

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 26

INTÉRIEUR

Administration centrale et sécurité

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n^{os} 29 et 30), 399 (tomes III et IV) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987)

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations	4
Examen en commission	8
Avant-Propos	9
INTRODUCTION : DESCRIPTION DES CREDITS	11
CHAPITRE PREMIER : LA POLICE NATIONALE	19
I. EVOLUTION DES MOYENS EN PERSONNELS, EN MATÉRIEL ET EN ÉQUIPEMENT	21
<i>A) Les moyens en personnel</i>	21
1. L'évolution des effectifs	21
2. Condition et formation des policiers	24
<i>B) Les moyens de matériel, de fonctionnement et d'équipement</i>	25
1. Le plan de modernisation et son exécution	25
2. 1987 : un effort supplémentaire	29
II. EVOLUTION DES MOYENS DES PRINCIPAUX SERVICES DE LA POLICE	30
<i>A) Les services de la police nationale</i>	30
<i>B) La question de l'étatisation des polices municipales</i>	32

CHAPITRE II : LA SECURITE CIVILE	35
I. EVOLUTION DES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE	36
<i>A) L'amorce d'une remise à niveau des moyens de la sécurité civile</i>	<i>36</i>
<i>B) Les insuffisances qui subsistent</i>	<i>38</i>
II. REFLEXIONS SUR LE PROBLEME DES INCENDIES DE FORET	40
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 73 RATTACHE	43
Annexes	47
<i>Présentation des annexes</i>	<i>47</i>
<i>Annexe 1 : Communication du Président du Conseil général des Alpes- Maritimes sur les incendies de l'été 1986</i>	<i>48</i>
<i>Annexe 2 : Rapport du Conseil général des Alpes-Maritimes sur le budget du service d'incendie et de secours</i>	<i>57</i>

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. L'EVOLUTION GLOBALE DU BUDGET EST CARACTERISEE PAR UN ACCROISSEMENT DES MOYENS, ASSORTI D'UNE MEILLEURE DEFINITION DES PRIORITES

1) Le projet de budget de l'intérieur pour 1987 marque un accroissement des moyens du ministère de 3,1 %, hors crédits aux collectivités locales et à l'administration territoriale.

Toutefois, **en excluant les crédits destinés aux élections -dont la réduction est logique, puisque l'année 1987 ne donnera pas lieu, en principe, à des élections nationales- la progression des crédits s'établit à 4,9 %.**

De plus, en prenant en compte le transfert d'une partie du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris aux départements de la petite couronne, qui permet une économie de 191 millions de francs, **l'augmentation réelle des moyens du ministère peut être évaluée à 5,6 %.**

A l'heure où les dépenses civiles ne s'accroissent, au total, que de 1 %, la sécurité est ainsi désignée par le Gouvernement comme étant l'une de ses priorités fondamentales.

2) Cette progression d'ensemble n'exclut pas le redéploiement de certains crédits; la recherche d'économies est en effet poursuivie : dès l'année 1987, outre la réduction sensible des dépenses de carburants, conséquence de la diminution du prix du pétrole, certaines dépenses pourront être minorées par la mise en concurrence des fournisseurs et par l'attribution aux différents secrétariats généraux pour l'administration de la police (S.G.A.P.) d'une dotation globale pour les achats de matériel.

Certaines **priorités** sont, en revanche, **clairement affirmées.**

● **L'augmentation du nombre des personnels est, à cet égard, le trait le plus marquant du projet de budget pour 1987; depuis 1984, l'évolution des créations nettes d'emplois a été la suivante :**

- 1984 :	+ 50
- 1985 :	- 22
- 1986 (LFI) :	+ 10
- 1986 (LFR) :	+ 1.320 (dont 400 appelés)
- 1987 (PLF) :	+ 2.232 (dont 800 appelés).

Le collectif de l'été et le projet de loi de finances se traduisent donc par une « remise à niveau » des effectifs rendue indispensable par l'absence totale de recrutement les années précédentes.

● **Deux mesures d'ordre social** doivent en outre être soulignées ; il s'agit de l'intégration dans l'assiette des pensions de retraite de l'indemnité de sujétions spéciales et de l'augmentation du taux de l'indemnité de sujétion exceptionnelle.

● L'accroissement des moyens de matériel et d'équipement alloués à la **police nationale** et à la **sécurité civile** sont toutefois les traits les plus fondamentaux du projet de budget.

B. LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE

1) Le plan de modernisation de la police nationale est scrupuleusement respecté

● La loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale a prévu un ensemble de mesures budgétaires, sur une période de cinq ans (1986-1990).

● Au titre de l'exercice 1987, le plan de modernisation prévoyait des mesures nouvelles de 190 millions de francs par rapport à l'exercice 1986 ; **ces mesures ont toutes été inscrites au projet de budget.**

Ainsi, le plan de modernisation dont on ne peut exclure qu'il ait eu un caractère en partie « publicitaire », lorsqu'il a été proposé, est respecté par le projet de budget pour 1987.

De ce fait, divers objectifs essentiels pourront être atteints :

- renouvellement progressif de véhicules dont le kilométrage excède 100 000 kilomètres ou dont l'âge dépasse cinq ans ;

- adaptation de l'implantation immobilière de la police à l'évolution démographique et géographique de la délinquance;

- poursuite de la rénovation des hôtels de police et casernements de C.R.S.;

- informatisation des services territoriaux.

Le projet de budget pour 1987 dépasse, en outre, les prévisions du plan de modernisation sur certains points.

2) Les prévisions du plan de modernisation de la police sont, sur certains points, dépassées.

Dans deux domaines, le projet de budget traduit un effort supplémentaire par rapport aux prévisions du plan de modernisation.

● Il s'agit, en premier lieu, de l'**immobilier**, pour lequel les crédits de paiement atteignent 494 millions de francs, contre 444 millions prévus par le plan; ce surcroît de crédit devrait être affectés à diverses opérations en région parisienne.

● En second lieu, certaines **techniques modernes** sont développées : projet de carte nationale d'identité infalsifiable, informatisation du fichier des empreintes digitales et du fichier des permis de conduire.

3) La formation des personnels sera, en outre, améliorée.

Les **moyens budgétaires** alloués à la formation augmenteront de 21 % en 1987 et atteindront ainsi 43 millions de francs; il sera de ce fait possible, notamment, de donner aux agents en tenue la formation qu'implique l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire.

C. LA SECURITE CIVILE

Les incendies survenus cet été ont ravagé plus de 50.000 hectares de forêt et de garrigue dans le sud-est de la France : les faits ont ainsi, dans leur cruauté, donné raison au Gouvernement, désireux de faire de la sécurité civile une priorité.

1) Le projet de budget opère une «remise à niveau» des moyens de la sécurité civile

En dépit d'une réduction apparente des crédits, les moyens figurant au projet de loi de finances progressent, en réalité, de 2 %. Le remplacement des matériels perdus et l'amélioration de la maintenance sont, ainsi, garantis par le projet de budget.

Les mesures prévues par le projet de budget, si elles ont le mérite de mettre fin à la dégradation continue des moyens de la sécurité civile, ne peuvent, cependant, qu'amorcer la modernisation de celle-ci qui apparaît indispensable et pour laquelle il faudrait dégager, pendant plusieurs années et, si possible dès 1987, des moyens supplémentaires.

2) Le «plan antifeu» comporte d'autres aspects

- Un projet de loi réorganisant la sécurité civile devrait être prochainement déposé sur le bureau des Assemblées.

- Les actions de prévention pourraient être développées; toutefois, il convient de ne pas perdre de vue que le coût du débroussaillage d'un hectare de forêt dans le midi est de 10.000 francs, qu'il est, en outre, susceptible d'entraîner l'érosion des sols et que les crédits dont dispose aujourd'hui le ministère de l'Intérieur pour la lutte contre l'incendie permettraient de débroussailler à peine 1 % des forêts vulnérables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 1986 sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, la commission a examiné les crédits pour 1987 du ministère de l'Intérieur (administration centrale, police nationale et sécurité civile) sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial.

M. Joseph Raybaud a présenté les principales conclusions de son rapport; il a ensuite proposé à la Commission l'adoption des crédits et de l'article 73 rattaché qui aligne la participation des communes des départements de la petite couronne à la brigade des sapeurs-pompiers de la ville de Paris.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la Commission des Lois pour les crédits de la sécurité civile a souligné que ses conclusions rejoignent, pour l'essentiel, celles du rapporteur spécial; il a toutefois indiqué que la progression des crédits de la sécurité civile résultait uniquement de l'impact de l'article 73 rattaché; si celui-ci n'est pas adopté, en revanche, c'est une réduction des moyens qu'il faudra constater. Sous cette réserve, le budget 1987 est meilleur que ceux qui l'ont précédé, mais ne constitue pas encore un réel motif de satisfaction.

M. Robert Vizet, tout en relevant un relatif effort en faveur de la formation, a souligné la nécessité de développer celle-ci, au regard des diverses erreurs commises récemment par la police; il s'est par ailleurs inquiété du déséquilibre entre la région parisienne et le reste de la France en matière de créations d'emplois.

M. André Fosset a indiqué que l'article 73 du projet de budget avait été élaboré sans aucune concertation avec les collectivités locales intéressées, dont il accroîtra brutalement la charge; en conséquence, il ne pourra que voter contre cet article.

Après les réponses apportées par M. Joseph Raybaud, qui a souligné que l'article 73 ne faisait qu'aligner la situation de la petite couronne sur celle de Paris qui reste, en outre, favorisée par rapport aux communes du reste du pays, la commission a décidé, à la majorité, de proposer l'adoption des crédits pour 1987 de l'Intérieur (administration centrale et sécurité), puis, également à la majorité, elle a donné un avis favorable à l'article 73 rattaché.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1987 du ministère de l'Intérieur constitue un motif de satisfaction indéniable pour votre Commission des Finances, s'agissant des différentes actions ayant pour objet le maintien de la sécurité publique (les actions collectivités locales et administrations territoriales faisant l'objet du rapport de notre collègue Bernard Pellarin).

L'augmentation des moyens du ministère et un redéploiement efficace de certains crédits constituent les principaux facteurs de cette satisfaction.

Certes, quelques ombres subsistent encore : les moyens de la sécurité civile sont toujours insuffisants, en dépit d'un effort certain cette année; l'état des finances publiques ne permettait en effet que d'amorcer la remise à niveau des moyens de la sécurité civile. Par ailleurs, les importants recrutements effectués dans la police nationale concerneront surtout la région parisienne. S'il était prioritaire d'affecter les nouveaux moyens en hommes aux zones les plus menacées par l'insécurité, il serait bon, à l'avenir, de réserver une part supplémentaire de créations de postes à la province.

Il importe donc que les orientations qui ont présidé à l'élaboration de la loi de finances rectificative pour 1986 et du projet de budget pour 1987 soient maintenues ces prochaines années. A cette condition, les moyens de la police nationale et de la sécurité civile pourront enfin être portés au niveau qui convient.

Ces bonnes orientations du projet de budget pour 1987 seront examinées par votre rapporteur spécial en trois temps : présentation détaillée de l'évolution des crédits en premier lieu (introduction), moyens de la police nationale dans un second temps (chapitre premier) et crédits consacrés à la sécurité civile, enfin (chapitre deux).

