardiers d'eau Canadair, 12 bombardiers d'eau Tracker et 2 bombardiers d'eau Fokker 27) et de 36 hélicoptères (dont 25 Alouette III). Les bombardiers d'eau sont, en dehors des périodes de détachement, stationnés sur la plate-forme de Marignane, tandis que les hélicoptères sont déployés sur 20 bases réparties sur l'ensemble du territoire (le commandement et le centre de maintenance étant implanté près de Nîmes).

Les crédits permettent de poursuivre la mise en œuvre du programme de renouvellement des hélicoptères, lancé en 1998 avec la signature du contrat d'achat de 32 hélicoptères EC 145 construits par Eurocopter. L'exécution de ce marché a pris du retard en raison de difficultés industrielles de fabrication et de la nécessité de devoir procéder à de nouvelles certifications de sous-ensembles de l'appareil. Le premier hélicoptère a été livré en avril de cette année avec 23 mois de retard sur le calendrier prévisionnel. Le rythme de remplacement a été fixé à dix appareils au cours des années 2002 et 2003, puis sept et cinq autres au cours des deux années suivantes.

L'évolution des dotations consacrées à la maintenance explique la progression globale des crédits. En effet, elles progressent de 37,4 % en autorisations de programme (pour atteindre 52,4 millions d'euros) et de 55,9 % en crédits de paiement (pour atteindre 52,8 millions d'euros). Cette progression résulte de la mise en œuvre du nouveau contrat de maintenance conclu en 2001 auprès de la société

TAT Industries (qui a racheté le titulaire du précédent marché, la société AOM Industries).

II.- EXECUTION DES BUDGETS DE 2001 ET 2002

A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2001

1.- L'évolution des crédits disponibles

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2001, à l'agrégat « Sécurité civile », s'élevaient à 247 millions d'euros en 2001. L'ensemble des modifications législatives et réglementaires a porté l'ensemble des crédits disponibles à 5315,2 millions d'euros, soit une augmentation de 28,8 %.

Le tableau ci-dessous présente les facteurs d'évolution des crédits disponibles.

MODIFICATION APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2001'

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III :							
Moyens des services	173,1	4,8	0,1	7,8	- 1,5	27,4	211,6
– personnel	80,6	0	0	1,9	0	0	82,5
– fonctionnement	92,5	4,8	0,1	5,9	- 1,5	27,4	129,1
Titre IV : Crédits d'intervention	12,4	2,5	15,2	1,8	0	4	40,3
Total dépenses ordinaires	185,4	7,3	15,3	9,6	- 1,5	31,4	251,9
Titre V :							
Investissements exécutés par l'État	59,3	19,5	0,8	- 24,8	0	8,5	63,3
Total général	244,7	26,8	16,2	-15,2	-1,5	39,9	315,2

Source : Ministère de l'Intérieur

Les principaux mouvements observés concernent les reports (26,8 millions d'euros) les transferts et virements (- 15,2 millions d'euros).

Le principal transfert bénéficie au ministère de la Défense, pour les crédits consacrés à l'acquisition (19,8 millions d'euros) et à la maintenance (8,4 millions d'euros) des hélicoptères de la sécurité civile.

En 2001, les reports de crédits ont été particulièrement faibles (26,8 millions d'euros, au lieu de 52,2 en 2000), en raison de l'augmentation du taux de consommation des crédits d'équipement intervenue en 2000.

Les rattachements de fonds de concours sont traditionnellement limités en ce qui concerne le budget de la police. En 2001, ils se sont élevés à 16,2 millions d'euros. Le rattachement le plus important résulte du rattachement de contributions diverses à l'aide d'urgence aux victimes de calamités publiques, qui peuvent être

apportées par des collectivités territoriales, voire même des particuliers (15,2 millions d'euros).

