

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Roger CHINAUD,

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. Paul GIROD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean François Pintat, *vice présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 8e législ. : 805 et annexes, 920 (annexe n° 26), 924 (tomes V et VI) et T. A. 181
Sénat : 58 (1989-1990)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE PRELIMINAIRE - L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1988 ET 1989	15
1 - LA GESTION DES CREDITS EN 1988	16
A. Les mesures affectant le volume des crédits	16
1 Les ouvertures de crédits	16
2 Les annulations	17
B. Les transferts et les répartitions de crédits	17
1 Les transferts	17
2 Les répartitions de crédits	18
C. La consommation des crédits	18
1 Les dépenses ordinaires	18
2 Les dépenses en capital	19

II - LA GESTION DES CREDITS EN 1989	20
A. L'arrêté d'annulation et le décret d'avance du 8 septembre 1989	21
1 L'arrêté d'annulation	21
2 Le décret d'avance	22
B. Le projet de loi de finances rectificative	22
1 Les ouvertures de crédits afférentes aux dépenses ordinaires	23
2 Les dépenses en capital	24
CHAPITRE PREMIER - LES PRINCIPALES CARACTERISQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1990	27
I. EVOLUTION D'ENSEMBLE	27
II. EVOLUTION PAR ACTION	28
A. L'action "Administration centrale"	28
B. L'action "Sécurité civile"	29
C. L'action "Police nationale"	31
D. Les actions "Elections", "Services communs" et "Recherche"	34
CHAPITRE II - LA POLICE NATIONALE	35
I. LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE	37
A. Les personnels	37
1 L'évolution des effectifs	37
2 La rémunération des personnels	41
3 La formation des personnels	43
B. Les dépenses de fonctionnement courant et d'équipement	45
1 Les dépenses de fonctionnement	47

2 Les dépenses en capital	49
II - L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE	52
A. Les différents services	52
1 La PAF et l'ouverture européenne	52
2 Les moyens de la police judiciaire et des polices urbaines	54
B. Les réformes en cours et en gestation	55
1. Les réformes de nature technique	55
2 Les réformes de fond	58
CHAPITRE III - LA SECURITE CIVILE	61
I - LES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE	62
A. Evolution d'ensemble des crédits	62
1. L'état récapitulatif des crédits consacrés par l'Etat à la sécurité civile	62
2. Les crédits inscrits au budget de l'intérieur	64
B. Les moyens des différents services	65
1. Rappels sur l'organisation générale de la sécurité civile	65
2 Les moyens des différents services dans le projet de budget	66
II - LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET	69
A. Bilan de la campagne 1989 et des campagnes précédentes	69
B. Les moyens affectés à la lutte contre les incendies	73
1. Les moyens aériens de lutte contre les incendies de forêt	73
2 La prévention des incendies de forêt	76
Annexe : Conséquences de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale	77

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet de budget pour 1990 du ministère de l'Intérieur est caractérisé par une **progression substantielle des crédits affectés à la sécurité (+ 6,03 % pour les crédits de l'intérieur hors collectivités locales et administration territoriale).**

Dans ce cadre général, la diminution des crédits affectés aux élections confère une marge de manoeuvre supplémentaire de plus de 500 millions de francs, qui **bénéficie exclusivement à la police nationale ; les crédits alloués à la sécurité civile enregistrent en effet une progression manifestement trop faible au regard des besoins.**

Ainsi, l'allocation des crédits nouveaux entre ces deux grandes missions n'apparaît pas pleinement opportune. Toutefois, les moyens importants dégagés par le projet de loi de finances rectificative pour 1989 en faveur de la sécurité civile conduisent à nuancer fortement ce jugement.

2. L'appréciation du projet de budget pour 1990 est, par ailleurs, rendue malaisée par de multiples modifications de la nomenclature budgétaire et, notamment, la limitation des crédits imputés à l'action "services communs".

Cette limitation répond, il est vrai, à un voeu formulé depuis des années par votre Commission des Finances afin de clarifier le montant des moyens réellement affectés à chacune des missions du ministère. Elle devrait permettre, à l'avenir, un examen plus facile du budget.

3. L'exécution du budget de 1989 semble, sous quelques réserves, s'effectuer dans des conditions satisfaisantes. Cependant, des reports de crédits importants affectent les dépenses en capital.

S'il est vrai que la gestion des crédits d'équipement ne peut être enfermée dans le cadre trop strict de l'annualité budgétaire, ces reports perturbent néanmoins le contrôle parlementaire (des opérations paraissent devoir être réalisés au cours d'un exercice mais ne le seront qu'ultérieurement) et peuvent déboucher sur l'amputation de crédits pourtant réputés prioritaires, comme l'a démontré l'arrêté d'annulations du 6 septembre 1989 .

Les crédits risquent d'ailleurs de se révéler insuffisants, en dépit des ouvertures déjà opérées par décret d'avance, en raison des besoins créés par la campagne estivale de lutte contre les incendies de forêt, par le cyclone Hugo en Guadeloupe et par les cérémonies du Bicentenaire. C'est pourquoi le collectif de fin d'année prévoit des crédits supplémentaires considérables.

Ce collectif ne se limite d'ailleurs pas à ces indispensables ajustements et contient également diverses mesures nouvelles, contrairement à sa vocation.

B. OBSERVATIONS RELATIVES A LA POLICE NATIONALE

1. Les moyens de la police nationale progressent plutôt sensiblement, sans toutefois qu'une rupture sensible puisse être décelée dans les priorités du ministère. La plupart des mesures nouvelles perpétuent et approfondissent des actions déjà engagées : augmentation des effectifs, formation, amélioration des possibilités de promotion, développement de l'informatique, dont la Cour des Comptes avait, en 1987, critiqué les insuffisances.

L'augmentation des effectifs résulte principalement, par ailleurs, comme en 1989, de l'incorporation d'appelés en nombre croissant dans les effectifs de la police nationale. Il serait utile que la doctrine d'emploi de ces appelés soit précisée et que leur affectation puisse s'effectuer, à l'avenir, dans les villes de moins de 30.000 habitants.

2. Toutefois, une redéfinition en profondeur des missions, des moyens et de l'organisation de la police nationale semble en gestation aujourd'hui, sans qu'il soit encore possible de savoir si la concrétisation des intentions débouchera sur une amélioration, au moindre coût, de la sécurité des Français et de la situation des policiers.

Les réformes envisagées seraient à la fois d'ordre technique et d'ordre stratégique, si ce n'est idéologique.

Les réformes d'ordre technique seraient :

- la "territorialisation" de la police, c'est-à-dire la création, à l'échelon départemental, d'une structure unique de commandement des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières, dans un but de déconcentration ;**

- la gestion déconcentrée des crédits de fonctionnement, actuellement en cours d'expérimentation ;
- la création de "structures fonctionnelles", c'est-à-dire de personnels n'ayant pas d'emploi dans une direction de la police et appelés à exercer des missions de gestion.

Les réformes d'ordre stratégique concerneraient les corps de policiers, actuellement au nombre de cinq (gardiens, gradés, enquêteurs, inspecteurs, commissaires) ; selon certains axes de réflexion du Ministère et de la Fédération autonome des syndicats de police, ces corps pourraient être réduits à deux (ou trois), l'un ayant une vocation d'impulsion, l'autre d'exécution, l'accès au premier corps s'effectuant, principalement, après un passage dans le second.

Ces diverses réformes, qui procèdent de la volonté de faire de la police un "laboratoire de la modernisation du service public" ne sont pas toutes dépourvues de dangers et pourraient se traduire par des dérapages budgétaires.

3. Le contexte européen apparaît aujourd'hui de plus en plus important. La mise en oeuvre des accords de Schengen, signés le 14 juin 1985, se traduira en effet par une politique commune des visas, la suppression des contrôles aux frontières internes aux pays signataires et l'instauration d'un "droit de poursuite transfrontalier" au profit des forces de police des différents pays.

Dans l'immédiat, la traduction budgétaire de ces accords consiste surtout dans l'amorce de mise au point du "système informatique Schengen" pour lequel aucune mesure n'est, il est vrai, prévue en 1990 (contrairement à 1989).

A l'avenir, il faut souhaiter que ces accords ne soient pas un prétexte à la diminution des effectifs de la PAF, mais l'occasion d'un redéploiement de ceux-ci.

4. Au terme de l'application de la loi de modernisation de la police nationale du 7 août 1985, il importe que le Gouvernement précise les propositions nouvelles qu'il sera conduit à soumettre au Parlement quant à l'allocation future des moyens destinés à la police, qu'il s'agisse des moyens d'équipement et de fonctionnement courant ou des moyens destinés à l'amélioration de la condition de policier.

Dans l'immédiat, certaines réformes, pour utiles qu'elles soient (création de l'office de répression de la délinquance, doublement des effectifs de l'office central de répression du trafic des stupéfiants), se sont accompagnées, à la direction de la police judiciaire, de suppressions de postes probablement dommageables (à l'office de répression du banditisme).

C. OBSERVATIONS RELATIVES A LA SECURITE CIVILE

1. La stagnation des moyens de la sécurité civile apparaît regrettable au regard de l'ampleur des besoins révélés par la campagne de l'été : 12.500 feux se sont déclenchés et 75.000 hectares ont brûlé (dont 55.000 dans le sud-est) contre 6.700 hectares en 1988 et 51.900 en 1987.

2. On peut, il est vrai, objecter que les conditions climatiques ont été exceptionnelles et que la mobilisation des personnels a été exemplaire.

On peut, également, insister sur la nécessité d'une politique de prévention des incendies, sur les termes de laquelle l'accord n'est d'ailleurs pas réalisé, certains faisant état de l'irrespect par les propriétaires de leurs obligations en matière de débroussaillage, d'autres prônant le retour à l'écobuage ou l'encouragement à l'élevage des moutons, consommateurs potentiels de broussailles combustibles.

Il semble, cependant, impératif de pouvoir lutter contre les feux de forêt de façon efficace.

3. Or, les moyens aériens de la sécurité civile apparaissent aujourd'hui insuffisants. Les onze canadiens ont entre 13 et 20 ans d'âge et les 13 trackers, dont un a été perdu cet été, sont de conception antérieure à la seconde guerre mondiale.

Dans ces conditions, il importe de définir rapidement une stratégie de remplacement de ces appareils, la seule "remotorisation" des trackers apparaissant insuffisante. L'effort considérable effectué dans le cadre du collectif de fin d'année (crédits supplémentaires de 207 millions de francs en autorisations de programme et de 166 millions de francs en crédits de paiement, soit des chiffres très supérieurs aux dotations initiales de 1989 et de 1990) et l'amorce d'une collaboration avec l'armée de l'air (utilisation d'hélicoptères "puma" comme bombardiers d'eau) ne peuvent tenir lieu de doctrine.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 16 novembre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du ministère de l'intérieur (administration centrale et sécurité) pour 1990.

M. Paul Girod a, en premier lieu, présenté les principaux éléments de son rapport spécial et a conclu son intervention en proposant à la Commission de laisser ces crédits à l'appréciation du Sénat.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, M. Maurice Couve de Murville s'est interrogé sur la portée des accords de Schengen.

M. François Trucy a déploré la faiblesse des moyens de la sécurité civile et l'absence de mesures permettant le remplacement des canadiens ; il a, en outre, estimé que les appelés du contingent n'étaient pas utilisés au mieux et a souhaité que leur rôle fasse l'objet d'une redéfinition.

M. Jean Clouet a souhaité disposer d'informations sur un éventuel transfert des locaux du ministère de l'intérieur.

Répondant aux intervenants, M. Paul Girod, rapporteur spécial, a indiqué que les accords de Schengen, signés en 1985, impliquaient la suppression des contrôles aux frontières internes aux pays signataires et a souhaité que leur mise en oeuvre ne soit pas un prétexte à la diminution des effectifs de la police de l'air et des frontières.

Il a, ensuite, indiqué que les appelés du contingent ne faisaient pas l'objet d'affectation dans les villes de moins de 30.000 habitants, ce qui est regrettable.

Il a, enfin, relevé qu'un transfert du ministère était envisagé, sans que le site d'implantation soit, pour l'instant, défini.

La commission a alors, sur proposition de son rapporteur spécial, décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1990 du budget de l'intérieur (administration centrale et sécurité).

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Exerçant pour la première fois les fonctions de rapporteur spécial de la Commission des Finances pour les crédits de l'administration centrale et de la sécurité, votre rapporteur souhaite, tout d'abord, rendre à son prédécesseur, Monsieur le président Joseph Raybaud, l'hommage qu'appelle la qualité de ses travaux en ce domaine.

La relative continuité de l'action conduite en matière de sécurité facilite, d'ailleurs, l'examen du projet de budget pour 1990 du ministère de l'intérieur. Les priorités porteront, cette année encore, sur la formation des policiers, l'amélioration des carrières et la mise en oeuvre du plan de modernisation du 7 août 1985, dont 1990 sera la dernière année d'exécution. Comme en 1989, par ailleurs, les crédits mis au service de la sécurité civile apparaissent insuffisants (abstraction faite du collectif de fin d'année).

Cette stabilité n'est toutefois qu'apparente.

Le taux de progression des crédits de la police nationale s'établit, en premier lieu, à un niveau (+ 6,5 %) nettement supérieur à celui des années précédentes (+ 1,8 % en 1988, + 2,7 % en 1989). Cette augmentation des crédits procède avant tout, il est vrai, du redéploiement des crédits destinés aux élections, dont l'absence de consultation électorale nationale prévisible permet la quasi disparition. Elle traduit, néanmoins, dans divers domaines, un développement certain des moyens de la police.

En second lieu, des réformes importantes sont en gestation ; qu'elles revêtent un caractère technique (départementalisation de la police) ou politique (réforme des corps de la police nationale), ces réformes ne manqueront pas d'influer profondément sur l'organisation et le budget du ministère de l'intérieur.

L'action de ce ministère devrait, en outre, connaître une substantielle mutation du fait de l'ouverture européenne, préfigurée par la mise en oeuvre progressive des accords de Schengen.

Budget d'apparente continuité, le budget de 1990 est donc avant tout un budget de transition.

Avant d'en présenter les principales orientations à la Commission des Finances, votre rapporteur spécial a procédé à l'audition tant de hauts fonctionnaires du ministère, que de représentants de syndicats de policiers.

Il a également souhaité disposer à l'avenir d'un bureau au sein du ministère de l'intérieur, pour pouvoir exercer pleinement sa mission définie par l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, qui prévoit un "contrôle permanent, sur pièces et sur place".