Mais avant toute étude des crédits du ministère de l'Intérieur, votre rapporteur spécial tient à rendre hommage à la mémoire des policiers, des sapeurs-pompiers et de toutes les victimes qui, ces derniers mois, ont trouvé la mort, dans le cadre de leur mission, au service de la Nation.

INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

● Les actions « administration centrale », « sécurité civile », « police nationale », « élections », « services communs » et « recherche » du budget du ministère de l'Intérieur font seules l'objet du présent rapport (1).

Le montant des crédits prévus pour 1987 au titre de ces six actions s'élève à **29,895 milliards de francs**, contre 28,984 en 1986, ce qui implique une **progression de 3,1 %**.

● Les crédits évoluent comme suit, en dépenses ordinaires et crédits de paiement :

(D.O. + C.P., en millions de francs)

Actions	Crédits votés pour 1986	Crédits prévus pour 1987	Evolution
Administration centrale	8.177	8.441	+ 3,2 %
Sécurité civile	969	799	- 17 %
Police nationale	18.678	19.166	+ 2,6 %
Elections	517	35	- 93 %
Services communs	636	1.446	+ 127 %
Recherche	7	8	+ 14,3 %
TOTAL	28.984	29.895	+ 3,1 %

(1) Les actions « administration territoriale », « cultes d'Alsace-Lorraine » et « collectivités locales » font l'objet du rapport de notre collègue Bernard Pellarín.

● La ventilation par titre des différentes dépenses prévues pour ces six actions évolue, par ailleurs, comme suit :

	Crédits votés pour 1986	Crédits prévus pour 1987	Evolution
DEPENSES ORDINAIRES :			
Titre III	28.306	28.998	+ 2,3 %
(dont dépenses de rémunération du personnel)	(15.230)	(16.098)	(+ 5,7 %)
Titre IV	119	112	- 5,9 %
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	28.425	29.110	+ 2,5 %
DEPENSES EN CAPITAL :			
Titre V			
A.P.	850	879	+ 3,4 %
C.P.	551	780	+ 41,5 %
Titre VI			
A.P.	1	1	0
C.P.	8	5	- 37,5 %
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL			
A.P.	851	880	+ 3,4 %
C.P.	559	785	+ 40,4 %
TOTAL GENERAL (D.P. + C.P.)	29.984	29.895	+ 3,1 %

● Ces évolutions d'ensemble appellent, d'emblée, les observations suivantes :

- l'évolution des crédits de certaines des grandes actions décrites est **altérée** par la création d'un chapitre « frais de matériel et de fonctionnement courant », commun à l'ensemble des services; sur ce chapitre est, en effet, créée une ligne nouvelle « affaires immobilières » qui regroupe l'ensemble des dépenses de location et est **imputée sur les crédits de l'action « services communs »**, dont la progression est, de ce fait, en partie artificielle.

- la forte progression des dépenses de rémunération de personnel s'explique, en grande partie, par la création nette de 2 232 emplois (compte non tenu des emplois imputés sur l'action administration territoriale) par rapport à l'effectif budgétaire 1986 avant intervention de la loi de finances rectificative pour 1986; en dehors de la prise en charge, en année pleine, des créations d'emplois du collectif, le projet de loi de finances pour 1987 se traduit donc par la création nette de 1 022 emplois. En outre, 164 titularisations sont effectuées.

B. EVOLUTION PAR ACTIONS

1) L'action «administration centrale»

- Les crédits de cette action augmentent de 3,2 %; cette progression n'implique pas, cependant, un «gonflement» des moyens spécifiques de l'administration centrale du ministère.

L'accroissement des crédits est en effet essentiellement imputable à la majoration du chapitre 32.97 «participation aux charges de pension»; ce chapitre, inclus dans les crédits de l'administration centrale, regroupe en effet les versements au titre des pensions de l'ensemble des personnels dépendant du ministère; le montant de sa dotation passe de 7 694 millions de francs à 8 001 millions de francs, en raison :

- de l'application des normes générales de revalorisation des pensions (+ 228 millions de francs),

- de la cinquième tranche de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul des pensions (+ 78 millions de francs).

- Hors charges de pensions, les crédits de l'administration centrale sont quasiment stagnants, si l'on ne tient pas compte de diverses mesures d'ordre.

2) L'action «sécurité civile»

- Les crédits de la sécurité civile, qui passent de 971 millions de francs en 1986 à 799 millions dans le projet de budget pour 1987 connaissent une régression apparente de 17 %.

En réalité, cette réduction est **exclusivement imputable à une économie de 191 millions de francs résultant de la diminution des concours de l'Etat au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de la Ville de Paris**; corrélativement, le concours des départements de la petite couronne est majoré, cette mesure étant prévue par l'article 73 du projet de loi de finances rattaché au budget de l'intérieur.

● Hormis l'impact de cette mesure, les moyens réels de la sécurité civile **augmentent, en réalité, de 2 %.**

Cette augmentation des moyens se traduit par :

- la **création de 15 emplois** d'ouvriers mécaniciens de piste, affectés à la base de Marignane; cette création d'emplois permettra une meilleure organisation des vols des avions bombardiers d'eau;

- la **forte progression des crédits d'équipement** du titre V, qui passent, en **autorisations de programme**, de 121,7 millions de francs (1986) à 140,4 millions (1987), soit une **augmentation de 15,3 %** et, en crédits de paiement, de 118,4 millions de francs (1986) à 131 millions de francs (1987), soit une augmentation de 10,6 %.

Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

● acquisition d'un terrain pour le centre de déminage de Toulon (4 millions de francs);

● acquisition d'un avion «Fokker 27» bombardier d'eau, pour 22 millions de francs; (il semblerait que le ministère préfère utiliser ce crédit pour acquérir trois avions légers de type «Tracker», plutôt qu'un bombardier de type «Fokker»);

● remplacement de deux hélicoptères de type «Alouette» accidentés en 1984 et 1986 par deux hélicoptères de type «Dauphin»;

● inscription d'un crédit de 85 millions, contre 77 en 1986, pour la maintenance du parc aérien;

● Au regard de ces diverses mesures bénéfiques figure une diminution de 5 millions de francs du chapitre 43.31, article 10, «subventions aux services de lutte contre l'incendie», dont le montant passe ainsi à 35 millions de francs; l'opportunité de cette diminution n'est guère évidente même si son impact est très faible par rapport au montant des dépenses engagées par les collectivités locales en la matière.

3) L'action « police nationale »

Les crédits de la police nationale augmentent de 2,6 %, passant de 18,678 milliards de francs (1986) à 19,166 milliards de francs (projet de budget pour 1987). **A structure budgétaire constante, l'augmentation est en réalité de 4 %**; 260 millions de francs ont en effet été transférés à l'action « services communs » (il s'agit des crédits de loyers).

a) Les dépenses de rémunération du personnel augmentent de 630 millions de francs, soit + 4,2 % (15,445 milliards contre 14,815 milliards en 1986); cette augmentation résulte notamment :

- de l'extension en année pleine de revalorisations salariales décidées en 1986 (+ 85 millions de francs);

- de l'extension en année pleine de la création de **920 emplois** décidée par le collectif budgétaire pour 1986 (+ 112 millions de francs);

- de la création de **567 emplois nouveaux** au titre du projet de loi de finances pour 1987 (+ 120 millions de francs);

- de la revalorisation du taux de l'indemnité de sujétions exceptionnelles (+ 209 millions de francs);

- de l'extension en année pleine de l'incorporation de **400 appelés** du contingent en 1986 et de l'incorporation de **800 appelés** prévue pour 1987 (le coût de cette mesure ne dépasse pas 8 millions de francs).

Les diverses créations de postes, intervenues au titre de la loi de finances rectificative et prévues par le projet de budget pour 1987 porteront les effectifs de la police nationale de 154 300 emplois (au 1er juillet 1986) à 136.987 emplois (dont 1.200 appelés).

b) Les dépenses de fonctionnement et de matériel se montent, dans le projet de budget pour 1987, à 2,046 milliards de francs, ce qui, compte non tenu d'une mesure d'ordre, implique une progression de 9 % par rapport à 1986.

Les mesures nouvelles nettes s'élèvent à 204 millions de francs; il convient notamment de citer :

- une mesure nouvelle de 20 millions de francs, destinée à l'informatisation du fichiers des empreintes digitales;

- une mesure nouvelle de 49 millions de francs, destinée à l'acquisition et l'entretien des véhicules (ce qui permet une augmentation de 10 % du montant des crédits inscrits à cet article);

- une mesure nouvelle de 46 millions de francs destinée au chapitre « frais de mission », afin de faciliter la mobilité des agents.

c) Les dépenses d'équipement se montent à 606 millions de francs en autorisations de programme, contre 598 millions en 1986 (+ 1,3 %) et à **553 millions de francs en crédits de paiement, contre 343 millions en 1986 (+ 61,2 %)**.

Ces crédits permettront, à raison de 56 millions de francs, l'achat et la rénovation de véhicules lourds et, à concurrence de 494 millions de francs, la poursuite des opérations de rénovation du parc immobilier.

4) L'action « élections »

Les crédits de cette action **disparaissent quasiment**, en raison de l'absence de perspectives d'élections au cours de l'année 1987.

Toutefois, 35 millions demeurent inscrits au projet de budget pour 1987 (contre 517 au budget de 1986) et, en outre, un crédit de 64 millions de francs non consommés en 1985 devrait faire l'objet d'un report; de ce fait, le montant des crédits disponibles en 1987 devrait s'élever à 99 millions de francs.

La consommation des crédits ayant dépassé de 95 millions de francs le montant total inscrit au budget de 1986, et de nombreuses dépenses engagées par les communes étant en attente de remboursement, cette somme de 99 millions de francs devrait être à peine suffisante.

5) L'action « services communs »

● Cette action regroupe divers crédits non ventilés dans les autres : y figurent, par exemple, les crédits afférents aux oeuvres sociales du ministère, les dépenses de rémunération des personnels affectés au service informatique du ministère et, surtout, **les crédits relatifs aux transmissions**.

● La forte progression des crédits de cette action résulte en grande partie d'une simple mesure d'ordre déjà évoquée (imputation des dépenses de loyers).

● Parmi les mesures nouvelles, il convient en outre de signaler :

- l'inscription d'un crédit de 60 millions permettant la mise en oeuvre du projet de carte d'identité infasifiable;

- une mesure nouvelle de 1,6 million destinée à l'informatisation du fichier du permis de conduire;

- l'inscription d'un crédit de 108 millions de francs en autorisations de programme et de 79 millions de francs en crédits de paiement consacré à l'amélioration des réseaux de transmission.

6) L'action « recherche » :

Les crédits de cette action sont très faibles (8 millions de francs); outre les crédits de fonctionnement du laboratoire de la préfecture de police de Paris, les crédits afférents à diverses études y sont retracés (par exemple, l'étude d'un détecteur d'explosifs, pour 1,5 million de francs).

