



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

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
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SECURITE INTERIEURE	9
I.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIERE	9
II.- LA MISE EN ŒUVRE DES REORGANISATIONS STRUCTURELLES	11
A.- LE REDECOUPAGE DES ZONES DE COMPETENCES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE	11
B.- LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES	13
C.- LE RENFORCEMENT DE L'ACTION JUDICIAIRE	14
1.- Les inflexions apportées à la police de proximité et le rééquilibrage des missions de la sécurité publique	14
2.- Le renforcement des services et unités concourant aux actions de police judiciaire	15
D.- LA RECHERCHE DE SYNERGIES ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE	16
E.- LA MISE EN ŒUVRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN MATIERE IMMOBILIERE	17
CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	19
I.- LA NECESSITE DE CREER UNE MISSION INTERMINISTERIELLE CONSACREE A LA SECURITE	19
II.- LA STRUCTURE DES PROGRAMMES POLICE ET SECURITE CIVILE	22
A.- LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE »	22
B.- LE PROGRAMME « SECURITE CIVILE »	24
III.- LES EXPERIMENTATIONS PREVUES EN 2004	24

CHAPITRE III : LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE	25
I.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003	25
A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2002.....	25
1.- L'évolution des crédits disponibles.....	25
2.- La consommation des crédits	26
B.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2003.....	27
II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004	28
A.- LES CREDITS DE PERSONNEL	28
1.- Les créations et suppressions d'emplois.....	29
2.- Les mesures relatives aux personnels	32
3.- Les revalorisations indemnitaires	34
B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT.....	36
1.- Les moyens de fonctionnement du chapitre 34-41.....	36
2.- Les dépenses d'informatique, de télématique et de transmissions.....	40
3.- La participation aux dépenses de la Préfecture de police de Paris	44
4.- La réforme de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.....	45
C.- L'EQUIPEMENT IMMOBILIER	45
CHAPITRE IV : LE BUDGET DE LA GENDARMERIE NATIONALE	49
I.- LES CRÉDITS DE PERSONNEL	49
A.- LES CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS	49
B.- LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS	50
II.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT	51
A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DU TITRE III	51
B.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT ET LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	52

CHAPITRE V : LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE	57
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004.....	57
A.- LES CREDITS DE PERSONNEL	58
1.- Les créations et transformations d'emplois.....	58
2.- Les mesures relatives aux personnels	59
B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT.....	60
C.- LES CREDITS D'INVESTISSEMENT.....	65
1.- L'équipement immobilier.....	65
2.- L'équipement matériel.....	65
3.- L'informatique et les transmissions	66
4.- Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS.....	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
AUDITION DE MME. MICHELE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DEFENSE.....	72

INTRODUCTION

La sécurité de nos concitoyens et la lutte contre la délinquance et la criminalité constitue l'une des principales priorités du Gouvernement. Les décisions prises depuis mai 2002 sont nombreuses, qu'il s'agisse de la programmation du renforcement des moyens humains et financiers (avec la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure – LOPSI) ou du renforcement du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'activité des services de police et de Gendarmerie (avec la loi relative à la sécurité intérieure – LSI).

Avant même que ces deux lois aient commencé à produire leurs effets, notamment en raison des délais inévitables de recrutement et de formation des nouveaux policiers et gendarmes, l'action résolue du ministre enregistre ses premiers résultats sur le terrain de la lutte contre la délinquance. Une telle constatation illustre la profondeur du découragement et de démotivation qui frappait nos forces de sécurité intérieure.

Les statistiques sur la délinquance mettent en évidence ce changement de climat.

Alors que la délinquance accusait une hausse de 4,8 % entre janvier et avril 2002, elle a commencé à reculer pendant la deuxième période de l'année (- 0,74 % sur les huit derniers mois). Les résultats du premier semestre confirment cette tendance positive, puisque pour la première fois depuis 1996 le nombre des faits constatés a reculé au cours d'un premier semestre 2003.

Par rapport au premier semestre 2002, le nombre total de faits constatés a reculé de 3,7 % pour atteindre 2 millions, ce qui représente près de 80.000 faits de moins. La baisse est surtout sensible en ce qui concerne la délinquance de voie publique (- 10,2 %). Cette baisse est d'une régularité remarquable depuis le début de l'année, puisqu'une diminution a pu être constatée chaque mois (à l'exception des mois de juin et de septembre).

Plus que l'évolution de la délinquance elle-même, d'autres indicateurs témoignent de la plus grande efficacité de l'action des services de sécurité intérieure. Entre le premier semestre 2002 et le premier semestre 2003, le nombre de faits élucidés a progressé de 9,9 % (pour atteindre 565.000), ce qui représente un taux d'élucidation de 28 % (au lieu de 24,9 % sur l'ensemble de 2001 et de 26,3 % en 2002). De même, le nombre de gardes à vue a augmenté de 13,1 % (208.000) et celui des personnes mises en cause de 7,7 % (470.000).

Ces chiffres sont extrêmement encourageants. Il nous incite à poursuivre avec la plus grande détermination l'action engagée. Le présent projet de budget pour 2004 témoigne de cette détermination, puisque les engagements pris sont tenus.

D'une part, d'importantes réformes structurelles sont orientées vers l'efficacité et l'utilisation optimale des moyens. À ce titre, la rationalisation des zones de compétence respective de la police et de la Gendarmerie, la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles et le renforcement des services et unités de police judiciaire constituent autant de mesures riches de promesses.

D'autre part, la politique menée par le ministre de l'Intérieur s'inscrit également dans le cadre plus large de la réforme de l'État. La recherche de synergies toujours plus nombreuses entre la police et la Gendarmerie, l'encouragement au partenariat public-privé en matière immobilière (malgré un retard préjudiciable dans la publication des mesures réglementaires d'application de la LOPSI) ou l'exploration des possibilités d'externalisation des tâches qui ne relèvent pas directement des missions de sécurité en témoignent. De même, le ministère de l'Intérieur a mis en œuvre des mécanismes innovants pour compenser les conséquences de la réduction du temps de travail et apparaît en première ligne en ce qui concerne la mise en place d'une rémunération au mérite de ses fonctionnaires.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 82 % des réponses aux questions adressées au ministère de l'Intérieur et 73 % de celles adressées au ministère de la Défense étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la quasi totalité des réponses.

CHAPITRE I :

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SECURITE INTERIEURE

Promulguée le 29 août 2002, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) définit le cadre dans lequel s'inscrit la politique du Gouvernement en ce qui concerne le renforcement de la sécurité de nos concitoyens pour toute la durée de la présente législature.

Au-delà de la programmation financière et budgétaire prévue par la LOPSI, la politique de sécurité s'est également enrichie de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI), qui a mis en place un cadre juridique rénové, permettant de lutter plus efficacement contre certaines formes de délinquance et de criminalité.

Il ne s'agit pas, dans le cadre du rapport spécial sur le projet de budget pour 2004, de dresser un bilan complet de la mise en œuvre de la LOPSI, un an après son entrée en vigueur. C'est l'objet d'un rapport que le Gouvernement a transmis au Parlement en application de l'article 7 de la LOPSI. Néanmoins, il n'est pas inutile de faire le point sur certaines réformes susceptibles d'améliorer l'efficacité des services de sécurité intérieure et donc l'utilisation optimale des moyens importants que notre pays leur consacre.

I.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIERE

Il convient de rappeler que la LOPSI prévoit l'ouverture, par les lois de finances initiales de 2003 à 2007, de moyens supplémentaires fixés à 5,6 milliards d'euros. Ce montant s'ajoute naturellement à la reconduction annuelle des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et ceux nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels. En outre, la LOPSI prévoyait la création de 13.500 emplois supplémentaires au cours de la même période.

Le tableau ci-après récapitule les engagements de la LOPSI et leur répartition entre la police et la Gendarmerie.

RECAPITULATIF DES ENGAGEMENTS DE LA LOPSI

	Police nationale	Gendarmerie nationale	Total
Emplois créés 2003-2007	6.500	7.000	13.500
Crédits supplémentaires (en millions d'euros)			
Rebasage des crédits 2002 de la gendarmerie nationale	—	700	700
Emplois et mesures catégorielles	1.570	1.130	2.700
Programme d'équipement (dépenses ordinaires + crédits de paiement)	1.180	1.020	2.200
Total	2.750	2.850	5.600

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 incorpore donc une deuxième tranche LOPSI. Les deux tableaux ci-dessous présentent les conditions dans lesquelles les budgets de la police et de la Gendarmerie de 2003 et de 2004 s'inscrivent dans la mise en œuvre de la loi.

MISE EN ŒUVRE DE LA LOPSI DANS LE BUDGET DE LA POLICE

(en millions d'euros)

	LOPSI 2003-2007	Loi de finances rectificative 2002	Loi de finances initiale 2003	Impact des mesures 2002 et 2003 jusqu'en 2007	Projet de loi de finances 2004	Impact des mesures 2004 jusqu'en 2007	Impact total des mesures 2003 et 2004	Reste à ouvrir
Personnel (emplois)	6.500	–	1.900	–	1.000	–	2.900	3.600
Fonctionnement (Titre III)	429,4	40	45	85	78,6	111,6	–	232,7
Investissement (Titre V)							326,3	
– AP	1.120	40	120	160	166,3	166,3	326,3	793,7
– CP	750,7	–	95	95	167,5	167,5	262,5	488,2
Total	1.180,1	80	140	180	246,1	279,1	459,1	720,9

Source : Ministère de l'Intérieur

MISE EN ŒUVRE DE LA LOPSI DANS LE BUDGET DE LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	LOPSI 2003-2007	Loi de finances rectificative 2002	Loi de finances initiale 2003	Impact des mesures 2002 et 2003 jusqu'en 2007	Projet de loi de finances 2004	Impact des mesures 2004 jusqu'en 2007	Impact total des mesures 2003 et 2004	Reste à ouvrir
Personnel (emplois)	7.000	–	1.200	–	1.200	–	2.400	4.600
Fonctionnement (Titre III)	1.830	–	225,8	1.128,9	40,7	162,6	1.291,5	538,5
Investissement (Titre V)								
– AP	1.181	–	182	182	93	93	275	906
– CP	1.033	–	94	94	93	93	187	846
Total	2.863	–	319,8	1.222,9	133,7	255,6	1.478,5	1.384,5

Source : Ministère de la Défense

Il est clair que le rythme d'exécution de la LOPSI est plus favorable pour la police.

D'une part, la police a bénéficié de la création de 2.900 emplois (soit près de 45 % du nombre programmé), alors que seulement 2.400 emplois ont été créés au sein de la Gendarmerie (soit 34 % du total).

D'autre part, le rythme d'ouverture des crédits ⁽¹⁾ (hors dépenses de personnel) semble légèrement plus favorable pour la Gendarmerie (52 % de l'enveloppe de cette dernière sont déjà engagés au lieu de 46 % pour la police). Cela s'explique par le fait que la LOPSI

(1) Les comparaisons entre le budget de la police et celui de la Gendarmerie est délicate, puisque certaines dépenses d'acquisition de matériels (voitures légères, armement individuel, ...) sont imputées sur le titre III pour la police, et sur le titre V pour la Gendarmerie.

comportait 700 millions d'euros (soit 140 millions d'euros annuels) au titre du « rebasage » du budget de la Gendarmerie, destinés à rétablir l'insincérité des crédits inscrits dans la loi de finances pour 2002. Or, ce rebasage a été engagé dès la loi de finances initiale pour 2003. En ce qui concerne les seules dépenses en capital, le rythme comparé d'exécution de la LOPSI pour les deux forces est le suivant :

– en ce qui concerne les autorisations de programme, le taux d'ouverture est de 29,2 % pour la police et 23,3 % pour la Gendarmerie ;

– en ce qui concerne les crédits de paiement, le taux d'ouverture est de 35 % pour la police et de 18,1 % pour la Gendarmerie.

Même si la LOPSI ne prévoyait aucun calendrier contraignant d'exécution, cette évolution divergente des deux forces, dès le début de la période de programmation, ne laisse pas d'inquiéter votre Rapporteur spécial, qui sera très attentif pour vérifier que, dans les prochains projets de loi de finances, le ministère de la Défense s'attachera à rattraper ce retard afin de respecter les engagements pris devant le Parlement. En effet, l'équilibre de notre dispositif de sécurité intérieure se trouverait menacé en cas d'évolution divergente des deux forces qui le composent.

II.- LA MISE EN ŒUVRE DES REORGANISATIONS STRUCTURELLES

Dans le cadre de ce rapport spécial, votre Rapporteur spécial s'attachera plus particulièrement aux réformes de structures évoquées dans la LOPSI, qui visent à améliorer l'utilisation des moyens, notamment humains, mis à la disposition des forces de sécurité intérieure.

A.- LE REDECOUPAGE DES ZONES DE COMPETENCES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

Inscrit dès 1995 dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, le principe d'un redéploiement rationnel et équilibré des zones de compétence de la police et de la Gendarmerie a été confirmé par la LOPSI. Il s'agissait de donner une impulsion nouvelle après le très maigre bilan de la réorganisation territoriale intervenue entre 1999 et 2002. En effet, au cours de cette période, ce sont seulement 35 communes qui ont été transférées en zone de Gendarmerie (rassemblant plus de 160.000 habitants), 11 communes en zone de police (soit moins de 50.000 habitants), soit 210.000 au total.

Dans le respect des critères démographiques et de délinquance urbaine fixés par les textes d'application de la loi de 1995, cette impulsion nouvelle répond à l'objectif de corriger les écarts entre la carte délictuelle et la géographie d'implantation de la police et de la Gendarmerie, tels qu'ils résultent en particulier de l'urbanisation. Cette nouvelle démarche s'appuie à cet effet :

– sur l'appartenance des deux forces à un même ministère d'emploi, conformément à l'article 3 du décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

– sur une méthodologie rompant avec les précédents schémas de réorganisation préétablis à l'échelon central, au profit d'un travail déconcentré de concertation et de dialogue mené avec les acteurs locaux (notamment les élus et les magistrats) par les préfets, directement responsables de la conduite du redéploiement ;

– sur un rythme soutenu de mise en œuvre, l'ensemble des transferts de compétence devant s'appliquer de 2003 à 2005 ou 2006 dans 65 départements de métropole et d'outre-mer, et concerner 332 communes représentant plus de 1.750.000 habitants : 217 d'entre elles confiées à la police nationale (970.000 habitants) et 115 à la Gendarmerie (780.000 habitants).

En termes de structures, ce schéma conduira à la création de 3 nouvelles circonscriptions de police et à l'extension de 79 autres. À l'inverse, 40 circonscriptions situées dans des communes de 5.000 à 16.000 habitants, doivent être supprimées, tandis que 18 autres sont concernées par des resserrements d'assise territoriale ou des échanges inter-zones de communes.

En termes de personnel, les extensions territoriales de la sécurité publique s'accompagneront d'un renfort de 2.172 policiers, pendant que 1.765 quitteront les zones transférées à la Gendarmerie. Dans les zones où la responsabilité de la sécurité publique sera confiée à la Gendarmerie, 2.894 emplois de militaires seront créés, dont 1.782 proviennent des zones transférées à la police.

Outre l'acceptation de surnombres temporaires (que la Gendarmerie espère résorber, pour sa part, dans l'année qui suit le transfert effectif), ces transferts supposent naturellement la réalisation d'opérations immobilières. Ces opérations consistent en l'extension de locaux pour l'accueil des effectifs supplémentaires.

En ce qui concerne la police, un premier bilan des opérations immobilières sur 2003 fait état d'un montant d'investissement de 2,5 millions d'euros pour les 64 opérations engagées, dont 12 correspondent à des solutions transitoires. Sur la période 2004-2005, il est prévu la mise en œuvre de près de 72 opérations, dont 9 correspondent à la construction de locaux neufs et 13 à la mise en œuvre d'une solution transitoire. Ces opérations sont en cours d'étude et de chiffrage : une première estimation des besoins en investissement s'élève à 19,5 millions d'euros.

Pour la Gendarmerie, les personnels redéployés seront logés soit dans des casernes d'unités dissoutes, soit en recourant au marché locatif libre dans l'attente de la livraison des nouveaux casernements. En première analyse, les surcoûts de loyers sont estimés à 3,8 millions d'euros en année pleine.

En outre, le dispositif de redéploiement se conjugue, en ce qui concerne la Gendarmerie, avec le développement du concept de communauté de brigades. Celles-ci, au même titre que les brigades territoriales autonomes, sont désormais les unités fonctionnelles de la Gendarmerie. La mise en œuvre des communautés vise à améliorer la qualité du service et à privilégier l'activité opérationnelle. En effet, les communautés de brigades placent, sous un commandement unique, plusieurs brigades voisines lorsque celles-ci disposent d'effectifs insuffisants pour apporter un service convenable à la population. La première phase de délimitation des communautés, élaborée par les commandements de groupement en liaison avec les autorités préfectorales, est quasiment achevée. La délimitation proposée doit désormais être validée au niveau central.

Le fonctionnement effectif du concept de communauté de brigades suppose qu'une attention particulière soit portée à la mise en place des instruments adéquats de commandement, notamment en matière de communication et d'Intranet.

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

Les forces mobiles ont été créées, en France, à une époque marquée par des épisodes répétés de troubles à l'ordre public. La démocratie apaisée que notre pays connaît depuis de nombreuses années autorise aujourd'hui de faire évoluer leur doctrine d'emploi. La nouvelle politique dessinée permet ainsi de mieux placer au service de la sécurité quotidienne les 30.000 agents qui constituent aujourd'hui les forces mobiles.

Une circulaire du 1^{er} septembre 2002 présente la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles mise en œuvre conformément aux objectifs fixés par la LOPSI. Elle retient deux principes essentiels : la déconcentration de la gestion opérationnelle des forces mobiles au niveau des sept zones de défense qui maillent le territoire et l'engagement des forces mobiles dans la lutte contre l'insécurité.

L'instruction commune d'emploi définit les principes et les modalités du recours aux compagnies républicaines de sécurité et aux escadrons de Gendarmerie mobile. Elle précise aussi les nouvelles règles à observer dans la gestion opérationnelle de ces unités. L'objectif est d'engager prioritairement les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et les escadrons de Gendarmerie mobile dans des missions de sécurité générale en appui des services territoriaux de la police et de la Gendarmerie départementale. Grâce à la coordination des forces mobiles assurée sous l'autorité des préfets de zone, ces effectifs viennent désormais compléter et appuyer les dispositifs territoriaux mis en place par les directeurs départementaux de la sécurité publique, les responsables de la police aux frontières ou par le commandant du groupement de Gendarmerie.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les escadrons de gendarmerie mobile sont désormais utilisés prioritairement dans les zones relevant de la compétence de la Gendarmerie, ce qui n'était pas toujours le cas précédemment. Par ailleurs, la nouvelle doctrine d'emploi permet une utilisation plus souple des forces, puisque chacun des quatre pelotons constituant un escadron peut être utilisé séparément.

Les premiers enseignements tirés de la mise en œuvre de cette nouvelle doctrine montrent que l'emploi des unités dans leur zone d'implantation entraîne, notamment par la réduction des temps de déplacement, une amélioration de la disponibilité opérationnelle des unités, estimée, pour les CRS, à l'équivalent d'une compagnie en moyenne par jour. En outre, les missions de sécurisation générale, en appui des unités territoriales, se traduisent par un accroissement mesurable de l'activité policière dans les zones qui en bénéficient et d'une évolution plus favorable de la courbe de la délinquance.

Les conséquences financières de cette nouvelle doctrine restent néanmoins difficiles à apprécier.

En ce qui concerne la rémunération des fonctionnaires concernés, il apparaît qu'il y a peu d'économies à attendre. Il apparaît le nombre de jours d'absence de la résidence n'a guère diminué, ce qui conduit à maintenir le niveau des sommes consacrées au versement de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT). En effet, l'emploi au niveau zonal a engendré des missions en dehors des principaux centres urbains où sont implantées les unités

mobiles. D'ailleurs, il n'est pas illégitime que la rémunération des personnels ne pâtisse pas de la nouvelle doctrine d'emploi puisque, du fait de la forte réduction des temps morts, l'intensité du travail effectif a eu tendance à augmenter.

En revanche, la zonalisation associée à l'augmentation, de la mission de sécurisation devrait à terme avoir un effet positif en coût de fonctionnement des unités (dépenses de carburant, péages, hébergement). À l'heure actuelle, cet effet est difficile à mesurer. D'une part, l'année 2003 n'est, à cet égard, pas significative en raison du G8 au cours duquel 43 compagnies ont été logées à l'hôtel à des coûts très largement supérieurs à la moyenne. D'autre part, la Gendarmerie signale que la passation des marchés d'hébergement et d'alimentation, désormais passés au niveau régional, peut entraîner des surcoûts, le nombre de soumissionnaires étant plus réduit dans certaines d'entre elles.

C.- LE RENFORCEMENT DE L'ACTION JUDICIAIRE

L'efficacité des services de sécurité s'apprécie, parmi beaucoup d'autres indicateurs possibles, notamment par l'évolution du taux d'élucidation des faits constatés. Or, celui-ci s'est gravement détérioré au cours des dernières années. Son indispensable redressement passe en particulier par le renforcement de l'action judiciaire au sein des services de police ou de Gendarmerie.

1.- Les inflexions apportées à la police de proximité et le rééquilibrage des missions de la sécurité publique

Ce renforcement est d'abord passé par un certain nombre d'inflexions apportées à la police de proximité. Si l'objectif d'instaurer une police de proximité, poursuivi depuis 1995, a été confirmé par la LOPSI, la doctrine en la matière a été réexaminée pour augmenter encore son efficacité et l'adapter à la demande de sécurité des Français, afin que sa mise en oeuvre n'entrave pas les capacités d'action judiciaire et la présence nocturne des forces. Dans la même perspective, la doctrine d'emploi de la Gendarmerie nationale, traditionnellement marquée par l'importance de la proximité, a été adaptée.

Les inflexions à la police de proximité ont été introduites par une instruction ministérielle d'octobre 2002. Celle-ci pose les priorités et les principes de l'action de ces services : occupation renforcée du terrain, développement de l'initiative dans la recherche judiciaire, adoption d'une stratégie par objectifs avec responsabilisation des échelons locaux et gestion des services assouplie dans le sens de la sensibilité aux réalités du terrain, de la polyvalence et de l'initiative des directions départementales.

Votre Rapporteur spécial a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de critiquer les conditions dans lesquelles la police de proximité a été mise en place par le précédent Gouvernement. En effet, à quoi servait en effet une présence accrue sur la voie publique si elle n'est pas prolongée par la recherche active et systématique des auteurs d'infractions afin qu'ils soient, dans les meilleurs délais, interpellés et mis à disposition de l'autorité judiciaire. De même, à quoi servait une présence renforcée la journée, si les capacités d'intervention pendant la nuit, c'est-à-dire la période la plus sensible, sont fortement réduites ?

En conformité avec ces orientations, les structures de la sécurité publique ont été adaptées grâce à la mise en place de sûretés départementales dans 42 départements, qui se substituent aux différentes unités d'investigations en tirant parti de l'élargissement de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire (OPJ) jusqu'au niveau départemental. Ces sûretés départementales se composent d'une unité de recherches judiciaires (axée sur la lutte contre la petite et la moyenne délinquance et l'économie souterraine), l'unité de protection sociale (principalement en charge des lieux recevant du public et des infractions en matière de stupéfiants ou de mœurs), l'unité de police administrative (chargée des enquêtes administratives, de la police des étrangers et de la lutte contre le travail illégal) et le groupe de voie publique (qui agit en liaison avec les précédentes unités).