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2001 a abondé les crédits du budget de la sécurité civile de 39,9 millions d'euros. Ces crédits étaient destinés à renforcer les moyens de la sécurité civile (27,4 millions d'euros destinés à l'acquisition de matériels de protection nucléaire, biologique et chimique, à la reconstitution des stocks de produits retardants utilisés dans la lutte contre les incendies de forêt et au financement de l'opération de sécurisation du site de Vimy), à augmenter les subventions versées aux services départementaux d'incendie et de secours (4 millions d'euros au titre du remboursement des dépenses exceptionnelles liées à la campagne de lutte contre les feux de forêts) et à renforcer les moyens du Groupe des moyens aériens (8,5 millions d'euros, pour l'acquisition d'un simulateur de vol et pour faire face aux échéances du nouveau contrat de maintenance).

2- La consommation des crédits

Les dépenses enregistrées sur l'agrégat « Sécurité civile » se sont élevées à 249,9 millions d'euros en 2001. Elles sont pratiquement restées stables d'une année sur l'autre, puisqu'elles atteignaient 248,9 millions d'euros en 2000, malgré une progression de 10,3 % des dépenses de personnel (elles ont augmenté de 7,6 millions d'euros).

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2000 ET 2001

(en millions d'euros)

	2000				2001			
	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	144,3	171,9	166,5	96,9	173,1	211,6	178,2	84,2
<i>Personnel</i>	55,2	74,2	73,4	99	80,6	82,5	81	98,2
<i>Fonctionnement</i>	89,1	97,7	93,1	95,2	92,5	129,1	97,2	75,3
Titre IV : Crédits d'intervention	12,1	63,9	47,5	74,3	12,4	40,3	37,1	92,1
Total dépenses ordinaires	156,4	235,8	214	90,7	185,4	251,9	215,3	85,5
Titre V : Investissements de l'État	37,3	54,4	34,9	64,2	59,3	63,3	34,6	56
Total	193,7	290,2	248,9	89,2	244,7	315,2	249,9	79,3

Source : ministère de l'Éducation nationale

Le taux de consommation global (79,3 %) s'inscrit en baisse par rapport à 2000, où il atteignait 89,2 %. Cette dégradation résulte notamment de l'importance des crédits inscrits en loi de finances rectificative. En l'absence de ceux-ci, le taux de consommation globale des crédits aurait été supérieur à celui de l'année dernière, soit 90,8 %.

Le taux de consommation des crédits du titre V reste toujours très faible et l'on note même une détérioration par rapport à l'année précédente (56 % au lieu de 64,2 %). Ce taux est néanmoins sans commune mesure avec ceux observés au cours des années antérieures (29 % en 1999).

B.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2002

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002, à l'agrégat « Sécurité civile », s'élevaient à 249,2 millions d'euros. L'ensemble des modifications législatives et réglementaires a porté l'ensemble des crédits disponibles à 314 millions d'euros, soit une augmentation de 26 %.

Le tableau ci-dessous présente les facteurs d'évolution des crédits disponibles.

MODIFICATIONS APORTEES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2002'

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III :							
Moyens des services	179,5	32,7	0	3,8	0	0	212,8
– personnel	82,6	0	0	2,8	0	0	85,3
– fonctionnement	96,9	32,7	0	1	0	0	127,4
Titre IV : Crédits d'intervention	12,4	2,6	0	1,3	0	0	17,8
Total dépenses ordinaires	191,8	35,3	0	5,1	0	0	230,6
Titre V :							
Investissements exécutés par l'État	57,3	28,7	0	- 12	0	9,3	83,4
Total général	249,2	64	0	- 6,9	0	9,3	214

Source : Ministère de l'Intérieur

La loi de finances rectificative pour 2002 du 6 août 2002 a ouvert 9,3 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'ajustement aux besoins du nouveau contrat de maintenance des appareils du Groupe des moyens aériens.