Récapitulation de l'évolution en pourcentage des crédits par action et par titre (1987/1986)

	Adminis- tration centrale (01)	Sécurité civile (04)	Police nationale (05)	Elections (07)	Services communs (08)	Recherche (09)
DEPENSES ORDINAIRES						
Titre III	+ 3,3	- 23,7	+ 1,5	- 93	+ 143	+ 2,0
Titre IV	-	- 5,8	-	-	-	-
TOTAL D.O.	+ 3,3	- 20,2	+ 1,5	- 93	+ 143	+ 2,0
DEPENSES EN CAPITAL						
Titre V	- 44	+ 12,1	+ 60,9	-	+ 10,4	+ 21,15
Titre VI	-	- 41	-	-	-	- 16,7
TOTAL C.P.	- 44	+ 18,9	+ 60,9	-	+ 10,4	+ 14,4
TOTAL GENERAL	+ 3,2	- 17	+ 2,6	- 93	+ 127	+ 14,3

CHAPITRE PREMIER

LA POLICE NATIONALE

Les crédits de la police nationale sont retracés au sein de l'action 06 : « police nationale ». Cette présentation par action ne permet pas d'appréhender totalement les moyens consacrés à la police, dans la mesure où certains de ces crédits sont imputés à d'autres actions du ministère : « administration centrale », pour les dépenses de pensions et certaines des dépenses des différentes directions, « services communs » pour les crédits affectés aux transmissions ou aux dépenses de loyers, « recherche » pour certaines études.

Sous cette réserve, qui conduira votre rapporteur spécial à examiner au titre de ce chapitre des crédits parfois autres que ceux imputés dans le « bleu » budgétaire à l'action police nationale, un premier constat s'impose : les moyens budgétaires de la police augmentent dans une proportion certaine dans le projet de budget pour 1987. Cette progression est imputable à deux éléments : la reconduction, en année pleine, de mesures décidées par la loi de finances rectificative du 17 août 1986 et divers efforts prévus au titre du projet de budget.

La sécurité publique, dont la police nationale constitue la clé de voûte, est donc confirmée dans son statut de priorité nationale fondamentale.

Les crédits qui lui sont affectés évoluent comme suit :

(en milliards de francs)

	Crédits votés pour 1986 (LFI)	Projet pour 1987			Évolution
		Services votés et mesures acquises	Mesures nouvelles	Total	
Titre III..... (moyens des services)	18,090 (1)	18,311	+ 0,301	18,612	+ 2,9 % (1)
Titre V (dépenses d'équipement)					
A.P.....	0,598	-	0,606	0,606	+ 1,3 %
C.P.....	0,344	0,338	+ 0,215	0,553	+ 61 %
TOTAL DO + CP.....	18,434 (1)	18,469	+ 0,516	19,165	+ 4 %

(1) A structure budgétaire constante.

Cette évolution globale appelle les remarques suivantes :

- la progression apparente des crédits s'établit à + 2,60 %, ce qui, en soit, constitue déjà un élément très satisfaisant, à l'heure où les dépenses civiles de l'Etat ne croissent que de 0,9 %, l'ensemble du budget n'augmentant que de 1,8 %;

- à structure budgétaire constante, c'est-à-dire en réintégrant certains crédits de fonctionnement imputés pour la première fois en 1987 sur l'action « services communs » (crédits de loyers et de réquisitions, notamment) la progression réelle s'établit à + 4 %;

- le montant des mesures nouvelles prévues au titre du projet de budget s'élève à 516 millions de francs, soit 2,7 % des crédits; loin d'être la conséquence de la dérive naturelle des finances publiques, la progression des crédits est donc le résultat d'une démarche volontaire.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur spécial étudiera l'évolution des crédits de la police nationale sous deux angles différents :

- . les moyens en personnels, matériel et équipement immobilier;
- . les moyens des principaux services.

I. L'EVOLUTION DES MOYENS EN PERSONNEL, MATERIEL ET EQUIPEMENT IMMOBILIER

A. LES MOYENS EN PERSONNEL

L'accroissement des crédits alloués aux dépenses de personnel découle d'efforts portant, en premier lieu, sur les effectifs; au-delà de cet aspect strictement quantitatif, il convient de relever l'augmentation des crédits destinés à l'amélioration de la situation pécuniaire des policiers et à la formation.

1) L'évolution des effectifs

a) évolution globale

Entre 1981 et 1987, les créations nettes d'emplois dans la police nationale ont évolué comme suit :

	Personnels actifs en civil	Agents en tenue	Personnels administra- tifs	TOTAL
1981	+ 237	- 118	+ 1.829	+ 1.948
1982	+ 260	+ 4.910	+ 808	+ 5.978
1983	+ 900	+ 937	+ 433	+ 2.270
1984	+ 33	-	+ 17	+ 50
1985	-	-	- 22	- 22
1986 LFI	- 98	+ 1.000	- 892	+ 10
1986 LFR	+ 400	+ 520	-	+ 920
1987 PLF	+ 250	+ 270	+ 47	+ 567

De ce tableau ressortent les constatations suivantes :

- les effectifs de la police nationale ont été fortement accrus en 1981, 1982 et 1983 ; toutefois, comme l'avait, à l'époque, observé le Sénat, ces augmentations ont eu pour principale finalité de compenser les allègements d'horaires intervenus, dans la police comme dans le reste de l'administration ;

- en 1984, 1985 et dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1986, les effectifs sont restés stationnaires ; aucune augmentation de la présence policière n'a donc pu être constatée ces années là ;

- avec la nouvelle législature est apparu le souci de développer à nouveau les effectifs de la police nationale :

- . la loi de finances rectificative a créé 920 emplois nouveaux, dont :

- 420 emplois d'inspecteurs,
- 500 emplois de gardiens de la paix ;

- . le projet de budget prévoit la création de :

- 23 emplois de commissaires,
- 107 emplois d'inspecteurs,
- 100 emplois d'enquêteurs,
- 20 emplois d'officiers de paix,
- 250 emplois de gardiens de la paix,
- 67 emplois pour la police scientifique et technique (dont 20 inspecteurs).

Au total, 567 emplois nouveaux sont créés au titre du projet de budget ;

- . il convient en outre de signaler la création de 400 emplois de policiers auxiliaires (appelés du contingent) par le collectif de l'été et, pour l'année 1987, de 800 de ces emplois.

La possibilité d'incorporer des appelés du contingent dans les cadres de la police nationale a été ouverte par l'article 5 de la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale.

Selon les informations fournies par le ministère, ces appelés seront répartis entre la préfecture de police de Paris (pour la moitié) et la police de l'air et des frontières, les compagnies républicaines de sécurité, ainsi

que les polices urbaines. Ces jeunes policiers auxiliaires, qui serviront sous l'autorité de fonctionnaires de police, ne seront en aucune manière utilisés pour des missions à haut risque et en particulier pour la lutte anti-terroriste ou contre la grande criminalité; ils n'auront aucune activité de police judiciaire ou administrative et ne participeront pas aux missions de maintien de l'ordre public. En revanche, ils seront prioritairement affectés aux missions de circulation et à l'ilôtage.

Le coût pour le budget du ministère de ces jeunes appelés sera très faible : les 1200 emplois qui existeront en 1987 occasionneront une charge d'environ 15 millions de francs.

b) évolution pour les différents corps

- Les fonctionnaires du corps des **commissaires de la police nationale** sont chargés de la direction et de la gestion des services relevant d'une direction active de police (police urbaine, police judiciaire, renseignements généraux, surveillance du territoire, police de l'air et des frontières). Ils exercent des fonctions d'officiers de police judiciaire et sont répartis en trois grades : commissaire, commissaire principal, commissaire divisionnaire. L'effectif des commissaires s'élevait à 2.009 au 1er juillet 1986; il sera porté à 2.032 en 1987.

- Les fonctionnaires du corps des **inspecteurs de la police nationale** secondent les commissaires de police; ils sont répartis en trois grades : inspecteur, inspecteur principal, inspecteur divisionnaire. L'effectif s'élevait à 14.767 au 1er juillet 1986; il sera porté à 15.294 en 1987.

- Les fonctionnaires du corps des **enquêteurs de la police nationale** sont placés sous l'autorité des commissaires et des inspecteurs, auxquels ils apportent leur collaboration dans l'accomplissement des différentes missions de police. L'effectif s'élevait à 3.812 au 1er juillet 1986; il sera porté à 3.912 en 1987.

- Les fonctionnaires du corps des **officiers et commandants de la police nationale** sont chargés du commandement des agents du corps des gardiens de la paix; leur emploi se répartit entre des tâches administratives, des missions sur la voie publique et la formation continue des personnels placés sous leur autorité. L'effectif s'élevait à 1.509 au 1er juillet 1986; il sera porté à 1.529 en 1987.

- Les fonctionnaires du corps des **gardiens de la paix de la police nationale** concourent à l'exécution des tâches imparties aux services de police. Depuis 1986, ils ont reçu la qualité d'agents de police judiciaire.

L'effectif s'élevait à 86.619 au 1er juillet 1986; il sera porté à 87.369 en 1987.

Les effectifs réels des personnels actifs de la police nationale (en civil et en tenue et hors personnels administratifs) s'élèveront donc à 110.136 fonctionnaires en 1987, contre 108.716 en 1986).

2) Evolution des crédits destinés à la condition et à la formation des policiers

- Le projet de budget contient deux mesures sociales de nature à améliorer la condition des personnels de la police nationale. Il s'agit de :

- . la revalorisation du taux de l'indemnité de sujétions exceptionnelles, pour un coût de 209 millions de francs. Cette indemnité est allouée aux personnels actifs de la région parisienne, en raison d'horaires plus importants que la normale; le nombre des bénéficiaires est d'environ 34.500;

- . l'intégration d'une fraction supplémentaire de l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette des droits à pension, pour un coût de 78 millions de francs; cette indemnité, varie de 10 % (pour les commissaires) à 21 % (pour les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité). Il est à noter que cette mesure s'impute sur les crédits de l'action « administration centrale » où sont retracés tous les crédits de pension.

- L'amélioration de la formation des personnels de police revêt le caractère d'un impératif. L'obtention, par tous les gardiens de la paix, de la qualité d'agents de police judiciaire rend ce fait encore plus évident.

Les crédits destinés à la formation avaient diminué de 10,4 % entre 1984 et 1985 et l'augmentation de 1,8 million de francs accordée en 1986 n'avait pas permis de retrouver le niveau de 1984; ces crédits ont, en effet, évolué comme suit :

- . 1984 : 37,8 millions de francs,
- . 1985 : 33,8 millions de francs,
- . 1986 : 35,6 millions de francs.

Pour 1987, une mesure nouvelle de 7,4 millions de francs permettra de dépasser très largement le niveau de crédits atteint en 1984.

Votre rapporteur spécial insiste pour que cet effort soit maintenu, voire accru, notamment en matière d'entraînement au tir.

Il convient, en outre, d'observer que le taux de sélection aux différents concours a augmenté ces dernières années, ce dont votre rapporteur spécial se félicite; (ce taux passe de un pour neuf en 1984 à un pour treize en 1986 pour les commissaires, de un pour dix-sept en 1984 à un pour vingt-et-un en 1986 pour les gardiens de la paix; pour les inspecteurs, en revanche, il régresse de un pour vingt-trois en 1984 à un pour seize en 1986).

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT, DE MATERIEL ET D'EQUIPEMENT IMMOBILIER

1) Eléments sur l'application de la loi du 7 août 1985

La loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, est dite le plus souvent «plan de modernisation de la police nationale».