2.- Le renforcement des services et unités concourant aux actions de police judiciaire

En premier lieu, la LOPSI a prévu le renforcement des **offices centraux de police judiciaire** existants. Ainsi, les effectifs des divisions et offices placés auprès de la sous direction des affaires criminelles sont passés de 295 policiers au 1^{er} janvier 2002 à 337 au 1^{er} août 2003, et ceux des divisions et offices rattachés à la sous direction des affaires économiques et financières de 137 à 148 au cours de la même période.

En outre, après le nouvel office central chargé des disparitions inquiétantes de personnes créé en mai 2002, un projet de décret portant création d'un office central chargé de la recherche des malfaiteurs en fuite est en cours d'élaboration. En outre, la Gendarmerie se voit confier la responsabilité de deux offices centraux, l'un chargé de la lutte contre la délinquance itinérante (résultant de la transformation de la cellule interministérielle existante), l'autre de la lutte contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique.

Ces nouvelles responsabilités confiées à la Gendarmerie constitue une reconnaissance justifiée et depuis longtemps attendue du rôle que tient cette force en matière de police judiciaire.

En deuxième lieu, un décret du 25 août 2003 a introduit un nouveau maillage des services de police judiciaire de la police, autour de **9 directions interrégionales de police judiciaire**. Ces directions interrégionales se dotent progressivement de brigades de recherches et d'intervention ou de brigades régionales d'enquêtes et de coordination, qui ont pour mission d'apporter des éléments de preuve aux enquêteurs dans la lutte contre la criminalité organisée.

En troisième lieu, une circulaire de mai 2002 a procédé à la création de **28 groupes d'intervention régionaux (GIR)**. Ceux-ci, qui rassemblent policiers, gendarmes, douaniers et agents des services fiscaux, ont pour mission principale la lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagne. Dans un récent rapport d'information ⁽²⁾, votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de souligner l'efficacité de ces nouvelles structures.

Enfin, les capacités des **unités de police judiciaire de la Gendarmerie** ont été renforcées. D'une part, les effectifs des sections de recherches se sont accrus de 152 militaires (dont 104 à la suite de la création des GIR) entre 2000 et 2002, pour s'élever désormais à 972 en 2002. 76 militaires supplémentaires devraient y être affectés d'ici à la fin de l'année 2003.

(2) « Les GIR : l'innovation administrative au service de l'efficacité » *Document d'information de l'Assemblée nationale (n° 1098, octobre 2003)*.

D'autre part, la mise en place généralisée de brigades de recherches au sein des compagnies est en cours. 2.755 militaires y étaient affectés en 2002 et un apport de 73 gendarmes doit intervenir cette année. Sur les 409 compagnies de métropole et d'outre-mer, 348 (soit 85 %) sont dotées d'une brigade de recherche. 10 autres sont en cours de constitution en 2003 et 11 autres sont prévues en 2004 et 4 en 2005. Le processus devrait s'achever en 2006. Enfin, les premières plates-formes techniques judiciaires départementales sont en cours de constitution. Placées au sein d'un groupement de Gendarmerie, elles sont destinées à soutenir les unités de celui-ci en regroupant tous les moyens en matière de renseignement judiciaire, d'analyse criminelle et de police technique et scientifique.

D.- LA RECHERCHE DE SYNERGIES ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

Le rapprochement entre la police et la Gendarmerie, opéré par le décret précisant les compétences du ministre de l'Intérieur, ne saurait se limiter à la rationalisation de leurs zones respectives de compétences ou à la collaboration de policiers et de gendarmes au sein de structures communes (offices centraux de police judiciaire, GIR). La recherche de synergies entre les deux institutions dans le domaine de gestion doit également être poursuivie, afin de renforcer l'efficacité des forces et à faciliter la bonne coordination de leurs actions. Il s'agit également d'un objectif naturel de rationalisation des dépenses et de la logistique.

Cette synergie est plus particulièrement recherchée dans cinq domaines :

– la mise en commun de moyens porte principalement sur le secteur automobile : une convention est en cours de finalisation afin de permettre à la Gendarmerie de faire effectuer le contrôle technique de ses véhicules dans les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) et de mutualiser les prestations de l'Atelier central automobile de la police (basé à Limoges) pour l'équipement de certains véhicules spéciaux, les prestations en matière d'entretien et, à terme, les plates formes logistiques et des transports ;

– le partage des compétences est illustré par le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), puisque la police assure la gestion du traitement automatisé à Ecully (près de Lyon) et que la Gendarmerie assure la conservation des scellés à Rosny-sous-Bois (et à terme à Pontoise) ;

– la passation de marchés en commun : trois marchés l'ont été passés pour les menottes et les étuis associés (janvier 2002), les lanceurs de balles de défense (juillet 2002) et les pistolets automatiques (mai 2003) : trois autres sont en cours de passation (grenades lacrymogènes, dispositifs de prélèvement ADN, fusils de précision) ou de préparation ; l'effort porte sur l'harmonisation des exigences techniques et des calendriers de mise en place des matériels dans les deux forces ;

– la formation grâce à un contact permanent entre les deux directions générales compétentes : trois opérations communes de formation continue (stage de prise de nouvelles fonctions, formation cynophile à Gramat, journées à thèmes au centre national d'entraînement des forces de Gendarmerie de Saint-Astier – CNEF) ont été réalisées en 2002 et 2003 ; en outre, les élèves commissaires sont reçus au CNEF que les élèves officiers de Gendarmerie sont accueillis en stage à l'École nationale supérieure de police ; six nouveaux projets de stages communs sont en préparation, portant sur la police technique et scientifique, la gestion, le renseignement, la documentation, l'harmonisation de la pédagogie anti-drogue, les gestes techniques professionnels en intervention ;

– l'accès réciproque aux systèmes d'information des deux forces se met progressivement en place et des réflexions sur la définition d'un système commun de traitement de l'information ont commencé.

E.– LA MISE EN ŒUVRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN MATIERE IMMOBILIERE

L'article 3 de la LOPSI a prévu plusieurs procédures visant à accélérer la réalisation des projets immobiliers de la police, de la Gendarmerie ou de la Justice. ou de mobiliser des financements extérieurs.

Son paragraphe I permet à l'État de passer un marché public avec même un co-contractant lui confiant une mission globale portant sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles. Cette procédure vise à réduire les délais liés à la multiplicité des intervenants dans le processus de construction et introduit le critère du coût d'entretien et de maintenance dans l'évaluation de la qualité d'un projet. La sélection de la personne ou du groupement de personnes se fait au terme d'une mise en concurrence selon les procédures du code des marchés publics. Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure impose de disposer de la totalité des financements dès la signature des contrats.

La Gendarmerie envisage de recourir à cette procédure pour la construction de son pôle de police judiciaire, projet de 48 millions d'euros regroupant, à Pontoise, l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie, le service technique de recherche judiciaire et de documentation et ses offices centraux. En revanche, la police n'envisage pas de recourir à cette procédure, faute de disposer d'un volume suffisant d'autorisations de programme.

Son paragraphe II facilite une procédure déjà utilisée pour plusieurs opérations livrées récemment (hôtel de police de Strasbourg, centre de rétention administrative de Coquelles). Après avoir formulé les prescriptions techniques correspondant aux besoins de ses services, l'État choisit, après mise en concurrence, un opérateur privé à qui il confie la maîtrise d'ouvrage du projet. Celui-ci se voit délivrer une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (en application de l'article L 34-1 du code du domaine de l'État), qui lui confère un droit réel sur le terrain à bâtir, c'est-à-dire les prérogatives et obligations du propriétaire. Lorsque le bâtiment est construit, le maître d'ouvrage propriétaire et l'État concluent un bail de location assorti d'une option d'achat. La LOPSI a regroupé dans un seul texte les dispositions qui l'autorisent et a permis de fixer le loyer en tenant compte de l'amortissement financier de l'investissement effectué par le bailleur, et non plus seulement par référence aux valeurs locatives environnantes.

La mise en œuvre de cette procédure est suspendue à la publication d'un décret en Conseil d'État, notamment pour fixer les conditions de la mise en concurrence. Alors qu'une première version avait fait l'objet d'un accord entre les ministères de l'Intérieur, de la Défense et du Budget, la procédure d'élaboration du décret a été interrompue, officiellement en raison d'une incertitude quant à la détermination des règles communautaires de concurrence applicables en la matière. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un nouveau projet aurait été établi et transmis au Conseil d'État.

Votre Rapporteur spécial ne peut que s'interroger sur le retard pris dans la publication de ce décret, retard qui empêche la mise en œuvre d'une procédure indispensable pour réaliser, dans des conditions de délais acceptables, l'important programme immobilier de la police et de

la Gendarmerie. Il convient de rappeler que, notamment pour cette dernière, le redécoupage entre ses zones de compétences et celles de la police induit de nombreux projets de construction de nouvelles casernes pour accueillir les brigades territoriales.

La Gendarmerie envisage de lancer trois opérations selon cette procédure à Laval (un casernement au profit du groupement de Gendarmerie), à Bordeaux (un casernement au profit d'une compagnie) et à Is-sur-Tille (extension d'une caserne d'une compagnie). Pour sa part, la police envisage de recourir à cette procédure pour son programme de rénovation des centres de rétention administrative, pour les commissariats de Château-Thierry et de Montereau, l'École nationale supérieure de police de Saint Cyr au Mont d'Or et le cantonnement de CRS de Meaux.

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

Pour la Gendarmerie, deux programmes devraient être prochainement livrés à Corrèze et Monestier-Merlines (en Corrèze) et deux autres communes viennent de décider de recourir à cette procédure (Donzenac en Corrèze et Grenade en Haute-Garonne). En ce qui concerne la police, une convention a été signée en mai 2003, entre le préfet et le président du conseil général des Hauts-de-Seine, pour la réalisation des commissariats de Meudon, Vanves, Montrouge, Rueil Malmaison, Bois Colombes et La Garenne Colombes. De même, le relogement de la brigade de sûreté urbaine à Gennevilliers et le commissariat d'Ermont dans le Val-d'Oise s'opéreront en application de ces dispositions.

Par ailleurs, la Gendarmerie étudie un projet de « titrisation » d'une partie de son parc domanial. Ce projet, qui impliquerait la Société nationale immobilière (SNI), consisterait en une externalisation de ce patrimoine, au moyen d'une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels sur une partie de l'ensemble des logements de métropole et des locaux techniques ou de service qui leur sont associés. L'opération se traduirait par le versement par le prestataire d'une redevance globale de 500 millions d'euros, en contrepartie d'une prise à bail et le versement au prestataire d'un loyer annuel de 150 millions d'euros correspondant à une double obligations de la part de celui-ci, gestion locative d'une part, maintenance et réhabilitation d'autre part.

L'objectif est d'offrir de meilleures conditions de logement aux gendarmes et à leurs familles, en améliorant la maintenance, la modernisation et l'extension du parc existant. Le projet vise également à affecter les gendarmes à leurs missions prioritaires.

Le ministère de la défense poursuit actuellement l'étude d'un tel schéma qui nécessite que soient très exactement appréciés sa faisabilité juridique, son coût et les avantages techniques susceptibles d'en être retirés. Les conclusions de l'étude seront connues à la fin de l'automne 2003. Si elles s'avèrent favorables, l'externalisation pourra être assurée avant la fin 2004.

CHAPITRE II :

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La commission des Finances est particulièrement attachée à suivre les conditions dans lesquelles les différents ministères envisagent de mettre en œuvre la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont la plupart des dispositions entrent en vigueur à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2006.

D'une part, elle a mis en place une mission d'information présidée par votre collègue Michel Bouvard et composée d'un représentant de chaque groupe politique. Celle-ci a publié un premier rapport d'étape en juillet dernier ⁽³⁾.

D'autre part, chaque rapporteur spécial a été invité à examiner, à l'occasion de l'examen des crédits dont il assure le suivi, l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre de la loi organique au sein des ministères concernés. Une attention particulière doit, en effet, être portée sur la définition des futurs « *missions* » et « *programmes* » et sur la mise au point d'« *objectifs* » et d'« *indicateurs* ».

I.- LA NECESSITE DE CREER UNE MISSION INTERMINISTERIELLE CONSACREE A LA SECURITE

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministre de l'Intérieur propose la création de deux missions à caractère interministériel :

– une mission « Sécurité », qui regrouperait un programme « Police nationale » et un programme « Gendarmerie nationale » relevant du ministère de la Défense) ;

– une mission « Préservation des équilibres naturels et lutte contre les catastrophes », qui comprendrait un programme « Sécurité civile », et d'autres programmes issus des ministères de l'Écologie et de l'Agriculture.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, la Cour des comptes reconnaît que la constitution d'une mission interministérielle est un exercice délicat. Il convient, en effet, « *d'éviter de fragmenter à l'excès les programmes ministériels* ». De plus, comme le souligne le rapport précité de la mission d'information de votre Commission des finances, « *l'intérêt de créer une mission interministérielle doit être comparé à l'inconvénient de soustraire les crédits en cause de leurs budgets d'origine* ».

(3) « *La réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir* » (Documents d'information de l'Assemblée nationale. n° 1021, juillet 2003)

C'est d'ailleurs la doctrine du ministère du Budget, selon lequel la multiplication des missions interministérielles reviendrait à considérer que la « *cohérence des politiques qui justifient la constitution des ministères est second par rapport à ces enjeux transversaux* ». De plus, à rebours de l'esprit de la loi organique, cela reviendrait à « déglobaliser » des fractions de moyens, en termes de crédits et de personnels, et ainsi perdre le bénéfice de leur fongibilité sans pour autant rendre plus lisible l'action des politiques conduites par l'État.

Dès lors, l'hypothèse de la constitution d'une mission interministérielle englobant la sécurité civile et d'autres politiques liées à la protection contre les catastrophes ne semble pas justifiée. Certes, le « bleu » consacré au ministère de l'Intérieur comporte, *in fine*, une annexe présentant un « *état récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile* » rassemblant les crédits inscrits dans les chapitres budgétaires de huit ministères et du Fonds d'intervention pour le transport aérien (FIATA). La contribution du ministère de l'Intérieur est de loin la plus importante (303 millions d'euros), loin devant la Défense (89), le FIATA (60), l'Agriculture et les Finances (50) ou l'Écologie (48).

Ce fractionnement rend difficile la constitution d'une mission interministérielle, car comme l'estime la Cour « *il n'est pas certain que tous les autres ministères (...) puissent tous construire de façon cohérente des programmes « sécurité civile » dans leur propre adaptation de la [loi organique]* ». Dès lors, l'intégration d'un programme « Sécurité civile » dans une mission consacrée à la sécurité paraît la solution la plus simple, même si la Cour fait, à juste titre, remarquer qu'elle aurait « *une signification opérationnelle réduite, en raison des synergies limitées entre activités de sécurité civile et celles de sécurité publique* »⁽⁴⁾.

En revanche, la constitution d'une mission interministérielle consacrée à la sécurité intérieure s'inscrit parfaitement dans la logique de la loi organique.

Elle serait, en outre, justifiée par le triple fait que la police et la Gendarmerie remplissent les mêmes missions (la Gendarmerie estime que ses missions strictement militaires ne représentent que 5 % de l'ensemble de ses missions), qu'elles sont placées, depuis mai 2002, pour leur emploi sous l'autorité d'un même ministre et que toutes les occasions de rapprochement et de synergies entre elles sont, comme on l'a vu, activement recherchées.

Or, cette évidence semble échapper au ministère de la Défense.

Comme l'explique la réponse laconique remise à votre Rapporteur spécial : « *Le ministre vient d'arrêter la grille de programmes et de missions. Au total, les crédits du ministère seront regroupés dans une seule mission comportant sept programmes. Les effectifs et les crédits de la Gendarmerie seront répartis au sein de plusieurs de ces programmes. Il n'est pas, à ce stade, envisagé de recourir à une ou plusieurs missions interministérielles* ».

(4) Néanmoins, le Gouvernement a pris deux décisions qui vont dans le sens d'une convergence entre les deux domaines, d'une part l'intégration des artificiers de la police au sein du service de déminage de la sécurité civile, et, d'autre part, le rapprochement des études et de la recherche au sein du futur Institut national des hautes études de sécurité (INHES).

Le ministère envisage donc de répartir ses crédits entre sept programmes et 35 actions. Les programmes seraient les suivants :

- programme 1 : environnement et prospective de la politique de défense,
- programme 2 : préparation des forces,
- programme 3 : emploi des forces,
- programme 4 : assurer le soutien administratif central,
- programme 5 : préparation et conduite des programmes d'armement,
- programme 6 : renforcer les liens entre la Nation et son armée,
- programme 7 : sauvegarder les droits du monde combattant.

Votre Rapporteur spécial ne peut absolument pas souscrire aux propositions aujourd'hui formulées par le ministère de la Défense.

En premier lieu, elles témoignent d'une inquiétude infondée quant aux conséquences de l'intégration d'un programme « Gendarmerie nationale » au sein d'une mission interministérielle. Ce programme, comme tous les programmes, resterait strictement ministériel et les crédits de la Gendarmerie continueraient donc d'être par la Direction générale de la Gendarmerie nationale, partie intégrante du ministère de la Défense. Par ailleurs, la nomenclature budgétaire n'a aucune conséquence sur le statut juridique des services concernés. La création d'une mission interministérielle ne menace pas le statut militaire de la Gendarmerie. Il n'est nul besoin d'aller chercher des exemples à l'étranger pour s'en convaincre ⁽⁵⁾. D'ores et déjà, dans la plus profonde indifférence et sans que cela ne crée quelques difficultés que ce soit, le budget du ministère de l'Intérieur rémunère des personnels de statut militaire, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers de Paris ou des personnels des Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

En deuxième lieu, l'éclatement des crédits de la Gendarmerie entre les différents programmes du budget de la Défense représenterait un recul parfaitement injustifié en matière d'information du Parlement, puisque aujourd'hui ces crédits font l'objet d'un agrégat spécifique, permettant de connaître leur montant et de suivre leur évolution. Comment le Parlement pourrait-il demain s'assurer du respect des engagements financiers de la LOPSI en l'absence d'un tel regroupement ?

En troisième lieu, la répartition des programmes, telle qu'elle est envisagée, menacerait l'unité de gestion de la Gendarmerie. Les crédits de celle-ci seraient principalement répartis entre le programme 2 (au sein d'une action « maintenir et renforcer l'aptitude de la composante gendarmerie à honorer son contrat opérationnel »), le programme 4 (sans que la Gendarmerie soit distinguée au niveau d'une action) et, dans une moindre mesure, le programme 5 (au sein d'une action intitulée « équiper la composante Gendarmerie). Cet éclatement justifie trois remarques :

(5) En Espagne, les crédits consacrés à la *Guarda civil*, force militaire, sont inscrits sur le budget du ministère de l'Intérieur.

– si le concept de préparation des forces est parfaitement justifié pour les armées et se distingue aisément des opérations menées par elles, il n’a guère de signification pour la Gendarmerie qui, d’une certaine façon, se trouve toujours en opération, sauf pour ce qui concerne la formation dans ses écoles ;

– par le rattachement des effectifs et des crédits affectés à la politique immobilière de la Gendarmerie à un programme et une action support commune à l’ensemble du ministère de la Défense, le directeur général de la Gendarmerie perdrait tout contrôle sur la politique immobilière en matière d’équipement, qui serait en pratique confiée au secrétaire général de l’administration du ministère de la Défense ; de plus, les crédits seraient rendus entièrement fongibles au sein des crédits immobiliers des armées ; cette situation aurait un double effet ; d’une part, elle ferait disparaître toute possibilité nette d’arbitrage entre prise à bail et construction lors des décisions relatives au logement des gendarmes, puisque les crédits de loyers et d’équipement seraient placés sur deux programmes différents ; d’autre part, elle ferait disparaître toute perspective de prise en compte des coûts d’entretien et de maintenance futurs au moment de la sélection des projets d’équipement, contrairement aux objectifs poursuivis par l’article 3 de la LOPSI ; enfin, l’éclatement des crédits de la Gendarmerie au sein de plusieurs programmes ferait courir le risque de voir la fongibilité des crédits prévue par la loi organique s’exercer au détriment de la Gendarmerie ;

– le directeur général de la Gendarmerie ne serait pas gouverneur de crédits, l’engagement des crédits reviendrait au Chef d’état-major des armées ou au Secrétaire général pour l’administration ; il en résulterait une dilution de la direction des moyens qui serait préjudiciable à la direction opérationnelle de la Gendarmerie.

En quatrième et dernier lieu, la proposition du ministère de la Défense est contraire aux objectifs de la loi organique. D’une part, contrairement à la logique de la loi organique fondée sur une spécialisation des crédits par finalité et sur une fongibilité de l’ensemble des crédits concourant aux mêmes objectifs, les programmes relatifs à la préparation des forces et à l’armement ne font que reproduire, sous réserve de quelques nuances, la distinction actuelle entre titre III et titre V. D’autre part, ces programmes feraient coexister en leur sein des forces auxquelles il serait impossible d’assigner les mêmes objectifs et indicateurs de performance, parce que le métier du fantassin ou de l’aviateur n’est à l’évidence pas le même que celui du gendarme. Dès lors, on mesure mal comment pourrait se présenter les objectifs de performance ou les rapports de performance, prévus par les articles 51 et 54 de la loi organique et qui devront accompagner respectivement la présentation du projet de loi de finances initiale et de loi de règlement.

II.– LA STRUCTURE DES PROGRAMMES POLICE ET SECURITE CIVILE

A.– LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE »

D’après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le programme relatif à la police serait décliné en six actions, elles-mêmes décomposées en 20 sous-actions, comme l’indique le tableau ci-après.

ORDRE PUBLIC ET PROTECTION DE LA SOUVERAINETÉ	Maintien de l'ordre et services d'ordre
	Protection spécialisée
	Renseignement
SÉCURITÉ ET PAIX PUBLIQUES	Sauvetage des personnes et sauvegarde des biens
	Sécurité générale et prévention
	Police et action administrative
	Accueil du public et animation
SÉCURITÉ ROUTIÈRE	Prévention et information routières
	Surveillance, contrôle et régulation de la route
MAITRISE DES FLUX TRANS FRONTIÈRES ET SURETÉ DES TRANSPORTS INTERNATIONAUX	Contrôle des flux trans-frontières
	Sûreté des moyens de transports internationaux
	Lutte contre l'immigration clandestine et éloignement
POLICE JUDICIAIRE ET CONCOURS À LA JUSTICE	Investigations, enquêtes et recherches
	Expertise technique et scientifique
	Coopération opérationnelle internationale
	Appui à l'autorité judiciaire et administration pénitentiaire
COMMANDEMENT, FORMATION, LOGISTIQUE	Commandement, études et transmission
	Relations publiques et coopération internationale
	GRH, formation, soutien des personnels
	Gestion des moyens

Le tableau ci-après précise, sur la base du budget pour 2003, le poids financier de chacune des actions envisagées.

REPARTITION PAR ACTION DES DOTATIONS DU PROGRAMME "POLICE NATIONALE"

	<i>(en millions d'euros)</i>
Action : Ordre public et protection de la souveraineté	852,4
Action : Sécurité et paix publiques	1.788,1
Action : Sécurité routière	336,9
Action : Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	253,9
Action : Police judiciaire et concours à la justice	877
Action : Commandement, formation et logistique (Action support)	1.523,3
Total	5.631,6

On mesure le poids de l'action support (27 % du budget). Elle regroupe les moyens qui n'ont encore pu faire l'objet d'une répartition pertinente vers les autres actions. Cela concerne principalement les dépenses équivalentes au tiers des effectifs inscrits sur le chapitre 31-41 « *Police nationale. Rémunérations principales* » (soit environ 44.000 emplois budgétaires de toutes natures).