Le tableau ci-dessous présente l'état de consommation des crédits au 31 juillet 2002.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2002

(en millions d'euros)

	2001			
	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)
Titre III : Moyens des services	179,4	212,8	96,7	45,5
Personnel	82,6	85,3	46,3	54,2
Fonctionnement	96,9	127,4	50,4	39,6
Titre IV : Crédits d'intervention	12,4	17,8	10,8	60,4
Total dépenses ordinaires	191,8	230,6	107,5	46,6
Titre V : Investissements de l'État	57,3	83,4	20,6	39
Total	249,2	314	128,1	40,8

Au 1^{er} juillet 2002

Source : ministère de l'Éducation nationale

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 octobre 2002, la Commission a examiné les crédits de la Sécurité intérieure et de la gendarmerie.

Après que votre Rapporteur spécial eût présenté l'essentiel de son rapport, plusieurs commissaires sont intervenus.

S'il s'est réjoui de l'augmentation des moyens consacrés à la sécurité intérieure, **M. François Goulard** a estimé que la rigueur de gestion doit s'appliquer à tous les ministères. Le ministère de l'Intérieur ne doit donc pas faire exception, d'autant plus que plusieurs de ses services ont donné, dans le passé, des exemples de gabegie dénoncés par la Cour des comptes, par exemple s'agissant des garages. Le nombre de policiers et gendarmes par habitant est, en France, l'un des plus élevés d'Europe, alors que la présence policière sur le terrain n'est pas, toujours et partout, très visible.

M. Michel Bouvard a rappelé la pertinence de l'analyse faite à ce sujet par la MEC.

M. Alain Rodet s'est interrogé sur la répartition des nouveaux emplois de gendarmes entre la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile. Il a souhaité également connaître l'état d'avancement de l'implantation du nouvel atelier central automobile de la police, prévue à Limoges. Enfin, les 45 millions d'euros prévus pour le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS lui paraissent largement insuffisants au regard des investissements réellement effectués par ceux-ci.

Tout en jugeant que le budget de la sécurité intérieure pour 2003 était un bon budget, **M. Pierre Hériaud** a déclaré partager les remarques de M. François Goulard. Rappelant que la sécurité civile faisait travailler ensemble de nombreuses collectivités, il a insisté sur la nécessité de renforcer la coordination entre elles, notamment sur le plan financier. Les services de la sécurité civile disposent d'un très ancien système de communication et l'harmonisation de celui-ci avec le réseau ACROPOL serait souhaitable. Police et gendarmerie disposent de deux réseaux différents et largement incompatibles. Le système RUBIS est-il opérationnel partout ?

M. Louis Giscard d'Estaing s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles l'action des services des douanes serait mieux coordonnée avec celles des services de police et de gendarmerie. Il s'est également interrogé sur les conséquences budgétaires de la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles.

M. Bernard Carayon a rappelé que la question de la faiblesse de la durée effective du travail effectué par les policiers avait été mise en évidence, dès le début des années 1980 par des rapports de l'Inspection générale de l'administration. Il convient donc de veiller à ce que les créations d'emplois se traduisent effectivement par une amélioration positive de l'efficacité des services de police. Il a également souhaité obtenir des précisions sur les moyens que la Direction de la surveillance du territoire consacre à la cryptologie et sur les conditions dans lesquelles son action en ce domaine se coordonne avec le programme du Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN). Il a, enfin, souhaité que les résultats de l'activité menée par le Service de coopération internationale de la police (SCTIP) et le réseau des correspondants à l'étranger de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCTRIS) fassent l'objet d'une évaluation.

M. Xavier Bertrand a souligné le coût, en termes d'immobilisation de personnels, que représentent les gardes statiques et s'est interrogé sur le fait de savoir si le projet de budget prévoyait des crédits pour mettre en place des systèmes de substitution. Dans le cadre de la mise en place des communautés de brigade de gendarmerie, il s'est également interrogé sur la situation des actuels chefs de brigades, qui deviendront les adjoints du chef de la communauté.