Votre Commission des Finances avait, à l'époque (1), salué les intentions qui avaient animé les auteurs de cette loi : moderniser l'équipement automobile, en transmissions, immobilier de la police constitue en effet un impératif. Elle avait, en revanche, manifesté des réserves sur la crédibilité des objectifs affichés. En dépit d'un «gage» douteux, fondé sur la majoration des amendes de police, ce plan paraissait difficile à exécuter eu égard à la situation des finances publiques. En quelque sorte, le plan avait, d'une certaine manière, un caractère «publicitaire».

Votre rapporteur spécial rappellera les diverses dispositions de la loi du 7 août 1985, avant d'évoquer leurs conséquences au titre de l'exercice qui s'achève.

(1) Avis, au nom de la Commission des Finances, de M. Joseph Raybaud (Sénat n° 462, 1984-1985).

a) Les prévisions du plan de modernisation

● S'agissant de l'évolution des masses budgétaires en cause, le plan de modernisation prévoit :

- que les **moyens de fonctionnement et les équipements légers**, à l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chap. 31-41 et 31-42 du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) devraient connaître, en francs courants, une progression de quelque 27,4 % de 1985 à 1986, puis de 9 % en 1987 pour se stabiliser ensuite à 2,3 milliards de francs chaque année jusqu'en 1990 ;

- que les **autorisations de programme** ouvertes pour l'immobilier et les **équipements lourds** devraient connaître un essor de 135,8 % de 1985 à 1986 puis, après une stabilisation en 1987, une croissance de 6,66 % en francs courants en 1988, avant de se stabiliser au niveau de 1988 jusqu'en 1990.

● **Sur l'ensemble de la période** la modernisation de la police nationale devrait donner lieu à :

- 3,03 milliards de francs de mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires ;

- 2,31 milliards de francs d'autorisations de programme nouvelles au titre des dépenses en capital.

Pour la seule année 1986, le plan prévoyait :

- un montant de 454 millions de francs en mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires, soit une augmentation de 27,4 % des crédits par rapport au budget voté de 1985.

Encore faut-il ajouter à ces crédits une somme de 147 millions de francs de mesures nouvelles engagées sur les chapitres (33-41 et 31-42) de rémunérations et d'indemnités de personnel ;

- un montant de 432 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles au titre des dépenses en capital, soit une augmentation de 135,8 % par rapport à 1985 en francs courants.

- qu'une mesure nouvelle à hauteur de 14 millions de francs soit prévue pour 1987, suivie de 42 millions de francs de 1988 à 1990 destinés à des achats de matériels destinés à l'équipement individuel des policiers (chap. 34-42, art. 70) ;

- que l'**équipement immobilier** donnera lieu à 57 millions de francs de mesures nouvelles en 1986, puis 114 millions de francs en 1987 et 342 millions de francs de 1988 à 1990 au titre des travaux d'entretien et de l'aménagement immobilier (chap. 35-91) ainsi qu'à 235 millions de francs pour 1987 et 888 millions de francs de 1988 à 1990 (chap. 57-40);

- que les crédits **d'informatique et de bureautique** imputés sur les chapitres 34-42 et 34-81, article 20, donneront lieu à 33 millions de francs de mesures nouvelles en 1986, à 179 millions de francs en 1987 et à 536 millions de francs de 1988 à 1990; que le **parc automobile lourd recevra**, quant à lui, sur le chapitre 57-40, 21 millions de francs d'autorisations de programmes nouvelles en 1987 et 198 millions de francs de 1988 à 1990;

- que la **police technique et scientifique** va recevoir successivement 20 millions de francs en 1986, 25 millions de francs en 1987 et 76 millions de francs de 1988 à 1990, en mesures nouvelles réparties sur les chapitres 34-42 (matériel et fonctionnement), 34-97 (formation professionnelle et promotion sociale), 34-81 (dépenses informatiques) et 34-92 (achat et entretien du matériel de transport); la police scientifique recevra, par ailleurs, 77 millions de francs en autorisations de programme pour la seule année 1987 sur le chapitre 57-40, pour des travaux de construction;

- que s'agissant des **transmissions** des crédits nouveaux sont prévus pour le potentiel (chap. 34-90) à hauteur de 30 millions de francs en 1986, 76 millions de francs en 1987 et 228 millions de francs de 1988 à 1990; par ailleurs, le réseau des transmissions recevra 5 millions de francs supplémentaires chaque année de 1986 à 1990 sur le chapitre 34-94 et 40 millions de francs supplémentaires, en autorisations de programme, par an durant la même période sur le chapitre 57-90;

- que l'amélioration des conditions d'emploi de la **police à Paris** donne également lieu à mesures nouvelles :

- 30 millions supplémentaires chaque année de 1986 à 1990 en autorisations de programme, sur le chapitre 57-40 (équipement);

- et 50 millions supplémentaires par an, en autorisations de programme, sur le chapitre 65-51 (construction de logements destinés aux fonctionnaires de police);

- qu'enfin, les dépenses de **fonctionnement** recevront 156 millions de francs supplémentaires par an, répartis sur les chapitres 34-42 (matériel), 34-91 (carburants et lubrifiants) et 34-93 article 80 (remboursements à l'administration des télécommunications).

b) L'exécution du plan en 1986

Pour l'exercice 1986, le plan de modernisation prévoyait des moyens supplémentaires. Ces moyens ont été les suivants :

- Pour le secteur de la logistique :

- la loi de programmation a prévu un crédit supplémentaire de 130 millions de francs pour les acquisitions et l'entretien du parc automobile, qui a été inscrit au budget de 1986.

Les dotations des années 1983 à 1985 n'avaient en effet pas permis de renouveler dans des conditions normales les véhicules et motocyclettes des services de police. Cet appauvrissement budgétaire s'était traduit par un vieillissement des moyens de transport dont le coût d'entretien devenait de plus en plus onéreux et la durée d'immobilisation de plus en plus longue.

Les crédits de la première tranche du plan ont permis de reprendre un rythme normal de renouvellement des véhicules, et d'améliorer la maintenance du parc. L'objectif essentiel à atteindre est de renouveler progressivement tous les véhicules dont le kilométrage dépasse 100 000 kms et dont l'âge excède 5 ans pour les véhicules de tourisme, 6 ans pour les véhicules utilitaires et 8 ans pour le parc du maintien de l'ordre.

Ainsi, en 1986, 2 720 véhicules légers et utilitaires ont été acquis. Le renouvellement a porté sur 2 050 véhicules légers et 315 utilitaires permettant ainsi de rattraper en partie le retard constaté à la fin de l'année 1985. Au titre du renforcement, 355 véhicules ont été attribués à des services nouveaux et à ceux dont les dotations étaient manifestement insuffisantes, notamment l'identité judiciaire. Du plus, 328 motocyclettes ont été achetées dont 86 en renforcement.

Enfin ce programme a été complété par un ajustement des crédits d'entretien visant à améliorer la maintenance et à réduire la durée d'immobilisation des véhicules.

- la mise à niveau des dotations de fonctionnement a également été opérée par la loi de finances pour 1986; mais les dotations consacrées à la maintenance des véhicules se sont révélées insuffisantes et le collectif budgétaire de l'été 1986 a dû les majorer.

- Pour le secteur de l'informatique et des transmissions :

- pour l'informatique, la dotation du chapitre 34.82, article 40, a été augmentée de 35 millions de francs;

- pour les transmissions, la dotation du chapitre 57.60, article 40, a été augmentée en 1986 de 40 millions de francs en autorisations de programme et a donc été portée à 108,9 millions de francs au total. Ce crédit permet notamment l'amélioration de la protection des communications (cryptophonie), de l'infrastructure radio-électrique et de l'équipement en postes mobiles et portatifs.

● Pour l'équipement immobilier :

Le parc immobilier de la police nationale qui, pour moitié, est constitué d'immeubles dont la construction remonte à plus de vingt ans, se trouvait dans un état de vétusté parfois peu acceptable.

En 1986, la dotation du chapitre 57.40 a été portée à 527 millions de francs en autorisations de programme et à 384 millions en crédits de paiement.

Ces crédits nouveaux ont permis l'accroissement de l'effort de rénovation du patrimoine immobilier et l'adaptation immobilière de la police nationale à l'évolution démographique et à celle de la délinquance.

Ainsi, la première tranche du plan de modernisation a pu, pour l'essentiel, être exécutée en 1986; pour 1987, ce plan prévoit un nouvel effort; comme votre rapporteur spécial va l'indiquer, l'ensemble des crédits prévus a pu être inscrit au projet de budget; face aux difficultés de la conjoncture budgétaire, ce fait doit être accueilli avec la plus grande satisfaction.

2) 1987 : le respect du plan, conjugué à un effort supplémentaire

● Au titre de l'exercice 1987, le plan de modernisation prévoyait des mesures nouvelles de 190 millions de francs par rapport à l'exercice 1986; ces mesures ont toutes été inscrites au projet de budget et se répartissent comme suit :

- informatique et bureautique :	+ 19 millions de francs
- véhicules légers :	+ 49 millions de francs
- véhicules lourds :	+ 21 millions de francs
- potentiel de mission :	+ 46 millions de francs
- laboratoires de police :	+ 5 millions de francs
- protection des policiers :	+ 14 millions de francs
- équipement immobilier :	+ 57 millions de francs
- constructions neuves :	- 21 millions de francs

● En outre, des efforts supplémentaires sont effectués dans deux domaines : l'immobilier et les nouvelles techniques.

- S'agissant de l'immobilier, il est proposé d'accroître les prévisions du plan de 60 millions de francs en autorisations de programme et de 50 millions de francs en crédits de paiement et d'affecter ce supplément de crédits à différentes opérations parisiennes (amorce de la réalisation de l'ensemble immobilier Beaujon pour les Services centraux de la Police nationale et de la Sécurité civile, construction de casernements de passage pour les agents des Compagnies républicaines de sécurité en déplacement à Paris, notamment).

- S'agissant des nouvelles techniques, trois mesures non prévues par le plan sont inscrites au projet de budget :

. développement du projet de carte nationale d'identité infalsifiable qui, après avoir bénéficié d'une mesure nouvelle de 30 millions de francs au titre du collectif de juillet 1986, se voit doté de 60 millions de francs pour 1987; ce projet avait été abandonné en 1981, et son aboutissement paraît aujourd'hui impératif: plus de 6.500 affaires de faux documents d'identité ont dû être traitées en 1985 par les services de police;

. informatisation du fichier des empreintes digitales (mesure nouvelle de 20 millions de francs) et du fichier des permis de conduire (mesure nouvelle de 1,6 million de francs).

II. EVOLUTION DES MOYENS DES PRINCIPAUX SERVICES ET PROBLEME DE L'ETATISATION DES POLICES

A. LES MOYENS DES PRINCIPAUX SERVICES

1) Les polices urbaines

- Les polices urbaines disposaient, au 1er avril 1986, de 63.287 fonctionnaires de tous grades (51.130 gardiens de la paix, 8.268 commissaires et inspecteurs et 3.889 agents administratifs), soit plus de 50 % de l'effectif total de la direction générale de la police nationale.

- La mission des polices urbaines est d'assurer la sécurité des personnes et des biens; son action est à la fois préventive (présence sur la voie publique) et répressive (les polices urbaines traitent plus de la moitié des crimes et délits recensés).