Les informations transmises à votre Rapporteur spécial semble indiquer que la Préfecture de police ne bénéficierait pas d'un traitement spécifique, ce qui permettrait d'avoir une vision exhaustive de l'action des forces de police, sans considération tenant à la diversité institutionnelle. Néanmoins, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la façon dont sera prise en compte la participation financière de la Ville de Paris au fonctionnement de la Préfecture.

Le programme « Police nationale » va faire l'objet, comme en principe l'ensemble des programmes ministériels, d'une évaluation par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) au cours du premier semestre 2004.

B.- LE PROGRAMME « SECURITE CIVILE »

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le programme relatif à la sécurité civile serait décliné en quatre actions, comme l'indique le tableau ci-après.

REPARTITION PAR ACTION DES DOTATIONS DU PROGRAMME "SECURITE CIVILE"

(en millions d'euros)

Action : Moyens opérationnels nationaux	154,3
Action : Pilotage de la gestion territoriale des crises	0,3
Action : Pilotage national des acteurs de la sécurité civile	136,5
Action : Action des fonctions support (Action support)	52,7
Total	343,8

III.- LES EXPERIMENTATIONS PREVUES EN 2004

Le ministère de la Défense conduit, en 2004, une expérimentation visant à attribuer un budget global de fonctionnement à une unité de chaque armée, de la Gendarmerie et de la Direction générale de l'armement (DGA). Ce budget global intègre les effectifs budgétaires et l'essentiel des crédits de fonctionnement de cette unité.

Pour la Gendarmerie, l'unité choisie est l'École de sous-officiers de gendarmerie (ESOG) de Montluçon. Un chapitre de globalisation, commun à la Gendarmerie, la marine et à la DGA, a été créé à cet effet (chapitre 37-02). Les crédits de l'ESOG sont inscrits à son article 30 (pour les dépenses de personnel) et à son article 40 (pour les crédits de fonctionnement et d'investissement). En outre, les 252 emplois budgétaires correspondants ont été transférés sur ce chapitre. Ces emplois n'intègrent pas les effectifs des élèves gendarmes en formation.

L'objectif assigné à l'école est, tout en maîtrisant les coûts et en préservant la qualité de l'enseignement, de former le plus grand nombre de gendarmes. Des indicateurs seront mis en place et leur évolution sera suivie dans le temps. Ces indicateurs seront quantitatifs (taux d'occupation de l'école, taux d'encadrement permanent, taux d'interventions extérieures, taux global d'encadrement, ratio personnels d'encadrement/total personnels, ratio personnels de soutien/total personnels), financiers (coût global d'une journée de formation, coût d'encadrement direct, coût du soutien logistique, coût des actions « hors formation ») et qualitatifs (nombre d'élèves reçus/nombre d'entrants, nombre de démissions/nombre d'entrants).

Si aucune expérimentation dans le périmètre de la police ou de la sécurité civile ne sera menée, le ministère s'attachera à généraliser l'expérience de la globalisation des crédits de préfectures.

CHAPITRE III

LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE

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

I.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003

A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2002

1.- L'évolution des crédits disponibles

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002, à l'agrégat « Police nationale », s'élevaient à 5.149,4 millions d'euros. L'ensemble des modifications législatives et réglementaires a porté l'ensemble des crédits disponibles à 5.714,6 millions d'euros, soit une augmentation de 11 %.

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

MODIFICATIONS APPORTÉES 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 – personnel – fonctionnement	4.336,8 659,5	0 162,4	0 11,7	179,1 6	0 0	40,1 39,8	4.557,4 879,8
Total dépenses ordinaires	4.996,3	162,4	11,7	185,1	0	79,9	5.437,3
Titre V : Investissements exécutés par l'État	139,3	123,8	6,5	-2,4	0	-8,1	259,1
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	13,7	10,4	0	0	0	-6	18,1
Total dépenses en capital (CP)	153,1	134,2	6,5	-2,4	0	-14,1	277,3
Total général	5.149,4	296,6	18,2	182,7	0	65,8	5.714,6

Source : Ministère de l'Intérieur.

Les principaux mouvements observés concernent les transferts et virements (182,7 millions d'euros) et les reports (296,6 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 (191,3 millions d'euros).

En 2002, les reports de crédits ont été particulièrement importants, puisqu'ils se sont élevés à 296,6 millions d'euros, au lieu de 219,5 en 2001. Ce montant élevé s'explique par l'importance des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2001 (68,6 millions d'euros s'agissant des moyens de fonctionnement et 28,2 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 2002, ils se sont élevés à 18,2 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 7 millions d'euros –, des participations contractuelles au financement de divers travaux d'équipement – pour près de 6,5 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 1,4 million d'euros -.

Enfin, les lois de finances rectificatives pour 2002 ont abondé les crédits du budget de la police, 86,2 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires (dont 30 au titre du rachat de jours d'aménagement-réduction du temps de travail, 20 pour l'achat de gilets pare-balle et 20 pour la remise à niveau du parc automobile)

2.- La consommation des crédits

Les dépenses enregistrées sur l'agrégat « Police nationale » se sont élevées à 5.230,6 millions d'euros en 2002. Elles ont donc progressé de 2,3 % par rapport à 2001 (soit + 116,4 millions d'euros). Plus de la moitié de cette progression concerne les dépenses de fonctionnement (elles ont augmenté de 62,8 millions d'euros). Elle s'explique également par la croissance des dépenses concernant les dépenses de personnel (+ 31,5 millions d'euros, soit + 7,4 %) et par celle des dépenses d'équipement (+ 22,9 millions d'euros, soit + 11,6 %).

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2001 ET 2002

(en millions d'euros)

	2001				2002			
	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)
Titre III : Moyens des services								
– Personnel	4.032,1	4.304,3	4.262,4	99	4.336,8	4.557,4	4.293,9	98,5
– Fonctionnement	662,1	822,5	661,2	80,4	659,5	879,8	724	82,3
Total dépenses ordinaires	4.694,1	5.126,8	4.923,6	96	4.996,3	5.437,3	5.017,8	92,3
Titre V : Investissements de l'État	175,2	305,2	181,4	58,7	139,3	259,1	201,9	77,8
Titre VI : Subventions d'équipement	7,6	19,7	9,3	47,1	13,7	18,1	10,9	60
Total dépenses en capital	182,9	324,9	190,7	58,7	153,1	277,3	212,8	76,7
Total	4.877	5.451,7	5.114,2	93,8	5.149,4	5.714,6	5.230,6	91,5

Source : Ministère de l'Éducation nationale

S'agissant d'un budget composé pour l'essentiel de dépenses de personnel, le caractère élevé du taux de consommation global (91,5 %) n'est pas étonnant. Cependant, on note un certain infléchissement par rapport aux années précédentes (93,8 % en 2001 et 95,1 % en 2000), qui résulte de l'importance des crédits inscrits en loi de finances rectificative.

Enfin, on note une sensible amélioration, par rapport à l'année précédente, du taux de consommation des crédits des titres V et VI (76,7 % au lieu de 58,7 %), qui permettent d'approcher les taux observés antérieurement (81,6 % en 1995, 70 % en 1997 et 1998, 80,6 % en 1999).

B.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2003

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003, à l'agrégat « Police nationale », s'élevaient à 5.449,7 millions d'euros. L'ensemble des modifications législatives et réglementaires, au premier semestre, a porté l'ensemble des crédits disponibles à 5.805 millions d'euros, soit une augmentation de 6,5 %.

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

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2003

(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	4.503,2	–	–	131,7	0	–	4.634,9
– fonctionnement	712,8	153,8	6,9	1,1	–3,4	–	871,3
Total dépenses ordinaires	5.216,0	153,8	6,9	132,8	–3,4	-	5.506,2
Titre V : Investissements exécutés par l'État	216	57,3	1,5	–0,3	-	-	274,3
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	17,7	7,2	–	–0,5	-	–	24,5
Total dépenses en capital (CP)	233,7	64,5	1,5	–0,8	-	-	298,8
Total général	5.449,7	218,3	8,4	132	–3,4	-	5.805,0

Au 30 juin 2002

Source : Ministère de l'Intérieur

Les transferts concernent essentiellement le premier transfert en provenance du ministère des Affaires sociales, pour assurer la charge de rémunérations des ADS sur le chapitre 31-96 « *Emplois de proximité* » (132 millions d'euros). Deux autres arrêtés de répartition sont intervenus sur le chapitre 34-41 « *Moyens de fonctionnement* » dont 0,5 million d'euros au titre du fonds pour la réforme de l'État et 0,3 million d'euros au titre de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Un décret de virement de 0,7 million d'euros, prélevé sur le chapitre 31-41 « *Rémunérations principales* » au bénéfice du chapitre 34-41, correspond au transfert sur les moyens de fonctionnement des salaires versés aux agents contractuels bénéficiaires de la jurisprudence Berkani qui ont définitivement quitté le service (*cf. infra*). Cette somme permettra de prendre en charge le nettoyage des immeubles en ayant recours à des sociétés de service.

Le chapitre 34-41 a bénéficié de la totalité des crédits de reports de la gestion 2002, soit 140,9 millions d'euros. Cependant, ils ont été gelés à hauteur de 92,9 millions d'euros. Parallèlement, une mise en réserve de 42,3 millions d'euros, au titre de la réserve de précaution, a été opérée. Au total, les crédits réellement disponibles à la fin du premier semestre sur ce chapitre ne se sont élevés qu'à 666 millions d'euros, les mesures de gel et de mise en réserve représentant près de 17 % des crédits ouverts.

La répartition du gel a été faite de manière à sauvegarder les marges de manœuvre budgétaire des services déconcentrés. Les crédits disponibles ont été utilisés au profit des budgets globalisés des services (à hauteur de 418,6 millions d'euros), qui ont bénéficié de 90 % des crédits mis à leur disposition par la loi de finances initiale dès janvier, et des crédits de reports en juin. Le solde, 246 millions d'euros, a été affecté aux dépenses non globalisées. Pour celles-ci, les conséquences du gel et de la mise en réserve ont pour corollaire le gel de certains programmes d'équipement (armement, casques moto, tenues de maintien de l'ordre, matériels de désengagemment). Une demande de recours à la réserve a été faite pour le financement des dispositifs de contrôle et de sanction automatisés en matière d'infractions routières : une première commande de 10 radars, soit 1,2 million d'euros, a ainsi été passée.

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Globalement, les dépenses ordinaires et les crédits de paiement inscrits pour 2004 s'élèveront à 5.763 millions d'euros, au lieu de 5.449,7 en loi de finances initiale 2003 (soit une augmentation de 5,8 % et de 313,3 millions d'euros).

Deux éléments expliquent l'essentiel de cette progression des crédits :

– d'une part, le projet de budget pour 2004 marque la deuxième année de mise en œuvre de la LOPSI ; les mesures nouvelles clairement identifiées comme telles s'élèvent à 307 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

– d'autre part, dans le cadre de la pérennisation de 11.300 adjoints de sécurité (ADS), les crédits nécessaires à leur rémunération sont désormais inscrits, pour leur totalité, au budget de la police nationale : 150,3 millions d'euros sont donc transférés depuis la section « Travail » ;

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL

Les crédits consacrés aux dépenses de personnel s'élèveront à 4.705,5 millions d'euros, en augmentation de 4,5 % par rapport à 2003 (soit + 202,5 millions d'euros). Les dépenses de personnel représenteront 81,6 % des crédits globaux de la police.

Rappelons que 150,3 millions d'euros résultent d'un transfert en provenance du budget du ministère du travail en ce qui concerne les crédits de rémunérations des ADS. Pour leur part, les mesures nouvelles prises au titre de la LOPSI représentent 60,8 millions d'euros, qu'il s'agisse des créations d'emplois, des mesures catégorielles ou des revalorisations indiciaires.

Par ailleurs, l'extension en année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique ou de la revalorisation des salaires des ouvriers d'État intervenues en 2003 représente 27,2 millions d'euros, pratiquement intégralement compensés par l'ajustement opéré sur les crédits au vu de la situation réelle des personnels. Cet ajustement, particulièrement élevé cette année, entraîne une mesure d'ajustement négatif de 25 millions d'euros.

1.- Les créations et suppressions d'emplois

Au titre de la deuxième tranche de la LOPSI, le projet de loi de finances prévoit la création de 1.000 emplois dans la police en 2004. Ces créations d'emplois se répartissent comme suit :

- 740 emplois de gardiens de la paix,
- 10 emplois de contrôleurs généraux, dans le cadre du renforcement des emplois de direction et de contrôle,
- 240 emplois du cadre administratif, technique et scientifique, répartis en :
 - 80 adjoints administratifs,
 - 40 emplois spécialisés (10 psychologues, 5 médecins contractuels, 10 infirmières, 10 contractuels informatiques, 5 techniciens de haut niveau),
 - 10 emplois d'assistante sociale,
 - 100 emplois de la police technique et scientifique (20 ingénieurs, 50 techniciens, 30 agents spécialisés),
 - 20 emplois techniques : 10 agents des services techniques (affectés principalement dans les CRS) et 10 emplois de contractuels techniques (comme supports d'emploi pour recruter des ouvriers-cuisiniers, en raison du moratoire du recrutement des ouvriers d'État).

Le coût budgétaire de ces créations d'emplois atteint 29,8 millions d'euros.

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit la suppression de 78 emplois d'agents contractuels relevant de la loi du 12 avril 2000 (bénéficiant de la jurisprudence Berkani). En effet, les 754 emplois inscrits en loi de finances initiale pour 2002 n'ont pas vocation à être pérennisés : les fonctions de nettoyage qu'ils exercent sont externalisées au fur et à mesure des départs (retraites, démissions, licenciements). Cette mesure de suppression consolide la constatation des départs intervenus en gestion, de 2001 à 2003, et des virements de crédits correspondants sur le chapitre 34-41 « *Police nationale. Moyens de fonctionnement* », effectués par deux décrets de virement de mars et août 2003 (soit 1,1 million d'euros)

Deux mesures de transfert, entraînant la suppression nette de 3 emplois, viendront également modifier le nombre d'emplois inscrits sur l'agrégat 13. D'une part, 6 emplois (4 commissaires et 2 officiers) sont supprimés et transférés au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) dans le cadre de la régularisation de mises à dispositions existantes (réduction budgétaire nette : 0,3 million d'euros). D'autre part, la gestion de 3 emplois de contractuels « berkaniens » est transférée de la direction générale de l'administration vers la police nationale (SGAP de Marseille) dans un souci de simplification (augmentation budgétaire nette : 49.000 euros).

– la pérennisation des adjoints de sécurité

En revanche, le projet de loi de finances prévoit la suppression de 2.200 emplois d'adjoints de sécurité (ADS), ramenant leur nombre à 11.300 en 2004.

Depuis sa mise en place en octobre 1997, le dispositif des ADS constitue une ressource humaine essentielle pour la police nationale. À ce jour, plus de 32.500 jeunes ont été recrutés, et l'effectif (en poste et en école) au 4 août 2003 est de 13.427, soit presque le nombre des postes budgétaires attribués au titre de la loi de finances pour 2003 (13.500).

Au cours de la même période, environ 19.100 jeunes sont sortis du dispositif, dont seulement 446 étaient arrivés au terme de leur contrat (chiffre à rapprocher avec les 6.250 jeunes recrutés au cours de la première année de mise en place du dispositif entre novembre 1997 et octobre 1998).

Le ministère de l'Intérieur a mis en place un dispositif d'insertion professionnelle des ADS. Chacun d'eux bénéficie d'une préparation aux concours de recrutement de la police, en particulier celui de gardien de la paix. D'ailleurs, dès octobre 2001, un second concours de gardien de la paix, qui réserve 40 % des postes offerts aux ADS, a été ouvert. Au total, pour les trois années de 2000 à 2002, ce sont 7.254 ADS qui ont réussi les différents concours de gardiens de la paix. Par ailleurs, de 2000 à 2003, 19 ADS ont été reçus au concours d'officier de police, 3 aux concours de secrétaire administratif, 70 d'adjoint administratif et 63 d'agent administratif.

D'autres voies d'intégration dans la vie active ont été explorées. Ainsi, des accords nationaux ont été conclus dans le secteur de la sécurité privée (convention tripartite entre le ministère, le conseil régional du Nord-Pas de Calais et l'Union fédérale des industries et services de la sécurité en décembre 2000 ; accord-cadre national entre le ministère et le Syndicat national des entreprises de sécurité en janvier 2002), des transports publics (le groupe Kéolis s'est engagé dans un partenariat avec la police nationale afin de proposer des emplois d'agent commercial de conduite ou d'agent vérificateur de titres de transports) ou de la grande distribution (la direction régionale d'Auchan à Lyon s'est engagée à proposer 200 postes). Enfin, une mention complémentaire au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) d'agent de prévention et de sécurité a été créée spécialement pour les ADS en septembre 2001. Cette mention peut être acquise par le biais de la validation des acquis de l'expérience. À ce jour, 54 ADS l'ont obtenue.

Dans le cadre de l'évolution de ce dispositif en 2003, le Gouvernement a décidé que les ADS étaient désormais détachables des emplois-jeunes, et que, en conséquence, leur recrutement pourrait être poursuivi au-delà de 2003, en application des dispositions de l'article 36 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. Le recrutement de ces agents, qui avaient été temporairement conclu sur des contrats limités à 3 ans, pourra désormais être de nouveau autorisé sur des contrats de 5 ans non renouvelables. La pérennisation des recrutements d'ADS ainsi décidée reste néanmoins tributaire du nombre de postes budgétaires maintenus au titre de chaque année, lors des arbitrages budgétaires rendus dans le cadre des projets de loi de finances successifs. Le chiffre prévu pour 2004 constitue pour le ministère de l'Intérieur l'effectif de référence pour les années à venir.

L'ensemble des crédits relatifs aux ADS s'établit à 153,5 millions d'euros, intégrant une mesure nouvelle de 3,2 millions d'euros permettant la création d'un régime indemnitaire plus incitatif (60 euros mensuels et 90 en région parisienne).

– la constitution de la réserve civile

Le projet de budget pour 2004 prévoit la constitution d'une provision de 3 millions d'euros, spécialement dédiée à la rétribution des futurs personnels réservistes de la police nationale.

L'organisation de la réserve civile, dont le principe a été évoqué dans l'annexe de la LOPSI, est prévue par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (articles 4 à 7) et les mesures réglementaires d'application.

On distingue deux réserves différentes. D'une part, celle dite « statutaire » concerne les fonctionnaires actifs de la police nationale désormais assujettis à une obligation de disponibilité, limitée à cinq ans et à l'âge de soixante ans, à compter de la fin de leur lien avec le service, afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre de l'Intérieur en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public. D'autre part, celle dite « volontaire » est offerte à ces mêmes fonctionnaires, pour servir en qualité de volontaires dans la réserve civile et de souscrire un engagement d'un an, renouvelable dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service et de soixante-cinq ans, pour participer à des actions de soutien aux forces de sécurité intérieure en activité et à des missions de solidarité.

À l'exception des mesures de maintien et de rétablissement de l'ordre exclues du champ d'application de la réserve, l'ensemble des missions de sécurité intérieure pourra être confié aux réservistes (protection des personnes et des biens, prévention de la criminalité et de la délinquance, renseignement et missions de soutien opérationnel).

Dans l'accomplissement de ces missions, dont la durée ne pourra être inférieure à une journée ni supérieure à 90 jours par an, les réservistes pourront disposer de toutes les prérogatives liées aux fonctions qu'ils exerceront, notamment administratives, dans la limite, en matière de police judiciaire, des compétences d'agent de police judiciaire. Ils seront employés prioritairement dans une unité ou un service du département où se trouve leur domicile. Ils seront affectés en tenant compte de leurs compétences et de leurs expériences passées.

La gestion de la réserve civile sera assurée à deux niveaux. À l'échelon central, la Mission nationale pour la réserve civile (MINATREC), instituée à la Direction générale de la police nationale, remplira un triple rôle de régulation, de proposition et d'évaluation. Elle contrôlera la gestion de la réserve civile statutaire et contractuelle; elle émettra des avis et des recommandations au ministre de l'Intérieur sur la politique d'emploi des réserves; elle établira un rapport annuel sur l'état des réserves de la police nationale. À l'échelon local, le préfet de la zone de défense, ou le préfet de département outre-mer, possédera la plénitude des pouvoirs de gestion, notamment sur le plan budgétaire et des matériels.

La provision inscrite au budget pour 2004 est fondée sur le calcul de la rémunération des futurs réservistes à partir de la rémunération nette perçue à l'heure actuelle par les policiers dans le grade et à l'échelon moyen de sortie des cadres pour chacun des trois corps de la police nationale. L'indemnité journalière devrait ainsi varier entre 69 et 185 euros. Cette enveloppe permet de rémunérer 40.000 à 41.000 « jours réservistes ». Parallèlement doit être prévu un coût de fonctionnement intégrant les frais de déplacement, les frais de transport et l'équipement : ce coût est évalué à environ 520 euros par réserviste.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette initiative, inspirée sur l'expérience de la réserve de la Gendarmerie qui fonctionne à la satisfaction de tous. D'ailleurs, le fait que plus de 3.200 policiers se soient portés volontaires dès l'annonce de la création de la réserve illustre le succès de cette formule.

La constitution de la réserve civile devrait également permettre au ministère de l'Intérieur de limiter quelque peu les conséquences d'un phénomène constant, celui du maintien à un niveau élevé des départs anticipés en retraite.

2.- Les mesures relatives aux personnels

Au cours des exercices précédents, des mesures de transformation d'emplois ont été adoptées dans le cadre de la restructuration des corps, notamment en ce qui concerne la déflation du corps des officiers et de celui des commissaires.

Ces mesures sont reconduites au projet de loi de finances 2004. Comme l'année dernière, ces mesures sont présentées comme relevant de la mise en œuvre de la LOPSI. Leur coût total représente 29,9 millions d'euros.

La suppression de 550 officiers (125 commandants, 119 capitaines et 306 lieutenants) et celle de 50 commissaires permet la création de :

- 60 commandants échelon fonctionnel,
- 400 agents du corps de maîtrise et d'application (150 brigadiers-majors, 133 brigadiers et 117 gardiens de la paix),
- 61 personnels administratifs (25 attachés, 6 attachés principaux, 30 secrétaires administratifs de classe supérieure, 20 secrétaires administratifs de classe exceptionnelle),
- 29 personnels contractuels (15 psychologues, 10 ingénieurs de haut niveau et 4 interprètes).

Cette mesure génère une économie de 1,4 million d'euros.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des effectifs de chacun des corps des personnels actifs de la police depuis 1996.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES PAR CORPS DE POLICIERS ACTIFS

	1996		1998		2000		2002		2004	
	Nombre	Part (en %)	Nombre	Part (en %)	Nombre	Part (en %)	Nombre	Part (en %)	Nombre	Part (en %)
Corps de conception et de direction	2.205	1,95	2.159	1,92	2.129	1,88	2.122	1,83	2.180	1,86
Corps de commandement et d'encadrement	18.209	16,1	16.900	14,9	15.920	14,1	15.283	13,2	14.436	12,3
Corps de maîtrise et d'application	92.774	81,9	94.043	83,2	94.960	84	98.235	84,9	100.644	85,4
Total actifs	113.332	100	113.147	100	113.052	100	115.683	100	117.172	100

Source : lois de finances initiale

Par ailleurs, un emploi de chef de service est transformé en emploi de directeur des services actifs pour un coût de 5.000 euros. Cette mesure est liée à la transformation du Service central des compagnies républicaines de sécurité en direction centrale à part entière, dans un souci de simplification administrative et de mise en cohérence des structures notamment dans le cadre de la « zonalisation » des forces mobiles.