Partageant les remarques faites sur la faible efficacité des gardes statiques, **M. Jérôme Chartier** a néanmoins souligné l'intérêt qu'elles pouvaient parfois présenter notamment devant les lieux de culte, lors des grandes fêtes religieuses. Par ailleurs, il a fait observer que la suppression des gardes statiques devant les préfectures aurait des conséquences sur le budget de celles-ci, alors qu'aucun crédit ne leur est alloué pour acquérir du matériel de sécurité.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité obtenir des précisions sur la mise en place effective des centres de coopération policière et douanière aux frontières de notre pays, notamment en coopération avec l'Italie. Décidée depuis plusieurs années, cette coopération n'avance que très lentement. La mise en place des communautés de brigades devrait prendre effectivement en compte les évolutions démographiques et l'importance des mouvements saisonniers de populations, notamment dans les zones touristiques de montagne. L'augmentation des crédits destinés au paiement des loyers de la gendarmerie suffit-elle à éteindre la dette de celle-ci à l'égard des collectivités territoriales ? Enfin, en ce qui concerne la sécurité routière, il faut insister pour que les services de police ne négligent pas les contrôles en ville, notamment aux abords des écoles.

En réponses aux différents intervenants, **Votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– le ministère de l'Intérieur ne peut, en effet, s'exonérer d'une gestion rigoureuse et des économies sont tout à fait possibles en matière de police et de gendarmerie ; l'externalisation de certaines tâches, notamment en matière d'entretien automobile, permettra de sortir de la culture de la régie directe de ces services et de réduire les coûts ; le recrutement de personnels administratifs, moins bien rémunérés que les personnels actifs de la police, est un autre moyen d'améliorer l'utilisation des effectifs, même si la substitution ne sera pas toujours facile en raison des habitudes prises et supposera, dans certains cas, d'attendre les départs naturels en retraite ; de même, l'alourdissement de la procédure pénale et les lacunes dans l'utilisation des fichiers – notamment des fichiers génétiques, limités aux récidivistes – rendent plus difficiles les enquêtes judiciaires et accaparent de manière inutile les policiers des services de police judiciaire ; enfin, si les gardes statiques ne sont pas toujours d'une grande efficacité, il convient de reconnaître que ce sont souvent les élus eux-mêmes qui demandent leur mise en place ;

– les emplois créés dans la gendarmerie serviront à renforcer les effectifs de la gendarmerie départementale dans les zones périurbaines, qui connaissent une augmentation de leur population et de la délinquance, et les effectifs des unités de police judiciaire ;

– la mise en place des communautés de brigades va au-delà des actuelles expériences de jumelage qui n'avaient pour objectif que de maintenir une permanence les dimanches et la nuit ; au contraire, la logique des communautés de brigade est plus fonctionnelle et plus opérationnelle et consiste en une véritable mutualisation des moyens ;

– l'apport des douanes à la sécurité intérieure est important et les GIR constituent, par exemple, une des modalités possibles de leur coopération avec la police ou la gendarmerie ;

– la loi organique permettra de construire, à Limoges, une installation moderne pour le futur atelier central automobile ; dès 2003, 5 millions d'euros seront consacrés à l'acquisition des terrains nécessaires : l'atelier devrait être opérationnel vers 2005 ;

– le réseau ACROPOL sera progressivement étendu au SDIS, et l'interconnexion entre celui-ci et le réseau RUBIS de la gendarmerie est actuellement assuré par des « valises d'interconnexion » ; il est clair que, pour des investissements aussi lourds et d'une durée de vie aussi longue, les difficultés ne pourront être pleinement résolues que lors du remplacement des réseaux actuels ;

– le nouveau fonds de soutien à l'investissement des SDIS permettra de rompre avec le saupoudrage des crédits auquel aboutit le dispositif actuel, pour concentrer les subventions sur les investissements jugés prioritaires au niveau de chaque zone ;

- la mise en place du système RUBIS est achevée ;
- il faudra, en effet, s’interroger sur la justification des antennes des services de police dans les pays étrangers, qui sont particulièrement dévoreurs de personnels d’un niveau hiérarchique élevé, pour une utilité dont la pertinence mériterait d’être établie.