Votre rapporteur spécial espère enfin pouvoir disposer à l'avenir de réponses plus satisfaisantes au questionnaire budgétaire envoyé traditionnellement par la Commission des Finances. Il importe que les services des ministères perçoivent la double utilité de cet exercice, qui contribue à l'information du Parlement, dont les débats préfigurent souvent l'orientation des budgets de demain, à défaut de se traduire par le bouleversement de la loi de finances de l'année mais peut aussi constituer pour eux l'occasion d'une réflexion fructueuse sur l'action qu'ils conduisent.

Au bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur spécial examinera tout d'abord l'exécution des budgets de 1988 et 1989, dans un chapitre préliminaire. Les principales caractéristiques du projet de budget pour 1990 seront ensuite retracées (chapitre premier), avant que ne soient développée l'analyse des moyens de la police nationale (chapitre deux) et de la sécurité civile (chapitre trois).

Préalablement, votre rapporteur spécial rappellera la décision prise par votre Commission des Finances sur ce projet de budget.

Celle-ci a pris acte de la progression satisfaisante des crédits, qui aurait même pu paraître excessive si la sécurité n'était pas une mission essentielle de l'Etat.

Elle a regretté, toutefois, l'insuffisance des moyens consacrés à la sécurité civile, au sein de cette enveloppe en nette progression et aurait donc souhaité une allocation des crédits différente entre les actions "police nationale" et "sécurité civile" du budget de l'intérieur.

Elle a, enfin, pris acte des intentions de réforme dont Monsieur le Ministre lui a fait part. Les décisions qui traduiront ces intentions ne sont pas encore connues.

Confrontée à des motifs de satisfaction mais aussi de regrets et à diverses incertitudes, votre Commission des Finances n'a pas souhaité approuver ou rejeter ce projet de budget, qu'elle a donc décidé de laisser à l'appréciation du Sénat.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

I. EXECUTION DES BUDGETS DE 1988 ET 1989

L'examen des conditions d'exécution du budget constitue l'occasion, pour le Parlement, de contrôler le respect de l'autorisation qu'il a donnée à l'exécutif lors du vote de la loi de finances.

L'adoption d'un budget par le Parlement est fonction tant du niveau global des crédits que de leur répartition entre les différentes missions du ministère considéré.

Or, le pouvoir exécutif peut, par l'utilisation abusive des diverses procédures que lui offre l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, dénaturer le budget soumis au Parlement. Ces procédures sont en effet susceptibles de se traduire par la modification du volume des crédits effectivement utilisables (arrêtés d'annulation de crédits ou décrets d'avance) ou par le changement de leur répartition (arrêtés de transfert et décrets de virement).

La sous-consommation des crédits, qui débouche généralement sur des reports sur l'exercice suivant, constitue également une dénaturation de l'autorisation parlementaire puisqu'elle implique, pour un exercice, l'utilisation d'un volume de crédits inférieur à celui qui avait motivé l'approbation du budget considéré.

Au regard de ces principes, la gestion des crédits du budget de l'intérieur semble (1), sous diverses réserves, satisfaisante (2) au titre de l'année 1988 ; pour l'exercice 1989, cette appréciation doit être nuancée.

(1) Cette appréciation porte uniquement sur les crédits consacrés à la sécurité au sein du budget de l'intérieur.

(2) En l'absence d'investigations approfondies que votre rapporteur spécial, investi de ses fonctions depuis moins de deux mois, n'a pu conduire cette année.

I - I.A GESTION DES CREDITS EN 1988

Les observations que votre rapporteur spécial sera conduit à formuler sur l'exécution du budget de 1988 sont, pour l'essentiel, issues du rapport du contrôleur financier du ministère de l'intérieur, transmis, conformément à la loi, à la Commission des Finances.

A. LES MESURES AFFECTANT LE VOLUME DES CREDITS

Le solde de ces mesures a été, en 1988, nettement positif, à concurrence de 1,039 milliard de francs. Les ouvertures de crédits ont atteint 1,306 milliard, les annulations s'élevant à 267 millions de francs, dont 127 millions de concours aux collectivités locales (économie de constatation, sur les crédits compensant les exonérations d'impôt foncier).

1. Les ouvertures de crédit

Ces ouvertures ont été opérées par trois décrets d'avance, un arrêté de dépenses éventuelles et la loi de finances rectificative.

- Le décret d'avance du 10 juin 1988 a ouvert 190 millions de francs sur le chapitre 37-61 "élections".

- Le décret d'avance du 29 septembre 1988 a ouvert 212 millions de francs, également au titre des élections et 75 millions de francs sur le chapitre 34-90 "frais de déplacement" en raison des déplacements de CRS en Nouvelle-Calédonie.

- L'arrêté pour dépenses éventuelles du 24 août 1988 a apporté 234 millions de francs supplémentaires pour le chapitre élections.

• La loi de finances rectificative de fin d'année 1988, enfin, a ouvert (hors crédits aux collectivités locales) 260 millions de francs d'autorisations de programme et 784 millions de francs de dépenses ordinaires et de crédits de paiement complémentaires.

Ces crédits ont permis une nouvelle majoration du chapitre "élections" (400 millions de francs), des ajustements techniques (frais de contentieux et de téléphone) et la réparation des conséquences d'une catastrophe naturelle (inondation de Nîmes, 51 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement).

Ils ont également permis le développement d'actions nouvelles (achat d'appareils pour la sécurité civile -60 millions de francs en AP et CP- et travaux de modernisation dans les commissariats -200 millions de francs en AP et 60 millions de francs en CP-).

Au total, ces ouvertures ont surtout été liées aux élections imprévues (législatives et consultation référendaire) qui ont entraîné une majoration totale des crédits de 1,036 milliard de francs.

2. Les annulations

Ces annulations ont été opérées par trois arrêtés des 10 juin, 29 septembre et 25 novembre 1988 ; hormis la réduction des crédits affectés à la compensation d'exonération d'impôt foncier, ces annulations ont été de faible montant (150 millions de francs) et de caractère technique.

B. LES TRANSFERTS ET LES REPARTITIONS DE CREDITS

1. Les transferts

Le budget de l'intérieur recense divers crédits qui ne sont pas directement utilisés par les services du ministère.

En premier lieu, un transfert considérable est, chaque année, opéré au titre des charges de pension (7,782 milliards de francs en 1988) ; ce transfert est traditionnel ; tout au plus conduit-il à s'interroger sur l'opportunité du maintien aux budgets des différents ministères des crédits afférents aux pensions de leurs anciens agents.

En second lieu, un transfert au profit du budget du ministère de la défense, tout aussi traditionnel, peut être relevé ; il s'agit du transfert des crédits destinés à la maintenance des aéronefs du groupement aérien de la sécurité civile (143 millions de francs en 1987).

Les autres transferts sont négligeables.

2. Les répartitions de crédits

Le ministère de l'intérieur a bénéficié, en 1988, de dix-huit répartitions de crédits en provenance d'autres budgets.

Le montant total de ces répartitions s'élève à 192 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Parmi les crédits répartis, doivent être plus particulièrement remarqués les crédits de lutte contre la toxicomanie (20 millions de francs, en provenance de la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, dont les crédits figurent au budget de la justice) et les crédits relatifs à la réparation des dégâts causés par la tempête survenue en Bretagne (61 millions de francs, en provenance du budget des charges communes).

C. LA CONSOMMATION DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires

Le taux de consommation des crédits s'est révélé globalement satisfaisant en 1988. On peut même relever, dans le rapport du contrôleur financier, des observations relatives à "l'absence de marge de manoeuvre" en matière de rémunérations des

personnels, pour lesquelles le taux de consommation dépasse 99,5%. Pour les remboursements au budget annexe des PTT, par ailleurs, les crédits sont, chaque année, insuffisants, l'arriéré de la dette du ministère représentant un an de dépenses. Aussi un plan de réduction des dépenses téléphoniques a-t-il été mis en place, tendant à une réduction de 50 millions de francs par an, hors remboursement de l'arriéré (sur un total de crédits de 320 millions de francs en 1988).

S'agissant des crédits inscrits à l'état H, qui sont librement reportables, le taux de consommation apparaît très nettement insuffisant pour le chapitre 34-82, qui retrace les dépenses liées à l'informatique. A l'issue de l'exercice 1988, le montant des crédits reportés sur le budget de 1989 s'élevait à 178 millions de francs, ce qui représente 44 % de la dotation de l'exercice 1988 (et 38 % de celle de 1989).

Cette consommation insuffisante des crédits conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur l'opportunité d'une augmentation constante des crédits de ce chapitre, qui se montent à 581 millions de francs dans le projet de budget pour 1990, soit une augmentation de 45 % par rapport à 1988.

2. Les dépenses en capital

S'agissant des dépenses en capital, des reports considérables peuvent également être observés pour trois chapitres au moins :

- le chapitre 57-30 (sécurité civile), pour lequel les reports de 1988 sur 1989 se montent à 133 millions de francs, soit près de 100 % de la dotation de 1988,
- le chapitre 57-40 (équipement du ministère de l'intérieur), qui enregistre un report de 359 millions de francs en crédits de paiements de la gestion 1988 sur la gestion 1989, soit 51 % de la dotation initiale,
- le chapitre 57-60 (informatique-équipement lourd), pour lequel les crédits reportés s'élèvent à 40 millions de francs, soit 40 % des crédits de 1988.

Votre rapporteur n'ignore pas que les dépenses en capital ne peuvent être enfermées dans le cadre trop strict de l'annualité budgétaire. Le coût de certaines opérations (telle la construction d'un hôtel de police) est en outre suffisamment important pour que tout

retard dans l'échéancier des travaux se traduise immédiatement par une importante sous-consommation des crédits.

Toutefois, ces pratiques perturbent le contrôle parlementaire (des opérations sont parfois prévues au titre d'un exercice et réalisées une, voire deux années plus tard) et peuvent constituer le prétexte d'annulations de crédits regrettables, comme la gestion de 1989 en offre l'exemple.

II - LA GESTION DES CREDITS EN 1989

L'exercice 1989 n'étant pas encore achevé, il n'est guère possible de porter un jugement d'ensemble sur l'exécution du budget, notamment en matière de consommation des crédits.

Sur certains points, l'information de votre rapporteur est, par ailleurs, restée lacunaire. Ainsi, à titre anecdotique, la question suivante, posée à propos des fonds de concours dont bénéficie le ministère, est-elle demeurée sans réponse :

"Justifier en outre :

- la présence persistante d'un crédit de 178 francs apparaissant dans la réponse à la question n° 5 de l'an passé à la ligne "legs et donations" ;
- l'annulation, par arrêté du 31 mars 1989, d'un crédit de 185 francs sur le chapitre 34-92 et d'un crédit de 553 francs sur le chapitre 34-90 ;
- l'ouverture, par arrêté du 13 mars 1989, d'un crédit de paiement de 120 francs sans ouverture d'une autorisation de programme correspondante.

Le coût administratif de ces opérations n'apparaît-il pas disproportionné au regard de l'importance des sommes en cause ?"

Les traits saillants de l'exécution du budget de 1989 sont au nombre de deux : l'annulation et l'ouverture concomitantes de crédits opérées par l'arrêté d'annulation et le décret d'avances du 8 septembre 1989 ; l'apparition de diverses insuffisances de crédits, appelées à être comblées par un collectif de fin d'année qui comporte également de nombreuses "mesures nouvelles pures".

**A. L'ARRETE D'ANNULATION ET LE DECRET D'AVANCES
DU 8 SEPTEMBRE 1989**

1. L'arrêté d'annulation

Par cet arrêté, 150 millions de francs de moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et 74 millions de francs d'autorisations de programme ont été annulés.

• S'agissant des dépenses ordinaires, les annulations ont porté notamment sur les crédits de fonctionnement de l'administration préfectorale, à concurrence de 30 millions de francs (1), sur les crédits de dépenses informatiques (20 millions de francs annulés), dont la sous-consommation a été relevée ci-dessus et sur les crédits d'entretien du parc automobile et de carburants (25 millions de francs).

Ces annulations sont, pour partie, contradictoires avec les orientations retenues dans le projet de budget ; pour deux d'entre elles (fonctionnement de l'administration préfectorale et informatique), elles portent en effet sur des chapitres dont le montant sera revalorisé en 1990.

• Les annulations relatives aux dépenses en capital ont, pour l'essentiel, porté sur les crédits du chapitre 57-40, "équipement du ministère de l'intérieur", qui recense principalement les crédits destinés à l'immobilier de la police nationale et des préfetures. Le montant des annulations opérées sur ce chapitre est, en effet, de 60 millions de francs en autorisations de programme et de 45 millions de francs en crédits de paiement.

(1) Soit une somme supérieure à la mesure nouvelle prévue au projet de budget pour 1990 au titre de la "modernisation de l'accueil dans les préfetures" (26 millions de francs).

Ces annulations, qui portent sur des dépenses jugées prioritaires par tous, sont particulièrement regrettables. Elles sont, cependant, la conséquence logique de la sous-consommation relevée ci-dessus.

2. Le décret d'avance

Le montant total des ouvertures de crédits résultant du décret d'avance du 8 septembre 1989 est de 212 millions de francs.

Cette somme se décompose en 134 millions de francs de crédits supplémentaires au titre des rémunérations et 78 millions de francs au titre des frais de déplacement et de réception.

Les crédits supplémentaires de rémunération permettent le financement des augmentations de rémunération des fonctionnaires de l'Etat, mais aussi la couverture des frais supplémentaires engendrés par les cérémonies du Bicentenaire de la Révolution française (heures supplémentaires des personnels de police) et par la campagne de lutte contre les feux de forêt de l'été.

Quant aux ouvertures afférentes au chapitre 34-90 (frais de déplacement), elles sont principalement liées aux déplacements de CRS en Nouvelle-Calédonie (qui, traditionnellement, donne lieu à ouverture de crédits en cours d'année) et, subsidiairement, aux cérémonies du Bicentenaire.

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le projet de loi de finances rectificative, déposé sur le bureau du Parlement le lundi 27 novembre 1989, comporte, pour le budget de l'Intérieur, des ouvertures de crédits se montant à 2,649 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 720 millions de francs en autorisations de programme.

Ces ouvertures de crédits concernent, à concurrence de 2,098 milliards de francs pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et de 50 millions de francs pour les autorisations de programme, les crédits destinés aux collectivités locales.

Le montant des crédits nouveaux alloués à la sécurité est, néanmoins, considérable, puisqu'il s'élève à 551 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 670 millions de francs en autorisations de programme.