Un certain nombre de mesures de repyramidages sont aussi prévues dans les corps des personnels administratifs et techniques et dans celui du corps de maîtrise et d'application :

– 1.265 emplois d'adjoints administratifs sont transformés en emplois d'adjoint administratif principal de 1^{ère} classe (467) et de 2^{ème} classe (798), pour un coût de 2,9 millions d'euros ;

– 20 emplois d'agent des services techniques sont transformés en 20 emplois d'inspecteur du service intérieur et du matériel (ISIM), pour un coût de 9.000 euros ;

– 70 emplois d'ouvriers de groupe V sont transformés en emplois d'ouvrier de groupe VI (45) et du groupe VII (25), pour un coût de 0,2 million d'euros ;

– 117 emplois gardiens de la paix sont transformés en 30 emplois de brigadier-major et 87 emplois de brigadier pour un coût de 890.000 euros : cette mesure, ajoutée aux créations d'emplois, générées par la déflation du corps des officiers et des commissaires, s'inscrit dans la restructuration progressive du corps qui doit permettre d'aboutir à échéance 2015 à l'objectif suivant : 70 % de gardiens, 23 % de brigadiers et 7 % de brigadiers-majors (au lieu actuellement, de 79,3 % de gardiens, 17,1 % de brigadiers et 3,5 % du corps).

Par ailleurs, la police nationale a entamé, en 2001, un processus pluriannuel de refonte de la catégorie C pour répondre à la volonté exprimée par le ministère de la Fonction publique de ne disposer à terme que de 15 % d'agents dans cette catégorie. Pour 2004, il est donc prévu la transformation de 750 emplois d'agent administratif en 750 emplois d'adjoint administratif (coût budgétaire : 987.000 euros).

D'autres mesures de transformations d'emplois conduisent à réduire le nombre d'emplois rattachés à l'agrégat « Police nationale ». Ces mouvements conduisent à la création d'emplois au sein de l'agrégat « Sécurité civile » (8 emplois de gardien de la paix sont transformés en 4 emplois de pilote et en 4 emplois de mécanicien contractuel), de l'agrégat « Administration générale » (dans le cadre de la régularisation d'une mesure réalisée en gestion en 2003, 5 emplois de lieutenants de police sont transformés en 5 emplois d'inspecteur des transmissions, et 4 emplois de commissaires sont transformés en 2 emplois d'inspecteur général). L'économie pour le budget de la police atteint 420.000 euros environ.

3.- Les revalorisations indemnitaires

– *les personnels actifs de la police*

En premier lieu, le projet de budget prévoit l'attribution à 2.000 agents du corps de maîtrise et d'application de la qualification d'OPJ 16, entraînant le versement d'une indemnité spécifique dont le montant individuel est de 600 euros (soit un coût de 1,2 million d'euros).

L'objectif est, à terme, de donner la qualification d'OPJ16 à 8.000 gradés et gardiens. Cette extension de la qualification d'OPJ16, prévue d'ailleurs dans la LOPSI, 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. 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.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre d'OPJ depuis 1998.

CORPS	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
CONCEPTION ET DIRECTION	2 110	2 099	2 074	2 049	1 971	1 928
COMMANDEMENT ET ENCADREMENT	15 774	15 260	14 951	14 485	13 988	13 918
MAITRISE ET APPLICATION		592	1 549	2 968	4 445	6 400
TOTAL GENERAL	17 884	17 951	18 574	19 502	20 404	22 246

En second lieu, le projet de budget comporte aussi l'inscription de trois provisions pour revalorisation indiciaire, la première pour les inspecteur et contrôleurs généraux (0,2 million d'euros), la deuxième pour le corps des officiers (1,1 million d'euros) et la dernière pour le corps des gardiens et gradés (5,8 millions d'euros). S'agissant de cette dernière provision, il est prévu que cette revalorisation indemnitaire n'intervienne que le 1^{er} octobre 2004, la somme inscrite ne représentant donc que le quart du coût en année pleine de la mesure.

Est également inscrite, une provision de 5,8 millions d'euros pour procéder au rachat de certaines récupérations en temps (astreintes, permanences, heures supplémentaires).

Enfin, le projet de budget prévoit une provision de 5 millions d'euros destinée à l'expérimentation d'une prime au mérite.

Sous réserve des négociations à venir lors de la préparation du décret d'application, la nouvelle prime devrait avoir trois utilisations distinctes :

- une augmentation des crédits déjà disponibles, institués par le décret du 16 mai 1945, pour récompenser les fonctionnaires à titre individuel après des opérations exceptionnelles ; à cette occasion, les critères d'attribution de ces récompenses seront précisés : réussite d'affaires ou de dossiers difficiles (enquêtes, interpellations...) ou de projets innovants dans les domaines opérationnels, scientifiques et de gestion ;

- la mise en place d'une prime collective liée à des objectifs de résultat fixés à l'avance ; chaque année, le ministre fixera à chaque direction centrale des objectifs de performance chiffrables ; ces objectifs seront communiqués à l'ensemble des services puis, en fin d'année, les résultats obtenus seront rapprochés des objectifs ; en fonction de l'enveloppe disponible, une dotation supplémentaire sera attribuée aux services déconcentrés de chaque direction centrale qui auront obtenu les meilleurs résultats ; la prime sera attribuée à l'ensemble des équipes concernées, sauf proposition de non-attribution signée par le chef de service ; la transparence sera assurée par communication au comité technique paritaire central, en début d'année, des objectifs et indicateurs de performance retenus pour l'année considérée et, en fin d'année, par la présentation à tous les comités techniques paritaires concernés des critères et modalités de répartition de la dotation ;

- la possibilité de récompenser la participation des fonctionnaires à des événements exceptionnels entraînant un surcroît significatif de travail et l'annulation de congés, comme cela a été le cas, récemment, pour le passage à l'euro ou l'organisation du G8.

– les personnels administratifs, techniques et scientifiques

Le projet de budget prévoit une enveloppe indemnitaire de 3,7 millions d'euros. Ces crédits font suite à ceux déjà obtenus en 2002 (0,5 million d'euros pour les personnels administratifs et techniques et 0,4 pour la police technique et scientifique) et en 2003 (7,4 millions d'euros).

L'objectif poursuivi est identique depuis plusieurs années. Il s'agit de procéder à l'alignement des régimes indemnitaires des personnels administratifs et techniques de la police nationale avec ceux servis à des catégories de personnels similaires. Le régime indemnitaire du cadre national des préfectures a servi de référence à la détermination des enveloppes de crédits. Compte tenu des écarts constatés, cet effort de rattrapage n'a pu se faire que dans un cadre pluriannuel.

L'année 2004 devrait permettre l'alignement de l'ensemble des taux des grades des personnels administratifs de la police nationale avec ceux du cadre national des préfectures.

Par ailleurs, une partie de cette enveloppe devrait permettre de parfaire le complément indemnitaire spécifique versé aux personnels administratifs, techniques et scientifiques soumis aux dispositions de l'article 10 du décret du 25 août 2000, qui permet la mise en place d'un régime de travail spécifique sous certaines conditions.

Les personnels de la police technique et scientifique (PTS) bénéficieront d'une partie de l'enveloppe des crédits. L'objectif est de maintenir leur régime indemnitaire dans une situation intermédiaire entre celle des corps actifs de la police nationale et celle des corps administratifs.

B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits consacrés au fonctionnement des services de la police s'élèveront à 790,6 millions d'euros, au lieu de 712,9 en 2003 (ce qui représente une croissance de 10,9 % et de 77,8 millions d'euros).

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

Les crédits inscrits à ce chapitre s'élèveront à 688,6 millions d'euros, soit 33,8 millions d'euros de plus qu'en 2003 (soit + 5,2 %). Les crédits supplémentaires sont inscrits sur un seul article de ce chapitre, celui concernant les services logistiques.

La variation des crédits inscrits sur ce chapitre résulte essentiellement de deux mouvements de sens opposé. La mesure nouvelle inscrite en 2003 au titre de la première tranche de la LOPSI est naturellement annulée (- 42,5 millions d'euros). En revanche, la seconde tranche de la LOPSI conduit à l'inscription d'une mesure nouvelle de 76,6 millions d'euros. Sur cette dotation supplémentaire :

– 11 millions d'euros sont consacrés à la mise à niveau des moyens de fonctionnement des services ;

– 17,4 millions d'euros sont consacrés au renforcement de la défense et de la protection des policiers, permettant d'achever l'acquisition de gilets pare-balles, d'engager le renouvellement de l'armement individuel ;

– 10 millions d'euros sont consacrés à la modernisation de la tenue ;

– 33,2 millions d’euros sont consacrés à la protection et à l’équipement des services, afin de renforcer les moyens de la lutte anti-terroriste, les structures de la police judiciaire et de la police scientifique et technique ;

– 5 millions d’euros sont consacrés à la remise à niveau du parc de véhicules légers.

Le solde de l’augmentation des crédits résulte de deux mesures de sens opposé. Comme on l’a vu, la suppression de 78 emplois d’agents contractuels dont les missions ont été externalisées est gagée par l’inscription des crédits correspondant au chapitre 34-41 (+ 1,1 million d’euros). À l’inverse, 1,4 million d’euros sont supprimés et transférés sur l’agrégat « Sécurité civile » (au titre de la prise en charge du fonctionnement de 120 aides artificiers, soit 965.000 euros) et sur l’agrégat « Administration générale » (au titre du redéploiement des crédits relatifs au paiement de locaux loués pour le compte de l’administration de la police, soit 440.000 euros).

La présentation des crédits inscrits au chapitre 34-41 est l’occasion de donner quelques précisions en ce qui concerne trois grands programmes de renouvellement en cours d’exécution, à savoir celui des gilets pare-balles, de l’armement individuel et celui des uniformes.

– *les gilets pare-balles*

Après les premières commandes intervenues en 2001 (environ 17.000), le ministère de l’Intérieur a procédé à la commandes 50.000 gilets à port dissimulé en 2002 et à 68.000 en 2003. La totalité des fonctionnaires de police sera donc doté d’ici novembre 2003.

En outre, la police a acquis 15.000 gilets à port apparent (6.000 en 2002 et 9.000 en 2003), afin notamment d’équiper tous les véhicules de patrouille de la sécurité publique de 3 gilets. De même, le parc des gilets « d’intervention » en dotation dans les unités d’intervention devrait être renouvelé en trois ans, afin de tenir compte des évolutions technologiques récentes.

– *le renouvellement de l’armement individuel*

À l’heure actuelle, le parc des armes de poing utilisées dans la police nationale est vieillissant (certaines armes ont 55 ans) et disparate (80 modèles sont utilisés), à telle point qu’il est devenu impossible de se procurer des pièces détachées pour certaines d’entre elles. Par ailleurs, les revolvers en service utilisent une cartouche pour laquelle il n’existe plus qu’un seul industriel au monde (en l’occurrence l’italien Fiocchi) capable de fournir les quantités demandées par le ministère (6 millions de cartouche). De plus, ces revolvers ont montré leurs limites en situation de feu.

C’est pourquoi, le choix a été fait de l’acquisition d’un modèle unique de pistolet. L’innovation majeure est que, non seulement ce modèle unique équipera l’ensemble des forces de police, mais aussi la Gendarmerie et les Douanes.

À l'issue d'une campagne de tests portant sur les modèles proposés par les plus grands industriels du secteur, c'est la société germano-suisse Sig Sauer qui a été retenue. Il s'agit du plus important marché d'armes de poing au monde depuis la fin de la seconde guerre mondiale. En outre, il doit s'exécuter dans des délais extrêmement courts (6 ans). En effet, la firme allemande devra livrer 201.000 armes en trois ans et un second marché, d'une durée de trois ans également, portera sur 70.000 exemplaires. Au total, ce sont 271.000 armes qui seront livrées, dont 135.000 à la police, 127.000 à la Gendarmerie et 9.000 aux Douanes.

La passation d'un marché unique a permis d'obtenir une réduction de plus de 65 % par rapport au prix public de l'arme, puisque celle-ci sera acquise au prix de 334,7 euros, au lieu de 960 euros. De plus, le pistolet est livré avec deux étuis, un ceinturon et un porte-chargeurs, ce qui porte le coût unitaire totale à 500 euros. Pour la police, le coût global du marché est donc de 67,5 millions d'euros environ. Une première commande de 15.000 pistolets a été passée en juillet 2003. Il est prévu de doter l'ensemble des policiers en cinq années.

Les premières livraisons devraient commencer en octobre. La direction de la formation sera la première servie, afin qu'elle puisse élaborer les nouveaux protocoles de formation pour la mise en sécurité et l'usage de l'arme.

La nouvelle arme équipera le policier pour toute sa carrière. Il la percevra à la sortie de l'école et devra la restituer en quittant l'administration. Une puce électronique, logée dans l'arme, enregistrera le numéro de série de l'arme, son année de fabrication, le nom du policier et son numéro d'identification et la date à laquelle il aura reçue l'arme. Le nouveau pistolet sera livré avec un étui adapté à la tenue et équipé d'un dispositif anti-arrachement et un boîtier fermé par une double serrure à code, particulièrement utile pour les policiers contraints de ramener l'arme à leur domicile.

– le renouvellement de la tenue

En ce qui concerne le renouvellement des uniformes, le besoin d'une nouvelle tenue s'est fait sentir dès la mise en place de la police de proximité. La tenue actuelle, qui date de 1985, apparaît démodée et peu fonctionnelle. En effet, elle n'a pas suivi l'évolution du métier de policier : la casquette rigide ne tient pas assez sur la tête, la parka est lourde les chaussures sont glissantes.

La nouvelle tenue sera plus fonctionnelle et mieux adaptée au métier actuel de policier et au port du gilet pare-balles.

Tous les policiers auront la même tenue de service général, de l'ADS au commissaire. Elle se caractérise par l'absence de cravate, une chemise bleue, un pantalon sport resserré aux chevilles, des chaussures type « commando » et une nouvelle casquette souple brodée « police ». Le blouson d'uniforme est doté d'une doublure polaire amovible (transformable en coupe-vent), et, pour une meilleure identification, d'éléments rétro réfléchissants « Police ».

Alors que la tenue d'honneur actuelle des officiers et des commissaires est conservée, les gradés, gardiens et ADS toucheront une nouvelle tenue d'honneur

(chemise blanche, nouveau pantalon habillé pour les hommes et les femmes, nouvelle jupe, le blouson chaud avec éléments rétro réfléchissants dissimulés, les chaussures basses actuelles ou les escarpins actuels et la casquette rigide actuelle

Le programme de renouvellement représente un coût global de 62 millions d'euros et les dotations commenceront en 2004 pour s'échelonnent sur trois ans.

– *le parc automobile*

Le chapitre 34-41 comporte également les crédits consacrés au renouvellement du parc automobile.

Alors que l'âge moyen du parc avait, pour la première fois depuis 1994, diminué en 2001, il est resté constant en 2002. Depuis 1994 en effet, l'irrégularité des crédits consacrés au renouvellement automobile a eu pour conséquence de retarder celui-ci, entraînant un vieillissement du parc qui induit une augmentation du coût d'entretien et de réparation ainsi que du taux d'indisponibilité des véhicules. En 2003, 8.601 véhicules renouvelables sur les crédits du chapitre 34-41 remplissent les critères de réforme, soit 27,6 % du parc automobile total (contre 24,7 % l'année précédente).

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 2004, les autorisations de programme à ce titre augmenteront de 39,6 % pour s'établir à 25 millions d'euros (soit 7,1 millions d'euros supplémentaires), tandis que les crédits de paiement sont en léger recul (– 2,7 %) pour atteindre 14,5 millions d'euros (soit une diminution de 0,4 million d'euros). 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.

– *la sécurité routière*

En ce qui concerne les moyens de fonctionnement de la police, la nomenclature budgétaire est modifiée pour 2004. En effet, un nouveau chapitre est créé, numéroté 34-42, pour être consacré à la sécurité routière. Ce chapitre est doté de 30 millions d'euros pour 2004.

Ces crédits sont destinés à la modernisation et à l'accroissement du parc d'appareils de contrôle. Il est ainsi prévu d'acquérir, au cours des trois prochaines années, 910 radars lasers, 15.143 éthylotests électroniques, 1.500 éthylomètres et 333 véhicules banalisés dédiés aux contrôles routiers dans le flux de circulation, en complémentarité avec la mise en place du système de contrôle et de sanctions automatisés, rendu possible par la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière. Il est prévu à ce titre l'installation des 100 premiers radars dès le mois d'octobre 2003 dans 21 départements, puis 450 supplémentaires à compter de février 2004 et 450 autres en 2005.

Pour 2003, la première phase du programme de contrôle automatisé a représenté un coût de près de 20 millions d'euros, partagé entre le ministère de l'Intérieur et celui de l'Équipement. Elle consiste en la mise en place d'un centre national de traitement installé à Lille, de l'installation de 75 nouveaux radars et de

l'intégration dans le dispositif des 25 radars expérimentés depuis plusieurs mois. Les deux autres phases sur 2004 et 2005 porteront le nombre total de radars automatisés installés à 1.000 (installation de 450 nouveaux radars en 2004 et en 2005 et d'un deuxième centre de traitement). Elles feront l'objet de marchés en cours de finalisation. L'effet de série devrait permettre de réduire les coûts unitaires des appareils et donc d'aboutir à un coût global inférieur aux 180 millions d'euros environ qui auraient résulter d'une extrapolation du premier marché.

Il convient de rappeler que le financement de l'investissement et du fonctionnement du système de contrôle automatisé ne sera pas assuré par les seuls crédits budgétaires du ministère de l'Intérieur. D'une part, il n'est plus prévu, en 2004, de cofinancement par le ministère de l'Équipement : les seuls crédits budgétaires affectés à ce programme figureront désormais au seul budget du ministère de l'Intérieur. D'autre part, la loi du 12 juin 2003 précitée prévoit que, de 2004 à 2006, le produit des amendes perçu par la voie du système automatisé sera versé au budget de l'État et viendra compléter les dotations budgétaires, en contrepartie de la prise en charge par celui-ci de l'investissement et du fonctionnement du système.

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 premier chapitre a vocation à accueillir les crédits destinés aux évolutions fonctionnelles des applications existantes, tandis que les nouvelles applications dont le déploiement est pluriannuel, ont vocation à être financées sur le titre V.

Les crédits inscrits sur le chapitre 34-82 augmenteront, en 2004, de 11 millions d'euros (soit + 26,6%) pour atteindre près de 52,4 millions d'euros, répartis entre l'informatique (25,2 millions d'euros, en augmentation de 10,4 %), les transmissions (22 millions d'euros, en progression de 54,6 %), les autocommutateurs (maintenus à 4,7 millions d'euros) et les dépenses liées aux accords de Schengen (maintenus à 0,5 million d'euros) ;

Ces crédits permettent d'assurer le maintien à niveau de l'existant, et de faire face aux coûts de fonctionnement et d'exploitation (maintenance des matériels, droits d'usage et maintenance logicielle, prestations de services, formation et documentation techniques, fournitures), ainsi que de renouvellement, des systèmes et applications du ministère. L'évolution de cet ensemble de dépenses reflète la croissance régulière de l'utilisation des réseaux du ministère, au travers de la progression du nombre de connexions, tout particulièrement par les services de la police. Ils permettent également de poursuivre le programme de renouvellement des installations téléphoniques du ministère.

En ce qui concerne l'informatique, les mesures nouvelles (8,6 millions d'euros) permettront la poursuite des projets en cours, essentiellement dans leur phase de déploiement. Il s'agit des projets TESA (terminaux embarqués sous

ACROPOL), en accompagnement du déploiement d'ACROPOL, CHEOPS (architecture d'accueil et de contrôle d'accès pour l'accès aux applications de police et aux applications réglementaires depuis un micro-ordinateur multifonctions) et DIALOGUE (application de gestion des fonctionnaires de la police nationale). En outre, une partie des crédits demandés est destinée à financer un certain nombre d'évolutions fonctionnelles, pour les applications en exploitation, en particulier, la mise à niveau des outils nécessaires à l'exploitation du fichier national de faux monnayage. Ces crédits permettront, également, de réaliser des opérations de développement indispensables à l'augmentation de la capacité de certains fichiers, liées notamment à l'élargissement de leur champ législatif ou réglementaire ou encore à des impératifs de gestion. Cette situation concerne les applications réglementaires et les grandes applications de police (comme par exemple le fichier national d'analyse des empreintes génétiques – FNAEG – en 2004 ⁽⁶⁾), afin de les adapter aux obligations induites par la LOPSI et la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

L'utilisation optimale du FNAEG a nécessité d'importants efforts, notamment en matière d'équipement. Outre la mise en place en 2002 d'un matériel de traitement capable d'effectuer 500 analyses par jour dans les cinq laboratoires de police scientifique, un budget de 720.000 euros a été attribués à ceux-ci en 2003 pour automatiser le processus d'analyse lui-même. En outre, 18 personnels (dont 7 ingénieurs) ont été recrutés et seront affectés en 2004 au sein des laboratoires. Par ailleurs, le service central des laboratoires, qui assure la gestion du fichier lui-même, a reçu un budget d'équipement de 95.000 euros en 2003 pour restructurer ses locaux et acquérir le matériel informatique et bureautique nécessaire.

Il est également indispensable de mettre en place une unité de traitement de masse des profils génétiques des individus gardés à vue. Pour une capacité de réalisation de 125.000 profils génétiques par an, une telle unité représente un investissement estimé à 2 millions d'euros et un coût de fonctionnement annuel de près de 4,4 millions d'euros. En outre, elle requiert l'emploi de 29 personnes. Afin de limiter les coûts, un inspecteur général de l'administration a été chargé d'étudier la possibilité d'externaliser le génotypage de masse.

Enfin, l'approvisionnement des services de police en kits de prélèvements fait l'objet, après un premier marché initial, d'un marché de 3 ans avec la société américaine Whatman. Renouvelable tous les ans, il concerne la police et la Gendarmerie et porte sur 600.000 kits par an (dont les deux tiers pour la police).

En ce qui concerne les transmissions, les 2,4 millions d'euros de mesures nouvelles permettront de faire face à la croissance des coûts de maintenance du réseau ACROPOL, conséquence de son déploiement, ainsi qu'à la maintenance des autocommutateurs Corsica équipant les centres d'information et de commandement dans la perspective de l'installation d'ACROPOL.

Après la forte augmentation constatée pour 2003, les autorisations de programme demandées sur le **chapitre 57-60** diminuent de 15,5 millions d'euros

(6) *L'histoire et l'évolution de ce fichier, ainsi que les conséquences financières de son fonctionnement, ont fait l'objet d'un rapport particulier de votre Rapporteur spécial en décembre 2002 (« Fichier des empreintes génétiques : les conditions de la réussite », Les documents de l'Assemblée nationale, n° 504, déposé le 18 décembre 2002).*

(soit - 13,5 %), pour atteindre 98,7 millions d'euros. En revanche, les crédits de paiement augmenteront de 17,4 % (soit + 12,5 millions d'euros), pour atteindre 84,3 millions d'euros. Le recul constaté en matière d'autorisations de programme s'explique par le processus d'achèvement du programme ACROPOL (les autorisations de programme reculent de 24,6 %, soit - 19,7 millions d'euros). La part des autres programmes progresse donc, passant de 30 % des autorisations de programme en 2003 à près de 40 % en 2004, celle des crédits de paiement de 14 à 28 %.