Votre Commission a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la Sécurité intérieure et de la gendarmerie *et vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption.*

Article additionnel avant l'article 72

Évaluation de l'action des services de sécurité intérieure

Votre Rapporteur spécial a présenté un amendement proposant une nouvelle rédaction du dispositif d'évaluation, initialement prévu par l'article 7 de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution en considérant, du fait de sa rédaction, qu'il s'agissait d'une disposition anticipant l'application de la loi organique sur les lois de finances. La rédaction retenue prend en compte la motivation de cette décision.

M. Michel Bouvard, Président, a indiqué que, ce faisant, le Conseil constitutionnel avait fait preuve d'une certaine forme d'intégrisme textuel.

L'article 7, tel qu'il avait été adopté par les deux assemblées, avait, en effet, été profondément modifié sur l'initiative de notre collègue Alain Joyandet, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances.

Complétant le texte initial du projet de loi qui prévoyait l'évaluation, par une instance extérieure, des résultats obtenus par les services de sécurité intérieure et leur comparaison aux moyens engagés, l'Assemblée nationale avait souhaité préciser le contenu de cette évaluation en indiquant qu'elle devrait s'inspirer des futurs projets et rapports de performance prévus aux articles 51 et 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001. De même, elle avait souhaité faire du Parlement le destinataire privilégié de cette évaluation et avait également demandé la remise au Parlement d'un rapport d'exécution de la LOPSI.

Curieusement, parce que l'article ainsi modifié faisait référence à des dispositions précises de la loi organique, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait d'une « *application anticipée d'une règle de présentation* » prévue par celle-ci, donc d'une modification de la loi organique elle-même qui ne pouvait figurer dans une loi ordinaire. Cette disposition a donc été déclarée contraire à la Constitution. En revanche, celle sur le rapport d'exécution de la LOPSI ne l'a pas été et l'article 7, tel qu'il a été promulgué, se réduit à cette seule disposition.

Or, l'Assemblée nationale n'entendait que suggérer au Gouvernement de s'inspirer du contenu d'annexes qui seront obligatoires à compter de la loi de finances pour 2006. D'ailleurs, dans son rapport pour avis, notre collègue Alain Joyandet indiquait bien qu'« *il appartiendra au Gouvernement de définir la forme que revêtiront ces documents et informations destinées au Parlement, notamment s'il s'agit d'en faire de véritables annexes au projets de loi de finances ou de règlement* ».

Prenant en compte la motivation de la décision du Conseil, l'amendement adopté par votre Commission propose une nouvelle rédaction globale de l'article 7, qui ne comporte plus aucune référence explicite à des dispositions de la loi organique. Fusionnant dans un même document les aspects d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre de la LOPSI, cette nouvelle rédaction prévoit que, « *à compter de 2003, le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport ayant pour objet, d'une part, de retracer l'exécution de la présente loi et, d'autre*

part, d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs. » Il est précisé, en outre, que « ce rapport sera préparé par une instance extérieure aux services concernés ».

La Commission a alors *adopté* l'amendement de votre Rapporteur spécial.

Article 72

Création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Texte du projet de loi :

I. Il est institué un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours. Il est doté de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement.

II. Un décret fixe la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier des subventions du fonds mentionné au I, les fourchettes de taux de subvention applicables à chacune d'elles et les conditions dans lesquelles ces subventions sont attribuées après avis d'une commission comprenant notamment des élus représentant les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article instaure une dotation d'équipement spécifique en faveur des services départementaux d'incendie et de secours.

Le montant de cette dotation est fixé à 45 millions €.

Observations et décisions de la Commission :

Cet article crée un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), doté pour 2003 de 45 millions d'euros d'autorisations de programme et d'un montant équivalent de crédits de paiement. Ces crédits sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, dans un nouvel article 80 du chapitre 67-50 « Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours ».

Il convient de rappeler que, en matière d'aide à l'investissement, les SDIS sont éligibles à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements dans les conditions de droit commun en vertu de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales.