- Les orientations nouvelles découlent, au titre du projet de budget pour 1987, de celles qui ont présidé à l'élaboration de l'ensemble du budget de la police: augmentation des personnels et des moyens (véhicules...).

2) La police judiciaire

- Les services de la direction centrale, de la police judiciaire et les services extérieurs de celles-ci, au nombre de 20, sont à la disposition exclusive des autorités judiciaires dont ils ne dépendent pas, toutefois, hiérarchiquement. La police judiciaire exerce une compétence en apparence concurrente de celle des polices urbaines; en fait, la mission de celles-ci cesse lorsque l'infraction a été commise par des délinquants présumés professionnels.

- Les effectifs s'élevaient, au 31 décembre 1985, à 7.176 fonctionnaires, dont 5.769 commissaires, inspecteurs et enquêteurs.

- Selon le ministère de l'Intérieur, les moyens de la police judiciaire sont actuellement insuffisants dans trois domaines: frais de mission, parc automobile, transmissions. Un effort -qui devra être poursuivi- est donc effectué dans le projet de budget dans ces trois domaines, notamment celui des frais de mission, dont l'insuffisance actuelle entrave la mobilité des agents.

3) Le service central des Compagnies républicaines de sécurité

- Le service des Compagnies républicaines de sécurité a pour mission d'assurer la protection des institutions et dans des circonstances exceptionnelles, de l'ordre public et, d'autre part, d'assurer la surveillance des voies de communication.

- Au 1er juillet 1986, l'effectif du service s'élevait à 14.711 fonctionnaires, dont 14.000 gardiens de la paix.

- Actuellement, le problème le plus préoccupant concerne les effectifs réels, qui sont inférieurs d'un millier aux effectifs budgétaires. Le développement des moyens en personnels devrait permettre de combler, pour une faible part, ce décalage, ainsi que l'incorporation d'appelés.

4) La police de l'air et des frontières

- Le Service de la police de l'air et des frontières exerce le contrôle des frontières, la police de l'air, ainsi que diverses missions de renseignement.

- Depuis 10 ans, les effectifs ont fortement augmenté, passant de 1.720 en 1974 à 4.825 au 15 juillet 1986.

- Toutefois, les moyens de ce service restent encore insuffisants; d'ores et déjà, cependant, certains déséquilibres sont en passe d'être redressés; d'ici à 1990, 43 nouvelles brigades frontalières mobiles devraient être implantées. Dès 1987, 9 brigades seront créées et une cinquantaine de création de postes pourrait être effectuée.

B. LA QUESTION DE L'ETATISATION DES POLICES

Votre rapporteur spécial donnera quelques précisions sur l'état de cette question, avant de fournir des éléments statistiques sur les moyens des polices municipales.

1) L'étatisation des polices

- Il convient, en premier lieu, de rappeler que la participation financière des collectivités locales où la police est étatisée («contingents de police») a été supprimée par la loi du 2 mars 1982.

- La loi du 7 janvier 1983 prévoyait le transfert à l'État des compétences en matière de police, c'est-à-dire l'étatisation des polices municipales, en vertu de l'article 88 de la loi, dès lors que les communes en question répondent à certains critères (nombre d'habitants, effectif du corps de police municipal) fixés par décret.

Le décret d'application de l'article 88 n'ayant jamais été publié, cet article n'a pu entrer en vigueur.

2) La situation des personnels de police municipale

Les policiers municipaux sont des fonctionnaires territoriaux, régis par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les dernières statistiques connues (1984) font apparaître la répartition suivante des effectifs (par grade) :

- brigadier-chef principal :	220
- brigadier-chef :	244
- brigadier :	858
- gardien principal :	558
- gardien :	4.659
- garde-champêtre :	7.874
Total :	14.413

CHAPITRE II : LA SECURITE CIVILE

La sécurité civile est l'une des grandes missions du ministère de l'Intérieur. Cette mission est, à l'échelon national, assurée par la **direction de la Défense et de la Sécurité civile** qui a pour rôle de participer à la prévention des risques (d'origine naturelle ou liés au développement de la civilisation industrielle), de planifier les opérations de secours en cas d'accident ou de catastrophe et de contrôler l'efficacité des services sur le terrain.

Au niveau local, les compétences sont exercées :

- par les départements, avec les directions départementales des services d'incendie et de secours, qui sont chargés du contrôle et de l'emploi des corps de sapeurs-pompiers;

- par les communes, avec les corps de sapeurs-pompiers qui sont des personnels de statut communal, professionnels ou volontaires.

Il existe actuellement :

- 3.170 centres de secours de sapeurs-pompiers,
- 8.500 corps de première intervention.

Les effectifs étaient, au 1er janvier 1986, les suivants :

- sapeurs-pompiers professionnels : 19.600,
- sapeurs-pompiers volontaires : 202.000,
- sapeurs-pompiers militaires : 8.748.

Hormis les brigades de Paris et de Marseille, placées sous statut militaire (mais pour lesquelles les collectivités locales apportent une contribution, qui sera accrue cette année), **le coût de la sécurité civile est donc, pour l'essentiel, pris en charge par les collectivités locales, même si le commandement des unités est, bien entendu, du ressort des commissaires de la République et donc du ministre de l'Intérieur.**

Votre rapporteur spécial souhaitait rappeler ce point fondamental, avant de décrire les orientations retenues pour 1987 au titre du projet de budget.

I - EVOLUTION DES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

Les moyens destinés à l'action sécurité civile dans le projet de budget pour 1987 s'élèvent à 799,5 millions de francs contre 972 millions l'an passé. Les crédits enregistrent donc une diminution apparente de 17 %.

Pourtant, votre rapporteur spécial n'hésitera pas à dire que le projet de budget traduit une volonté d'amorcer une remise à niveau des moyens de la sécurité civile.

Ce paradoxe découle d'une mesure de transfert, dont la conséquence est la diminution de la participation de l'Etat au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. A structures budgétaires constantes, les moyens de la sécurité civile progressent de 2 %.

Toutefois, l'amorce d'une remise à niveau n'implique pas un budget pleinement satisfaisant; la rigueur de la conjoncture budgétaire a pour conséquence la persistance d'insuffisances, que la détermination du gouvernement ne permettait pas de surmonter en un seul exercice.

A. L'AMORCE D'UNE REMISE A NIVEAU DES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

Les crédits prévus au titre de l'action sécurité civile évoluerait, en 1987, comme suit :

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1986	Projet pour 1987		Évolution (à structures constantes)
		hors transferts	à structures constantes	
Dépenses ordinaires				
Titre III	727	553,9	744,9	+ 2,5 %
Titre IV.....	119,6	112,1	112,1	- 6,3 %
Dépenses en capital				
Titre V				
A.P.....	122	140,7	140,7	+ 15,3 %
C.P.....	118,5	129,5	129,5	+ 9,3 %
Titre VI				
A.P.....	-	-	-	-
C.P.....	6,8	4	4	- 41,8 %
TOTAL.....	971,9	799,5	990,5	+ 2 %

Les mesures nouvelles du projet de budget s'articulent autour des deux objectifs suivants :

- Renouveau et modernisation des moyens d'intervention de la sécurité civile

La sécurité civile a été durement touchée ces dernières années par une série d'accidents qui ont concerné aussi bien le Groupement aérien que le service de déminage.

Le renouvellement des moyens, commencé en 1986, sera poursuivi au budget 1987.

Ainsi, une mesure de 4 millions de francs a été proposée pour la réinstallation du centre de déminage de Toulon qui avait été détruit lors d'une explosion le 19 juin 1985.

Le terrain a été choisi en fonction des normes de sécurité, hors d'une agglomération urbaine; cette réinstallation donnera les moyens matériels au service du déminage dans l'accomplissement de ses missions de sécurité.

En ce qui concerne le renouvellement et la modernisation des moyens aériens de la sécurité civile, deux mesures nouvelles ont été proposées.

Il s'agit de l'acquisition d'un avion Fokker 27 ou de trois trackers pour 22 millions de francs, 8 millions de francs ayant déjà été inscrits en 1986. Cette mesure permet le remplacement, nombre pour nombre, d'un avion détruit en 1983.

L'autre mesure, pour un montant de 17 millions de francs concerne le remplacement de 2 hélicoptères Alouette accidentés en 1984 et 1986 par 2 hélicoptères Dauphin afin de maintenir le potentiel opérationnel du service. Par ailleurs, 85 millions de francs ont été demandés pour la maintenance du parc aérien.

- Développement des actions de prévention et de formation

Un second objectif concerne l'amélioration des actions de prévention contre les risques les plus divers (incendies dans les bâtiments, risques naturels tels qu'avalanches, risques sismiques..., risques technologiques et industriels, risques domestiques).

La poursuite du programme d'études de ces risques est demandée au budget 1987, à hauteur de 2,750 millions de francs, au titre du budget civil de recherche.

Pour une meilleure sécurité des vols, deux mesures concernant les personnels ont été présentées pour 1987 :

- d'une part, une mesure de création d'emplois portant sur 15 emplois d'ouvriers pour le service des pistes de Marignane. Elle permet de mettre au niveau de l'activité opérationnelle les effectifs nécessaires, entre autre, pour la mise en route des avions bombardiers d'eau et leur reconditionnement.

- d'autre part, la poursuite du programme de formation du personnel navigant du groupement aérien (pour un montant de 1,05 million de francs). Cette mesure correspond à la réalisation de stages et de cycles de perfectionnement afin de faire face aux risques inhérents aux opérations aériennes de secours et de sauvetage.

B. LES INSUFFISANCES QUI SUBSISTENT

La conjoncture budgétaire n'a pas permis -pour l'instant- d'apporter au projet de budget pour 1987 tous les moyens nécessaires à la sécurité civile.

Certes, un amendement adopté en deuxième délibération lors de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale a majoré de trois millions de francs la dotation du chapitre 41-52 «subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales», dans le but d'aider les régions qui devront contribuer à la reconstitution des forêts du littoral méditerranéen détruites par les incendies.

Cette mesure est excellente, mais ne concerne qu'indirectement les moyens de la sécurité civile puisqu'elle est imputée sur les crédits de l'action «collectivités locales».

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, les moyens de la sécurité civile pourraient être optimisés à l'aide d'une enveloppe de 100 millions de francs environ.

Les projets qu'envisagerait le ministère si ce crédit pouvait être débloqué, lors de l'actuelle discussion budgétaire, d'un éventuel collectif au cours de l'exercice 1987 ou dans le cadre de la préparation du projet de budget pour 1988 sont les suivants :

- **réorganisation de la base des bombardiers d'eau de Marignane et modernisation du potentiel aérien**; le commandement de la base serait confié à l'aéronavale et serait directement rattaché à la direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur; la location d'avions bombardiers d'eau et d'hélicoptères porteurs d'eau serait envisagée afin de pouvoir disposer au plus vite de moyens supplémentaires et d'expérimenter les types d'appareils les plus performants;

- **développement des unités d'intervention de la sécurité civile** afin de porter de 460 à 780 hommes les effectifs des unités de Brignoles et Nogent-le-Rotrou;

- **dotation des compagnies militaires spécialisées** appelées en renfort dans la lutte contre les feux d'équipements modernes;

- **mobilisation préventive des colonnes mobiles de sapeurs-pompiers.**

Le système actuel de lutte contre les feux de forêts repose essentiellement sur l'appel en cas de sinistre de sapeurs-pompiers volontaires constituant des colonnes mobiles de secours venant des 14 départements de l'Entente départementale ou du reste de la France.