Les **programmes autres qu'ACROPOL** bénéficieront de 38,2 millions d'euros d'autorisations de programme et de 23,8 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cet ensemble, les demandes effectuées dans le cadre de la LOPSI s'élèvent à 19 millions d'euros en autorisations de programme et 12 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette dotation permettra de poursuivre la modernisation des centres d'information et de commandement (6 millions d'euros en autorisations de programme), le programme Corsica (5,5 millions d'euros en autorisations de programme), l'extension de la main courante informatisée (500.000 euros en crédits de paiement), la modernisation du STIC (Système de traitement des infractions constatées, qui permet de rationaliser le recueil et l'exploitation des informations contenues dans les procédures judiciaires aux fins de recherche, de statistiques et d'application bureautique)(0,8 million d'euros en autorisations de programme) et le fichier d'analyse des empreintes digitales (FAED) (0,9 million d'euros en autorisations de programme). En outre, 7,5 millions d'euros d'autorisations de programme (et 4 millions d'euros de crédits de paiement) sont destinés au développement du système d'information de la sécurité intérieure. Rappelons que ce programme vise à mettre en place un système d'information commun à la police et à la Gendarmerie. En 2003, il a bénéficié à la police aux frontières, avec l'installation de lecteurs optiques dans les aéroports.

Quelques nouvelles applications sont projetées comme VISA2 consacrée à la maîtrise des flux migratoires (dont le coût total est de 2,1 millions d'euros, dont 0,2 sont demandés pour 2004) et l'application SINDBAD2 (système d'interrogation de documents officiels en base de données) (0,4 million d'euros en autorisations de programme).

Les crédits demandés pour 2004 vont permettre de lancer la refonte du système Schengen (partie centrale C-SIS et partie nationale N-SIS), en préfiguration du futur système Schengen II (SIS II), actuellement étudié par la Commission européenne, pour accueillir les pays accédant au système à partir de 2006 (9 millions d'euros en autorisations de programme et 5,4 millions d'euros en crédits de paiement).

La radio analogique et les équipements analogiques de la police ne sont pas négligés. Même si son importance décline avec l'arrivée d'ACROPOL – qui couvre désormais des zones très urbanisées – le ministère se doit de maintenir des infrastructures existantes (1,9 million d'euros en autorisations de programme).

En ce qui concerne le **programme ACROPOL**, l'objectif est d'accélérer le déploiement, tout en diminuant le coût total du programme, par économies

d'échelle. Dans cette perspective, une anticipation de la fin du déploiement de 2008 (hypothèse retenue par le rapport de l'Inspection générale de l'administration) à 2006 est à l'étude. Les crédits demandés pour 2004 (60,5 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement) prennent en compte des modalités nouvelles de financement du programme, qui consisteront à verser une redevance annuelle correspondant au loyer du réseau ACROPOL, avant d'en devenir définitivement propriétaire après huit années.

L'accélération du déploiement, déjà effective en 2003, a été rendue possible par une utilisation intensive de sites appartement à TDF, dans le cadre d'une convention-cadre d'occupation des points hauts, et une réorganisation de la gestion de projet au sein de la Direction des systèmes d'information et de communication (DISC). Les gains de productivité à venir, à partir de 2004, résulteront essentiellement d'une plus forte intégration entre les étapes d'ingénierie, de recherche de sites, d'aménagement et d'installation de ceux-ci ainsi que d'une sous-traitance accrue.

En 2002, une nouvelle version logicielle, élaborée par la DISC, a été déployée. Ce logiciel de nouvelle génération supprime les coupures au changement de relais et permet, en cas de changement de réseau de base, de rester toujours en contact, sans aucune manipulation. Dans le ressort du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Paris, les premiers sites visant à améliorer la couverture radio ont été ouverts (Nanterre, Vincennes, Parc des Princes, tunnels du périphérique).

À l'heure actuelle, les réseaux de base sont effectivement déployés dans la région Picardie (les trois départements), Rhône-Alpes (Rhône, Loire, Isère et une partie de la Haute-Savoie), Ile-de-France (Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Paris), Corse (les deux départements) et l'agglomération de Bordeaux.

Par ailleurs, la décision de couverture des 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'étant 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. La loi de finances pour 2003 avait prévu une dotation de 10 millions d'euros en autorisations de programme et de 4 millions d'euros en crédits de paiement pour participer à la couverture des emprises appartenant à RATP et dans une moindre mesure à la SNCF (stations et tunnels inter-stations) par le réseau ACROPOL. Cette opération comprend une phase de validation technique (phase expérimentale dans la gare de Lyon) et une phase de généralisation, prévue sur deux exercices budgétaires.

La phase expérimentale a donné lieu à l'établissement d'une convention de financement entre la RATP et le ministère de l'Intérieur, approuvée en février 2003. Les investissements relevant de cette phase expérimentale s'élèvent à 1,5 million

d'euros. Les résultats en seront connus à la fin janvier 2004 et permettront de définir le périmètre technique exact de la phase de généralisation. Dans ces conditions, les engagements relatifs à la phase de généralisation devraient être pris au cours du second trimestre 2004 et cela sur une durée de deux années.

Le budget pour 2004 prévoit une nouvelle ouverture d'autorisations de programme, à hauteur de 6 millions d'euros, et des crédits de paiement fixés à 3 millions d'euros.

3.- La participation aux dépenses de la Préfecture de police de Paris

La participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris figure au chapitre 36-51 du budget du ministère de l'Intérieur. L'ensemble des dotations figure au budget spécial de la Préfecture de police et les agents concernés sont des personnels communaux.

La contribution de l'État sera portée à 10,7 millions d'euros en 2004, au lieu de 10,3 l'année précédente (soit +4,7 %). Elle se répartit entre les postes suivants :

– la contribution aux charges immobilières des immeubles de la ville de Paris occupés en partie par les services de police étatisés ; cette contribution est fixée par une convention de 1977, qui a fixé la part de l'Etat à 45 % des dépenses constatées sur le budget spécial de la Préfecture de police concernant les immeubles en cause ; elle s'élèvera à 2,2 millions d'euros en 2004 (+ 100.000 euros) ; cette mesure nouvelle permettra notamment de prendre en compte l'évolution de la rémunération des personnels de ménage suite à l'évolution de la valeur du point ;

– la subvention pour l'étude de la pollution de l'air dans Paris, en application d'une convention conclue en 2001 (60.000 euros en 2004) ;

– le financement des dépenses de l'infirmerie psychiatrique de la Préfecture de police dans les conditions fixées par la convention de 2001 ; cette charge atteindra 3,4 millions d'euros en 2004 (+ 120.000 euros) ; l'augmentation des crédits correspond notamment à l'octroi de moyens nouveaux permettant le relèvement des crédits de fonctionnement de l'infirmerie (+ 50.000 euros) ;

– la prise en charge des services de police scientifique (laboratoire de toxicologie et service des explosifs et de police technique et scientifique du laboratoire central) ; la contribution de l'État est déterminée par la convention de 2001 : elle s'élèvera à plus de 5 millions d'euros en 2004 (+ 250.000 euros) ; cette évolution correspond à une actualisation des dépenses de personnel (+ 90.000 euros), une extension de l'attribution des primes liées à la permanence générale du laboratoire central (+ 21.000 euros), un relèvement des crédits de fonctionnement du laboratoire de toxicologie (+ 42.000 euros) et un relèvement des crédits de fonctionnement du laboratoire central (+ 94.000 euros).

4.- La réforme de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure

L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) bénéficiera, en 2004, d'une mesure nouvelle de 2,5 millions d'euros, portant la subvention qui lui est attribuée à près de 9 millions d'euros (+ 38,8 %).

Cette mesure nouvelle est destinée à faire face à la réforme de l'institut. En effet, il sera transformé en un nouvel établissement public administratif (l'Institut national des hautes études de sécurité-INHES) et sera délocalisé à La Plaine Saint Denis dès janvier prochain. En outre, les missions du nouvel institut ont été élargies. D'une part, il s'est vu confier la tâche de mettre en place, en son sein, l'Observatoire national de la délinquance (OND), destiné à garantir la fiabilité et l'exhaustivité de l'exploitation des données statistiques de la délinquance. D'autre part, conformément aux décisions prises par le ministre en juillet 2002 en ce qui concerne la réforme de l'Institut national d'études de la sécurité civile, les services de ce dernier, autres que ceux consacrés à la formation opérationnelle des officiers de sapeurs-pompiers, seront rapprochés du nouvel INHES.

C.- L'EQUIPEMENT IMMOBILIER

Les crédits relatifs à l'équipement immobilier de la police sont inscrits au chapitre 57-40. Pour 2004, les autorisations de programme n'augmenteront que très légèrement (+ 0,2 %) pour atteindre 167 millions d'euros. Pour leur part, les crédits de paiement augmenteront plus fortement (+ 15 %, soit + 19,4 millions d'euros), pour atteindre 148,7 millions d'euros.

Le parc immobilier affecté à la police représente une superficie hors œuvre nette de plus de 3 millions de m² en 2002. En six ans depuis 1997, il s'est accru de près de 350.000 m². Les prévisions pour 2003 et 2004 montrent qu'il devrait encore s'accroître de plus de 190.000 m² au cours de ces deux années.

ÉVOLUTION DU PARC IMMOBILIER DE LA POLICE

	<i>(en m²)</i>			
	Constructions neuves	Acquisitions auprès de la défense	Réhabilitations lourdes	Total
1997	17.500	40.000	–	57.500
1998	33.000	100.000	–	133.000
1999	19.000	30.000	–	49.000
2000	15.920	–	730	16.650
2001	10.100	–	12.530	46.700
2002	32.550	–	12.530	45.080
2003 (p)	26.700	–	32.430	59.130
2004 (p)	89.530	-	42.130	131.660
Total	244.300	170.000	123.690	537.990

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

Malgré une très forte augmentation des crédits d'investissement pour l'immobilier de la police nationale depuis 1997, qui a permis de lancer le programme majeur des grands projets immobiliers (GPI) et de maintenir les autres opérations 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 de bâtiments de police qui atteint 59.140 m² en 2003 demeure encore insuffisant. On observe qu'il a même diminué par rapport aux deux années précédentes (74.380 en 2001 et 61.070 en 2002). L'objectif affiché par la LOPSI est de le porter progressivement à 100.000 m² d'ici 2007.

Une enveloppe totale de plus de 1,2 milliards d'euros en autorisations de programme y sera consacrée dans les cinq ans à venir, dont 682 millions d'euros apportés par LOPSI. En ce qui concerne les engagements de la LOPSI en matière de crédits de paiement, ils s'élèvent à 375 millions d'euros sur la même période.

Ce programme immobilier s'organise en cinq axes.

Le premier concerne l'achèvement des grands projets immobiliers (GPI). Lancé en 1999, il concerne six grands projets pour un montant que la LOPSI porte à 200 millions d'euros, contre 152 prévus initialement. Après l'hôtel de police de Strasbourg – réalisé sous maîtrise d'ouvrage privée et livré en mars 2002 – ont suivi en 2003 Montpellier, Bordeaux et Bobigny. Les hôtels de police de Lille, Lyon et Nantes seront livrés en 2005 et 2006. 24 millions d'euros en autorisations de programme et 44 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour 2004 à ce titre.

Le second concerne le plan pour l'immobilier de la Préfecture de police de Paris. En effet, le parc immobilier parisien des services de police comporte 180 implantations, représentant une superficie totale d'environ 188.000 m². Un plan spécifique de rénovation, de construction et de désimbrication est nécessaire pour 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.

Le troisième vise à augmenter la capacité des écoles de formation et à les rénover. L'année 2003 a permis de porter la capacité des écoles de formation à 8.800 gardiens et ADS et à 800 officiers, grâce à la réalisation du doublement de la capacité d'accueil de l'école de Nîmes-Courbessac et l'extension de celle de Fos sur Mer. En outre, un programme de rénovation a été engagé qui prévoit l'extension des écoles de Draveil et de Périgueux (livraison en 2005), la construction de la nouvelle École nationale de police de Paris (ENPP) à Bry-sur-Marne et à Noisy-le-Grand (livraison échelonnée entre 2005 et 2007), la réhabilitation de l'école de formation des officiers de Cannes-Écluses (livraison 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 en 2007). En 2004, plus de 16 millions d'euros devraient être consacrés à la poursuite de ce programme.

Le quatrième a pour objet d'améliorer les conditions d'hébergement des CRS servant en Ile-de-France. Il est, en effet, indispensable d'augmenter les capacités d'accueil afin de combler le déficit actuel constaté dans cette région. Le programme envisagé comprend 2 cantonnements à Vélizy, 2 cantonnements et un casernement à Buchelay et un cantonnement à Meaux. Près de 48 millions d'euros seront consacrés à ce programme sur la période couverte par la LOPSI.

Enfin, le cinquième axe vise à doter la police nationale d'une base logistique performante. La police nationale ne dispose pas à l'heure actuelle d'installations convenables pour son centre de recherche logistique (actuellement localisé au Chesnay). Un nouveau centre, dont l'implantation en Ile-de-France reste encore à définir, est programmé dans le cadre des opérations financées au titre de la LOPSI, pour un coût estimé de 8,3 millions d'euros.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la contribution du ministère aux dépenses de construction de logements destinés à ses fonctionnaires sont maintenus à 13,2 millions d'euros en autorisations de programme et 13,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Rappelons que la politique du logement menée par le ministère utilise trois leviers principaux. D'une part, les crédits inscrits avant 1997 ont permis la constitution d'un modeste patrimoine (18 studios et 22 appartements). D'autre part, un mécanisme de garantie de loyers accordée à des bailleurs privés a été mis en place par l'intermédiaire des fondations Louis Lépine et Jean Moulin ; il permet de répondre aux besoins de fonctionnaires dont les revenus dépassent les plafonds d'accès au logement social (610 baux ont été signés en 2002). Enfin, le ministère a constitué un parc de réservation portant sur 12.000 logements en région parisienne (dont près de 9.800 à la disposition des agents de la Préfecture de police). L'offre de logement restant insuffisante. En premier lieu, les besoins nés des recrutements et des remplacements des départs en retraite sont estimés à 400 logements par an jusqu'en 2005. En second lieu, il conviendra de pallier à la résorption naturelle du parc au fur et à mesure de la résiliation des actuelles conventions de réservation. En outre, l'offre est inadaptée aux fonctionnaires ayant des enfants. C'est pourquoi, le ministère met en place de nouvelles modalités de réservation mieux adaptées (participation à des programmes de réhabilitation à Paris, coopération avec l'association régionale des organismes d'HLM d'Ile-de-France). Par ailleurs, la mise en réseau des offres disponibles est engagée et un réseau de correspondants est en cours de mise en place.

CHAPITRE IV

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 4.338 millions d'euros en 2004, au lieu de 4.256 en 2003, ce qui représente une progression de 8,4 % (soit + 81,6 millions d'euros).

Ils se répartissent ainsi :

- 3.113,7 millions d'euros au titre des crédits de rémunérations et de charges sociales (soit près de 72 % du total), en progression de 1,5 % (soit + 45,8 millions d'euros) ;
- 779,3 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement (soit 18 % du total), en augmentation de 1,7 % (soit + 13 millions d'euros) ;
- 445 millions d'euros au titre des crédits de paiement des dépenses en capital (10 % du total), en progression de 5,4 % (soit + 22,8 millions d'euros) ; les autorisations de programme diminueront de 9,6 millions d'euros (soit - 1,8 %) pour atteindre 517,7 millions d'euros en 2004.

Le projet de budget pour 2004 intègre la deuxième tranche de mise en œuvre de la LOPSI.

Comme on l'a vu dans le chapitre premier du présent rapport, votre Rapporteur spécial note que, en matière de crédits d'équipement aussi bien matériel qu'immobilier, les dotations inscrites pour 2004 font apparaître un retard en ce qui concerne le respect des engagements de la LOPSI.

I.- LES CRÉDITS DE PERSONNEL

Les crédits de rémunération et de charges sociales - 3.113,7 millions d'euros - augmenteront de près de 1,5 % en 2004.

A.- LES CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

Comme l'année précédente, le projet de budget pour 2004 prévoit la création de 1.200 emplois au titre de la deuxième tranche de la LOPSI. Ces créations se répartissent de la manière suivante :

- 50 emplois d'officier, dont 14 appartenant au corps de soutien technique ;
- 1.150 emplois de sous-officier, dont 49 appartenant au corps de soutien technique.

Ces créations d'emplois représentent un coût budgétaire, en termes de crédits de personnel, de 41,2 millions d'euros.

Cependant, les effectifs budgétaires globaux de la Gendarmerie n'augmenteront que de 1.171 emplois, en raison de diverses mesures de suppressions ou de transferts d'emplois.

Les suppressions portent sur 15 emplois. D'une part, la création d'un emploi de major-général de la Gendarmerie au sein de l'administration centrale du ministère est gagée par la suppression d'un emploi de colonel et d'un emploi de capitaine sur les effectifs de la Gendarmerie. D'autre part, la rationalisation des moyens humains alloués à la communication de l'ensemble du ministère, conduit à la suppression de 2 emplois d'officiers, 5 de sous-officiers et 6 de gendarmes adjoints volontaires affectés à la Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD).

En outre, 14 emplois (5 d'officiers et 9 de sous-officiers) sont transférés vers l'état-major général des armées, au titre de la création de postes d'attachés de la sécurité intérieure à l'étranger et auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Par ailleurs, le projet de budget pour 2004 intègre la neutralisation du gel de 700 emplois de gendarmes adjoints volontaires, pour un coût budgétaire de 8 millions d'euros. En effet, il convient de rappeler que 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. Après la neutralisation intervenue en loi de finances pour 2003, le gel sera donc entièrement levé en 2004.

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

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS GLOBAUX DE LA GENDARMERIE

	Effectifs 2002	Effectifs 2003	Effectifs 2004	Évolution 2003/2004
Officiers de gendarmerie	3.886	3.933	3.950	+ 27
Corps de soutien	133	154	168	+ 14
Total officiers	4.019	4.087	4.128	+ 41
Sous-officiers de gendarmerie	73.227	74.284	75.371	+ 1.087
Corps de soutien	3.666	3.729	37.789	+ 49
Total sous-officiers	76.893	78.013	79.149	+ 1.136
Volontaires	15.203	15.203	15.197	- 6
Total : militaires	96.115	97.303	98 484	+ 1.171

B.- LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS

Le projet de budget pour 2004 prévoit un certain nombre de mesures de revalorisations indemnitaires, d'un montant total de 21,4 millions d'euros, qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire de février 2002 et dans celui de la LOPSI.

Les mesures découlant du plan d'amélioration de la condition militaire représentent un coût de 6,3 millions d'euros pour 2004. Les deux mesures les plus coûteuses sont la revalorisation du taux de l'indemnité pour charges militaires (ICM) versée aux militaires non logés (2,9 millions d'euros) et la revalorisation de la prime de qualification des sous-officiers (2,8 millions d'euros). En outre, il est prévu une revalorisation de la prime de qualification pour les officiers brevetés (0,6 million d'euros).

Par ailleurs, les mesures prises au titre de la LOPSI représentent un coût de 13,9 millions d'euros. Ces mesures sont les suivantes :

- la revalorisation de deux points de l'indemnité de sujétion spéciale de police pour les officiers (2,4 millions d'euros) ;

- la revalorisation de la prime d'officier de police judiciaire (elle passe à 600 euros par an) (6,6 millions d'euros) ;

- l'attribution de l'échelon exceptionnel de gendarme à 50 ans de moyenne d'âge (1 million d'euros) ;

- l'augmentation du contingent de primes de qualification pour les sous-officiers, afin d'atteindre un nombre de bénéficiaires égal à 11 % du corps (185 primes supplémentaires, pour un coût de 0,5 million d'euros) ;

- l'augmentation du nombre de primes de qualification pour les officiers brevetés, afin que celle-ci bénéficie à 28 % du corps (42 primes supplémentaires, pour un coût de 0,5 million d'euros).

À l'instar de ce qui est prévu dans le budget de la police nationale, le projet de budget pour 2004 prévoit une provision de 3 millions d'euros pour l'expérimentation d'une prime de résultat.

Enfin, 1,2 million d'euros seront consacrés à la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires.

II.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DU TITRE III

Les crédits de fonctionnement augmenteront de 13 millions d'euros en 2004, pour atteindre 779,3 millions d'euros, soit une progression de 1,7 %.

Ces crédits sont inscrits sur trois chapitres différents.

Le **chapitre 34-06** « *Gendarmerie nationale. Fonctionnement* » retrace l'ensemble des crédits relatifs au fonctionnement des unités de la Gendarmerie. Il sera doté de 683,6 millions d'euros en 2004, au lieu de 668,5 en 2003 (soit + 15,1 millions d'euros). Les principaux postes de dépenses concernent le fonctionnement des formations (335,4 millions d'euros) et le coût des locations immobilières (308,3 millions d'euros).

Ce chapitre bénéficie en 2004 d'un certain nombre de mesures nouvelles. D'une part, les créations d'emplois et le dégel de 700 emplois de gendarmes adjoints volontaires se traduit par l'inscription de respectivement 12,1 et 3,9 millions d'euros supplémentaires. D'autre part, 10 millions d'euros sont inscrits au titre du renforcement de la dotation de fonctionnement de la Gendarmerie départementale, 1 million d'euros au titre du renforcement des moyens consacrés à l'externalisation et 2,4 millions d'euros au titre du renforcement des moyens consacrés à l'activité des réserves. En revanche, les dotations sont réduites de 10,9 millions d'euros au titre de l'ajustement des crédits. Près d'un million d'euros sont transférés hors du budget de la Gendarmerie, notamment au titre du transfert à l'état-major de l'armée de terre du commissariat de la base de transit interrarmées. Enfin, dans le cadre de l'expérience de globalisation, 2,4 millions d'euros ont été transférés sur le nouveau chapitre 37-02.

Le **chapitre 34-07** « *Gendarmerie. Maintien de l'ordre* » retrace les crédits de fonctionnement des unités de la Gendarmerie mobile, qu'il s'agisse de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) et les frais de transports des unités. Ce chapitre sera doté de 53,8 millions d'euros en 2004, au lieu de 58,8 en 2003. Cette réduction s'explique par un ajustement aux dépenses réellement constatées, venant réduire les crédits consacrés à l'IJAT de 5 millions d'euros, qui ne s'élèveront plus qu'à 41 millions d'euros (soit – 10,9 %).

Le **chapitre 34-10** « *Alimentation* » récapitule, dans l'article 40, les crédits consacrés aux dépenses d'alimentation des unités de Gendarmerie, y compris les unités mobiles. Il sera doté de 39 millions d'euros en 2004, soit un montant à peine supérieur à celui de 2003 (+ 13 000 euros). Cette augmentation est la conséquence des créations d'emplois, partiellement compensée par le rebasage des dépenses de fonctionnement.

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

Les crédits du titre V et VI progresseront en 2004 en crédits de paiement, puisque ceux-ci passeront de 422,2 à 445 millions d'euros (soit + 5,4 %). En revanche, les autorisations de programme seront en léger recul (– 1,8 %), pour s'établir à 517,8 millions d'euros en 2004, au lieu de 527,3 cette année. Il faut rappeler que la loi de finances pour 2003 avait bénéficié d'une enveloppe de 182 millions d'euros d'autorisations de programme au titre d'une première tranche de la LOPSI.