Les dépenses ordinaires nouvelles sont, pour l'essentiel, destinées à ajuster le niveau des crédits aux besoins effectivement constatés au cours de l'exercice 1989 ; les ouvertures afférentes aux dépenses en capital, en revanche, permettent le financement d'actions nouvelles qui, pour être opportunes, n'ont pas, en théorie au moins, à figurer dans un collectif de fin d'année.

1. Les ouvertures de crédits afférentes aux dépenses ordinaires

Ces ouvertures se montent à 457 millions de francs.

Sur cette somme, 56 millions sont destinés à des mesures d'ajustements purement techniques (majoration de 30 millions de francs des dépenses de téléphone et de 10 millions de francs des crédits destinés à financer la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, inscription d'un crédit de 16 millions de francs pour la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris).

Un crédit de 47 millions de francs supplémentaires majoré, par ailleurs, le chapitre 34-90 (frais de déplacement) afin de couvrir les dépenses liées à la célébration du Bicentenaire et au déplacement de CRS en Nouvelle-Calédonie encore impayés.

Les ouvertures les plus substantielles bénéficient à la sécurité civile (112 millions de francs) ; ces ouvertures résultent toutes du caractère exceptionnel de la campagne de lutte contre les feux de forêt de l'été.

Ce crédit de 112 millions de francs se décompose comme suit :

- entretien du parc automobile et carburants (chapitre 34-92) : + 20,8 millions de francs,
- renouvellement du matériel (chapitre 34-96) : + 63,4 millions de francs,

remboursement aux départements des dépenses des services appelés en renfort (chapitre 41-31) :
+ 28 millions de francs.

Selon le texte du collectif, aucun crédit complémentaire n'est en revanche prévu pour le renouvellement des matériels et des stocks utilisés à la suite du cyclone Hugo.

Le projet de loi de finances rectificative contient, enfin, parmi les ouvertures de dépenses ordinaires, une mesure entièrement nouvelle : il s'agit de l'inscription d'un crédit de 20 millions de francs sur le chapitre 34-82 (dépenses d'informatique), destiné à la mise en place du fichier du permis de conduire à points.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital nouvelles bénéficieraient, en premier lieu, à l'équipement du ministère de l'intérieur (ouverture de 462 millions de francs d'autorisations de programme et de 130 millions de francs de crédits de paiement) pour le "financement d'hôtels et commissariats de police et de programmes immobiliers relatifs à l'administration centrale et à l'administration préfectorale".

Cette ouverture appelle quatre observations :

- le descriptif des opérations est, en premier lieu, très imprécis,
- le chiffre des autorisations de programme nouvelles est considérable (62 % de la dotation initiale),
- ces autorisations de programme, qui ne donnent pas toutes lieu à ouverture de crédits de paiement correspondants, auraient pu être imputées au projet de budget pour 1990 ; leur financement devra en effet être assuré ultérieurement et leur inscription au collectif n'a donc aucun lien avec les rentrées fiscales supplémentaires constatées en fin d'exercice 1989,
- il est contradictoire d'annuler, par un arrêté du 8 septembre, 60 millions de francs d'autorisations de programme et 45 millions de francs de crédits de paiement sur un chapitre pour, deux mois plus tard, proposer une majoration aussi substantielle des dotations.

Cette contradiction débouche d'ailleurs sur une interrogation ; soit, en effet, les crédits annulés étaient devenus "sans objet" (condition, aux termes de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de la légalité de tout arrêté d'annulation) et les ouvertures proposées par le collectif doivent également être regardées comme inutiles, soit l'ordonnance du 2 janvier 1959 a été violée lors de l'arrêté d'annulation du 8 septembre.

Les dépenses en capital nouvelles permettraient, en second lieu, de majorer les crédits d'équipement de la sécurité civile de 207,3 millions de francs en autorisations de programme et de 166,2 millions de francs en crédits de paiement ; ces montants sont supérieurs tant aux crédits initiaux de 1989 (157,4 millions de francs en autorisations de programme et 137,5 millions de francs en crédits de paiement) qu'aux crédits initiaux du projet de budget de 1990 (130,5 millions de francs en autorisations de programme et 119,5 millions de francs en crédits de paiement).

Les crédits nouveaux seraient destinés :

- au remplacement des appareils détruits pendant la campagne d'été, soit un tracker et deux hélicoptères (49,3 millions de francs en autorisations de programme),
- à la maintenance du parc aérien, très éprouvé par cette campagne (52,8 millions de francs en autorisations de programme),
- à l'achat d'appareils nouveaux (80 millions de francs en autorisations de programme),
- à l'équipement de la nouvelle unité d'intervention contre les risques technologiques et notamment chimiques, qui sera constituée au sein de l'unité de Nogent le Rotrou et pourvue de 187 hommes (25,2 millions de francs).

Ces crédits nouveaux conduisent à regarder avec plus de bienveillance les moyens de la sécurité civile prévus au budget de 1990. La méthode utilisée n'est, en revanche, guère satisfaisante.

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1990

I - EVOLUTION D'ENSEMBLE

• L'ensemble des crédits du ministère de l'Intérieur s'élèverait, aux termes du projet de loi de finances pour 1990, à 64,024 milliards de francs contre 61,943 milliards de francs en 1989 (budget voté), soit une progression de 3,36 %.

Le présent rapport analyse la part de ces crédits affectée à la sécurité (c'est-à-dire à la police nationale, à la sécurité civile et à l'administration centrale, dont les moyens concernent essentiellement les deux missions précédentes) ; il retrace également les crédits consacrés aux élections. Au regard de la nomenclature budgétaire, six actions sont donc concernées : l'administration centrale (action 01), la sécurité civile (04), la police nationale (06), les élections (07), les services communs (08) et la recherche (09). Les autres actions du budget de l'intérieur font l'objet du rapport de notre collègue M. Bernard Pellarin.

• Le montant total des crédits destinés à ces six actions s'élèverait à 34,160 milliards de francs en 1990, en augmentation de 4,29 % par rapport à 1989 (budget voté de 32,754 milliards). En faisant abstraction des moyens affectés aux élections, dont l'évolution ne procède pas de choix budgétaires mais de l'échéancier des consultations électorales, le taux de progression des crédits s'établirait à 6,03 %.

La répartition des crédits s'effectuerait comme suit :

(en millions de francs)

Actions	Budget voté de 1989	Projet de budget pour 1990	Evolution
Administration centrale	9.375	10.164	+ 8,4 %
Sécurité civile	920	943	+ 2,5 %
Police nationale	20.141	22.107	+ 9,7 %
Elections	628	95	- 85 %
Services communs	1.675	836	- 50 %
Recherche	12	12	--
TOTAL.	32.754	34.160	+ 4,29 %

• L'évolution des crédits par action est, à structures budgétaires constantes, différente. Les moyens alloués aux transmissions, ainsi que les remboursements au budget annexe des PTT (dépenses de téléphone, principalement) et les dépenses de loyers et d'entretien des immeubles, imputées à l'action "services communs" jusqu'à présent, seraient en effet ventilés entre les différentes actions effectivement bénéficiaires. A structures constantes, les crédits de la police nationale n'augmentent donc que de 6,5 %.

Ces transferts multiples, qui procèdent d'une bonne intention, rendent malheureusement cette année peu compréhensible un "bleu" déjà passablement ésotérique lors des exercices précédents.

II - EVOLUTION PAR ACTION

A. L'ACTION "ADMINISTRATION CENTRALE"

• Les crédits de cette action, qui atteignent 10,164 milliards de francs, sont en nette progression (+ 8,4 %), sans que cette évolution résulte d'une volonté délibérée d'accroître les moyens.

Les crédits de l'administration centrale recensent en effet, à concurrence de 92 % de leur montant total, les dépenses afférentes aux pensions des personnels retraités, issus pour l'essentiel de la police nationale.

• Les crédits supplémentaires destinés aux charges de pension se montent à 554 millions de francs (+ 6,2 %). Cette évolution d'ensemble résulte de trois facteurs distincts :

- la répercussion mécanique de l'augmentation des rémunérations publiques (valeur du point d'indice),
- l'augmentation de l'effectif des retraités (qui s'élèvera à environ 60.000 en 1990, auxquels s'ajoutent 27.000 ayants-cause),
- une mesure nouvelle de 84 millions de francs correspondant à la huitième tranche du processus d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales des personnels de police dans l'assiette des droits à pension.

• L'augmentation des crédits de l'action "administration centrale" est, également, imputable pour partie à une mesure d'ordre, consistant en un transfert de 168 millions, en provenance de l'action "services communs".

• Une mesure nouvelle de 27 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, alloués à la rénovation des bâtiments du ministère, l'augmentation des crédits consacrés à l'informatique (qui sont doublés, passant de 13 à 26 millions de francs) et, a contrario, une économie de 3,9 millions de francs (suppression de 48 emplois de grades peu élevés) peuvent, enfin, être relevés.

B. L'ACTION "SECURITE CIVILE"

• Les crédits de la sécurité civile se monteraient, en 1990, à 943 millions de francs (DO + CP), soit une progression égale au taux prévisicnnel de hausse des prix (+ 2,5 %).

Les dépenses ordinaires atteindraient 809 millions de francs, augmentant ainsi de 3,4 %. L'évolution des crédits de

paiement est, pour sa part, négative à hauteur de 3 % (133,5 millions de francs contre 137,5 en 1989) ; celle des autorisations de programme, plus défavorable encore, se traduit par une régression de 7 % (146,4 millions de francs contre 157,4 en 1989).

• S'agissant des dépenses ordinaires, le projet de budget ne recèle que quatre mesures nouvelles significatives.

En premier lieu, la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris est majorée de 11,7 millions de francs, en raison de l'évolution prévisionnelle de ces dépenses, que l'Etat assure à concurrence de 37,5 %. La participation de l'Etat atteindrait ainsi 336 millions de francs. Cette évolution résulte notamment de la création de 374 emplois de sous-officiers et de gradés, gagée par la suppression de 374 emplois de militaires du rang. En revanche, la participation aux dépenses de la Brigade des marins-sapeurs de Marseille (dont le taux est de 20 %) serait, cette année encore, simplement reconduite, pour un montant de 20 millions de francs.

En second lieu, une mesure nouvelle de 2,1 millions de francs bénéficierait aux centres opérationnels de zone.

En troisième lieu, les indemnités des personnels de la base de Marignane seraient revalorisées, pour un coût de 2 millions de francs. L'attribution aux mécaniciens d'une "indemnité de performances techniques" doit, à ce propos, être relevée.

Outre ces trois mesures nouvelles positives, une économie substantielle, opérée sur les crédits de subvention aux collectivités locales au titre des services d'incendie et de secours, peut être relevée. Ces crédits qui, il est vrai, ne représentent qu'une fraction marginale des dépenses engagées par les collectivités locales, passeraient en effet de 58,3 à 45,5 millions de francs.

• L'évolution des dépenses en capital est marquée par une régression tant des autorisations de programme que des crédits de paiement.

Les crédits de maintenance des aéronefs (groupement aérien de Marignane et groupement d'hélicoptères), qui constituent la majeure partie de ces dépenses, diminuent sensiblement (- 10 % pour les autorisations de programme dont le montant serait de 130,5 millions de francs, - 7 % pour les crédits de paiement, qui s'élèveraient à 119,5 millions de francs).

Aucune acquisition d'appareil nouveau ne semble, par ailleurs, programmée pour 1990, contrairement aux informations figurant dans les réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteur.

C. L'ACTION "POLICE NATIONALE"

• Les principales évolutions caractérisant les crédits de cette action seraient les suivantes, sous réserve des difficultés d'interprétation des projets gouvernementaux et de leur traduction budgétaire, dues à de multiples modifications de la nomenclature budgétaire, déjà évoquées :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1989	Projet de budget pour 1990	Projet à structures constantes (1)	Evolution à structures constantes
. Titre III	19.572	21.235	20.677	+ 5,6 %
. Titre V				
AP	609	702	612	+ 0,5 %
CP	480	795	695	+ 44 %
. Titre VI				
AP	88	88	88	--
CP	88	76	76	- 14 %
Total dépenses en capital				
AP	698	790	700	+ 0,3 %
CP	569	871	771	+ 35 %
Total DO + CP (moyens de paiement)	20.141	22.107	21.448	+ 6,5 %

(1) Evaluation pour les dépenses en capital.

Trois tendances se dessinent donc clairement : une augmentation forte des dépenses ordinaires, un accroissement encore plus net des crédits de paiement destinés à solder des autorisations de programme antérieurement ouvertes, une complète stagnation des autorisations de programme à structures budgétaires constantes.

• Les dépenses ordinaires augmenteraient, selon le "bleu" budgétaire, de 1,663 milliard de francs, se décomposant en 520 millions de francs de mesures acquises, 558 millions de francs de mesures d'ordre (transferts en provenance de l'action "services communs" déjà évoqués) et 555 millions de francs de mesures nouvelles.

• Les mesures acquises concernent essentiellement l'extension en année pleine des revalorisations des rémunérations publiques intervenues en 1989.

• Les mesures nouvelles peuvent être regroupées sous trois rubriques distinctes.

* Diverses mesures affectent, en premier lieu, les effectifs de la police nationale ; leur solde aboutit à la création nette de 1.194 emplois, création nette réduite à 269 en faisant abstraction de l'incorporation de 925 appelés supplémentaires. Outre ces 925 postes de policiers auxiliaires, sont prévues :

- 400 créations d'emplois de titulaire au titre de la "brigade de sécurité des chemins de fer", nouveau service de la police de l'air et des frontières (100 appelés serviraient également dans cette brigade), pour un coût total de 58 millions de francs ;
- des transformations d'emplois, aboutissant à la création de 144 emplois de personnels administratifs, gagée par la suppression de 144 emplois de personnels actifs ; ces transformations visent, notamment, à renforcer les effectifs de la police scientifique et technique ;
- la suppression, *a contrario*, de 102 emplois administratifs, en application de la norme de réduction de 1,5 % des effectifs (économie modeste de 10 millions de francs).

Au total, l'effectif budgétaire serait de 123.935 en 1990.

* En second lieu, quatre mesures tendent à l'amélioration de la situation des personnels ; il s'agit :

- de 861 transformations d'emplois substituant des postes d'indice plus élevé à d'autres emplois ; cette opération, répétée depuis plusieurs années, est dénommée "renforcement de l'encadrement" (coût : 54 millions de francs) ;
- de l'octroi aux policiers recevant la formation d'agents de police judiciaire (en principe, tous les gardiens et gradés) d'une "prime forfaitaire de qualification", d'un montant total de 80 millions de francs ;
- de l'application des normes prévisionnelles d'augmentation des rémunérations de la fonction publique (84 millions de francs) ;
- de la majoration des crédits de formation (principalement constitués de frais de déplacement) à hauteur de 19 millions de francs.