Les sapeurs-pompiers sont payés à la vacation. Le coût de ces interventions est assuré à 50 % par les départements si les moyens sont ceux de la région (14 départements), ou intégralement par l'Etat si ces moyens sont extérieurs.

Le budget de l'Etat (ministère de l'Intérieur) inscrit chaque année un crédit (2 millions de francs en 1986) qui se trouve chaque fois abondé en loi de finances rectificative (20 millions environ en 1986) devant la nécessité de dépêcher des renforts dans le Midi.

Il est proposé de modifier profondément le système de secours et de mobiliser préventivement les moyens locaux (Entente) et nationaux, en fonction du niveau de risques météorologiques. Les colonnes mobiles seront appelées en période de risque et non après le sinistre.

Cette nouvelle organisation conduit à rémunérer les sapeurs-pompiers en fonction de la durée de leur mobilisation, et non en fonction des jours de lutte contre les sinistres.

Cette réorganisation ne devrait pas en soit avoir de conséquences financières sur le budget de l'Etat ou celui des collectivités locales. Par contre, elle suppose la mise en place de crédits a priori au lieu de leur affectation a posteriori par constatation dans la loi de finances rectificative.

II - QUELQUES REFLEXIONS SUR LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

Particulièrement concerné par ce problème, votre rapporteur spécial souhaite apporter quelques réflexions à son propos. Les deux documents fournis en annexe peuvent, en outre, être utilement consultés pour percevoir certaines dimensions de la question.

● Sur le débat prévention ou lutte contre les incendies déclarés.

Les politiques de prévention mises en oeuvre peuvent être regroupées sous les quatre rubriques suivantes :

- sensibilisation de la population,
- surveillance de la forêt,
- aménagement de la forêt, afin de la rendre accessible aux pompiers,
- opérations de débroussaillage, afin de rendre la forêt moins combustible.

Les trois premiers points doivent, de toute évidence, être développés; seul l'aménagement de la forêt aux fins d'accessibilité aux pompiers apparaît, d'ailleurs, véritablement coûteux. Cet aménagement participe, en fait, de l'organisation de la lutte.

S'agissant du débroussaillage, deux éléments doivent être distingués :

- **le débroussaillage obligatoire**; la loi relative à l'aménagement de la forêt a prévu de rendre obligatoire le débroussaillage autour des maisons habitées dans un rayon de 50 mètres; mais les maires n'ont pas aujourd'hui les moyens de faire appliquer la loi, semble-t-il;

- **le débroussaillage dans le cadre de l'aménagement de la forêt** paraît aléatoire dans le midi de la France.

Dans les régions où la forêt revêt par ses productions une importance économique particulière (c'est le cas du massif landais), les propriétaires sont organisés en associations syndicales autorisées de défense de la forêt contre l'incendie, regroupées le plus souvent en union départementale ou régionale. Cette organisation apporte une contribution capitale.

En revanche, le poids tout à fait marginal de l'économie forestière dans les régions méditerranéennes littorales rend beaucoup plus difficile, et probablement illusoire, la mobilisation des seuls propriétaires forestiers privés.

Le coût du débroussaillage d'un hectare s'élève, il faut le rappeler, à environ 10 000 francs; cette opération doit être réitérée tous les deux ans et risque, en outre, d'éroder les sols.

L'Etat doit-il, par ailleurs, aider pécuniairement les propriétaires qui débroussaillent? A priori, votre rapporteur spécial ne pourrait que répondre par l'affirmative; mais, avec l'ensemble des crédits affectés par le ministère de l'Intérieur à la lutte contre les incendies de forêt, c'est à peine 1 % des zones vulnérables qui pourraient être débroussaillées !

Il est donc primordial de ne pas se laisser abuser par cette prétendue panacée que constituerait le débroussaillage.

● **Sur l'amélioration de la lutte.**

En premier lieu, il est indispensable d'apporter tout le soin nécessaire à **la réorganisation des moyens locaux de lutte contre les incendies**; le document présenté en annexe (cf. ci-dessous) révèle toute leur importance.

En second lieu, **la question des adductions d'eau doit être traitée avec tout le soin nécessaire**; là réside probablement la clé d'une action plus efficace.

Notamment, il pourrait être proposé d'adopter des mesures visant à la constitution de réserves d'eau à proximité de chaque construction qui pourraient être utilisées en cas d'incendie. La réalisation rendue obligatoire de ces réserves d'eau pourrait être assortie d'une exonération fiscale en matière d'impôts locaux.

Un nouvel article pourrait, à cette fin, être introduit dans le code de l'urbanisme; il serait ainsi rédigé :

« Dans les bois, forêts, massifs boisés et parcs ou en limite de ceux-ci, la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la réalisation d'installations propres à assurer la défense contre les incendies, et notamment, la réalisation de bassins, piscines ou plans d'eau d'une contenance au moins égale à 30 m³ et disposant d'un système de pompage autonome indépendant de la fourniture d'énergie électrique. »

Cet article relève, probablement, du domaine réglementaire.

ARTICLE 73 RATTACHE

Financement des dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris

Texte de l'article

I. L'article 393-2 du Code des communes est complété par les dispositions suivantes :

« Les départements participent, au prorata de leur population, au financement des dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris les dépenses d'investissement afférentes au casernement, à hauteur de 37,5 % »

II. Dans le deuxième alinéa de l'article L. 394-5, les mots « aux trois-quarts » sont remplacés par « 37,5 % » et les mots « à l'exception de la part de ces dépenses qui incombe à la commune de Paris pour laquelle la participation de l'Etat est fixée à 37,5 % » sont supprimés.

Textes de référence

- Article L. 393-2 du Code des communes :

Le préfet de police de Paris est chargé du secours et de la défense contre l'incendie dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

- Article L. 393-3 du Code des communes (remplacé par L. n° 1239 du 29 décembre 1978, article 107) :

Les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne participent aux dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris les dépenses d'investissement afférentes au casernement.

Après déduction des recettes diverses, la répartition de ces dépenses est calculée de manière telle que les charges respectives de la commune de Paris et des communes considérées soient proportionnelles aux chiffres de la population de chacune de ces communes.

● Article L. 394-3 du Code des communes :

Le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie.

Il conserve les pouvoirs qu'il exerce en vertu de la loi spéciale de la matière.

● Article L. 394-4 du Code des communes :

Les recettes et les dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris sont inscrites au budget spécial de la préfecture de police de la commune de Paris.

● Article L. 394-5 du Code des communes (remplacé par L. n° 1239 du 29 décembre 1978, article 107 : J.O. 30 décembre) :

L'Etat participe aux dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris les dépenses d'entretien, de réparation et de loyer de casernement.

Dans la double limite des dotations inscrites au budget de l'Etat et des paiements effectués par la préfecture de police au cours de l'exercice considéré, la participation de l'Etat est égale aux trois quarts des dépenses suivantes inscrites au budget spécial de la préfecture de police, à l'exception de la part de ces dépenses qui incombe à la commune de Paris pour laquelle la participation de l'Etat est fixée à 37,5 p.100 :

1° - Rémunération des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service;

2° - Frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission concernant les personnels prévus à l'alinéa précédent;

3° - Dépenses du service d'instruction et de santé;

4° - Entretien, réparations, acquisition et installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmissions.

Commentaire

● La rédaction actuelle des articles L. 393-2 et L. 394-5 du Code du commun, que l'article 73 du projet de loi de finances a pour objet de modifier, résulte de l'article 107 de la loi de finances pour 1979 (loi n° 1239 du 29 décembre 1978).

Préalablement à l'intervention de la loi de finances pour 1979, le financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris était assuré, à raison de 75 % par l'Etat et de 25 % par la ville de Paris et les communes de la petite couronne.

L'article 107 de la loi de finances pour 1979 a porté à 37,5 % la contribution de la ville de Paris afférente aux dépenses de la brigade relative à la ville de Paris. S'agissant des dépenses afférentes à la petite couronne, la participation de l'Etat est demeurée fixée à 75 %.

● L'objet de l'article 73 est d'harmoniser le taux de participation de l'Etat pour les dépenses afférentes à la lutte contre les incendies à Paris et en petite couronne. Dans l'un et l'autre cas, ce taux de participation serait de 37,5 %.

La participation des communes resterait fixée à 25 %, les départements prenant en charge 37,5 % des dépenses.

● La conséquence financière de cet article serait une économie de 191 millions de francs pour l'Etat.

● L'article 73 peut certes être critiqué, en tant qu'il met à la charge de trois départements certaines dépenses préalablement supportées par l'Etat.

Mais cet article comporte surtout des aspects favorables :

- il constitue une simple mesure d'alignement de la situation des départements de la petite couronne sur celle de la ville de Paris,

- il s'inscrit dans la même logique que l'augmentation de la participation de la ville de Paris dans le cadre de la loi de finances pour 1979,

- il permet l'augmentation des crédits budgétaires de la sécurité civile, dans une conjoncture difficile.

Enfin, il convient de ne pas oublier l'importance des dépenses qu'occasionnent la lutte contre les incendies aux autres départements français; à ce titre, l'article 73 constitue surtout un pas vers l'harmonisation.

Votre Commission des Finances a adopté **conforme** cet article.

PRESENTATION DES ANNEXES

Votre rapporteur spécial a estimé important, pour la correcte information du Sénat, d'insérer dans son rapport, en annexe, deux documents résultant des travaux du conseil général des Alpes-Maritimes.

Le premier de ces documents constitue le compte rendu intégral d'une déclaration faite par M. le Président du conseil général devant celui-ci.

Cette déclaration dévoile, en premier lieu, la gravité de la situation telle qu'elle a pu être vécue sur le terrain; elle révèle également les efforts considérables qui sont déployés, au niveau local, en matière de lutte contre les incendies de forêt.

Le second document constitue la traduction au niveau du budget du département, des premières mesures prises par le conseil général.

Ces deux éléments d'information ont nourri la réflexion de votre rapporteur spécial, comme tous les autres qui sont en sa possession et n'ont pu être reproduits ici. Bien qu'ayant déjà été évoquées au chapitre II, les conclusions de cette réflexion doivent être rappelées ici :

- la lutte contre les incendies de forêt doit d'abord être organisée au niveau local; l'efficacité de cette lutte dépend en grande partie de la bonne organisation des secours;

- il est primordial de mettre en place pour chaque zone vulnérable un réseau d'adduction d'eau efficace; les propriétaires doivent se doter de réserves d'eau, les piscines pouvant utilement y contribuer;

- en cas de sinistre de grande ampleur, l'action de l'Etat est, bien sûr, indispensable;

- les mesures préventives (du type débroussaillage) seraient, évidemment, à encourager; mais il convient de ne pas se dissimuler que leur caractère extrêmement coûteux rend la possibilité de leur mise en oeuvre très aléatoire.

ANNEXE 1

COMMUNICATION A L'ASSEMBLEE DEPARTEMENTALE

de M. le Président du Conseil général

des Alpes-Maritimes

(Bilan des incendies de l'été 1986;
Propositions d'actions)

«L'été 1986 restera dans les mémoires comme étant l'un des plus dramatiques au plan des incendies qui ont ravagé près de 9.000 ha sur 15 cantons et 33 communes.