Les crédits consacrés à **l'équipement** de la Gendarmerie (inscrits au chapitre 53-71) diminuent de 7,7 millions d'euros tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

S'agissant des crédits consacrés à **l'infrastructure** (inscrits au chapitre 54-41), les autorisations de programme sont en net recul, puisqu'elles passent de 182 à 165 millions d'euros (soit – 9,3 %). En revanche, les crédits de paiement sont très légèrement accrus pour atteindre 172 millions d'euros (+ 0,4 %). Ce sont les crédits consacrés aux opérations nouvelles qui diminueront en 2004, alors que ceux consacrés à la maintenance des installations seront fortement accrus comme le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS A L'INFRASTRUCTURE

(en millions d'euros)

	Autorisation de programme			Crédits de paiement		
	2003	2004	Évolution (en %)	2003	2004	Évolution (en %)
Opérations nouvelles	152,9	123	- 19,6	126,2	116	- 8,1
– dont unités logement	105,9	85,8	- 19			
– dont unités de formation	29	25	- 13,8			
– dont unités spécifiques	18	12,3	- 31,9			
Maintenance	29,1	42	+ 44,3	45,2	56	+ 24,1
Total	182	165	- 9,3	171,3	172	+ 0,4

Source : Direction générale de la Gendarmerie nationale

Le programme immobilier poursuivi a un quadruple objet :

- assurer l'adaptation des logements et des locaux de service aux normes de fonctionnalité et de confort modernes, afin d'offrir au personnel de la Gendarmerie des conditions de vie et de travail satisfaisantes, en particulier dans les zones sensibles ;

- mettre à disposition les infrastructures nécessaires à la formation initiale et à l'amélioration de la formation des forces de la Gendarmerie ;

- assurer l'adaptation des locaux techniques, scientifiques et spécifiques aux normes exigées en matière de procédure pénale, et assurer la disponibilité opérationnelle des moyens particuliers (aériens, nautiques) ;

- garantir la disponibilité et la pérennité de toutes les infrastructures de la Gendarmerie.

Les dotations prévues pour 2004 permettront de lancer la construction de 421 unités logement et la réhabilitation de 133 autres (82,7 millions d'euros). Sont concernés la quatrième tranche de la restructuration de la caserne Beauvau à Marseille, la restructuration des casernes de Montpellier, Le Havre et Nancy, et la construction des casernes de Pithiviers et Kourou. Ces dotations permettront en outre de lancer quatre opérations portant sur les unités de formation (dont une opération de 16 millions d'euros sur le centre de Saint-Astier en Dordogne portant sur une capacité de 255 unités d'hébergement) et six portant sur des unités spécifiques (dont la création de l'hélistation de secours à Briançon pour 4 millions d'euros).

Les dotations pour **le soutien des forces** (chapitre 55-11) atteindront 284,4 millions d'euros en autorisations de programme (+ 3,3 %) et 216,2 millions d'euros en crédits de paiement (+ 18,7 %). Le tableau ci-après précise l'évolution des crédits selon leur objet.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SOUTIEN DES FORCES

(en millions d'euros)

	Autorisation de programme			Crédits de paiement		
	2003	2004	Évolution (en %)	2003	2004	Évolution (en %)
Habillement, couchage et ameublement	45,1	62,3	+ 38,1	42,2	63,6	+ 50,7
Véhicules	114,4	87,8	- 23,3	62,1	60,1	- 3,1
Armement, munitions et optique	48,1	53,5	+ 11,1	25,8	37	+ 43,5
Matériels techniques	15,7	20,1	+ 27,5	11,2	15,4	+ 37,8
Moyens informatiques	51,8	60,7	+ 17,3	41	40	- 2,3
Total	275,2	284,4	+ 3,3	182,2	216,2	+ 18,7

Source : projet de loi de finances pour 2004

Ces crédits permettront le renouvellement de matériels, dont notamment 1 615 véhicules destinés aux brigades, 158 véhicules de liaison, 120 motocyclettes, 1 500 gilets pare-balles à port apparent et 3 800 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. À ce titre, des matériels ont été acquis, dont notamment 32.000 pistolets automatiques, 21.000 gilets pare-balles à port discret et continuer la mise en réseau des unités en les dotant rapidement d'un ordinateur dédié équipé d'un accès à Internet.

Ces crédits permettront en particulier d'acquérir le **nouveau pistolet automatique**, qui fait l'objet d'un marché commun avec la police et les douanes (cf. chapitre III). La Gendarmerie prévoit d'acquérir 120.000 armes sur 4 ans, afin de doter tous les personnels d'active et la réserve principale de la Gendarmerie, pour un coût global évalué à 72 millions d'euros. En 2003, une première commande de 23.000 armes équippa les écoles, les escadrons de Gendarmerie mobile et la Garde républicaine. Il est ensuite prévu d'acquérir 29.000 armes en 2004, 34.000 en 2005 et 34.000 en 2006.

En outre, la Gendarmerie a lancé, comme la police, un programme d'acquisition de **gilets pare-balles à port discret**. Il porte sur 140.000 pièces, pour un coût global de 37,1 millions d'euros, afin d'équiper l'ensemble des unités opérationnelles et la réserve principale. Sa réalisation s'étalera sur trois ans. En 2002, 56.000 gilets ont été distribués dans les unités de la Gendarmerie départementale. En 2003, deux commandes de 42.000 gilets au total vont permettre d'équiper les légions de la Gendarmerie départementale, les unités de la Gendarmerie mobile, les sections aériennes et la Gendarmerie d'outre-mer. 21.000 derniers gilets devraient être commandés en 2004. En parallèle, un programme de renouvellement des gilets pare-balles à port apparent a été engagé : 8.000 pièces ont été commandées depuis 2000 et 1.500 le seront en 2004.

Les crédits consacrés au **maintien en condition opérationnelle** (inscrits au chapitre 55-21) s'élèveront à 23,9 millions d'euros en autorisations de programme (soit + 33,7 %) et à 16,5 millions d'euros en crédits de paiement (– 15,5 %). Le tableau ci-dessous permet de préciser la répartition des dotations selon le type de matériels.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU MAINTIEN EN CONDITION OPERATIONNEL

(en millions d'euros)

	Autorisation de programme			Crédits de paiement		
	2003	2004	Évolution (en %)	2003	2004	Évolution (en %)
Matériels électroniques	5,5	8,3	+ 51	7,3	5,6	– 23,6
Matériels informatiques	5	3,5	– 28,8	5,2	4,9	– 5,6
Matériels aériens	7,4	12	+ 62,9	7,1	6	– 10
Total	17,9	23,9	+ 33,7	19,6	16,5	– 15,5

Source : projet de loi de finances pour 2004

Les crédits consacrés aux moyens électroniques concernent exclusivement le réseau Rubis de communication de la Gendarmerie. L'augmentation des autorisations de programme permettra, outre le maintien de la maintenance à son niveau actuel, de prendre en compte la maintenance des nouveaux réseaux numériques en cours de déploiement dans les groupes d'observation et de surveillance, le sous-groupement opérationnel de protection NRBC et dans le cadre des opérations extérieures. De même, pourront être lancé le déploiement des nouveaux réseaux de la Gendarmerie mobile et des unités de recherche de la Gendarmerie.

La diminution des autorisations de programme observée en ce qui concerne les matériels informatiques s'explique par le fait que la maintenance des nouveaux serveurs qui ont été installés au sein des groupements de Gendarmerie est moins onéreuse.

La forte progression observée pour les moyens aériens s'explique par l'intégration des nouveaux hélicoptères EC 145 d'Eurocopter. L'introduction de ces nouveaux appareils nécessitera le financement sur une ou deux années de l'outillage de base destiné aux sections aériennes, l'outillage du groupe de soutien technique central pour l'entretien lourd et la constitution de lots de pièces de rechange. Les nouveaux hélicoptères entraîneront une augmentation récurrente des dépenses de maintenance pour l'entretien des moteurs biturbines, des caméras thermiques et des jumelles de vision nocturne.

Enfin, les crédits consacrés aux **subventions pour la construction de casernes** (inscrits au chapitre 66-50) sont reconduits en matière d'autorisations de programme (10 millions d'euros) et sensiblement réduits en crédits de paiement. Ces derniers reculent de près de 10 % pour atteindre 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 V

LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE

Les crédits inscrits au sein du budget du ministère de l'Intérieur ne représente qu'une part modeste des dépenses de sécurité civile engagées dans notre pays, l'intervention des collectivités territoriales au travers des services départementaux d'incendie et de secours en constitue la plus grande part.

De même, la politique menée par le Gouvernement ne se résume pas dans les seules mesures nouvelles prévues par le projet de budget.

D'ailleurs, au cours des derniers mois, le ministre de l'Intérieur a fait d'importantes annonces, qui trouveront leur traduction budgétaire dans le prochain projet de loi de réforme de la sécurité civile.

Les principales priorités sont les suivantes :

– *faire de la sécurité civile l'affaire de tous* : un nouvel élan sera donné au volontariat chez les sapeurs-pompiers, l'expérience acquise sera valorisée et l'âge du recrutement abaissée à 16 ans ; un avantage retraite sera institué et les collectivités territoriales compétentes pourront décider d'un abattement forfaitaire de la taxe professionnelle pour les entreprises employant des sapeurs pompiers volontaires ; l'accueil des bénévoles des associations de sécurité civile dans l'organisation des secours sera facilité par un dispositif d'agrément et de conventionnement annuel ; en situation de crise, une réserve nationale de sécurité civile aura pour vocation le soutien et l'assistance aux sinistrés et le renfort des états-majors de crise.

– *donner la priorité à l'échelon local*, notamment grâce à la mise en place d'un système d'alerte modernisé ainsi que la création de plans communaux de sauvegarde ;

– *stabiliser l'institution des services d'incendie et de secours dans le cadre du département* : la départementalisation des SDIS, engagée en 1996 sera confortée et une conférence nationale des SDIS sera créée et rendra un avis sur les mesures nationales concernant l'organisation, les missions et le financement des SDIS ;

– *encourager les mécanismes de solidarité* : dès que la situation imposera le renfort de moyens extérieurs au département sinistré, l'État fera jouer la solidarité nationale ; pour répartir les coûts d'équipements, la solidarité entre les SDIS sera également recherchée par la création, sur une base volontaire, d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours.

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

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 357,2 millions d'euros en 2004 (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), au lieu de 323,4 millions d'euros en 2003. Pour leur part, les autorisations de programme augmenteront de 14,9 % pour atteindre 127,7 millions d'euros, au lieu de 111,1 en 2003.

La progression des crédits consacrés à la sécurité civile est donc sensible : + 14,9 % pour les autorisations de programme (soit + 16,6 millions d'euros) et + 4,3 % pour les dépenses ordinaires/crédits de paiement (soit 13,8 millions d'euros supplémentaires).

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL

Les crédits consacrés aux dépenses de personnel s'élèveront à 93,1 millions d'euros en 2004, ce qui marque une progression de 3,4 % (soit + 3,1 millions d'euros).

Il convient de noter que cette progression est inférieure à celle du budget dans son ensemble, ce qui explique que la part des dépenses de personnel dans le budget de la Sécurité civile diminue légèrement. Elle représentera 27,6 % du total, contre 22,8 % en 2002 et 33,1 % en 2001.

Cette progression résulte essentiellement des conséquences des créations et transformations d'emplois (+ 1,1 million d'euros), des revalorisations indemnitaires (+ 1,1 million d'euros) et des crédits inscrits pour faire face aux revalorisations des rémunérations publiques (+ 0,6 million d'euros).

Ces crédits permettront de rémunérer 1.480 emplois de militaires de carrière ou sous contrat, 164 emplois d'ouvriers et 353 emplois (dont 284 contractuels) des personnels techniques de la sécurité civile (groupement aérien, service de déminage et personnels de la sécurité civile). Ils permettent également de participer à la rémunération des militaires de la Brigade de sapeurs-pompiers 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

Le nombre d'emplois rémunérés à partir des crédits inscrits à l'agrégat 12 passera de 1.987 en 2003 à 1.997 en 2004. Cette augmentation de 10 du nombre des emplois résultent de créations d'emplois (+ 16), de transformations d'emplois figurant auparavant à l'agrégat « Police nationale » (+ 8), du solde positif des mesures de résorption de l'emploi précaire (+ 2), de transfert d'emplois figurant auparavant dans l'agrégat « Administration générale » (+ 2), compensées par des suppressions d'emplois (- 8) et le solde négatif de la transformations d'emplois de militaires (- 10).

Les différents mouvements de créations ou de transformations d'emplois permettent de renforcer le Groupement des moyens aériens en créant 29 emplois budgétaires. Ils se répartissent entre pilotes (+ 11), mécaniciens navigants d'hélicoptère (+ 10) et techniciens de maintenance (+ 8).

Ces créations d'emplois résultent donc des mouvements suivants :

- de la création de 16 emplois, qui viennent augmenter les effectifs du Groupement d'hélicoptères de la sécurité civiles : 6 emplois de pilotes, de

6 mécaniciens navigants et de 4 emplois de techniciens contractuels au sol (coût budgétaire net : 853.000 euros) ; ces créations permettent de remettre à niveau les effectifs du groupement d'hélicoptères, compte tenu de l'arrivée des nouveaux appareils, et de créer de nouveaux équipages pour la base de Cayenne ;

– la transformation de 8 emplois de gardiens de la paix en 4 emplois de pilotes et 4 emplois de navigants contractuels (coût budgétaire net : 172.000 euros) ; seule une partie du surcoût est inscrite en projet de loi de finances initiale, le solde devant être trouvé en gestion ;

– la transformation d'un emploi de chargé de mission technicien en un emploi de technicien de maintenance contractuel (coût budgétaire net : 3.000 euros) ;

– la transformation d'un emploi d'ouvriers d'État et de 3 emplois de mécaniciens en un emploi de pilote et de 3 emplois de techniciens de maintenance contractuel ; cette mesure constitue la consolidation d'emplois au sein du groupement d'hélicoptères (économie budgétaire nette : 15.000 euros).

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 création de 61 emplois grâce à la transformation de 71 autres. 70 emplois de soldats volontaires (contrats de 1 an) sont remplacés par 60 emplois d'engagés (50 soldats et 10 sergents) : cette mesure, qui impose une diminution d'effectifs (- 10) permet cependant d'améliorer la stabilité et la qualification des personnels des UIISC (coût budgétaire net : 250.000 euros). Par ailleurs un emploi de colonel est transformé en un emploi de général de brigade (coût budgétaire net : + 15.000 euros).

En contrepartie et en raison du moratoire appliqué depuis 2000 sur cette catégorie de personnels, 8 emplois vacants d'ouvriers d'État, qui ne peuvent faire l'objet de remplacement, sont supprimés (économie budgétaire nette : 192.000 euros).

Ces mesures sont complétées par la mise en œuvre de la résorption de l'emploi précaire (qui se traduit par la création de 2 emplois au titre de la titularisation d'agents contractuels ; coût budgétaire net : 20.000 euros) et le redéploiement d'emplois techniques en provenance de l'agrégat « Administration générale » (transfert de 2 emplois de conducteur ; coût budgétaire net : 50.000 euros).

2.- Les mesures relatives aux personnels

Les revalorisations indemnitaires prévues au budget pour 2004 s'élèvent à près de 1,1 million d'euros. Elles regroupent quatre catégories de mesures :

– le régime indemnitaire du personnel des corps des services techniques du matériel est revalorisé pour un coût budgétaire de 62.000 euros ;

– la prime de danger attribuée aux personnels démineurs sera à nouveau revalorisée en 2004 et elle sera, à compter du 1^{er} avril, versée aux artificiers de la police affectés à la sécurité civile (coût budgétaire : 432.000 euros) ;

– le régime indemnitaire des personnels militaires au titre du temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC) est augmenté, afin de permettre, à compter du 1^{er} juillet 2004, l'indemnisation de 7 jours supplémentaires d'aménagement-réduction du temps de travail, portant le nombre de jours indemnisés à 15 (coût budgétaire : 443.000 euros) ;

– une provision de 124.000 euros est inscrite au titre de la réforme du cadre réglementaire fixant les dispositions applicables aux personnels navigants contractuels de la base d'avions de la sécurité civile et d'une revalorisation de la prime de vol.

L'extension de la prime de danger aux 148 artificiers de la police s'inscrit dans le cadre de la décision prise en 2002 de rapprocher, et à terme d'intégrer, ceux-ci dans les effectifs du service du déminage de la sécurité civile. Cette décision, qui nécessite une phase importante d'harmonisation des formations et des cadres d'emplois, devrait se traduire par une efficacité accrue dans le traitement des engins explosifs, anciens ou nouveaux. En effet, il est apparu que les 160 démineurs de la sécurité civile, qui interviennent quotidiennement pour neutraliser ou enlever les engins explosifs oubliés depuis les deux guerres mondiales, réalisent également, au même titre que certains services de la police nationale, des interventions sur les engins explosifs signalés dans les lieux publics.

B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les autres crédits de fonctionnement inscrits au titre III s'élèveront à 108 millions d'euros en 2004 au lieu de 103,6 l'année précédente, ce qui représente une augmentation de 4,3 % (+ 4,5 millions d'euros).

Les **crédits inscrits sur le chapitre 34-31** (Moyens de fonctionnement) augmenteront de 1,9 %, pour atteindre 33,2 millions d'euros. Cette progression résulte de l'inscription dans le budget de la sécurité civile de 660.000 euros en provenance de la police nationale (concernant les crédits de fonctionnement des aides-artificiers qui seront pris en charge par la sécurité civile à partir de 2004) et de 305.000 euros (afin de consolider le remboursement des frais de transports aériens effectués pour le compte de la police nationale, ce mouvement s'opérant jusqu'ici en gestion sur la base d'un montant forfaitaire de ce montant). À l'inverse, 333.000 euros sont transférés vers le chapitre 37-30 « *Dotations globalisées de préfectures* », au titre de la globalisation des crédits de fonctionnement de l'état-major de la zone sud au sein de la dotation de la préfecture des Bouches-du-Rhône.

Les **dépenses d'informatique et de télématique**, inscrites au chapitre 34-82 sont maintenues à 1 million d'euros en 2004. 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).

Les crédits consacrés à la **participation de l'État aux dépenses de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)** (chapitre 36-51) atteindront 66,5 millions d'euros, en progression de 3,8 %. 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.

L'augmentation des crédits supplémentaires servira d'abord à financer l'actualisation des dépenses de la brigade (+ 1,4 million d'euros), afin de mettre à niveau les crédits de personnel, en tenant notamment compte de la progression de la valeur du point et de la revalorisation de certaines indemnités, et de financer en année pleine la 2^{ème} tranche du plan de modernisation entamée en 2003.

Le budget pour 2004 prend en compte la troisième tranche du plan de modernisation dans les mêmes conditions que les deux premières, en n'inscrivant que 75 % des dépenses prévues (les 25 % restants, qui correspondent au financement en année pleine, devront être inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005), soit 0,9 million d'euros. Cette troisième tranche prévoit, comme les deux premières, la création de 125 postes, ainsi que l'acquisition d'équipements destinés à remplacer du matériel hors d'âge et à satisfaire des besoins opérationnels nouveaux, la prise en charge des dépenses de fonctionnement induites par ces investissements et le financement des logements familiaux des militaires nouvellement recrutés.

Le budget pour 2004 permet également le financement de la 1^{ère} tranche du plan de renforcement du dispositif NRBC (soit 154.000 euros). Ce plan, qui doit s'étaler sur 5 ans, est destiné à renforcer les moyens nécessaires à l'accomplissement de missions spécifiques de lutte contre les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques.

Enfin, 42.000 euros sont inscrits pour permettre la poursuite du plan d'amélioration de la condition militaire décidé par le ministre de la Défense en février 2002. Ce plan a prévu une augmentation progressive du contingent de bénéficiaires de la prime de qualification des sous-officiers jusqu'en 2005. L'augmentation de crédits prévue est destinée à mettre à niveau le quota de primes attribuées à la brigade.

La subvention à l'**Institut national d'études de la sécurité civile** augmente fortement, puisqu'elle passe de 3,5 millions d'euros en 2003 à près de 4,8 en 2004 (soit + 37,3 % et + 1,3 million d'euros).

L'institut consacre l'essentiel de ses activités à la formation des cadres de sécurité civile, dont celle des officiers de sapeurs-pompiers. Un budget de 12,6 millions d'euros en 2002 permet de réaliser 48.000 journées stagiaires, réparties entre les sapeurs-pompiers (35.500), la formation à la prévention des risques d'incendie et de panique (7.850), les relations internationales (3.500) et les formations supérieures (1.700). Des études et des recherches largement diffusées sont également menées au sein de l'institut, notamment par des doctorants.

Comme on l'a vu, le ministre de l'Intérieur a décidé de modifier l'organisation de l'INESC. Tandis que la partie formation opérationnelle des officiers sera délocalisée dans les Bouches-du-Rhône, les autres services de l'INESC feront l'objet d'un rapprochement avec l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure. À l'horizon 2004, le ministère disposera donc d'un institut des hautes études de la sécurité unique, capable de traiter toutes les dimensions de la sécurité.

La progression des crédits est donc d'abord destinée à accompagner la transformation en établissement public de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, qui fait partie intégrante de l'institut. Les crédits supplémentaires doivent permettre également de faire face à un fort accroissement du volume des formations qui atteindra 67.000 journées stagiaires en 2004 contre environ 49.000 en 2003. Ils permettront d'amorcer un plan de recrutement de formateurs permanents (22 postes supplémentaires en 2004) pour accompagner la croissance de l'activité.

Cette école a pour mission d'assurer, d'une part, la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels ainsi que la formation des officiers de sapeurs-pompiers volontaires et celle des personnels des services de santé et de secours médical. L'école emploie 117 agents de différents statuts, dont 10 formateurs permanents. En outre, 300 vacataires participent à la formation. Son budget, 15,1 millions d'euros en 2003, est pris en charge par l'État (3,5 millions d'euros de subvention et 2,5 millions d'euros de salaires financés directement), le Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) (1,5 million d'euros), le solde étant couvert par les recettes tirées des formations dispensées, pour l'essentiel en provenance des SDIS (7,6 millions d'euros).

Actuellement localisée à Nainville-les-Roches (Essonne), la décision a été prise, en juin 2002, de la délocaliser à Aix-les-Milles (13) sur le site de l'ancienne base aérienne.

L'école sera érigée en établissement public, dès 2004, afin de lui donner un statut juridique adapté à son fonctionnement ainsi que les moyens matériels nécessaires pour assurer une formation théorique et pratique des officiers de sapeurs-pompiers dans des conditions satisfaisantes. Un contrat d'établissement entre l'État, le CNFPT et l'école précisera de façon pluriannuelle les objectifs et les moyens affectés. Dans sa future configuration, l'école devrait permettre l'accueil à l'horizon 2007/2008 de 3.000 à 4.000 stagiaires chaque année, représentant environ 90.000 journées/stagiaires de formation.

Les programmes de formation devraient évoluer dans un souci de développement important du volet pratique, utilisant les installations d'un plateau d'exercices spécialisés, ainsi que des outils de simulations. Des formations nouvelles seront également mises en oeuvre au profit des cadres des SDIS afin d'améliorer notamment la prise en compte du volet prévision des risques.

La mise en oeuvre de la délocalisation est programmée dès 2004 et se poursuivra jusqu'en 2007/2008, date prévue de la livraison des bâtiments. L'investissement représente 75 millions d'euros pour les bâtiments et les

infrastructures. L'acquisition des mobiliers ainsi que des véhicules nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble représente un investissement complémentaire de 12,7 millions d'euros. Une participation financière importante des collectivités locales est prévue à hauteur d'environ 40,85 millions d'euros (ville et communauté d'agglomération d'Aix, conseil général et conseil régional). L'école devrait prendre à sa charge l'emprunt complémentaire nécessaire à la réalisation du projet, d'un montant d'environ 46,8 millions d'euros.

Les **crédits d'intervention du titre IV** augmentent sensiblement (+ 15,2 %), pour atteindre 14,3 millions d'euros en 2004.

L'augmentation concerne exclusivement le chapitre 46-92 « *Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents* ». En effet, l'article 131 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu la majoration de 40 %, à compter du 1er janvier 2002, des pensions de réversion et pensions d'orphelin versées aux ayants cause des sapeurs-pompiers décédés en service commandé avant le 1^{er} janvier 1983.