* Enfin, les crédits de fonctionnement courant sont nettement revalorisés. L'informatique bénéficierait de 29 millions de francs supplémentaires, les crédits de frais de déplacement s'accroîtraient de 50 millions (+ 10 %), notamment au profit des compagnies républicaines de sécurité et les moyens alloués à la sécurité routière seraient renforcés.

• Les dépenses en capital stagneraient en autorisations de programme, abstraction faite du transfert des crédits destinés aux transmissions auparavant imputés à l'action "services communs", qui se montent à 105 millions de francs.

Pour sa dernière année d'application, le plan de modernisation de la police nationale (qui prévoit, pour les exercices 1988, 1989 et 1990 une simple reconduction des crédits) est respecté, les priorités retenues s'inscrivant dans la même perspective que les années précédentes (rénovation des bâtiments, achat de véhicules, contribution au logement des policiers).

Les crédits de paiement, destinés à solder mécaniquement les autorisations de programme antérieures, augmentent en revanche nettement (+ 35 % à structures constantes).

D. LES ACTIONS "ELECTIONS", "SERVICES COMMUNS" ET "RECHERCHE"

• L'absence d'élections prévisibles, autres que partielles, en 1990, conduit à une diminution de 533 millions de francs des crédits de cette action, dont le montant serait ainsi de 95 millions.

• L'action "services communs", qui incluait les crédits de transmission, de loyers, de travaux d'entretien et de téléphone, serait, en 1990, vidée d'une partie de sa substance. Y subsisteraient néanmoins divers crédits alloués à ces missions et les dépenses liées aux services sociaux du ministère et à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat.

• L'action "recherche", faiblement dotée (12 millions de francs) n'appelle que peu de commentaires. On peut s'interroger, néanmoins, sur l'opportunité de crédits affectés à des études que les personnels du ministère pourraient conduire eux-mêmes (Ex. : crédit prévisionnel de 250.000 francs pour une recherche sur la consolidation des comptes des collectivités locales).

CHAPITRE II

LA POLICE NATIONALE

La police nationale disposera en 1990, selon le projet de budget, d'une dotation se montant à 22,107 milliards de francs, inscrits à l'action 05 "Police nationale" du "bleu" de l'intérieur. Ce chiffre représente la quasi totalité des crédits alloués à la police, en raison des divers transferts mis en oeuvre par le projet de budget (cf. ci-dessus, chapitre premier).

Sur ce total de 22,1 milliards de francs, les dépenses totales de personnel représentent 18,1 milliards de francs, soit 82 % des crédits.

Le budget de la police nationale est donc relativement rigide ; il s'agit d'un budget pour lequel les mesures afférentes aux personnels (qu'elles résultent de l'évolution des effectifs, de la politique salariale dans l'ensemble de la fonction publique ou de dispositions salariales propres à la police) constituent les principales mesures nouvelles.

Hors dépenses de personnel *stricto sensu*, les crédits se décomposent en indemnités pour frais de déplacement, crédits d'entretien des véhicules, crédits de matériel et fonctionnement courant, crédits destinés à l'informatique, crédits d'équipement immobilier et de matériel lourd et contribution au logement des policiers, représentant un total de 4 milliards de francs.

En raison de leur moindre volume, c'est sur les crédits de cette seconde catégorie que portent principalement les marges de manoeuvre budgétaires.

L'utilisation de ces marges de manoeuvre s'est, pour l'essentiel, effectuée dans le cadre du plan de modernisation de la police nationale, approuvé par la loi du 7 août 1985. Ce plan implique, en effet, l'inscription à chaque budget d'un volume minimal de crédits

pour les crédits de fonctionnement (y compris les crédits de frais de déplacement, dénommés "potentiel de mission" dans le plan) et les dépenses en capital.

Pour les exercices 1988, 1989 et 1990, le plan de modernisation prévoit, toutefois, une simple reconduction des crédits. Aussi constitue-t-il tout au plus une référence, presque constamment dépassée.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 1990 s'inscrit dans la ligne de ceux qui l'ont précédé, en dépit d'une expansion relativement forte des crédits. L'analyse des moyens de la police (I) révèle ainsi une augmentation limitée des effectifs, la poursuite de l'effort en faveur de la formation et de l'amélioration des carrières, ainsi que le maintien du volume des crédits alloués à l'équipement immobilier.

L'organisation de la police nationale (II) devrait, toutefois, connaître de profonds bouleversements, tant en raison des mutations du contexte international, et surtout européen, que des projets de réforme actuellement en gestation. Ces projets auront, nécessairement, des conséquences budgétaires, même si l'appréhension de ces dernières est encore malaisée.

I - LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE

A. LES PERSONNELS

Les dépenses de personnels (1) évolueraient comme suit en 1990 :

(en milliards de francs et hors charges de pension)

	Budget voté de 1989	Projet pour 1990	Evolution
. Rémunérations :			
- principales	13,066	13,723	+ 5,02 %
- indemnités et primes	3,069	3,294	+ 7,33 %
. Prestations et cotisations sociales	1,098	1,091	- 0,4 %
Total	17,233	18,108	+ 5,07 %

Ces évolutions résultent de l'augmentation des effectifs, mais aussi de la structure de ceux-ci et de la politique suivie par le ministère en matière de rémunérations accessoires.

1. L'évolution des effectifs

• Le nombre des créations nettes d'emplois s'élève à 1.194 dans le projet de budget pour 1990.

Les créations brutes portent sur 1.325 emplois, les suppressions affectant 131 postes.

(1) Pour lesquelles votre rapporteur a malheureusement reçu des chiffres ne correspondant pas au "bleu" budgétaire dans les réponses au questionnaire. Le "bleu" constitue ici la base de référence.

Les créations d'emplois se répartissent en 925 emplois de policiers auxiliaires, 331 emplois de gardiens, 48 emplois de brigadiers et 21 emplois de brigadiers chefs.

Les suppressions affectent principalement les personnels administratifs et techniques (102 suppressions), en application de la norme générale de réduction de 1,5 % des effectifs.

• Les créations d'emplois sont, hormis 825 des 925 postes de policiers auxiliaires, uniquement destinées à la nouvelle brigade de sécurité des chemins de fer créée au sein du service de la police de l'air et des frontières.

• Outre des créations nettes, le projet de budget comporte, comme les années précédentes, d'importantes transformations d'emplois.

En premier lieu, 144 emplois administratifs et techniques sont créés ; il s'agit, d'une part, de renforcer la police scientifique et technique (72 créations de postes, dont 3 d'ingénieur, gagées par 72 suppressions d'emplois d'enquêteur de 2e classe) et de 72 créations d'emplois divers (dont 5 psychologues et 8 professeurs contractuels), gagées par 72 suppressions d'emplois de gradés et de gardiens.

En second lieu, le "renforcement de l'encadrement", c'est-à-dire l'amélioration des possibilités de promotion, donne lieu, au titre de 1990, à 861 transformations d'emplois.

Ces transformations impliquent :

- 50 créations d'emplois de commissaires (20 commissaires divisionnaires, 10 commissaires principaux et 20 commissaires) ;
- aucune création nette au titre du corps des inspecteurs, pour lequel 250 postes d'inspecteurs sont transformés en 50 postes d'inspecteurs divisionnaires et 200 postes d'inspecteurs principaux ;
- 50 créations nettes pour le corps des commandants et officiers de paix (10 emplois de commandants, 8 d'officiers de paix principaux et 32 d'officiers de paix) ;
- 100 suppressions d'emplois d'enquêteurs (qui, *mutatis mutandis*, gagent donc les créations d'emplois de commissaires et d'officiers) ;

500 créations d'emplois de brigadiers et de brigadiers-chefs, gagées par 500 suppressions d'emplois de gardiens.

• Les effectifs budgétaires de la police nationale se répartiraient donc comme suit, en 1989 et 1990 :

	1989	1990	Évolution
Hauts fonctionnaires	73	73	
Commissaires (catégorie A)	2.084	2.134	+ 50
Commandants, officiers et inspecteurs (catégorie B)	17.830	17.872	+ 42
Enquêteurs, gradés et gardiens (catégorie C)	92.500	93.560	+ 1.060
Total personnels actifs	112.487	113.619	+ 1.152
Total hors policiers auxiliaires	109.487	109.694	+ 205
Personnels administratifs	10.254	10.296	+ 42
Total général	122.741	123.935	+ 1.194

• La traduction budgétaire de ces différentes mesures serait la suivante :

- création de 500 emplois (dont 100 de policier auxiliaire) pour la brigade de sécurité des chemins de fer : mesure nouvelle positive de 58 millions de francs,
- création de 825 autres emplois de policier auxiliaire : mesure nouvelle positive de 34 millions de francs,
- transformations d'emplois destinés à renforcer l'encadrement : mesure nouvelle positive de 29 millions de francs.

L'incidence des autres transformations d'emplois est budgétairement très faible.

• Les évolutions décrites ci-dessus n'impliquent donc aucun bouleversement et leur coût budgétaire est modeste. Elles s'inscrivent dans le cadre de la politique conduite depuis 1986, marquée principalement par le renforcement de l'encadrement (qui

s'apparente à un "repyramidage") et l'incorporation d'appelés du contingent (dont le nombre atteindra 3.925 en 1990).

Il convient toutefois d'observer que, sur longue période, les effectifs de la police nationale ont sensiblement augmenté. Leur nombre total s'élevait en effet à 107.877 en 1978 (effectif budgétaire) ; il sera de 123.935 en 1990, soit une progression de 14,8 %, en douze ans, ramenée à 11,3 % hors appelés du contingent.

Cette augmentation a été réalisée en plusieurs étapes : 1980 (création de 2.100 postes), 1982 (création de 8.380 postes, destinés notamment à compenser les réductions intervenues dans les temps de travail) et 1986 (collectif) - 1987 (création de 2.442 postes).

Depuis lors, les augmentations d'effectifs résultent presque exclusivement de l'incorporation d'appelés du contingent supplémentaires.

- Les appelés du contingent ont, depuis la loi du 7 août 1985, la possibilité d'effectuer leur service national dans la police.

Ces appelés ont le grade de policier auxiliaire ou de brigadier auxiliaire ; ils ne peuvent, en principe, participer aux tâches de maintien de l'ordre (ou, *a fortiori*, de police judiciaire) ; leur nombre, enfin, ne peut excéder 10 % des effectifs de la police nationale (soit un plafond d'environ 12.000).

Cette possibilité comporte divers avantages.

En premier lieu, le coût d'un appelé est très faible ; le coût total annuel est estimé à 62.500 francs, dont 10.500 francs de rémunérations et de charges sociales seulement (les postes principaux étant constitués par les frais de déplacement -14.925 francs-, l'alimentation -11.691 francs- et l'habillement -7.392 francs). Le coût d'un appelé en charges salariales et sociales est, ainsi, égal à 8 % environ de celui d'un fonctionnaire en tenue débutant (129.940 francs).

Le coût des appelés n'est d'ailleurs pas intégralement supporté par l'Etat. Les appelés sont, en effet, déployés dans 144 villes avec lesquelles des conventions sont passées ; ces conventions prévoient, notamment, la mise à disposition gratuite de locaux d'hébergement.

En second lieu, l'incorporation d'appelés permet de décharger les personnels en tenue de diverses tâches (surveillance des sorties d'école, ilôtage...) au profit de missions de sécurité *stricto sensu*. Les affectations s'effectuent d'ailleurs majoritairement au profit des polices urbaines (1.248 en juin 1989) et de la préfecture de police de Paris (1.155 en juin 1989).

Toutefois, la doctrine d'emploi des appelés n'est pas encore clairement établie. Selon les représentants des syndicats de policiers auditionnés par votre rapporteur spécial, leur encadrement est insuffisant et leurs tâches s'apparentent parfois à des actions de maintien de l'ordre, contrairement à la loi.

Par ailleurs, les appelés ne sont, aujourd'hui, affectés que dans les villes de plus de 30.000 habitants. Le principe adopté est en effet l'incorporation d'au moins dix appelés dans un même commissariat ; en raison des critères d'encadrement retenus, ce chiffre de dix implique de limiter les affectations aux villes de plus de 30.000 habitants, seules à disposer d'un effectif de policiers professionnels suffisant. Il serait donc opportun d'abaisser ce minimum de dix incorporations par commissariat.

- L'évolution des effectifs, principalement imputable aux incorporations d'appelés, ne constitue ainsi qu'un facteur résiduel de l'augmentation des crédits de rémunération. Celle-ci est, en effet, avant tout imputable à l'amélioration de la situation des personnels.

2. La rémunération des personnels

- En raison de l'importance de la masse salariale de la police nationale, toute augmentation des rémunérations induit, mécaniquement, une forte progression du montant global des crédits.

Cette masse salariale se décomposera, en 1990, en 13,723 milliards de francs de rémunérations principales et 3,294 milliards de francs de rémunérations accessoires, soit, par rapport au budget voté de 1989, 657 millions de francs d'augmentation pour les premières et 225 millions de francs pour les secondes.

- S'agissant des rémunérations principales, l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1989 implique, à elle seule, une majoration des crédits de 522 millions de francs, la provision inscrite au titre des revalorisations prévues pour 1990 se montant à 84 millions de francs.

Pour le solde, l'accroissement des crédits résulte de diverses mesures catégorielles (attribution d'un échelon exceptionnel à 700 sous-brigadiers et à 100 inspecteurs principaux, notamment).

- Les rémunérations accessoires évolueraient à un rythme supérieur à celui des rémunérations principales (+ 7,33 % contre + 5,02 %). Cette absence de concordance résulte, principalement, de la

création d'une "prime forfaitaire de qualification aux agents suivant un stage de formation à l'exercice des fonctions d'agents de police judiciaire", dont le coût serait de 80 millions de francs en 1990.

La création de cette prime constitue l'un des éléments de la réponse apportée par le ministère aux revendications salariales formulées dernièrement. La prime devrait bénéficier à l'ensemble des fonctionnaires du corps des gradés et gardiens, appelés à recevoir progressivement une formation d'agents de police judiciaire. Elle n'améliore pas, en revanche, la situation des enquêteurs, qui ont déjà la qualification d'agent de police judiciaire ni celle des autres corps de la police nationale.