Cependant, cette aide reste limitée, puisqu'elle représente un faible taux de concours inférieur à 4 %. C'est pour remédier à cette faiblesse, dans un contexte de forte croissance des investissements des SDIS, que l'article 24 de la loi du 28 décembre 1999 (modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales) a institué un mécanisme destiné à compléter le soutien aux investissements des SDIS.

Ce mécanisme était prévu pour trois ans et couvrait les exercices 2000 à 2002. Il consistait en une majoration annuelle exceptionnelle de la DGE de 45,7 millions d'euros. Cette mesure était financée d'une part, par un prélèvement sur les reliquats de l'ancienne part de la DGE des communes supprimée en 1996 (30,5 millions d'euros par an) et, d'autre part, par un prélèvement annuel sur les crédits affectés à la DGE des communes (7,6 millions d'euros par an).

Aux termes de l'article 24 précité, cette majoration était « *répartie proportionnellement aux dépenses réelles d'investissement effectuées par les SDIS* ». Cette répartition uniforme entre les SDIS est fondée sur un taux de concours calculé en début d'année sur la base des dépenses d'investissement attendues. Si ces prévisions sont dépassées, l'éventuel déficit est imputé sur l'exercice suivant.

Ce dispositif transitoire a été mis en œuvre de la façon suivante :

- en 2000, le taux de concours a été fixé à 19,17 % ; les investissements des SDIS s'étant élevés à 725,7 millions d'euros, les sommes versées au titre de la majoration ont dépassé de 4,1 millions d'euros l'enveloppe prévue ; ce déficit a donc été imputé sur l'exercice 2001.

- en 2001, ce report et l'augmentation des dépenses d'investissement se sont traduits par une diminution du taux de concours en 2001 (15,73 %) ; en raison d'une nouvelle augmentation (près de 51 %) des dépenses d'investissement des SDIS, les sommes réparties ont dépassé de 24,3 millions d'euros l'enveloppe prévue ;

- en 2002, ce nouveau report et l'augmentation des dépenses ont conduit à un effondrement du taux de concours (6 %).

La chute du taux de concours avait conduit le Comité des finances locales à adopter, en février dernier, une délibération spéciale demandant au Gouvernement de réformer les mécanismes de calculs du dispositif de soutien aux investissements des SDIS.

C'est l'objet du présent article qui pérennise le soutien à l'investissement des SDIS, mais retient une procédure différente déconnectée des règles de la DGE. Ainsi, le soutien à l'investissement des SDIS sera désormais géré par la Direction de la défense et de la sécurité civiles, et non plus par la Direction générale des collectivités locales dans le cadre normal de gestion des concours de l'État aux collectivités locales.

Cette nouvelle architecture présente le double avantage d'éviter le saupoudrage entre tous les SDIS résultant de la baisse du taux de concours observé en 2002. En effet, tous les investissements des SDIS ne seront plus aidés. Ne seront subventionnés que ceux qui entreront dans le cadre des priorités retenues.

Le présent article renvoie à un décret le soin de déterminer :

- la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier des subventions du fonds,

- les fourchettes de taux de subvention applicables à chacune de ces catégories,

- les conditions dans lesquelles les subventions seront attribuées après avis d'une commission comprenant notamment des élus représentant les conseils d'administration des SDIS.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les intentions du Gouvernement sont de mettre en place un dispositif largement déconcentré auprès des préfets des zones de défense, puisque les risques auxquels sont confrontés les SDIS ne sont pas partout comparables.

D'un point de vue budgétaire, le nouveau dispositif conduit à une stabilisation du concours financier à 45 millions d'euros. Cependant, dans la mesure où les reliquats de l'ancienne première part de la DGE des communes ont été intégralement utilisés, le maintien d'une enveloppe globale de 45 millions d'euros induit à un effort supplémentaire effectif d'environ 30 millions d'euros.

*

* *

Votre commission des Finances a **adopté** l'article 72 sans modification.

N° 0256-27 - Rapport de M. Marc Le Fur sur le projet de loi de finances pour 2003 –
Intérieur et libertés locales ; sécurité intérieure et gendarmerie