S'agissant de l'application de cette mesure aux ayants cause de sapeurs-pompiers volontaires, la charge financière est supportée par le budget du ministère de l'intérieur en application de l'article 16 de la loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service, La gestion de ce régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires, en ce qui concerne l'invalidité permanente et le décès, est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Après avoir effectué le recensement des personnes concernées par la majoration, la Caisse a procédé au versement rétroactif des pensions revalorisées pour l'année 2002.

Dans la mesure où le surcoût financier de cette disposition législative n'était pas prévisible pour les années 2002 et 2003, il est apparu nécessaire de prévoir le versement d'un complément de crédit à la Caisse pour chacune de ces deux années et d'inscrire la mesure dans le cadre du budget pour 2004.

En revanche, les subventions pour les dépenses des SDIS (2,3 millions d'euros) et les secours d'extrême urgence aux victimes des calamités publiques (160.000 euros) sont maintenus, sous réserve de l'annulation de crédits inscrits au titre de la réserve parlementaire.

Les **subventions pour les dépenses des SDIS** sont consacrées à la lutte contre les incendies de forêt et s'organisent selon les six axes suivants :

– la mobilisation préventive des SDIS afin de quadriller le terrain en période de risques (pour limiter les départs de feu, réduire les délais de détection, d'alerte et de première intervention) ; les 15 SDIS de la zone Sud bénéficient de cette mesure, qui représente un coût de 1,45 million d'euros (dont 0,3 provenant d'un abondement en cours de gestion en provenance du Conservatoire de la forêt méditerranéenne, inscrit au budget du ministère de l'Agriculture) ;

– la constitution de colonnes de renforts ; dans les faits, ce sont les départements méditerranéens qui en bénéficient le plus de cette mesure ; l'enveloppe initialement prévue pour cette opération (650.000 euros) s'est révélée très sous-dimensionnée ; en effet, l'intensité des risques a conduit le ministère de l'Intérieur à mobiliser durant l'été de nombreuses colonnes de renfort pour soutenir les sapeurs-pompiers des départements méditerranéens ; jusqu'à 1.500 hommes venus de toutes les zones de défense ont été engagés simultanément, représentant un renfort estimé à de 81.000 hommes-jours ; en première approche, le coût de cette opération peut-être évalué à 25 millions d'euros ;

– la création d'unités de forestiers sapeurs dans les départements méditerranéens pour participer à l'aménagement des massifs forestiers et contribuer au dispositif de surveillance et de première intervention en période estivale ; l'Ardèche, les Bouches du Rhône, les deux départements de Corse et l'Hérault ont constitué au total une vingtaine d'unités et bénéficient d'un concours d'environ 0,3 million d'euros ;

– le soutien à la formation, par le biais d'une subvention au Centre interrégional de formation de la sécurité civile de Valabre (45.000 euros) ;

– le soutien apporté à l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie, établissement public auquel ont adhéré 14 départements méditerranéens qui conduit des actions dans le domaine de la prévention des incendies de forêts ; une subvention de 110.000 euros lui a été attribuée en 2003 ;

– le développement de systèmes d'informations géographiques (SIG) ; le premier a été réalisé en zone Sud grâce à une démarche fédératrice associant les utilisateurs potentiels au sein d'une structure constituée sous l'égide de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie ; en application d'une convention, l'Entente supporte 50 % du coût de ce service, les ministères de l'intérieur et de l'Agriculture 25 % chacun (soit plus de 150.000 euros pour le ministère de l'intérieur) ; les acteurs de la prévention et de la lutte contre les feux de forêts en région Aquitaine ont engagé une démarche similaire ; une structure d'animation est en cours de constitution, au financement de laquelle le ministère de l'Intérieur contribue à hauteur de 67.000 euros.

Les crédits inscrits au titre des **secours d'extrême urgence aux victimes des calamités publiques** le sont à titre prévisionnel. En effet, les dépenses réelles dépassent largement ce montant. La gestion 2002 a été surtout marquée par les intempéries ayant frappé le département du Gard, victime d'inondations. Au total, 19,3 millions d'euros ont été versés aux victimes de calamités publiques sur ce chapitre en 2002. Concernant l'année 2003, la somme de 13,3 millions d'euros a d'ores et déjà été déléguée aux préfets. Au crédit initial, sont venus s'ajouter 3,3 millions d'euros de report de crédits, 4,1 millions d'euros de rattachement de fonds de concours et 6 millions d'euros d'ouverture de crédits par arrêté pour dépenses éventuelles.

Les délégations faites aux préfets pour le secours aux victimes ont concerné le département du Gard (qui a bénéficié de 12,4 millions d'euros) suite aux

inondations de septembre 2002, et les départements des Landes, du Maine-et-Loire, du Vaucluse et de l'Hérault (qui ont reçu 0,9 million d'euros) pour faire face notamment aux violents orages de juillet 2003.

C.- LES CREDITS D'INVESTISSEMENT

En ce qui concerne les dépenses en capital, les autorisations de programme passent de 111 millions d'euros à 127,7 (soit + 14,9 %), tandis que les crédits de paiement progressent de 13,7 % (soit 4,3 millions d'euros supplémentaires), pour atteindre 121,7 millions d'euros.

1.- L'équipement immobilier

Si les autorisations de programme reculent de 10,7 %, pour atteindre 5 millions d'euros en 2004 au lieu de 5,6 en 2003, les crédits de paiement sont plus que doublés (+ 114,3 %, soit 3,2 millions d'euros) pour atteindre 6 millions d'euros.

Les actions menées s'inscrivent dans le cadre de la modernisation et la mise aux normes des sites de déminage (zone vie, zone de stockage et destruction), la reconstruction ou la remise aux normes des hangars pour l'accueil des nouveaux hélicoptères et la restructuration et la mise aux normes des équipements existants des UIISC, dans le cadre de la professionnalisation militaire. Il s'agit d'améliorer le cadre de vie et de travail des 600 agents affectés en permanence sur chacun des sites.

En outre, le ministère devra faire face au coût des programmes de délocalisation de l'ENSOSP à Aix-les-Milles et à la mise en place d'un pôle de défense civile à Cambrai.

La création de ce pôle a été annoncée après le Conseil de sécurité intérieure du 8 novembre 2002. Il s'agit de rassembler sur un site unique, l'ancienne caserne militaire Mortier, l'ensemble des formations de haut niveau relatives à la lutte contre les effets du terrorisme, notamment NRBC. Au-delà des personnels de la sécurité civile (démineurs, militaires des UIISC, sapeurs pompiers), ce nouvel outil intéressera également les personnels médicaux des SAMU, la police et la gendarmerie nationales. La mise en commun des expériences et des savoir-faire et la pluridisciplinarité permettront d'évaluer conjointement les doctrines d'emploi et leur condition de mise en œuvre. Les premiers stagiaires ont été accueillis en octobre 2003.

2.- L'équipement matériel

Les crédits ouverts s'élèvent à 67,7 millions d'euros en autorisations de programme (+ 18,2 %, soit + 10,4 millions d'euros) et à 70,5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 2 %).

En ce qui concerne les moyens techniques des services opérationnels, l'essentiel de la dotation prévue (2,5 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement) est destiné à l'acquisition d'une unité mobile de démantèlement de munitions chimiques.

S'agissant des acquisitions et de la modernisation du Groupement des moyens aériens, les crédits sont en très forte augmentation en autorisations de programme (elles passent de 2,3 à 10,2 millions d'euros), tandis que les crédits de

paiement ne progressent que légèrement (14,5 millions d'euros au lieu de 13,8 en 2003, soit + 5,1 %). Cette dotation permet la poursuite de l'acquisition des nouveaux hélicoptères EC 145 (5,2 millions d'euros en autorisations de programme et 9,5 millions d'euros en crédits de paiement) et de constituer une provision pour le remplacement de deux Fokker 27 vieillissants (5 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement).

Les crédits de maintenance des aéronefs progressent également, les autorisations de programme passant de 52,4 à 55 millions d'euros (soit + 5 %), les crédits de paiement de 52,8 à 53,5 millions d'euros (+ 1,3 %). L'arrivée des nouveaux hélicoptères explique l'augmentation des besoins de maintenance, comme on l'a vu lors de l'examen des crédits de la Gendarmerie qui est équipée des mêmes appareils.

3.- L'informatique et les transmissions

Les crédits inscrits sur le chapitre 57-60 (article 44) sont en recul, tant en autorisations de programme (ramenées de 3,1 à 1 million d'euros en 2004) qu'en crédits de paiement (ramenés de 0,3 à 0,2 million d'euros).

En effet, le budget pour 2003 comportait une enveloppe de 1,2 million d'euros en autorisations de programme pour mener une expérimentation d'accueil des pompiers sur le réseau ACROPOL. Conformément aux préconisations d'un rapport complémentaire de 2002 de l'Inspection générale de l'administration, relatif à la modernisation des systèmes de communications des SDIS, la décision a été, en effet, prise de lancer une expérimentation d'accueil des pompiers sur le réseau ACROPOL dans trois départements dès l'année 2004. Les études préalables d'ingénierie sont achevées pour deux départements et sont en cours pour les Vosges. Les perspectives d'accueil des pompiers sur ces réseaux départementaux ACROPOL sont, à ce stade, pour l'Eure-et-Loir, le premier semestre 2004, pour la Seine-et-Marne, le second semestre 2004 et pour les Vosges, courant 2005.

En matière informatique, les crédits prévus pour 2004 permettront la poursuite des développements antérieurs. Les opérations prévues en 2004 s'organisent autour de deux grands axes :

– la refonte du système d'information de la sécurité et de la défense civiles : il s'agit de compléter le système existant par des éléments permettant la gestion informatisée des plans de secours, la constitution d'une base de connaissance sur les cas d'enveloppes suspectes et son ouverture aux autres forces de sécurité (police, Gendarmerie) ;

– la mise en place d'un système d'information géographique à l'échelon de l'ensemble des services opérationnels du ministère, permettant l'accès et le partage des informations géolocalisées, produites par chaque service selon ses domaines d'activité, entre tous les acteurs du ministère.

4.– Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS

L'article 129 de la loi de finances pour 2003 a instauré un fonds d'aide à l'investissement des SDIS, doté de 45,2 millions d'euros en autorisation de programme et en crédits de paiement en 2003. Ce dispositif a remplacé la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des SDIS prévue pour trois ans (2000, 2001 et 2002).

Les crédits du fonds sont attribués par le préfet de zone de défense aux SDIS des départements de celle-ci, pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques.

Une commission, composée de représentants des conseils d'administration des SDIS de la zone de défense, est instituée auprès du préfet de zone de défense et fixe chaque année la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier des subventions du fonds, et dans des limites fixées par décret, les taux minima et maxima applicables à chacune d'elles.

Le préfet de zone arrête, au vu des orientations définies par la commission, la liste des opérations à subventionner et le montant de l'aide de l'État qui leur est attribuée.

Le décret du 16 septembre 2003 prévoit que les crédits du fonds sont répartis entre les zones de défense au prorata de la population des départements composant chaque zone telle, après prise en compte, le cas échéant, d'une réserve destinée à soutenir des opérations d'intérêt national. Il fixe les types et catégories d'opérations (opérations d'intérêt national, zonal ou départemental, acquisitions de matériels et équipements de lutte contre les feux de structure ou d'espaces naturels, contre les risques NRBC, etc.) qui peuvent donner lieu à attribution des subventions du fonds. Les taux de subventions sont compris entre 20 et 60 % du montant prévisionnel hors taxe de l'opération. En cas de retard d'équipement important ou d'opération présentant un intérêt zonal ou interdépartemental, le taux peut aller jusqu'à 70 % de l'opération.

La demande de subvention est reçue et instruite par les services du préfet de département, puis transmise au préfet de zone, qui arrête la répartition des crédits sur la base de l'enveloppe affectée à la zone et conformément aux règles fixées par la commission concernant les priorités et les taux applicables.

Pour 2004, la dotation attribuée au fonds est fortement accrue. Si le niveau des crédits de paiement reste maintenu à 45 millions d'euros, l'enveloppe d'autorisations de programme progresse fortement, puisqu'elle passe de 45,2 à 54 millions d'euros (soit + 19,6 %).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 22 octobre 2003, la commission a procédé à l'examen des **crédits de la sécurité intérieure**.

Après l'intervention de **votre Rapporteur spécial**, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Charles de Courson a souligné le caractère «ubuesque» de la première réunion de la commission chargée d'établir la liste des opérations éligibles au fonds d'aide à l'investissement des SDIS pour la zone de défense Est, à laquelle il a participé en sa qualité de président du SDIS de la Marne. La procédure est extrêmement bureaucratique et fait intervenir le préfet de zone, le préfet de département et les présidents de SDIS, ce qui ralentit le cheminement des dossiers et conduira certainement à ce qu'aucun crédit ne soit dépensé sur l'exercice 2003. Votre Rapporteur spécial devrait plaider pour un retour à l'ancien système de répartition, qui était tout simplement basé sur les investissements constatés au cours du dernier exercice achevé.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que la nouvelle procédure avait au moins le mérite de permettre une concertation.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a distingué le montant global de l'enveloppe, qui ne pose pas de problème, des procédures, qui sont presque aussi décourageantes que celles nécessaires à la mise en œuvre de crédits communautaires.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que le principe selon lequel celui qui paie commande n'est absolument pas respecté en ce qui concerne les SDIS. Les mécanismes kafkaïens à l'œuvre ici empêchent de déterminer le véritable responsable. Il serait beaucoup plus simple que l'État, ou le département, soit l'unique responsable.

M. Charles de Courson a indiqué qu'une négociation était conduite avec le ministre de l'intérieur pour obtenir que la future conférence nationale des SDIS émette un avis conforme sur tous les projets les concernant. Il n'est pas acceptable que des décisions soient prises en l'absence des élus locaux, qui en assurent ensuite le financement.

MM. Jean-Louis Dumont et Jean-Jacques Descamps, Président, ont approuvé cette analyse.

Après avoir rappelé que la distinction entre le prescripteur et le payeur était une situation fréquente, **votre Rapporteur spécial**, a regretté que dans ce cas, le payeur soit distinct du prescripteur juridique local. Le projet de loi sur la sécurité intérieure devrait apporter une solution à cette situation.

M. Jean-Louis Dumont a déploré le retard pris dans la réalisation des investissements immobiliers, qu'il s'agisse de casernes, de commissariats ou de

logements. Pourquoi ne pas faire appel à des organismes habitués à ce type de réalisations, à l'instar des organismes HLM ? Il faut améliorer les moyens immobiliers disponibles pour les policiers et les gendarmes avant de pouvoir accroître les exigences vis-à-vis de ces personnels. Par ailleurs, il est urgent de renforcer la formation citoyenne des jeunes policiers, tant il apparaît que certains d'entre eux adoptent un vocabulaire peu compatible avec leur mission.

M. Nicolas Perruchot a souhaité connaître l'évolution des effectifs d'adjoints de sécurité par département, précisant que ceux du commissariat de Blois avaient diminué de 53 %. A propos des effectifs, il a demandé à votre Rapporteur spécial s'il disposait de statistiques départementales, comparant les effectifs de policiers et le nombre de faits constatés. Par ailleurs, existe-t-il des éléments de comparaison fiables en matière de performance des différentes polices européennes, notamment en ce qui concerne le taux d'élucidation ? Le taux d'encadrement administratif de la police a nettement baissé au cours des années 1990 pour atteindre seulement 10 %. Alors que la moyenne européenne est de 30 %, quel est l'objectif du Gouvernement en la matière ? La provision de 5,8 millions d'euros inscrite dans le projet de budget pour 2004 pour couvrir le rachat des récupérations de temps de travail sera-t-elle suffisante ?

M. Olivier Dassault a demandé s'il était exact qu'aucune entreprise française n'ait été en mesure de présenter une offre pour le marché des nouveaux pistolets.

En réponse aux différents intervenants, **vo**tre **Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

- la participation des organismes HLM ou de partenaires privés à la réalisation des investissements immobiliers est bienvenue dans la mesure où elle permet d'en réduire le coût et d'en accélérer le rythme ;

- la formation des gardiens de la paix lui apparaît, pour sa part, de qualité, malgré le fonctionnement en flux tendu des écoles ;

- les effectifs des adjoints de sécurité devraient passer de 13.500 à 11.300 en 2004 ; il est difficile d'apprécier comment cette diminution sera répartie localement, dans la mesure où la proportion d'ADS est variable selon les services de police ; ce sont les services de proximité de province qui ont été les plus fortement dotés ; une diminution de moitié doit être très largement exceptionnelle ;

- le rapport entre les effectifs de sécurité et les faits constatés n'est qu'un élément d'appréciation de la répartition géographique des personnels, la taille des zones concernées devant aussi être prise en compte ; la suppression des commissariats dans les petites villes est positive, mais des différences importantes existent encore entre centre et périphérie des grandes villes ; sont aussi parfois localisés en centre ville des services à vocation régionale qui faussent les ratios ;

- l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a vocation à élaborer des critères de performance ; les comparaisons internationales sont rendues difficiles par l'application de concepts juridiques différents ; les effectifs sont généralement

moins élevés dans les autres pays européens pour un résultat équivalent, mais les contraintes de procédure sont très variables ;

- après les 1.000 créations d'emplois intervenues en 2003, l'encadrement administratif va être encore amélioré par la création de 240 postes sur les mille prévus par le projet de budget, afin de décharger les autres policiers de ces tâches ;

- le stock des récupérations de temps à racheter s'accumule depuis de nombreuses années ; la provision de 5,8 millions d'euros est malheureusement sans commune mesure avec celui-ci ;

- peu d'entreprises étaient en mesure de satisfaire aux exigences de la commande de pistolets ; une entreprise franco-belge a répondu à l'appel d'offres, mais n'a pas été retenue ; ce contrat interministériel qui a donné lieu à un seul marché public était très original et très positif puisque l'importance des commandes a permis de réaliser des économies.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a interrogé votre Rapporteur spécial sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances en matière de sécurité intérieure.

Si le ministère de l'intérieur ne pose pas de problème, **votre Rapporteur spécial** a souligné que le ministère de la défense refusait d'isoler le budget de la gendarmerie. Celui-ci serait éclaté parmi les autres forces armées, ce qui marquerait un recul par rapport à la situation actuelle, où le budget de la Gendarmerie fait au moins l'objet d'un agrégat distinct. Cette proposition, défendue actuellement par le ministère de la défense, n'est pas acceptable et est totalement en contradiction avec la logique de la loi organique. Le regroupement des missions de police et de gendarmerie dans une même mission interministérielle n'aurait pourtant aucune conséquence sur les différences de statuts. D'ores et déjà, les rémunérations de certains personnels de statut militaire, comme les pompiers de Paris, sont prises en charge sur des crédits du ministère de l'intérieur, sans que cela suscite les moindres difficultés.

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

AUDITION DE MME. MICHELE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DEFENSE

Au cours de sa séance du 28 octobre 2003, la Commission des finances a procédé à l'audition de **Mme Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre de la Défense**, sur la stratégie ministérielle de réforme du ministère.

Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, a tout d'abord rappelé que la Défense était la seule grande administration de l'État à avoir conduit avec succès, au cours de ces dernières années, une véritable révolution : celle de la professionnalisation. Cette réforme a été accomplie dans un calendrier, exigeant, de cinq ans. Pourtant, le ministère n'a pas reçu les moyens prévus dans la loi de programmation militaire 1997-2002 pour assurer son accompagnement. En effet, les prélèvements successifs opérés par le précédent gouvernement représentent l'équivalent d'une annuité complète (20 %) de ses dépenses d'équipement. Pourtant, au prix d'efforts considérables et d'une amputation des programmes d'armement, la professionnalisation a atteint ses objectifs. Une centaine de régiments de l'armée de terre ont été dissous, tandis que la Marine, l'armée de l'air et la délégation générale pour l'armement (DGA) réduisaient d'un tiers leurs moyens. Le ministère de la Défense a été le seul à faire un tel effort, étant ainsi en première ligne de la réforme de l'État.

D'importantes opérations de restructuration ou de réorganisation ont été entreprises au cours des mois passés :

- le changement de statut de DCN, devenu une entreprise ;
- le projet d'adaptation de GIAT Industries pour en faire une entreprise participant à la concurrence internationale ou à d'éventuels regroupements européens ;
- et l'aménagement de l'implantation territoriale de la gendarmerie, illustrée notamment par la création de communautés de brigades.

Par ailleurs, quatre chantiers concernant les personnels devraient aboutir en 2004 : la réforme des retraites militaires, la révision du statut général des militaires qui devrait déboucher sur un projet de loi déposé avant juin 2004, la réforme des réserves et la place et le rôle des civils dans l'armée professionnelle.

S'agissant de la réforme des structures, la mission du ministère de la Défense est claire : assurer la défense de la France, participer à la sécurité des Français et perpétuer la mémoire du monde combattant. Cette mission n'est pas appelée à évoluer, mais ses modalités d'exécution doivent être modernisées. En effet, la performance opérationnelle et la performance administrative vont de pair. Si la programmation militaire a défini les priorités opérationnelles et garanti leur financement, elle doit s'accompagner de la recherche permanente d'une amélioration des processus administratifs.

À cette fin, la stratégie du ministère de la Défense s'articule autour de trois principes que sont la clarification des responsabilités, la mutualisation des moyens et le recentrage de l'action du ministère sur ce qui relève de son intervention directe ou exclusive.

Chacun, dans son domaine de compétences, doit exercer des responsabilités clairement identifiées. C'est dans cet esprit qu'ont été élaborées les propositions du ministère pour la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001, notamment en ce qui concerne le renforcement du rôle du chef d'état-major des armées et du secrétaire général pour l'administration (SGA).

S'agissant de la conduite des programmes d'armement, les responsabilités des différentes autorités avaient besoin d'être mieux définies. Les conclusions d'une étude récente sur cette question vont commencer à être mises en oeuvre au début de l'année 2004.

En ce qui concerne les relations entre les établissements publics placés sous la tutelle de la Défense et les services qui l'exercent, un contrat d'objectifs et de moyens sera établi avant la fin de l'année. Les cadres dirigeants civils ou militaires verront leur rémunération mieux refléter leurs responsabilités réelles et les résultats qu'ils ont obtenus.

Le deuxième axe de la stratégie ministérielle repose sur la mutualisation des moyens, qui doit conduire à mieux maîtriser les ressources humaines et financières destinées à assurer des besoins communs aux armées. Sept chantiers vont se concrétiser dès 2004.

- la mutualisation de l'approvisionnement des rechanges aéronautiques, et celle de l'approvisionnement en vivres, y compris en opérations extérieures, avec la récente mise en place de l'économat des armées, dont la création générera une économie de 12 millions d'euros en 2004 ;

- le regroupement des 16 services d'archives au sein d'un service unique ;

- l'affirmation de l'autorité du SGA pour assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion ;

- la centralisation de la gestion des réseaux informatiques au sein d'une direction unique ;

- le regroupement de la fonction immobilière sous l'autorité du SGA ;

- la création d'un service constructeur unique, au lieu des trois existants.

Cette démarche s'accompagnera d'une externalisation de la gestion des logements domaniaux et des logements de la gendarmerie, ainsi que de l'amplification des cessions d'immeubles devenus inutiles à la Défense. Enfin, les cinq corps administratifs de catégorie A (environ 1.100 agents) seront fusionnés, en 2004, en un corps unique. En outre, le nombre des corps techniques sera réduit de 10 %. Il est souhaitable, à terme, que soient fusionnés les corps identiques du ministère et des établissements publics.