Les autres rémunérations accessoires des personnels sont récapitulées dans le tableau ci-après :

	Coût budgétaire (en milliards de F)	Nombre d'ayants-droit	Montant moyen
Indemnités de sujétions spéciales	2,308	Environ 112.500 (tous fonctionnaires actifs)	Entre 10 % du traitement (directeurs) et 21 % du traitement (fonctionnaires servant dans les villes de plus de 50.000 h)
Indemnités de sujétions exceptionnelles	0,281	Environ 35.000 fonctionnaires actifs (servant à Paris et dans la Petite Couronne)	7.935 F par an (en moyenne)
Indemnités pour travail de nuit	0,172	1/18e de l'effectif en civil, 1/8e de l'effectif en tenue	Taux horaire : 0,89 F
Indemnités pour travail des dimanches et jours fériés	0,044	1/7e des personnels actifs environ	Taux horaire : 4,40 F

• Au total, les rémunérations totales mensuelles moyennes sont, pour les personnels actifs de la police nationale, les suivantes :

- commissaire divisionnaire : 22.448 francs,
- commissaire principal : 16.554 francs,
- inspecteur divisionnaire (3e échelon) : 15.177 francs,
- inspecteur principal : 11.362 francs,
- officier de paix principal : 13.028 francs,
- brigadier (2e échelon) : 11.517 francs,
- gardien élève : 7.238 francs.

Les rémunérations varient donc, semble-t-il, de un à trois de la base au sommet de la hiérarchie, ce qui ne paraît pas excessif.

3. La formation des personnels

Le projet de budget pour 1990 contient une mesure nouvelle significative en faveur de la formation des personnels de police. Le montant des crédits supplémentaires s'élève en effet à 19 millions de francs, soit une augmentation de 30 %.

Cette augmentation intervient, par ailleurs, dans le cadre d'une refonte du dispositif de formation, concrétisée par le "contrat pluriannuel de formation" de 1989.

• Les moyens budgétaires de la formation des personnels sont imputés sur trois articles distincts : l'article 31-42-50 (indemnités d'enseignement et de jury), l'article 34-90-59 (indemnités de stage d'encadrement et frais de déplacement) et l'article 34-96-82 (hébergement, restauration et rémunération des enseignants extérieurs).

Ces moyens ont, depuis 1988, évolué comme suit :

(en millions de francs)

	1988	1989	1990 (1)
Indemnités d'enseignement et de jury	4,1	4,4	7,5
Indemnités d'encadrement et frais de déplacement	34,5	44,2	41,2
Hébergement et enseignements extérieurs	7,5	14,6	33,6
Total	46,1	63,2	82,3

(1) projet de budget

• Le montant des crédits en cause demeure, en dépit d'une augmentation très substantielle (quasi doublement en trois ans), relativement faible ; la formation des policiers est, principalement, assurée par d'autres policiers ; les crédits financent donc avant tout les frais de déplacement des formateurs et des stagiaires.

L'élément principal de la politique de formation réside ainsi dans la conception de celle-ci. A cet égard, le "contrat pluriannuel de formation" devrait se traduire par d'importantes modifications.

S'agissant de la formation initiale, la mesure la plus marquante est constituée par l'allongement de la scolarité des gardiens qui passera de huit à dix mois en 1990.

Des innovations pédagogiques peuvent également être relevées, dont la substance n'est d'ailleurs que malaisément cernable, en raison de la terminologie ésotérique utilisée pour les décrire ; ainsi, un "référentiel de métier, supposant une analyse de poste, l'élaboration d'une nomenclature des activités et la définition des compétences nécessaires pour chaque activité" serait élaboré pour tous les corps, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial.

En outre, la "pédagogie par objectifs, déjà appliquée pour les gardiens et les enquêteurs serait étendue aux corps des inspecteurs et des commissaires, pour lesquels la pédagogie par matière est encore appliquée".

S'agissant de la formation continue, l'accent serait mis sur la formation sur le lieu de travail, chaque fonctionnaire disposant d'un "crédit formation" de 40 heures par an.

• Animée par d'évidentes bonnes intentions, parfois exprimées dans une langue qui rappelle celle des thérapies de groupe, ("donner au policier les moyens de contribuer à la régulation sociale et d'utiliser toutes les ressources du partenariat"), cette réforme de la formation professionnelle prélude également peut-être à la réforme des corps de police envisagée par le ministère (1).

(1) Cf. ci-dessus II - B.

B. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ET D'EQUIPEMENT

Le plan de modernisation de la police nationale, construit sur le modèle des lois de programmation, traitait à la fois des crédits de matériel, de fonctionnement courant (frais de déplacement) et d'équipement.

Liste des principales actions concernées par le plan

Crédits de fonctionnement

- dotations de fonctionnement courant (articles 34.96.55, 34.96.89, chapitre 34.92)
- équipement individuel des policiers (article 34.96.53)
- véhicules légers (chapitre 34.92)
- "potentiel de mission" - frais de déplacement (chapitre 34.90)
- entretien du parc immobilier (article 34.96.89)
- informatique et bureautique (article 34.82.40)
- fonctionnement du réseau de transmissions (chapitre 39.82)
- fonctionnement de la police scientifique et technique

Crédits d'équipement

- constructions neuves (article 57.40.11)
- véhicules lourds (article 57.40.12)
- équipement du réseau de transmissions (chapitre 57.60)
- logement des policiers à Paris (article 57.40.13 et chapitre 65.51)

Le plan de modernisation (constitué d'un rapport annexé à la loi du 7 août 1985) impliquait une très forte majoration des

dotations en 1986 : les crédits de fonctionnement concernés devaient, en effet, augmenter de 454 millions de francs (passant ainsi de 1,656 milliard de francs en 1985 à 2,110 milliards de francs), les crédits d'équipement enregistrant, pour leur part, une progression de 135 % (750 millions de francs contre 318 en 1985).

Pour les exercices ultérieurs, le plan prévoyait une faible augmentation des crédits de fonctionnement (en 1987) et une légère majoration des crédits d'équipement (en 1988).

Depuis 1988, les dotations doivent simplement être reconduites, à hauteur de :

- 800 millions de francs d'autorisations de programme par an pour les crédits d'équipement,
- 2,3 milliards de francs par an pour les crédits de fonctionnement.

De ce fait, le plan a été presque chaque année respecté et parfois dépassé ; ses prescriptions devraient être respectées en 1990.

Ce plan s'est traduit par des efforts substantiels en matière d'équipement immobilier (total de mesures nouvelles de 1,4 milliard de francs entre 1986 et 1990), d'achat de véhicules lourds et légers (total de mesures nouvelles de un milliard de francs sur la même période), de contribution au logement des policiers (total de mesures nouvelles de 515 millions de francs).

Il a été dépassé en matière d'informatique, de police scientifique et technique et de "potentiel de mission" (frais de déplacement), domaines pour lesquels un effort tout particulier est d'ailleurs consenti par le projet de budget.

Les besoins ne sont, toutefois, pas complètement satisfaits, notamment en matière d'immobilier.

Aussi, conviendrait-il qu'un nouveau plan soit soumis au Parlement ou, à tout le moins, que des engagements fermes soit pris quant aux orientations futures.

Au titre du projet de budget pour 1990, les principaux chapitres de fonctionnement et d'équipement de la police nationale évolueraient comme suit :

(en millions de francs)

Chapitre	Action conduite	1989 (budget voté)	1990 (projet de budget)	Evolution
. 34.82	. informatique et bureautique	231	284	+ 23 %
. 34.90	. frais de déplacement	667	722	+ 8,2 %
. 34.92	. parc automobile	568	471	- 17,1 %
. 34.96	. matériel et fonctionnement courant	1.222	1 382 (1)	+ 13 % - 2,2 %
. 57.40	. équipement	609 (AP) 479 (CP)	596 (AP) 677 (CP)	+ 41 % -
. 57.60	. transmissions	(2)	105 (AP) 177 (CP)	- -

(1) à structures constantes

(2) crédits imputés sur une autre action

1. Les dépenses de fonctionnement

• Les moyens consacrés aux matériels et au fonctionnement courant se décomposeraient comme suit, pour les principaux postes, au titre du projet de budget pour 1990 :

- équipement des policiers et fonctionnement courant : 362 millions de francs,

- affaires immobilières (loyers et travaux d'entretien) : 288 millions de francs,

- fonctionnement déconcentré des services de police : 263 millions de francs,

- achat de véhicules légers, carburants, entretien du parc automobile : 566 millions de francs,

- remboursement au budget annexe des PTT : 234 millions de francs,

- alimentation : 124 millions de francs.

Ces crédits sont, pour certains, reconduits par rapport au budget 1989 (la nouvelle nomenclature budgétaire rendant, toutefois, les évolutions difficiles à percevoir).

Les mesures nouvelles, qui se montent à 128 millions de francs, permettront notamment le renforcement des moyens en matériel de la sécurité routière (mesure nouvelle de 32 millions de francs), "l'amélioration de l'accueil du public dans les commissariats" (mesure nouvelle de 10 millions de francs, relativement modeste au regard de l'ampleur de la tâche), une légère augmentation des crédits de loyers - un quart de l'immobilier de la police nationale est pris à bail - (mesure nouvelle de 10 millions de francs) et une majoration des crédits destinés aux communications téléphoniques (mesure nouvelle de 10 millions de francs), structurellement insuffisants.

S'agissant de l'équipement individuel des policiers, les dotations prévues pour 1990 devraient, par ailleurs, permettre à tout policier présent sur la voie publique d'être équipé d'un revolver.

• Les crédits de frais de déplacement, qui figurent au chapitre 34.90, atteindraient pour leur part 722 millions de francs, soit une augmentation de 8,2 % par rapport à 1989.

La ventilation de ces crédits s'opérerait comme suit :

- déplacements des personnels actifs et administratifs : 385 millions de francs,

- frais liés aux enquêtes et aux surveillances : 76 millions de francs,

- déplacements des compagnies républicaines de sécurité : 167 millions de francs,

- frais de déplacement des appelés effectuant leur service national : 44 millions de francs,

- autres : 9 millions de francs.

Votre rapporteur spécial se félicite, en premier lieu, que les crédits alloués aux déplacements des CRS aient été, cette année, isolés dans un article budgétaire distinct. Ces crédits, en effet, doivent fréquemment être majorés en cours d'exercice, du fait d'opérations de maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie, en Corse ou à Paris. Le fait qu'ils soient désormais isolés permettra de mieux contrôler ces évolutions ; les crédits de déplacement des CRS bénéficient d'ailleurs d'une forte augmentation au titre du projet de budget.

Il souhaite, en second lieu, demander au Gouvernement des éclaircissements sur la nature et le degré de rigueur du contrôle exercé sur le bon emploi de ces crédits qui, pour être indispensables (notamment dans le cadre des opérations de police judiciaire) n'en sont pas moins susceptibles d'être détournés de leur objet.

• Les crédits destinés à l'informatique et aux transmissions, enfin, qui sont imputés au chapitre 34.82 (articles 51, 52 et 53) se montent, au total, à 284 millions de francs, dont 233 millions pour l'informatique, 25 millions pour les transmissions et 26 millions pour les autocommutateurs.

Des efforts importants ont, depuis 1987, été effectués en faveur de l'informatisation de la police nationale.

Ces efforts ont porté sur :

- la réalisation d'un nouveau système de traitement de l'informatique criminelle,
- la mise en place d'un système automatisé de traitement des empreintes digitales,
- l'équipement des services de police en micro-ordinateurs,
- l'informatisation des greffes des ministères publics,
- l'équipement des véhicules de terminaux embarqués (expérience en cours à Rouen et en Seine-Saint-Denis).

Ces actions devraient être poursuivies en 1990.

2. Les dépenses en capital

Le montant total des dépenses en capital de la police nationale serait, en 1990, de 790 millions de francs en autorisations de programme et de 871 millions de francs en crédits de paiement.

Si les autorisations de programme stagnent, les crédits de paiement sont en très forte expansion, en raison de l'importance des opérations engagées lors des exercices précédents, qui doivent désormais donner lieu à paiement.

Les dépenses en capital de la police nationale se décomposent en quatre postes principaux : l'équipement immobilier, l'achat de matériels lourds, les transmissions et l'aide au logement des policiers.

- L'équipement immobilier bénéficiera d'autorisations de programme en réduction (488 millions de francs, contre 502 en 1989) ; les crédits de paiement, en revanche, atteignent 568 millions de francs contre 378 millions en 1989.

Ce décalage entre le rythme d'évolution des autorisations de programme et celui des crédits de paiement s'explique par l'importance des opérations déjà engagées lors des exercices antérieurs. Il serait toutefois fâcheux qu'il se perpétue.

Les besoins sont, en effet, encore considérables ; comme le relevait M. Joseph Raybaud dans son rapport de l'an passé sur le budget de l'intérieur :

"En matière d'immobilier, les capacités demeurent insuffisantes pour 42 % des hôtels de police (au nombre de 179) et 50 % des commissariats de circonscription (au nombre de 298) ; l'état des locaux reste encore mauvais pour 7 % des hôtels de police et 16 % des commissariats de circonscription."

Un effort important a, il est vrai, déjà été effectué, traduit par la livraison, en 1988, de 76.700 mètres carrés nouveaux, chiffre porté à 90.000 mètres carrés en 1989 selon les prévisions (le parc immobilier total de la police nationale représentant, au 31 décembre 1988, 2.150.000 mètres carrés).

- S'agissant des matériels lourds, le projet de budget prévoit la reconduction des crédits de 1989 (78 millions de francs) ; il en va de même pour les crédits affectés aux transmissions (105 millions de francs).

- Les crédits destinés au logement des policiers sont également reconduits par rapport à 1989, en autorisations de programme tout au moins.

Trois modes d'intervention coexistent en ce domaine :

- l'achat (ou la construction) d'immeubles, financé sur les crédits du chapitre 47.70, article 13 (doté de 4,5 millions de francs),

- le financement d'opérations de réhabilitation ou de construction, par voie de subvention aux offices d'HLM ; la subvention est comprise entre 130.000 et 200.000 francs par logement ; les crédits sont imputés sur le chapitre 65.51 (doté, au titre de 1990, de 88,6 millions de francs),

- la mise à disposition gratuite, directement ou par l'entremise des collectivités locales.

L'objectif fixé par le plan de modernisation (soit le financement de 500 logements par an en moyenne de 1986 à 1990) devrait être atteint ou proche de l'être l'an prochain.

*

* * *

Sans être encore totalement satisfaisants, les moyens mis au service de la police nationale sont donc en voie d'amélioration, conformément à la tendance amorcée avec la loi de finances pour 1986.

Ces moyens devraient, à l'avenir, bénéficier à une police nationale appelée à connaître d'importantes mutations.

II. L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE

A. LES DIFFERENTS SERVICES

L'organigramme de la direction générale de la police nationale est relativement complexe ; cette direction générale comprend, en effet, outre un service d'inspection, deux directions administratives (logistique, d'une part, personnel et formation, d'autre part) et huit services ou directions "actifs" (compagnies républicaines de sécurité, police judiciaire, polices urbaines, police de l'air et des frontières, renseignements généraux, surveillance du territoire, coopération technique internationale, voyages officiels).

Votre rapporteur spécial présentera cette année une étude spécifique de la situation de la police de l'air et des frontières, dont l'évolution apparaît désormais étroitement liée au contexte européen, avant d'envisager plus brièvement les moyens de la police judiciaire et des polices urbaines.

I. La PAF et l'ouverture européenne

• Aux termes de l'acte unique européen, la libre circulation des personnes dans la Communauté européenne devrait être réalisée au 1er janvier 1993. Selon les accords de Schengen, en date du 14 juin 1985, la libre circulation devrait être effective, entre les cinq pays signataires de ces accords (France, Allemagne fédérale, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg), dès le 1er janvier 1990.

La mise en oeuvre des accords de Schengen constituent donc l'occasion d'expérimenter les voies et moyens -et les difficultés- de la libre circulation.

Celle-ci implique, en effet, la suppression des contrôles de police à l'occasion du franchissement des frontières internes aux pays concernés.

Dès lors, une politique commune doit être définie en matière de délivrance des visas, de contrôle des personnes aux frontières externes et de réponse aux demandes d'asile politique. De

plus, les modalités de coopération entre les polices des différents Etats doivent être révisées, puisque les délinquants pourront dorénavant opérer dans un espace unique. La limitation au territoire national du champ de compétence de chaque police nationale, enfin, pourrait être atténuée, par la création d'un droit de filature et d'un droit de poursuite au-delà de ce territoire.

La libre circulation des personnes suscite donc de délicats problèmes juridiques, qui relèvent de l'éminente compétence de notre Commission des Lois et de son rapporteur, M. Paul Masson.

- Les accords de Schengen auront, également, des conséquences budgétaires. La première d'entre elles sera le financement du "système d'information de Schengen", le SIS ; ce fichier informatisé permettrait des échanges immédiats de renseignements sur, par exemple, les délinquants recherchés ou les étrangers en situation irrégulière.

Une mesure nouvelle de 2 millions de francs, destinée à des études, avait été dégagée en 1989 ; le projet de budget pour 1990 ne poursuit pas cet effort, les négociations afférentes au financement du SIS et à l'implantation de son siège n'étant pas achevées.

- Les accords de Schengen auront, enfin des conséquences sur la situation de la police de l'air et des frontières.

Certes, la principale mesure dont celle-ci bénéficiera dans le projet de budget n'est pas liée à ces accords ; il s'agit, en effet, de 500 créations de postes liées à l'instauration de la "Brigade de sécurité des chemins de fer" (la police ferroviaire dépend en effet de la PAF), qui contribuera à assurer la sécurité des usagers en région parisienne.

Au-delà, toutefois, la libre circulation entraînera nécessairement le redéploiement des moyens de la PAF, qui comprend aujourd'hui 5.370 fonctionnaires, dont 200 appelés environ.

Les effectifs affectés aux frontières terrestres devront en effet être redéployés dans les brigades frontalières mobiles et dans les aéroports.

Dès 1990, 340 fonctionnaires supplémentaires seront affectés dans les zones aéroportuaires (dont une majorité de policiers auxiliaires) : Dans la perspective de la libre circulation, des unités opérationnelles mixtes, regroupant des fonctionnaires de la PAF et des Etats communautaires limitrophes devraient également être créées.

Votre Commission des Finances a émis le souhait que l'entrée en vigueur des accords de Schengen (qui, prévue pour le début 1990, sera certainement différée), puis de la libre circulation européenne, ne soit pas un prétexte à la diminution des moyens de la PAF.

2. Les moyens de la police judiciaire et des polices urbaines

- **La direction de la police judiciaire connaît aujourd'hui d'importantes mutations, dues à la nécessité de lutter contre le trafic de drogue.**

Cette direction comprend actuellement 6 offices centraux et 20 services régionaux (les SRPJ). Les effectifs sont de 4.036 agents en 1989, dont 223 commissaires et 2.148 inspecteurs.

Afin de lutter plus efficacement contre le trafic de drogue, les effectifs affectés à l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (l'OCRITIS) ont été doublés. Un septième office, l'office central de répression de la grande délinquance financière est, par ailleurs, en cours de création, afin de démanteler les réseaux de "blanchiment".

Ces mesures doivent être approuvées. On peut seulement regretter que les effectifs nécessaires aient été prélevés sur ceux de l'office central de répression du banditisme, qui seraient aujourd'hui insuffisants.

- **La direction centrale des polices urbaines, qui comprend 65.298 fonctionnaires en 1989 et est dotée de 478 hôtels de police ou commissariats de circonscription, est la principale bénéficiaire des crédits affectés à la modernisation de la police. Elle est, également, fortement concernée tant par les incorporations d'appelés (cf. ci-dessous I-A) que par une éventuelle réforme en profondeur de la police (cf. ci-dessous B).**

Les effectifs des polices urbaines devraient rester stables en 1990, un redéploiement de personnels permettant, au niveau central, la création d'une sous-direction de la prévention ; l'action en faveur de la prévention constitue l'une des priorités du ministère, traduite, notamment, par le développement de l'ilôtage.

L'évolution des moyens des autres services n'appelle pas de commentaire particulier.

B. LES REFORMES EN COURS OU EN GESTATION

Dans un entretien publié par le journal "Le Monde", M. Michel Rocard, Premier ministre, a, il y a quelques semaines, exprimé le voeu que la police nationale soit "le laboratoire de la modernisation du service public".

La police, en l'absence même de toute volonté de réforme, aurait été appelée à connaître des évolutions importantes, tant en raison du contexte européen que de l'évolution des formes de la criminalité. Les premières réponses à ces facteurs exogènes de modification des structures et des moyens de la police nationale ont déjà été évoqués ci-dessus.

Une forte volonté de changement se conjugue aujourd'hui à ces facteurs exogènes. Cette volonté est en voie de concrétisation dans diverses réformes de nature technique (mais importantes) actuellement soumises à expérimentation. D'autres modifications, beaucoup plus fondamentales, sont encore en gestation ; des propositions ont, notamment, été soumises aux pouvoirs publics par un syndicat de policiers. Le Gouvernement n'a pas encore fait précisément connaître ses intentions à leur endroit. Votre rapporteur spécial les évoquera néanmoins, en ayant pour souci d'inviter celui-ci à la prudence : l'une des caractéristiques d'un laboratoire, c'est en effet que les expériences qui y sont tentées peuvent échouer.

1. Les réformes de nature technique

Trois réformes sont actuellement, soit en cours d'expérimentation, soit en l'état de projet avancé. Il s'agit :

- de la "territorialisation" de la police,
- de la déconcentration de la gestion des crédits,
- de la création de structures fonctionnelles.

• La "territorialisation" de la police serait, en réalité, une départementalisation.

L'objectif de la réforme est à la fois de promouvoir la déconcentration et de développer la coordination de l'action des différents services de police sur le terrain.

Cet objectif serait réalisé par l'attribution à une autorité unique (le directeur départemental de la police), placée auprès du préfet, de l'autorité hiérarchique sur les différents services de police.

Ceux-ci sont aujourd'hui organisés de manière verticale, la synthèse des missions et des moyens étant réalisée par la direction générale de la police nationale.

Cette synthèse serait opérée, en cas de mise en oeuvre de la réforme, par le directeur départemental de la police.

Trois services seraient placés sous les ordres de ce dernier :

- les polices urbaines,
- la police de l'air et des frontières,
- les renseignements généraux.

Les compagnies républicaines de sécurité, la police judiciaire et la direction de la sécurité du territoire ne seraient, en revanche, pas concernées par la réforme.

L'exclusion de la DST répond à des motifs évidents ; celle des CRS est, pour sa part, justifiée par la mobilité des fonctionnaires de ce service, qui sont déplacés en fonction des besoins en matière de maintien de l'ordre et mis à disposition des préfets, le cas échéant.

S'agissant de la police judiciaire, on peut craindre, en revanche, qu'une absence d'intégration de ce service dans le champ d'application de la territorialisation n'atténue la portée de la réforme ; les polices urbaines ont, en effet, en matière de constatation et d'élucidation des infractions, tout au moins des infractions mineures, une compétence voisine (quoique non concurrente) de celles de la police judiciaire.

Certes, la police judiciaire a une organisation très spécifique ; ses vingt services régionaux ont en effet une compétence territoriale le plus souvent calquée sur le ressort des cours d'appel.

Il convient néanmoins qu'une réflexion soit conduite sur les voies et moyens d'une intégration de ce service dans le processus de coordination envisagé par le Gouvernement.

- La gestion déconcentrée des crédits est en cours d'expérimentation dans un ressort départemental (le Val de Marne), une région (Midi-Pyrénées) et un service (les compagnies républicaines de sécurité).

Cette expérience est inspirée par l'exemple des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP).

La création des SGAP a résulté d'une première tentative pour déconcentrer et rationaliser la gestion des moyens ; les SGAP, au nombre de onze, ont vocation à assurer une fonction logistique et administrative (entretien des véhicules, gestion des affaires immobilières, etc...) auprès des services de police.

Toutefois, ce dispositif rencontre aujourd'hui des limites ; en matière d'entretien des véhicules, par exemple, le recours à la maintenance par des entreprises privées se développe pour réduire la durée d'indisponibilité lorsque les services se trouvent éloignés des ateliers des SGAP.

La déconcentration des crédits devrait donc se traduire par une modification du rôle des SGAP.

Cette déconcentration s'accompagnerait d'une "contractualisation" des attributions de crédits ; chaque unité gestionnaire de ses crédits négocierait, sur la base d'un recensement des objectifs qu'elle se fixe et des besoins qui sont les siens pour les atteindre une "enveloppe" de crédits avec les services centraux du ministère.

Cette réforme est séduisante dans son principe ; elle se heurtera, toutefois, à des difficultés d'application ; les délais de négociation, par exemple, devront être maîtrisés, pour éviter toute improvisation dans la préparation de la loi de finances de l'année, qui devra en constituer la traduction.

Il convient, en outre, qu'elle ne soit pas le prétexte à un transfert de charges au détriment des collectivités locales qui risquent, à un terme peut-être, il est vrai, éloigné, d'être conduite à apporter leur concours en cas d'insuffisance de "l'enveloppe" accordée.

- La création de "structures fonctionnelles" pour l'exercice de certaines tâches de gestion, enfin, va également dans le sens de la rationalisation et procède de l'idée que diverses missions (informatisation, etc...) peuvent être remplies par des fonctionnaires n'appartenant pas à l'un des différents services actuels de la police nationale. Peu d'informations sont encore disponibles sur cette éventuelle réforme.

2. Les réformes de fond

Ces réformes n'ont, pour l'instant, été formellement exprimées que par la Fédération autonome des syndicats de police (FASP).

La FASP a, notamment, publié en octobre un "avant-projet de réforme de la police nationale", articulé autour de trois propositions : la territorialisation, l'unification, la transparence.

- La territorialisation, selon la FASP, consisterait à placer les différents services de police sous une autorité unique ; au niveau local prévaudrait le principe d'un "projet de service", défini en liaison avec un "conseil de sécurité", composé de représentants de l'État, de la collectivité, de la justice et des usagers.

Cette proposition comporte donc des aspects techniques (rationalisation de la gestion et unification du commandement) qui s'apparentent aux réformes que le ministère entend mettre en oeuvre.

Elle comporte également des aspects plus utopiques qui, sans aller jusqu'à proposer l'autogestion de la police, impliqueraient en tous cas une profonde rupture avec les modalités actuelles d'organisation de cette dernière.

- L'unification constitue une proposition tendant à la suppression des corps de la police, au nombre de cinq (commissaires, inspecteurs, commandants et officiers de paix, enquêteurs, gradés et gardiens).

L'objectif serait de créer un corps unique, séparé en deux catégories : la catégorie "application", composée des actuels gardiens, gradés, enquêteurs, officiers de paix, inspecteurs et inspecteurs

principaux et la catégorie "encadrement", composée des commissaires, commandants, inspecteurs divisionnaires et officiers de paix principaux.

La catégorie "application" serait, dans l'avenir, recrutée au niveau du baccalauréat ; la catégorie "encadrement" au niveau de la maîtrise. La promotion (qui comprendrait le passage d'une catégorie à l'autre) s'effectuerait par l'obtention "d'unités de valeurs".

Cette réforme pourrait recevoir prochainement un commencement d'application par la limitation du nombre des corps. Elle serait source, selon votre rapporteur spécial, de graves dangers si elle devait effectivement se concrétiser.

. La transparence passerait, notamment, par la création d'un conseil supérieur de l'activité policière, composé de représentants des grands corps et de fonctionnaires de la police (et de la gendarmerie), ayant en charge "d'informer la population, d'enquêter en cas d'atteinte aux droits des citoyens et de statuer sur les sanctions dont les fonctionnaires estimeraient être injustement victimes".

*

* *

Il importe que le Gouvernement prenne, à propos de ces propositions qui, pour l'instant, ne l'engagent nullement, des positions claires.

A l'évidence, la police nationale devrait connaître dans un avenir proche de profondes mutations. En témoigne la création de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure, doté de 10 millions de francs en 1990 et dont la mission consisterait à :

- former les hauts fonctionnaires du ministère,
- conduire des études sur la sécurité intérieure,
- organiser des actions de communication.

Les modalités de mise en oeuvre de cette triple mission sont encore imprécises (l'IHESI, qui ne fonctionne que depuis mars 1989, a eu pour seule activité, à ce jour, l'organisation d'un colloque). Cet institut devrait, toutefois, semble-t-il, constituer l'un des éléments actifs du laboratoire dont la création est proposée.

CHAPITRE III

LA SECURITE CIVILE

Aux termes de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, "la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toutes natures ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes."

Les moyens mis au service de ces missions sont multiples : ils relèvent de plusieurs départements ministériels (notamment l'intérieur, les transports, les services du Premier ministre -plus précisément le secrétariat général de la défense nationale-) et des collectivités locales.

La coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité civile incombe, toutefois, au ministère de l'intérieur ; les moyens budgétaires de ce dernier sont, en outre, prépondérants dans le total des financements alloués par l'Etat à la sécurité civile.

L'examen du projet de budget pour 1990 révèle la stagnation des crédits consacrés, au sein du budget de l'intérieur, à cette action, même si le projet de loi de finances rectificative pour 1989 conduit à nuancer ce jugement défavorable. Cette loi de finances rectificative contient, en effet, des mesures importantes en faveur de la lutte contre les incendies de forêts et prévoit la constitution d'une nouvelle unité de lutte contre les risque chimiques.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'être satisfait sur le fond de ces mesures. Il juge, en revanche, condamnable la méthode consistant à inclure dans un collectif des dispositions nouvelles aussi importantes.

La lutte contre les incendies de forêt constituant l'élément le plus important de la politique de sécurité civile, notamment sur le plan budgétaire, votre rapporteur spécial, après avoir décrit l'évolution des moyens alloués aux différentes composantes de la sécurité civile (I) lui consacrera un développement particulier (II).

I. LES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

1. L'état récapitulatif des crédits consacrés par l'Etat à la sécurité civile

• Le "bleu" de l'intérieur contient un "état récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile". Ce document donne une vue d'ensemble de l'action des différents ministères en faveur de la sécurité civile.

Il présente toutefois deux lacunes :

- il ne récapitule pas les crédits de l'exercice précédent,
- il est insuffisamment détaillé quant à la substance des actions conduites par chacun des ministères.

Aussi, votre rapporteur spécial émet-il le souhait que la présentation de cet état soit réformée à l'avenir.

• Les dotations consacrées à la sécurité civile évolueraient comme suit en 1990 :

(en millions de francs et en DO + CP)

	1989 (1)	1990 (1)	Evolution
- Intérieur	908	935	+ 2,9 % (2)
- Agriculture et forêt	395	404	+ 2,2 %
- DOM TOM	1	1	-
- Equipement, logement	2	2	-
- Transports et mer			
aviation civile	97	117	+ 20,6 %
mer	83	84	+ 1,2 %
BANA (3)	8	10	+ 25 %
- Secrétariat général de la défense nationale	44 (4)	52 (4)	+ 18,2 %
- Environnement	23	28	+ 21,7 %
- Solidarité, santé	26	38	+ 46 %
Total	1.587	1.672	+ 5,35 %

*(1) projets de budgets**(2) hors mesures de transfert**(3) budget annexe de la navigation aérienne**(4) autorisations de programme, le montant des crédits de paiement alloués au programme civil de défense étant déterminé en cours d'année.*

Les principales actions conduites par les ministères autres que celui de l'intérieur sont :

- pour l'agriculture, des travaux de protection de la forêt contre les incendies ;
- pour l'aviation civile (et le budget annexe de la navigation aérienne), des subventions ayant pour objet la sécurité aérienne ;
- pour la mer, le financement des centres régionaux de surveillance et de sauvetage en mer ;
- pour le secrétariat général de la défense nationale, la gestion du programme civil de défense, dont les crédits sont répartis en cours d'année et qui concerne, notamment, l'alerte et l'information des populations en cas de crise, le recensement des abris et la sécurité des bâtiments publics en cas de crise (1).

(1) L'examen des crédits de la défense civile relève du rapport spécial consacré aux moyens du SIDDN.

2. Les crédits inscrits au budget de l'intérieur

• Le projet de budget pour 1990 de la sécurité civile s'établirait comme suit :

	1989 (budget voté)	1990 (projet)	Évolution
- Titre III			
. rémunérations	149	163,9	+ 10 %
. charges sociales	11,3	11,5	+ 1,7 %
. matériel et fonctionnement	160	173,2	+ 8,25 %
. subvention à la BSPP (1)	324,3	336,1	+ 3,6 %
- Titre IV			
. subventions aux SIDS	58,3	45,5	- 12 %
. subvention au BMSM (2)	29	29	-
. action sociale	50,1	50,2	+ 0,2 %
Total DO	782,5	809,5	+ 3,45 %
- Titre V			
. autorisations de programme	157,4	143,4	- 8,9 %
. crédits de paiement	137,5	130	- 5,5 %
Total	920	943	+ 2,5 %

(1) *Brigade des sapeurs pompiers de Paris*

(2) *Bataillon des marins sapeurs de Marseille*

• La faible progression du total des crédits est notamment imputable à l'évolution négative des dépenses en capital.

Cette évolution devient, il est vrai, moins défavorable en intégrant les moyens nouveaux dégagés au titre du collectif de fin d'année 1989, qui vient d'être déposé sur le bureau des assemblées.

Certes, toute comparaison doit retenir des termes constants. Aussi ne peut-on, en principe, comparer le projet de loi de finances initiale de 1990 qu'à la loi de finances initiale de 1989.

En matière de dépenses en capital, ce raisonnement trouve, il est vrai, quelques limites ; ces dépenses n'étant effectuées,

par définition, qu'une seule fois, leur imputation sur l'un ou l'autre texte ne revêt pas une importance fondamentale.

Aussi convient-il de rappeler ici que le projet de collectif prévoit 207,3 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles et 166,2 millions de francs de crédits de paiement pour la sécurité civile.

B. LES MOYENS DES DIFFERENTS SERVICES

1. Rappels sur l'organisation générale de la sécurité civile

• La direction de la sécurité civile comprend trois sous-directions :

- la sous-direction de l'administration générale et de la formation, qui gère les moyens de la direction et, surtout, anime et coordonne la formation des sapeurs-pompiers ;

- la sous-direction des risques naturels et technologiques, dont le rôle principal est de préparer les plans de secours et les moyens à mettre en oeuvre pour faire face aux risques naturels et technologiques ;

- la sous-direction des moyens opérationnels qui élabore les plans d'urgence (plan ORSEC, etc...) et coordonne les actions de secours ; le CODISC (centre opérationnel de la direction de la sécurité civile) est placé auprès de cette sous-direction, qui dispose également :

- du groupement d'hélicoptères (33 appareils répartis sur 19 bases),
- des 19 centres de déminage,
- du service de l'alerte des populations en cas de crise.

• Le directeur de la sécurité civile dispose également de deux formations opérationnelles :

- le Commandement des formations militaires de la sécurité civile (CON-FOR-MISC), créé par un décret du 24 mars 1988 qui met en oeuvre les moyens à caractère militaire, soit :

. les unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile, au nombre de trois (UIISC 1, basée à Nogent-le-Rotrou, UIISC 5, basée à Corte, UIISC 7, basée à Brignoles),

. les unités militaires spécialisées, qui sont mises à disposition du ministre de l'intérieur en tant que de besoin ;

- la base d'avions de Marignane.

• Au niveau des zones de défense, la responsabilité de la coordination des moyens d'intervention incombe au préfet de zone, qui dispose à cet effet d'un état-major de zone et d'un "centre interrégional de coordination de la sécurité civile" (CIRCOSC) ; au niveau départemental, les préfets de département devraient progressivement disposer d'un centre opérationnel départemental, doté notamment des moyens de transmission adéquats.

2. Les moyens des différents services dans le projet de budget

a) Les moyens des services centraux et régionaux

• L'effectif des personnels affectés à la direction de la sécurité civile se monte à 424 en 1989 ; aucune création d'emplois n'est prévue par le projet de budget.

• Les différents services déconcentrés de la sécurité civile disposent de 635 agents. Si aucune création d'emploi n'est prévue par le projet de budget, celui-ci comporte, en revanche, une mesure nouvelle de 2,1 millions de francs destinés au développement des moyens des centres opérationnels de zone.

• Les crédits d'informatique, qui bénéficient principalement à l'administration centrale et aux échelons déconcentrés passerait, par ailleurs, de 8 à 10 millions de francs.

b) Les moyens des UIISC

• L'effectif des militaires servant dans les trois UIISC devrait rester stable (1.399 hommes au total). Les crédits de rémunération de ces fonctionnaires militaires ne sont pas intégralement pris en charge par le ministère de l'intérieur, qui rembourse au ministère de la défense une partie des soldes versées. Le montant inscrit à ce titre au budget est de 72,4 millions de francs.

• Si aucune mesure nouvelle n'est prévue au projet de budget en faveur des UIISC, il faut en revanche noter que le projet de loi de finances rectificative contient les crédits nécessaires à la création d'une compagnie spécialisée dans la lutte contre les risques chimiques.

Un crédit de 4,7 millions de francs avait déjà été dégagé par le collectif de fin d'année 1988 pour amorcer la constitution des équipements de cette unité.

Le projet de collectif complète cette dotation, par une ouverture de crédits de 25,2 millions de francs.

L'unité spécialisée ainsi créée devrait être constituée au sein de l'UIISC de Nogent-le-Rotrou ; son effectif serait de 187 hommes, prélevés sur les emplois existants.

c) Les moyens de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du Bataillon des marins-sapeurs de Marseille

• La subvention allouée par l'Etat à la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP) est imputée à l'article 36-51-30 du budget de l'intérieur. Cette subvention passerait, en 1990, à 336 millions de francs, soit une augmentation de 3,36 %.

Cette progression des crédits résulte à la fois de l'ajustement annuel de la dotation (8 millions de francs) et de 374 transformations d'emplois (3,7 millions de francs) destinées à renforcer l'encadrement de la BSPP, c'est-à-dire à améliorer les carrières (374 suppressions d'emplois d'hommes du rang, gageant 340 créations d'emplois de sous-officiers et de gradés et 34 créations d'emplois d'officiers).

La subvention de l'Etat à la BSPP est égale à 37,5 % des dépenses, le solde incombant à la ville de Paris et aux communes des départements de la Petite Couronne (la ville de Paris payant au

prorata des dépenses la concernant, de même que les communes de la Petite Couronne).

La subvention de l'Etat au Bataillon des marins-sapeurs de Marseille est, en principe, égale à 20 % des dépenses. Cette subvention étant reconduite en francs courants depuis plusieurs années, à hauteur de 29 millions de francs, un ajustement est opéré en cours d'année. L'effectif du BMSM est de 1.361 hommes en 1989.

d) Les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours

• Les crédits de subvention aux SDIS sont imputés à l'article 41-31-10. Ces crédits se montaient à 58,3 millions de francs en 1989 et devraient diminuer de 13 millions en 1990.

En 1989, la répartition de l'article 41-31-10 s'est effectuée :

- à raison de 34,2 millions de francs en faveur des collectivités concernées par la lutte contre les feux de forêts et, plus particulièrement, de l'Entente interdépartementale pour la lutte contre les incendies de forêt (établissement public regroupant 15 départements du Sud-Est), des départements du Sud-Ouest et des différents départements participant au renfort des moyens lors de la campagne de l'été ;
- à concurrence de 8 millions de francs en faveur de l'équipement des SDIS en moyens informatique et de transmissions ;
- à hauteur de 7 millions de francs en faveur des écoles interrégionales ou interdépartementales de sapeurs-pompiers.

• En 1990, la non reconduction d'un crédit de 15 millions de francs qui résultait d'un amendement déposé par le Gouvernement à la demande de l'Assemblée nationale minorera les moyens alloués aux départements concernés par les feux de forêts.

En revanche, les crédits destinés à la formation passeraient à 9,8 millions de francs, cette progression s'inscrivant dans le cadre d'une action tendant à redéfinir le contenu et les modalités de la formation des sapeurs-pompiers.

• Le total des dépenses engagées par les départements et les communes, en matière de lutte contre l'incendie et de secours, peut être évalué à plus de 2 milliards de francs puisque le montant moyen des dépenses par habitant était, en 1986 :

- de 26,67 francs pour les dépenses départementales nettes,
- de 16,98 francs pour la participation communale.

Ces chiffres moyens peuvent varier considérablement selon le type d'organisation retenue pour la lutte contre l'incendie et les secours (de 11 francs par habitant à 229 francs par habitant).

II - LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

A. BILAN DE LA CAMPAGNE 1989 ET DES CAMPAGNES PRECEDENTES

• Le bilan de la campagne 1989 a été particulièrement lourd, puisque :

- 17 sauveteurs, dont votre rapporteur spécial tient à saluer ici le courage et la mémoire, ont trouvé la mort,
- 3 appareils de lutte contre les incendies ont été perdus,
- 75.000 hectares ont été parcourus par les feux, du fait de 12.557 foyers (au 1er octobre 1989), dont 55.000 hectares en région méditerranéenne.

• Selon une réponse au questionnaire adressé au ministère de l'intérieur, ce bilan s'explique avant tout par la conjugaison de circonstances exceptionnelles.

Les causes de l'importance des feux de forêts de l'été 1989

(Source : ministère de l'intérieur)

L'année 1989 a été marquée, comparativement à l'année précédente, par des conditions météorologiques défavorables liées à une sécheresse persistante et généralisée à l'ouest d'un axe Cherbourg-Gap et des températures élevées sur l'ensemble du territoire.

Le ministère de l'intérieur a poursuivi cette année la stratégie d'attaque rapide des feux naissants qu'il avait déployée en 1988 avec des résultats satisfaisants (5.171 hectares avaient été parcourus par le feu dans les départements méditerranéens, chiffre le plus faible jamais enregistré), en assurant en liaison avec les collectivités territoriales un quadrillage préventif du terrain.

Dans ce cadre, le ministère de l'intérieur a, avant le début de la campagne :

- réparti ses 28 bombardiers d'eau sur 7 bases à partir desquelles ils ont effectué des missions de guet aérien armé ;
- mis à la disposition des départements du Sud-Est 30 hélicoptères, dont 20 bombardiers d'eau qui ont été positionnés dans 11 départements ;
- constitué préventivement 5 colonnes de renforts de sapeurs-pompiers qui ont été acheminées dans le sud-est dès le début de l'été ;
- réparti sur 7 départements les unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile ;
- subventionné les efforts supportés par les collectivités locales dans le cadre de la mobilisation préventive des moyens locaux.

Malgré ces efforts, au 15 août, alors que la campagne feux de forêts n'est pas achevée, près de 60.000 hectares ont été parcourus par le feu en France dont 40.000 hectares dans les seuls départements méditerranéens. Ce bilan s'explique par les conditions très particulières qui ont prévalu depuis le début de l'année.

En effet, en raison de la sécheresse persistante et des températures élevées, le risque feux de forêts s'est avéré élevé simultanément dans les régions de l'Ouest, du Centre et du Sud-Ouest ainsi que dans les départements méditerranéens. Cette situation ne s'était pas réalisée en 1976.