La sécheresse de l'été, une température anormalement élevée, un violent mistral et d'innombrables mises à feu, sans doute d'origine criminelle, ont transformé les incendies en cataclysmes devant lesquels le courage et l'héroïsme des hommes ont permis d'éviter le pire.

J'évoquerai le bilan dans toute sa sécheresse sans commentaire superflu :

- superficies parcourues par le feu :

. 8.623 hectares

** dont 4.003 ha entre le 24 et le 28 juillet,*

** dont 4.620 ha entre le 23 et le 24 août.*

- victimes :

. 2 personnes décédées,

. 1 sapeur-pompier et 1 civil grièvement brûlés.

. 377 blessés légers.

- dégâts matériels :

. 45 habitations entièrement détruites,

. 35 habitations partiellement détruites,

. nombreux véhicules détruits,

. 16 caravanes et 12 tentes détruites,

. plusieurs entrepôts et hangars détruits,

. plus de 100 exploitations agricoles touchées par les feux.

Ce bilan n'est que provisoire et un recensement plus exhaustif, principalement en valeur, est en cours.

I. LE BILAN

A. Implantation géographique des incendies

Les principaux incendies du mois de juillet ont été concentrés sur la rive gauche du Var. Un premier foyer, centré sur le canton de Contes concerne les communes de Bendejun, Berre-les-Alpes, Chateauneuf-de-Contes, Coaraze, Contes, ainsi que deux communes du canton de l'Escarène : l'Escarène et Touet-de-l'Escarène. Un deuxième a dévasté les communes d'Eze et de la Turbie dans le canton de Villefranche-sur-Mer; il s'est prolongé sur le territoire de la commune de La Trinité.

Le troisième s'est propagé dans le canton de Levens, sur les communes de Levens, Saint-Blaise et La Roquette-sur-Var.

D'autres feux d'importance moindre sont à signaler : il s'agit des communes de Nice et de foyers en limite de Saint-André, ainsi que Roquefort-les-Pins et Valbonne, sur la rive droite.

Au mois d'août, c'est l'arrondissement de Grasse qui a particulièrement subi les assauts du feu. Le canton de Grasse Sud a été le plus touché et particulièrement les communes d'Auribeau-sur-Siagne et de Pegomas. Celui de St-Vallier-de-Thiery compte de nombreux dégâts dans les communes de Peymeinade et Le Tignet. Les autres communes de l'arrondissement ayant à déplorer des sinistres sont Le Cannet, Mougins, Cannes, Mandelieu, Mouans-Sartoux, La Roquette-sur-Siagne, Grasse, Vallauris et Saint-Paul-de-Vence.

Sur la rive gauche, ce sont les communes de Luceram et L'Escarène (canton de l'Escarène), ainsi que Coaraze (canton de Contes) et Saint-Blaise dans le canton de Levens qui ont souffert des incendies.

B. Les moyens mis en oeuvre

L'ensemble du potentiel départemental en matière de lutte contre l'incendie a été mis en oeuvre, soit 4.000 journées de pompiers volontaires et professionnels, dotés de quelques 300 engins, sans oublier les forestiers-sapeurs et leur matériel.

Nous avons dû, d'autre part, faire appel à de nombreux renforts extra-départementaux. C'est ainsi que 35 départements nous ont fourni 1.153 sapeurs-pompiers dotés de plus de 400 engins.

La demande d'intervention militaire a entraîné l'engagement de plus de 900 soldats.

Il faut rajouter à cette longue liste, l'intervention des services de police et de gendarmerie, des administrations responsables des différents réseaux : DDE, EDF, PTT et enfin des agents et techniciens de l'ONF et de la DDAF.

Je noterai enfin la présence de moyens aériens qui, malgré leur faible nombre ont largement contribué à la maîtrise des foyers. Aux canadiens, s'est ajouté à titre expérimental un hélicoptère bombardier d'eau affrété par le Conseil général.

C. Le cadre de l'organisation des secours

Monsieur le Préfet, Commissaire de la République, qui est responsable de la mise en oeuvre opérationnelle des secours, a décidé au soir du 24 juillet de mettre en place un PC de crise dans les locaux de la préfecture. Un de nos collègues, Monsieur Gilbert Mary, a représenté notre Assemblée toute la nuit.

Lors des incendies du mois d'août, le Préfet, Commissaire de la République, a déclenché le plan ORSEC dès le 24 août à 20 heures devant l'ampleur des foyers et des risques encourus. En plus de tous les services publics impliqués par le déclenchement de ce plan, 16 camions-citerne de grande capacité et leurs conducteurs ont été réquisitionnés. La levée du plan ORSEC est intervenue le 27 à 15 heures, tous les feux ayant été éteints.

II. LA REPARATION DES DOMMAGES

C'est à une nouvelle dévastation de notre patrimoine naturel que nous avons affaire aujourd'hui mais cette année, en plus des espaces boisés, de nombreux biens immobiliers et mobiliers ont été anéantis par le feu, des bâtiments d'habitation, mais aussi les locaux industriels et commerciaux, des exploitations agricoles et des échoppes d'artisans. L'inventaire précis et détaillé est en cours.

Après avoir fait le point sur les aides d'extrême urgence apportées par l'Etat et les collectivités locales, il faut envisager les problèmes de nettoyage, reconstruction, replantation et indemnisation des victimes.

A) Les aides de première urgence

Une véritable chaîne de solidarité s'est formée pour venir en aide aux familles qui ont vu tous leurs biens se consumer sous leurs yeux. Je voudrais rendre un hommage tout particulier aux personnes qui, dès les premières heures, ont nourri et hébergé les sans-abris. Des aides en nature ou en argent sont arrivées de plusieurs régions de France et même de l'étranger.

Les communes sinistrées et principalement leurs bureaux d'aide sociale ont tout mis en oeuvre pour prendre en charge les habitants et les touristes sinistrés.

Le Bureau de votre Assemblée, dans une réunion extraordinaire qui s'est tenue le 25 juillet, a décidé de débloquer une somme de 300.000 francs pour attribuer des secours de première urgence. Sur cette somme, 100.000 francs ont permis de venir en aide à 7 de nos sapeurs-pompiers qui ont vu leur résidence détruite alors qu'ils combattaient le feu ailleurs.

Le reliquat a été attribué par l'intermédiaire de notre Direction des Actions médicales et sociales après enquête sociale.

L'Etat, mais aussi les organismes sociaux tels que la Caisse d'allocation familiales, la Mutuelle sociale agricole et la Caisse primaire de sécurité sociale, ont accordé un certain nombre de secours.

B. La réparation des dommages

Dans un premier temps et dans l'attente de mesures que prendrait l'Etat pour déclarer le département sinistré au niveau des cantons incendiés afin de déclencher les procédures calamités naturelles ou agricoles, il a été décidé en Bureau de proposer à l'Assemblée une série de mesures en faveur des communes ou des particuliers qui font d'ailleurs l'objet d'un rapport particulier. Un premier crédit de 6,8 millions de francs est inscrit à cette D.M.

Je rappelle à ce sujet que je suis intervenu personnellement, ainsi que les parlementaires de notre majorité, auprès des ministres concernés, Agriculture et Finances, pour que la reconnaissance du caractère de calamité naturelle ou agricole soit obtenue.

Dans un premier temps, il faut parer au plus pressé, réparer les dégâts aux alentours immédiats des communes, aider à la reconstruction de l'habitat détruit, relancer l'économie agricole et les entreprises anéanties.

Le nettoyage des zones incendiées se fera à l'intérieur de périmètres définis entre le maire et les agents de l'Office national des Forêts. La maîtrise d'ouvrage sera assurée par le département et les travaux réalisés à l'entreprise, toujours sous le contrôle technique de l'Office.

Les périmètres sont en cours de délimitation et les maires font leur affaire des autorisations de passage chez les particuliers.

Naturellement, les entreprises retenues seront priées d'avoir recours à la main-d'oeuvre locale et aux T.U.C., seule façon de former et d'encadrer efficacement cette main-d'oeuvre.

Les communes dont les équipements auraient souffert des incendies bénéficieront d'une bonification de 10 % de leur taux dans le barème départemental avec priorité d'inscription de ces travaux aux programmes départementaux.

La reconstruction de l'habitat partiellement ou en totalité incendié se fera avec l'aide du Conseil général selon une formule similaire à celle des prêts PAP. Un prêt de 30.000 francs à 60.000 francs sera accordé aux sinistrés pour reconstruire selon le pourcentage de destruction de l'habitat, au taux de 4 % avec différé de 3 ans et remboursement sur 7 ans.

Pour les agriculteurs, il en est de même si l'Etat n'intervient pas, c'est le département qui assurera soit la mise en place de prêts à taux bonifié en liaison avec le Crédit Agricole, soit l'indemnisation des biens et cultures selon les modalités réglementaires classiques.

Pour les artisans, les petites et moyennes entreprises, les aides directes ne sont pas autorisées, aussi nous faut-il songer à des aides de trésorerie pour le redémarrage et à la reconstruction selon les formules avantageuses qui sont déjà en place, type « Usine ciés en main ».

III. PREVENTION ET ORGANISATION DES MOYENS

Les grands feux de cet été ont mis en évidence la nécessité de repenser l'organisation et la lutte contre les incendies d'une telle ampleur. Tout ceci en accord avec le Préfet, Commissaire de la République, qui détient le commandement en matière de Sécurité civile.

L'unicité de commandement doit être la règle avec la mise en place d'un Poste de commandement sous la responsabilité du Colonel commandant le service départemental d'incendie et de secours dans une salle spéciale qui regrouperait :

- tous les moyens radios,
- des lignes téléphoniques spéciales,
- tous les moyens en hommes et matériels (sapeurs-pompiers, forestiers-sapeurs, parc départemental, moyens privés),
- les responsables des services extérieurs de l'Etat,
- les moyens météorologiques et la cartographie.

A ce PC serait annexée une salle « Communication Presse » avec tous les moyens nécessaires pour assurer les liaisons avec la presse, les radios locales, les élus et les différentes autorités ayant besoin d'informations.

Sur le terrain, le département sera découpé en secteurs correspondant aux massifs à sauvegarder. A la tête de chaque secteur sera mis en place un dispositif comparable à celui du PC central sous l'autorité d'un responsable du SDIS.

Ces PC de secteur seront localisés soit dans une mairie, soit sur le terrain à un emplacement repéré par le PC départemental.

Les maires des différents secteurs bénéficieront de toute l'aide et de l'information de ces PC.

Tant au niveau du PC central qu'à celui des PC de secteurs seront connus et mis à jour les moyens en hommes et matériels afin que les grands centres ne soient pas démunis de plus de 50 % de leurs moyens.

Les moyens actuellement recensés en hommes et matériels vont permettre de proposer des compléments d'effectifs, des renouvellements ou des compléments de matériels en dotation.

Il est apparu nécessaire, malgré l'aide apportée par les habitants, que soit établie une cartographie du département au 1/25.000^e faisant apparaître les réseaux des voies susceptibles d'être empruntées par les sapeurs et leur matériel ainsi que les emplacements des citernes, des réservoirs des points d'eau, des bornes à incendie, des piscines.