Le troisième axe de la stratégie ministérielle vise à recentrer l'action du ministère sur ce qui relève de son intervention directe ou exclusive. Il a, en effet, intérêt à faire appel à des entreprises lorsque leur expérience est certaine et leur intervention moins onéreuse. Par exemple, il n'est pas normal que plusieurs centaines de gendarmes soient employés à la gestion immobilière. Ce n'est pas le sens de leur engagement et, quelle que soit leur bonne volonté, il existe pourtant, sur le marché, de véritables professionnels.

Dans les mêmes conditions, la gestion des 25.000 véhicules de la gamme commerciale sera externalisée. De même, l'externalisation expérimentale de la formation initiale des pilotes d'hélicoptères devrait être engagée. Aujourd'hui, une partie du parc opérationnel des hélicoptères est utilisée pour cette formation. Il est donc prévu, sur un cahier des charges précis, d'acheter les heures de vol nécessaires à la formation. Ainsi, le potentiel des hélicoptères opérationnels sera préservé. Cet été, lors de la participation du ministère à la lutte contre les incendies, les hélicoptères ont consommé en deux mois tout leur potentiel annuel.

L'engagement en faveur de l'externalisation, comme des modes de financements innovants est pragmatique et non pas idéologique. Une telle démarche doit répondre aux objectifs opérationnels, tout en améliorant la gestion et l'organisation des structures.

Pourtant, le ministère est confronté à certaines difficultés dans sa démarche. En 2003, sur un montant de 650 millions d'euros au titre de l'externalisation, 20 % correspondait au versement de la TVA, laquelle n'est pas récupérable. De même, le changement de statut de DCN a conduit à verser 119 millions d'euros de TVA en 2003, que le budget de la Défense a pré-financé. L'avance du coût des opérations extérieures a également été faite. La gestion du budget de fonctionnement est, de ce fait, tendue.

Le ministère ne peut vendre des terrains qui ne seraient pas dépollués. De plus, les entreprises n'ont pas le droit de procéder à certaines formes de dépollution, du fait de la dangerosité de certains travaux. Ceci freine la politique de cessions immobilières.

La stratégie de réforme pour 2004 est un engagement collectif de la Défense dans la réforme de l'État. Dans le même temps, les forces armées et l'ensemble des personnels du ministère auront à répondre à de nombreux défis opérationnels, puisque 15.000 hommes sont aujourd'hui en opérations extérieures dans les Balkans, en Afghanistan, en Côte d'Ivoire ou en République centrafricaine. Il convient de prendre en compte cette réalité, y compris sur le plan budgétaire. Le ministère de la Défense sait proposer des économies, atteignant 250 millions d'euros dans le projet de budget pour 2004. De plus, un départ en retraite sur deux de personnels civils n'a pas été remplacé, permettant de réduire le montant des crédits du titre III.

M. François d'Aubert, Rapporteur spécial des crédits de la Défense, a salué la volonté du ministère de se moderniser. C'est en effet le ministère qui s'est le plus réformé ces dernières années, notamment dans le cadre de la

professionnalisation des armées. Il est possible de réformer par la restructuration mais également par la fixation d'indices de performance et d'efficacité. À cet égard, quels sont les indices les plus pertinents ? En particulier, comment le ministère entend-il traiter les indices relatifs à la disponibilité des différents armements ? Il serait par ailleurs utile que les trois armées disposent d'indices d'efficacité identiques dans certains domaines.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il est actuellement envisagé de créer une seule mission. Pourquoi le choix de trois missions différentes n'a-t-il pas été retenu ? En outre, pourquoi les crédits de la gendarmerie ne font-ils pas l'objet d'une identification sous forme d'un programme ? Par ailleurs le programme de soutien administratif central ne doit pas devenir un programme fourre-tout. Enfin, comment vont être définis les responsables au sein de chaque programme ? En particulier quels seront les pouvoirs d'arbitrage du chef d'état-major des armées par rapport aux chefs d'états-majors des trois armées ?

Des progrès importants ont été réalisés en matière d'économie budgétaire, en particulier dans le domaine de la communication, encore qu'une partie des suppressions correspond à des postes non pourvus. Ceci pourrait être complété par un effort d'économie supplémentaire sur le nombre de revues. En matière de patrimoine immobilier, la commission des Finances a présenté un amendement visant à augmenter les ventes en 2004. Il apparaît en effet nécessaire d'aller plus loin dans cette voie. Comment le ministère compte-t-il réduire le délai entre le moment de la vente et celui de son encaissement effectif par les armées ? S'agissant de l'externalisation, les opérateurs auraient besoin de connaître le coût global actuel de l'école de pilotes d'hélicoptères de Dax. En matière de financements innovants, les projets annoncés l'année dernière ont-ils avancé ?

Enfin, la loi de programmation militaire doit être appliquée dans son intégralité. À cet égard, deux programmes suscitent des inquiétudes. Le programme de l'armée de terre prévoyait la livraison de quarante chars Leclerc au 1^{er} janvier 2004, or jusqu'à présent seulement huit à neuf chars ont été livrés. En outre, alors que le programme VBCI se caractérise par des retards financiers importants, une demande d'étude complémentaire pour une tourelle à deux hommes a été formulée, ce qui risque de modifier complètement le programme. Une fois que la DGA et l'armée de terre ont fait un choix, elles devraient s'y tenir.

Votre Rapporteur spécial a félicité le ministère pour les efforts de réforme engagés, en particulier le redécoupage police-gendarmerie, la montée en puissance des communautés de brigades et l'externalisation du parc immobilier de la gendarmerie. Quelle est la place de la gendarmerie dans la future nomenclature résultant de la loi organique relative aux lois de finances ? Quelle logique est privilégiée : la création d'une mission interministérielle avec la gendarmerie comme élément central de la sécurité ou la dilution de la gendarmerie au sein des programmes des différentes armées ? La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a ouvert la possibilité d'un partenariat public-privé, ce qui a des effets positifs en termes de délais de réalisation. À quelle date les décrets d'application de cette loi doivent-ils être publiés ?

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. François Cornut-Gentile** a souligné qu'en dépit des efforts réalisés sur le titre V, il apparaissait difficile de dégager des marges en raison du coût élevé de l'entretien des matériels. Existe-t-il des marges sur le titre III ? Dans quelle mesure le format des armées peut-il évoluer ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souhaité savoir quels efforts pouvaient encore être envisageables concernant les effectifs, pour permettre un déplacement de crédits du titre III vers le titre V. En particulier, peut-on imaginer aller au-delà, soit dans la durée, soit dans le périmètre retenu, de la décision de ne remplacer que la moitié des départs en retraite pour les personnels civils ? Un prolongement de cette orientation pourrait-il être imaginable pour les effectifs militaires, ou pour ceux couverts par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, adoptée dans un contexte budgétaire qui, depuis, a sensiblement évolué ? Dans le même sens, dans quels termes se posera la question de l'évolution des effectifs dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens prévus en 2004 ? Enfin, quel est l'état de la réflexion du ministère sur les indicateurs de performance exigés par la loi organique ?

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Joël Hart** a souligné les bonnes conditions de travail de la mission de suivi des crédits mise en place, de manière originale, au sein de la commission de la Défense nationale. Cette « commission restreinte » entend, au moins une fois par trimestre, les représentants de l'administration des ministères de l'Économie et de la Défense, ce qui lui permet à la fois de se voir, certes, confirmer certaines inquiétudes, mais aussi d'infirmer certaines idées reçues.

S'agissant plus particulièrement de l'armée de terre, se pose la question de l'évolution de ses moyens, si l'on considère que 15 % de ses effectifs sont actuellement stationnés à l'étranger dans le cadre notamment des opérations extérieures, que le recours aux hélicoptères militaires dans le cadre de la lutte contre les incendies les a beaucoup sollicités, que l'armée de terre est également mobilisée pour concourir au plan « Vigipirate », ou, à l'instar des autres armées, qu'elle avait également été sollicitée pour le sommet d'Évian. Ces opérations ont un coût élevé. Les choix français en matière d'armement sont parfois remis en cause par des décisions prises ultérieurement au plan communautaire ou par des États membres de l'Union européenne. Le cas du programme d'hélicoptère NH 90, dont la version initialement retenue devrait être transformée en conséquence du choix des autorités espagnoles, constitue une illustration parlante du fait que la gestion des budgets militaires se caractérise, même pour des opérations qui peuvent *a priori* être planifiées, par d'importants impondérables. Cette incertitude affecte la construction même des budgets de la Défense.

Rappelant qu'avaient initialement été présentées à la mission de la commission des Finances sur la mise en œuvre de la loi organique deux options très différentes, **M. Michel Bouvard, Président**, a souhaité connaître la justification du choix d'une mission unique pour l'ensemble de la fonction « Défense ». De même,

comment s'articulera l'évolution des statuts et des corps, par rapport à la logique nouvelle d'organisation par métiers, qui doit prévaloir ? Quelle souplesse de gestion peut en être réellement attendue ?

En réponse, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué que :

– des indices d'efficacité sont en train d'être mis en place. Toutefois, même si l'on constate, d'ores et déjà, une amélioration des indices caractérisant le niveau de disponibilité des matériels, trois années seront sans doute nécessaires pour parvenir à un niveau de disponibilité de référence, d'ailleurs variable suivant les types d'équipement. À titre d'illustration, la disponibilité optimale est plus grande pour les hélicoptères que pour les avions, en raison des différences de contraintes de maintenance ;

– s'agissant des indices d'efficacité, il est vrai que, notamment dans le domaine aéronautique, peuvent exister des différences de coûts entre les travaux effectués en interne et les mêmes travaux réalisés dans le civil. C'est la raison pour laquelle a été demandé un audit sur la SIMMAD, demandant des comparaisons de coûts ;

– le choix et la définition des indicateurs plus spécifiquement liés à la mise en œuvre de la loi organique se poursuivent selon le calendrier prévu. Une liste des indicateurs de performance devrait pouvoir être communiquée au Parlement au début de l'année 2004 ;

– pour éviter la pérennisation de distorsions liées à des normes différentes d'utilisation des appareils au sein du même ministère, la mise en place d'un contrôle de gestion cohérent pour l'ensemble de celui-ci a été confiée au SGA ;

– en ce qui concerne la question de la détermination des missions et des programmes du ministère, la défense des Français apparaît comme un tout indissociable. En particulier, la distinction entre opérations intérieures et extérieures paraît inadéquate et artificielle. Ainsi, qu'il s'agisse de la Côte d'Ivoire ou du Libéria, les opérations menées sont également destinées à aider nos compatriotes résidant dans ces pays. Il en va de même pour la lutte contre les trafics en tous genres dans les Balkans, ou pour la lutte contre le terrorisme menée à l'étranger ;

– l'idée d'une éventuelle mission spécifique pour l'œuvre de mémoire en faveur des anciens combattants n'a pas non plus été retenue, car cette dernière apparaît intimement liée à la défense elle-même, en particulier compte tenu des évolutions découlant de la professionnalisation des armées. Les Français doivent être sensibilisés à l'esprit de défense : il faut éviter à tout prix qu'ils soient conduits à estimer que, compte tenu de la professionnalisation, la Défense nationale n'est plus qu'une affaire de professionnels. La seconde justification du choix d'une mission unique tient à l'objectif de mutualiser au maximum les moyens, ce qui serait difficilement compatible avec une segmentation des fonctions, conduisant à une multiplication inutile des services ;

– le traitement des crédits de la Gendarmerie doit tenir compte du fait que les gendarmes sont des militaires, susceptibles d'être sollicités dans des situations

très diverses, y compris des crises de haute intensité, à l'instar du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), qui intervient avec une fréquence moyenne de trois fois par semaine. Il en est de même de l'action des gendarmes dans le cadre des différents plans « vigies », ou des opérations extérieures en cours. Deux cents gendarmes sont actuellement déployés en Côte d'Ivoire, pour soutenir les forces armées classiques. Gendarmerie et activités militaires plus traditionnelles sont donc, en réalité, souvent imbriquées, de sorte qu'il y aurait un paradoxe à vouloir à tout prix procéder à un traitement séparé de la force armée que constitue la Gendarmerie ;

– la définition actuellement retenue pour le « programme support » permet de placer l'ensemble des responsabilités des fonctions support sous l'autorité unique du SGA, de façon à permettre une rationalisation et une réduction des dépenses considérées. Certaines incohérences actuelles, par exemple dans le domaine informatique, montrent bien l'intérêt d'un tel schéma ;

– les programmes retenus dans le cadre de la loi organique sont au nombre de sept, avec, dans chaque cas, une ou deux autorités responsables seulement. Ainsi, le programme de prospective se trouve-t-il sous l'autorité du ministre ; celui consacré à la préparation des forces sous celle du chef d'état-major des armées, qui assure la coordination des programmes ; le programme de préparation des forces est, naturellement, sous l'autorité de ce même chef d'état-major ; le programme de soutien administratif est confié au SGA ; le programme de « conduite des programmes d'armement » implique le chef d'état-major et le délégué général pour l'armement, qui procèdent aux arbitrages nécessaires ; la responsabilité du programme consacré au lien entre la Nation et son armée incombe au SGA, pour l'administration, enfin, le programme « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » est de la responsabilité du SGA, sous l'autorité du secrétaire d'État.

M. Charles de Courson a indiqué que lui et les autres membres de la mission de la commission des Finances chargée d'assurer le suivi de la mise en oeuvre de la loi organique avaient été quelque peu étonnés par le choix d'une mission unique, qui lui paraissait constituer une « totale hérésie », d'autant qu'il n'existe à l'évidence pas qu'une seule mission pour l'ensemble du ministère de la Défense. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter aux quatre grandes fonctions stratégiques définies dans le rapport annexé à la loi du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 : dissuasion nucléaire crédible ; prévention des crises ; projection-action ; protection des personnes et du territoire.

Au demeurant, le choix plus satisfaisant opéré par le ministère de l'intérieur, retenant le principe de trois missions – aide aux collectivités locales, sécurité intérieure, gestion de certaines fonctions régaliennes notamment dans les départements –, pose un problème de cohérence avec celui du ministère de la Défense consistant à maintenir l'ensemble de la Gendarmerie nationale dans la mission unique du ministère. Un arbitrage interministériel sera donc vraisemblablement nécessaire sur ce point.

Enfin, les sept programmes qui viennent d'être présentés apparaissent excessivement déséquilibrés en termes de montants respectifs.

M. Charles de Courson a estimé, à titre personnel puisque la mission de la commission n'a pas encore arrêté sa position, que le choix d'une troisième option retenant une mission unique, plus ou moins intermédiaire entre les deux initialement évoquées devant la mission, risquait de manquer de lisibilité. Il serait paradoxal que la loi organique aboutisse à moins de clarté que la situation actuelle.

Votre Rapporteur spécial a relevé que, si l'importance des opérations extérieures ne devait pas être mésestimée en ce qui concerne la gendarmerie nationale, pour autant les citoyens étaient sans doute plus directement sensibles à la mission de sécurité intérieure qui lui était confiée, évaluée notamment par des indicateurs tels que le taux d'élucidation. Par ailleurs, la question du statut militaire ne paraît pas du tout interférer, *a priori*, avec la problématique de la nomenclature des missions et des programmes.

La Ministre a indiqué que le taux d'élucidation de la gendarmerie nationale est supérieur à celui de la police nationale.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. René Galy-Dejean** a demandé où se trouvaient les services de renseignement dans les programmes, et s'ils feraient l'objet d'un regroupement.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que le ministère de l'Intérieur avait des missions très clairement identifiables et qui ne se recourent pas. Tel n'est pas le cas du ministère de la Défense qui a, depuis 1820, une mission unique qui est de protéger le territoire national et les Français, même si plusieurs forces y concourent. S'agissant de la gendarmerie, la structure budgétaire proposée devrait permettre au Parlement de disposer d'une information aussi exhaustive qu'actuellement. À l'intérieur de chaque programme, se trouveront les identifications nécessaires. Il n'est pas dans l'intérêt de la Gendarmerie de la distinguer du reste de l'armée, même si nos concitoyens y voient d'abord une mission de sécurité intérieure. Face à une situation de crise, l'ensemble des forces doivent être mobilisées de la même manière, y compris les forces de Gendarmerie. Il faut que le Parlement s'attache davantage à appréhender en quoi la défense contribue à la sécurité intérieure de notre pays. La nomenclature budgétaire n'est pas la seule solution en la matière et les réflexions doivent être approfondies sur ce sujet.

M. Charles de Courson a souligné que les sept programmes envisagés étaient très déséquilibrés, avec un poids financier variant de 1 à 10 voire de 1 à 15. Il pourrait être pertinent de prendre en compte les missions stratégiques, rappelées dans la loi de programmation, et ensuite de les décliner.

M. Michel Bouvard, Président, a indiqué que la Gendarmerie contribuait à la sécurité intérieure du pays et qu'il conviendrait peut-être de créer une mission globale sur ce sujet. Cependant la création de missions interministérielles reste une question délicate pour les ministères.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que le ministère de la Défense avait donné son accord pour la création de missions interministérielles en matière de recherche et d'interventions extérieures.

M. François d'Aubert a rappelé que les armées étaient de plus en plus chargées de missions de service public, comme celle de la protection des côtes. Ces missions ne relèvent pas de la mission de Défense à proprement parler. Il s'est interrogé sur la prise en compte de cette évolution dans le cadre de la réforme budgétaire.

En réponse, **Mme Michèle Alliot-Marie** a souligné que :

– ces missions de service public ont toujours un lien avec la Défense. Par exemple la protection des côtes est liée à la lutte contre le terrorisme même si elle a une incidence certaine sur la lutte contre la pollution.

– le renseignement sera intégré dans le programme n° 1 en ce qui concerne la DGSE et la DPSD. En revanche, la DRM sera rattachée au programme n° 3 ;

– les cessions immobilières ont représenté 45 millions d'euros en 2003. Elles permettent de dégager des marges de manœuvre budgétaire. Cependant, l'obligation de dépolluer constitue une véritable limite à la cession de terrains. L'intervention du législateur serait tout à fait indispensable pour assouplir cette contrainte qui rend pour l'instant impossibles certaines cessions ;

– l'école de formation des pilotes d'hélicoptères de Dax représente un budget de 42 millions d'euros dont 18 millions d'euros au titre de la masse salariale et 24 millions d'euros au titre du fonctionnement ;

– s'agissant des financements innovants, la situation est bloquée dans l'attente de la publication des ordonnances et des décrets d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ;

– dans le cadre de la loi de programmation militaire, 44 chars Leclerc doivent être livrés en 2003. 9 ont déjà été réceptionnés. Le reste est pour l'instant bloqué en raison de la situation délicate de GIAT-Industries ;

– s'agissant du VBCI (véhicule blindé de combat d'infanterie), le programme, commencé avant l'arrivée du Gouvernement pose un certain nombre de problèmes. Le choix qui avait été fait était celui d'une tourelle pour une place. L'armée de terre fait des études complémentaires pour adapter sur les dispositifs existants des tourelles à deux places. Le coût de l'opération doit rester modéré.

M. François d'Aubert a rappelé que ces études complémentaires représentaient un budget de 15 millions d'euros.

Mme Michèle Alliot-Marie a poursuivi ses réponses :

– des efforts importants seront réalisés en 2004 par le ministère sur le titre III. Ces efforts sont d'autant plus importants que sont en outre réintégrés des

personnels de DCN et de Giat-Industries. Ces efforts devraient permettre un réajustement au niveau du titre V. La poursuite de l'externalisation permettant d'autres réductions d'effectifs est un objectif à moyen terme ;

– s'agissant de la déconcentration des personnels civils, le ministère a engagé une réflexion en étroite collaboration avec les personnels, une grande importance étant accordée au dialogue social ;

– s'agissant des primes au mérite, il conviendra de porter une attention particulière au problème des indicateurs. Celui-ci ne soulève pas de difficulté particulière pour le personnel civil. Pour le personnel militaire, en revanche, des difficultés pratiques risquent d'apparaître ;

– 30.000 militaires sont actuellement en dehors de la métropole, dont 15.000 sur des théâtres d'opérations. Cela est suffisant pour les besoins actuels mais pourrait ne plus l'être en cas d'aggravation de la situation stratégique mondiale. Actuellement, notre pays remplit totalement son rôle et ses missions et le niveau de disponibilité des troupes est très satisfaisant, contrairement à nombre de nos partenaires européens qui doivent faire d'importants efforts en ce sens. Dans l'immédiat il n'est pas envisagé de modifier les structures dessinées dans le modèle d'armée 2015 ;

– concernant le coût supplémentaire induit par la coopération européenne pour l'hélicoptère *Tigre*, il existe un double effet : d'une part, la volonté d'intégrer l'Espagne dans ce dispositif, oblige à des concessions ; d'autre part, le coût global baisse grâce à l'augmentation du nombre de matériels produits. Mais la France n'accepte de tels changements que si elle y trouve un intérêt ;

– le Parlement sera saisi au premier semestre 2004 d'un projet de loi afin de moderniser le statut des militaires, pour prendre en compte la professionnalisation des armées, les nouvelles règles issues de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites et, plus globalement, des évolutions sociales. On constate une technicité croissante du matériel qui oblige à une qualification accrue du personnel. Quant au personnel civil, un rapport sur l'évolution de son statut vient d'être remis.

M. Olivier Dassault a d'abord tenu à saluer le « tour de force » de la Ministre : elle réussit à respecter ses engagements, malgré une conjoncture très difficile et un investissement accru dans le domaine de la sécurité civile. S'agissant de la réforme de l'État plus précisément, l'idée de motiver les personnels civils d'encadrement par des primes individualisées est excellente. Quel sera le rythme du remplacement du parc des hélicoptères *Gazelle* de Dax ? A ce propos, la sous-traitance de la formation des pilotes, si elle peut être utile à court terme, semble peu efficace à moyen terme. Il convient en toute hypothèse de renouveler le parc. Enfin, une certaine inquiétude circule quant au nombre d'heures de formation des pilotes de l'air (180 heures pour les pilotes de chasse et 400 heures pour les pilotes de transport) qui est en forte baisse depuis quelques années.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Antoine Carré** s'est interrogé sur le retard de la mise en place du fonds de démantèlement des sites nucléaires de Pierrelatte et de Marcoule et sur les hypothèses concernant son financement.

M. Charles de Courson a rappelé l'opinion très répandue selon laquelle l'armée française était suradministrée, les structures de direction étant trop nombreuses. La Ministre partage-t-elle ce diagnostic ?

Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, a confirmé qu'un programme de remplacement de l'hélicoptère *Gazelle* est effectivement en cours mais que celui-ci avait pris du retard. En 2004, la gendarmerie sera la principale bénéficiaire du renouvellement du parc d'hélicoptères. Concernant l'entraînement des pilotes, la France était passée en dessous des normes OTAN, l'objectif aujourd'hui est de revenir à niveau dès 2004. Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une progression significative en ce sens. L'entraînement est une condition d'efficacité et de sécurité.

Concernant le fonds de démantèlement des sites nucléaires, une intervention financière des industriels du secteur est prévue.

Le ministère de la Défense travaille à la réduction de la place des structures par rapport à l'opérationnel. Cette rationalisation suscite d'ailleurs parfois des réactions négatives des élus locaux. Le processus actuel reste néanmoins marginal par rapport aux grandes restructurations intervenues ces dernières années.

M. Michel Bouvard, Président a tenu à remercier Mme la Ministre ainsi que les membres de la commission de la Défense qui ont assisté à cette réunion. Le dialogue existe bien entre les différentes commissions ; il doit se poursuivre en particulier dans le cadre de la mise en place de la loi organique.

N° 1110 annexe 7 : Rapport de M. Marc Lefur sur le projet de loi de finances pour 2004 Sécurité intérieure et gendarmerie