Les moyens nationaux aériens et terrestres ont donc dû, à plusieurs reprises, intervenir hors de leur zone traditionnelle d'action sans que pour autant le dispositif mis en place dans le Sud-Est perde son efficacité, puisque la superficie parcourue par incendie (4,5 ha) en juillet a été près de 3 fois inférieure à la moyenne établie (12,5 ha).

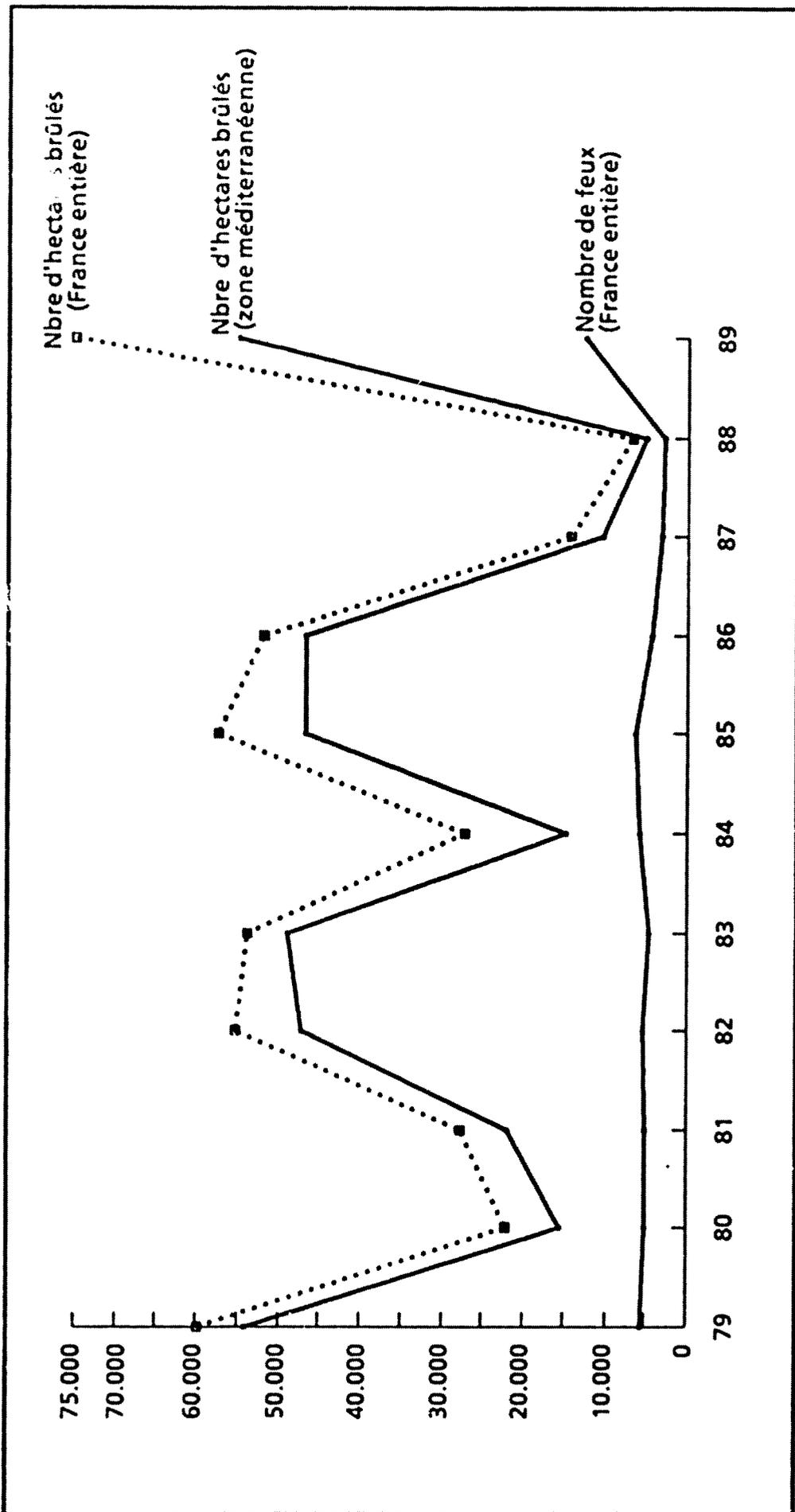
Mais la multiplicité et la simultanéité des départs de feux (près de 200 en 24 heures entre le 31 juillet et le 1er août), alors que les conditions de propagation étaient favorisées par l'établissement d'un régime de mistral fort n'ont pas permis aux moyens préventivement mobilisés de traiter dans des conditions d'efficacité maximale les multiples incendies déclarés. Durant ces 24 heures, plus de 26.000 hectares de forêts ont été parcourus par les feux, les sauveteurs ayant dès lors dû axer leurs interventions sur la protection des personnes et des biens.

Face à cette situation d'une ampleur exceptionnelle, les moyens locaux ont été renforcés par 1.000 sapeurs-pompiers et 1.600 militaires acheminés de toute la France à la demande du ministre de l'intérieur.

• Le caractère relativement erratique du nombre d'hectares brûlés depuis dix ans démontre effectivement l'importance du facteur climatologique :

**Nombre d'hectares parcourus
par le feu et nombre de foyers**

	Zone méditerranéenne		France entière	
	Nbre d'hectares	Nbre de feux	Nbre d'hectares	Nbre de feux
1979	53.957	4.199	59.727	5.507
1980	15.323	3.566	22.176	5.040
1981	21.968	3.446	27.711	5.173
1982	47.368	2.920	55.145	5.308
1983	48.876	2.792	53.729	4.659
1984	14.753	2.643	27.202	5.672
1985	46.744	3.748	57.368	6.249
1986	46.902	2.676	51.859	4.353
1987	10.408	2.118	14.108	3.043
1988	5.171	2.200	6.701	2.837
1989	55.000	n.c.	75.000	12.557



L'organisation des secours n'est donc pas en cause. Le bilan de la campagne de l'été 1989 a, néanmoins, révélé l'importance des moyens aériens dans la lutte contre les feux et, parfois, l'insuffisance du nombre d'appareils disponibles.

Aussi convient-il d'envisager l'état actuel du dispositif de lutte contre les incendies de forêt et les perspectives d'avenir de celui-ci.

B. LES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES

Le dispositif de lutte contre les incendies de forêt repose à la fois sur des moyens au sol et des moyens aériens.

Les moyens au sol sont constitués d'une part des services d'incendie des départements concernés et, d'autre part, de renforts, le cas échéant mobilisés préventivement, constitués à la fois de colonnes de renfort en provenance de départements du Nord de la France et des unités d'intervention de la sécurité civile.

S'agissant des moyens aériens, un examen plus particulier s'impose, en raison de l'importance des choix qui devront intervenir prochainement en ce domaine. Les débats relatifs à ces choix s'inscrivent, en outre, dans le contexte plus vaste de l'apparente alternative entre la prévention des incendies et la lutte contre les incendies déclarés.

1. Les moyens aériens de lutte contre les incendies de forêt

• Les moyens aériens sont, actuellement les suivants :

- 28 avions bombardiers d'eau, soit :

. 11 canadairs CL.205,

. 12 Gruman-tracker (13 avant la destruction de l'un d'entre eux cet été),

. 2 DC6,

. 3 fokkers, dont deux loués pendant l'été.

- 45 hélicoptères, dont 30 affectés plus particulièrement à la lutte contre les feux ; ces hélicoptères sont, soit possédés par le ministère (23 alouettes III, 6 dauphins, 4 écureils) soit loués pour la campagne de lutte contre les feux (4 bells et 5 lamas). Sur la trentaine d'appareils participant à la lutte contre les feux, 20 sont équipés de dispositifs de largage d'eau.

- Les crédits de maintenance de ces appareils s'élèvent, aux termes du projet de budget, à 130,9 millions de francs en autorisations de programme et à 119,5 millions de francs en crédits de paiement.

Ces crédits seraient affectés à concurrence de 50,1 millions de francs à la maintenance des hélicoptères et à hauteur de 88,8 millions de francs à celle des avions. Cette dernière somme se décompose en 55,4 millions affectés aux réparations et 33,5 millions consacrés aux rechanges de pièces usagées.

Outre les crédits de maintenance, le budget retrace le financement des moyens en carburant et les crédits de rémunération des personnels au sol ou navigants ; à cet égard, diverses mesures sont prévues par le projet de budget en faveur des personnels de la base de Marignane, tant sous forme de primes nouvelles que de transformations d'emplois, résultant du changement de statut de cette base, désormais organisée comme une base aéronavale.

- Le projet de budget ne comporte, en revanche, aucune mesure nouvelle pour le développement de la flotte.

Toutefois, le projet de loi de finances rectificative propose, à cet égard, une mesure nouvelle de 80 millions de francs en autorisations de programme, sans que l'affectation de cette somme soit précisée ; selon les informations actuellement disponibles, les hypothèses de travail porteraient sur le remplacement des deux DC6 par des fokkers et sur la "remotorisation" d'un Tracker.

Ce projet de collectif prévoit en outre le remplacement des trois appareils détruits cet été (un tracker et deux hélicoptères).

• La flotte du groupement aérien est, actuellement, vétuste.

Les DC 6 ont, en effet, 33 ans d'âge et ont effectué plus de 30.000 heures de vol chacun.

Les trackers ont, en moyenne, 7.500 heures de vol (fin 1988), ce qui est relativement peu ; ils sont, toutefois, équipés de moteurs à pistons, d'une conception antérieure à la seconde guerre mondiale.

Les canadiens n'ont que 5.400 heures de vol en moyenne, mais sont vulnérables, en raison de la corrosion.

Les hélicoptères, enfin, sont de conception ancienne (plus de 20 ans d'âge pour les alouettes III et de 10 ans d'âge pour les dauphins ; seuls les écureuils, âgés de 3 à 7 ans, sont relativement récents).

• Aussi convient-il de définir une stratégie de remplacement de certains de ces appareils. Les options choisies ont, jusqu'à présent, été les suivantes :

- "remotorisation" des trackers, par remplacement des moteurs à pistons par des moteurs à turbine,
- remplacement des DC 6 par des fokkers,
- utilisation expérimentale de deux hélicoptères militaires de type puma comme bombardiers d'eau.

A terme, il sera nécessaire de remplacer les canadiens. Or, l'achat de canadiens CL 215 T, nouveau modèle étudié par la firme Bombardier, coûterait au total 790 millions de francs pour le remplacement de l'ensemble de la composante amphibie du groupement aérien.

En outre, il semble nécessaire, pour que la construction du CL 215 T puisse être mise en oeuvre, que d'autres pays joignent leur commande à celle de la France, ce qui n'est guère envisagée actuellement.

Dans l'immédiat, une version modernisée du CL 215 pourrait être livrée à compter de 1991.

La conception d'un appareil nouveau fait, enfin, l'objet d'une étude dans le cadre du programme Eureka.

2.1.a prévention des incendies de forêt

• La prévention des incendies est, sans nul doute, nécessaire. Elle ne saurait, toutefois, constituer le prétexte d'une diminution des moyens de lutte contre les feux déclarés ; la prévention ne peut, en effet, porter ses fruits qu'aux termes de nombreuses années.

• Les moyens alloués à la prévention transitent aujourd'hui principalement par le budget du ministère de l'agriculture.

L'une des lignes de ce budget est dénommée "conservatoire de la forêt méditerranéenne" ; cette ligne, répartie par le préfet des Bouches-du-Rhône, est notamment destinée à subventionner les actions conduites par les collectivités locales ; elle sera dotée de 100 millions de francs en 1990, principalement consacrés à l'équipement des forêts en vue de la prévention de la propagation des incendies déclarés.

Un crédit devrait par ailleurs être prochainement mis en place afin de préfinancer les travaux de débroussaillage exécutés d'office aux lieux et place des propriétaires défaillants.

• Les propositions en matière de définition d'une politique de prévention sont nombreuses. Elles vont du renforcement de l'obligation de débroussaillage à la promotion de l'écobuage (d'ailleurs pratiqué l'hiver par les militaires des UIISC), l'encouragement à l'élevage de moutons étant même parfois envisagé (les moutons sont des consommateurs potentiels des broussailles combustibles).

Votre rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion approfondie soit conduite à ce propos. Il rappelle, toutefois, qu'aucune politique de prévention ne pourra totalement éradiquer les incendies de forêt. Les efforts en vue de définir une politique efficace de lutte contre les incendies, déjà amorcés, doivent donc être poursuivis.

ANNEXE

Conséquences de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale

Lors de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, les crédits de l'intérieur (DO + CP) ont été majorés de 48,640 millions de francs ; ils atteignent donc 64,090 milliards de francs. Le taux de progression de ces crédits, initialement de 3,36 % s'établirait ainsi à 3,46 %.

1. Les dépenses ordinaires

Ces dépenses sont majorées de 15,165 millions de francs. Ce crédit supplémentaire a trois finalités distinctes :

- l'octroi de 500.000 francs au titre des secours versés aux veuves et orphelins des agents du ministère morts en service commandé ; ces agents, en raison des feux de forêt intervenus cet été, ont hélas été nombreux et la mesure proposée doit être pleinement approuvée ;

- la création d'un "institut des collectivités territoriales", qui bénéficierait de 2 millions de francs ; il y aura lieu de s'interroger sur les missions et les modalités de fonctionnement de cet institut ;

- la majoration des moyens de fonctionnement courant, à concurrence de 12,665 millions de francs ; ces crédits sont, pour l'essentiel, destinés à la police scientifique et technique mais aussi au "renforcement de l'accueil dans certains commissariats" et au fonctionnement courant du Conseil d'Etat (300.000 francs) dont les crédits sont, normalement, imputés au budget de la justice.

2. Les dépenses en capital

Ces dépenses sont augmentées de 33,4 millions en autorisations de programme et en crédits de paiement, cette augmentation se décomposant en quatre mesures principales :

- une contribution au renouvellement d'un hélicoptère (10 millions),
- la mise en place de matériels de télécommunications par satellite, destinés à être utilisés en cas de catastrophe (2,3 millions de francs),
- l'accroissement des crédits destinés au logement des policiers (3,7 millions de francs),
- la traditionnelle majoration du chapitre 67.51, "travaux divers d'intérêt local" (15,6 millions de francs).

Examinant définitivement le projet de budget du ministère de l'intérieur lors de sa séance du vendredi 17 novembre 1989, votre Commission des finances a estimé que ces modifications n'étaient pas de nature à modifier l'avis qu'elle avait auparavant formulé.

Réunie le jeudi 16 novembre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a examiné les crédits pour 1990 du ministère de l'intérieur, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de laisser ces crédits à l'appréciation du Sénat.