Le système Expert, actuellement développé contractuellement entre le SDIS et l'Ecole des Mines pour l'aide à la décision assistée par ordinateur, a besoin de tels renseignements.

Un jeu de tels documents serait à remettre aux moyens venus en renfort de l'extérieur.

C'est dans le domaine des communications radio qu'est apparue la nécessité de repenser les « transmissions » entre le PC et les unités sur le terrain. Les deux canaux disponibles sont notoirement insuffisants.

Il a été proposé au ministère de l'Intérieur que le département soit pilote dans une opération de modernisation des moyens de transmissions. La formation des hommes à l'emploi des transmissions, principalement radios, sera prioritaire afin que la discipline soit respectée.

Après les mesures de réorganisation, il me faut évoquer le problème de la prévention des incendies.

En premier lieu, le débroussaillage. Certes, la « loi Forêt » a bien prévu de rendre obligatoire le débroussaillage autour des maisons habitées dans un rayon de 50 mètres et plus, ce qui fait au minimum un hectare.

Mais les maires, après mise en demeure, n'ont pas les moyens de faire appliquer la loi. Sans doute serait-il judicieux de mettre en place un « fonds de garantie » pour couvrir les frais avancés par les mairies avant remboursement par les particuliers.

Les propriétaires forestiers ne sont pas incités à débroussailler leurs biens car le coût/hectare est plus élevé que celui d'un hectare de forêt et il faut recommencer tous les deux ans !

Des propositions complémentaires à la loi seraient faites pour que des abattements fiscaux soient consentis comme ce fut le cas pour les économies d'énergie.

Il est certain que l'ensemble du massif forestier départemental ne peut être nettoyé et nous conjuguons nos efforts autour des lieux habités pour débroussailler.

A l'intérieur des massifs, c'est tout l'équipement « Protection des Forêts contre l'incendie » (PFCI) qu'il nous faut poursuivre.

Néanmoins, qu'il me soit permis d'insister une fois encore pour qu'au niveau des pouvoirs publics la protection des massifs forestiers passe également par une remise en cause, au cas par cas, de la réglementation pour faire place à de grandes coupures urbanisées, à de grands espaces verts de loisirs ou autres pour cloisonner l'ensemble, chaque coupure étant naturellement équipée de moyens de lutte contre l'incendie.

De même, au niveau des particuliers autorisés à construire sous couvert boisé, qu'il leur soit imposé, et non plus interdit, d'abattre autour de l'habitation un certain nombre d'arbres pour la protéger et surtout

qu'ils acquièrent un équipement moto-pompe-tuyaux autonome avec mise en place l'été d'une bache à eau de quelques mètres cubes d'eau s'il n'y a pas de piscine ou de bassin.

Les communes elles-mêmes, pour renforcer l'action des pompiers en des endroits difficiles d'accès, souhaitent acquérir de tels équipements.

Autre moyen de prévention important : la surveillance.

Actuellement, tout un réseau de tours de guet fixes ou mobiles, de patrouilles armées ou non, quadrillent le terrain de façon à détecter précocement toute éclosion de feu et à intervenir.

Ce système d'intervention rapide a été complété cet été par la mise en place d'un hélicoptère Ecureuil porteur d'eau, capable de puiser en vol stationnaire dans n'importe quel bassin ou piscine, très rapide et efficace.

A ces systèmes terrestres devrait s'ajouter le guet aérien, secteur par secteur, avec une flotille d'avions légers pour repérer les feux naissants et des rondes de surveillance effectuées par des avions de travail aérien porteurs d'eau ravitaillés au sol.

Puisqu'on parle des moyens aériens, il faut rappeler encore la nécessité d'avoir basés à Nice deux avions type « Canadair » pour gagner encore en temps d'intervention.

Pour compléter le dispositif de guet par un dispositif permanent jour et nuit, le département suit actuellement de près toutes les recherches dans ce domaine, qu'il s'agisse de la lasérométrie ou de techniques infrarouges satellitaires. Le PC central recevra directement les informations des détecteurs.

Ces systèmes n'en sont encore qu'au stade du prototype.

Il me reste un dernier point à aborder, c'est celui des replantations, du reboisement.

J'ai demandé à la DDAF qu'un conseil soit apporté par un spécialiste qui se tiendra à la disposition des personnes désireuses de reconstituer leur parc, leurs haies et d'éviter certaines erreurs dans le choix des essences.

Pour les forêts, ce sont d'autres essences que le pin qui devront être replantées avec des coupures cultivées, à proximité des habitations : feuillages, oliviers, châtaigniers.

Cette seconde phase de reconstitution de notre environnement sera la plus longue à réaliser en raison même de la multitude de propriétaires forestiers à regrouper en associations pour accéder aux aides nationales, régionales ou communautaires.

Cette communication forcément longue, vu le sujet et l'importance du désastre, montre que les élus sont prêts à assumer leurs responsabilités pour certes reconstruire, mais aussi être prêts pour affronter, à Dieu ne plaise, d'autres calamités avec l'aide du Gouvernement comme s'y sont engagés le Premier ministre, Jacques Chirac et le ministre Robert Pandraud et ceci en concertation avec l'Assemblée.

Je pense être en mesure lors du budget primitif de 1987 de vous faire connaître le résultat de cette concertation.»

ANNEXE 2

**Le Budget du Service départemental d'Incendie
et de Secours (lutte contre les feux
de forêts) des Alpes-Maritimes
(rapport fourni au Conseil général)**

- Subvention - Participation	NEANT
- Autofinancement	6.000.000,00 F
- Emprunts	NEANT
TOTAL	6.000.000,00 F

« Il s'agit d'un important rapport concernant la lutte contre les incendies de forêts.

Vous n'ignorez pas que notre département a subi, cette année, une série de très graves incendies de forêts défigurant en grande partie les paysages de plusieurs communes;

Les surfaces atteintes totales, pour les feux du 24 juillet et 23 août 1986, sont estimées à 8.651 hectares sur l'ensemble des 31 communes touchées.

L'ampleur de ces sinistres a nécessité la mise en oeuvre de tous les moyens en matériels et effectifs du département, l'intervention successive de colonnes de renfort extradépartementales, d'importants moyens aériens (canadais, trackers, DC.6, hélicoptères, avions de reconnaissance), ainsi que la déclenchement du Plan ORSEC pour les feux d'août.

Les éléments en notre possession font apparaître l'engagement de plus de 2.500 personnes pendant plusieurs jours, environ 670 engins feux de forêts et quelques 800 heures de vol des moyens aériens.

Il est d'ores et déjà certain que le budget du Service départemental d'incendie et de secours subira les conséquences financières très lourdes de cette éprouvante campagne de lutte.

Vous n'ignorez pas en effet que le Service départemental d'incendie et de secours :

- 1. Prend en charge la totalité des frais d'interventions (vacations, carburant, alimentation, etc...) des corps de sapeurs-pompiers volontaires;*
- 2. Rembourse aux communes sièges d'un Centre de secours principal, les frais d'intervention dans leur intégralité lorsque les moyens interviennent en dehors du territoire communale;*
- 3. Effectue l'entretien et la réparation de la totalité des moyens engagés ayant subi des dégradations;*
- 4. Rembourse pour les colonnes de renfort intervenant au titre de l'Entente interdépartementale, 50 % des frais d'interventions et de déplacements, aux départements concernés;*
- 5. Prend en charge la totalité des frais d'hébergement de toutes les colonnes de renfort intervenant sur le département des Alpes- Maritimes.*

Par contre, il est à noter que l'Etat prend à sa charge :

- 1. Le déplacement et les frais d'interventions de toutes les colonnes hors-entente à 100 %;*
- 2. Le déplacement et les frais d'interventions des colonnes de l'Entente à 50 %;*
- 3. Les heures de vol des moyens aériens de type canadiens, trackers, DC.6.*

Il est inutile de préciser que l'impact financier précis de ces événements ne sera connu qu'en fin d'année, les répercussions budgétaires résultant de l'engagement des corps de sapeurs-pompiers au cours de la saison.

En conclusion, et dans la mesure où l'évaluation des dépenses est impossible à ce jour, il vous est proposé de dégager une provision de 6.000.000,00 francs et permettre l'inscription de cette somme au chapitre 942, sous-chapitre 1, article 64.09.13, sachant que :

1. Son utilisation n'interviendrait qu'après épuisement des crédits disponibles du Service départemental d'incendie et de secours;

2. Que le déblocage de ces crédits au profit du Service départemental d'incendie et de secours s'effectuerait en fonction des besoins sur présentation des justificatifs à Monsieur le Préfet, Directeur général des services départementaux. »

1°) ÉTAT DES INCENDIES DE L'ÉTÉ (8 650 Hectares)

Inventaire des sites concernés (ALPES-MARITIMES) et moyens engagés

Feux du 24 Juillet 1986 (PC Crise)

Secteur	Communes concernées	Superficies approximatives (estim. ONF)	Moyens engagés
FEU D'EZE	Cap-d'Ail Eze La Turbie La Trinité Villefranche	1 110 ha	Personnels : 446 hommes (SP) Matériels : 96 engins Intervention canadiens
FEU DE BENDEJUN	Bendejun Berre-les-Alpes Coaraze Contes Chateaneuf-de-Contes L'escarène Touet de L'escarène	2 268 ha	Personnels : 769 hommes (SP) 334 militaires Matériels : 115 engins Intervention canadiens (20 largages) Intervention DC6 (14 largages)
FEU DE LEVENS	Levens La Roquette-sur-Var St-Blaise	590 ha	Personnels : 109 hommes (SP) 80 militaires Matériels : 46 engins Intervention 4 canadiens + 1 DC6
FEU DE VALBONNE	Valbonne	30 ha	Personnels : 65 hommes (55 SP + 10 CNF) Matériels : 12 engins Intervention 3 canadiens
FEU DE ROQUEFORT	Roquefort-les-Pins	15 ha	Personnels : 65 hommes Matériels : 14 engins Intervention 3 Canadiens
	TOTAL	4 013 ha	

FEUX DU 23 AOUT 1986 (PLAN ORSEC)

Secteur	Communes concernées	Superficies approximatives (estim. ONE)	Moyens engagés
AURIBEAU	Grasse Auribeau Pecomas Peymeinade Le Tignet Cannes Mandelieu Mouans-Sartoux	2 810 ha (+ 940 ha dans 83)	Personnels : 467 hommes (SP 06) 732 autres sauveteurs — 1 199 Matériels : 330 engins Canadaïrs : 277 largages Trackers : 9 largages DC6 : 9 largages
LUCERAM	Luceram Coaraze L'escarene	1 700 ha	Personnels : 96 hommes 128 autres sauveteurs — 224 Matériels : 73 engins Canadaïrs : 82 largages Trackers : 30 largages + 2 PUMAS + 1 GAZELLE
VALLAURIS	Vallauris Le Canet Mougins	110 ha	Personnels : 80 hommes (SP 06) 71 autres sauveteurs — 151 Matériels : 20 engins Intervention 2 canadaïrs + 1 DC6
	TOTAL	4 620 ha	

Réunie le mercredi 12 novembre, sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, la Commission a procédé à l'examen des crédits pour 1987 du budget de l'Intérieur, sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial, et a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits.