

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 28

INTÉRIEUR ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I - INTÉRIEUR :

. Administration centrale et sécurité

Rapporteur spécial : M. Paul GIROD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, René Régnaud, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 530, 534 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER - L'EXECUTION DU BUDGET DE L'INTERIEUR EN 1992 ET AU PREMIER SEMESTRE DE 1993	11
I - L'EXERCICE BUDGETAIRE 1992	11
II - L'EXERCICE BUDGETAIRE 1993	15
CHAPITRE II - LES GRANDS TRAITS DU BUDGET POUR 1994 ..	19
I - EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS	19
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	20
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	20
II - ANALYSE PAR ACTIONS	21
A. LA POLICE NATIONALE	22
B. L'ADMINISTRATION CENTRALE	23
C. LES SERVICES COMMUNS	24
D. LA SECURITE CIVILE	24
E. LES AUTRES ACTIONS	25
CHAPITRE III - LA POLICE NATIONALE : VERS UNE LOI D'ORIENTATION	27
I - LA REORGANISATION DES PRINCIPES DE GESTION ET DES CADRES D'ACTION	29
A. L'OBJECTIF D'UNE GESTION PLUS RATIONNELLE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT	29
1. La gestion du patrimoine du ministère de l'Intérieur ..	30
2. La maîtrise des frais de fonctionnement courant	32

	<u>Pages</u>
B. L'ABANDON DE LA DEPARTEMENTALISATION ET LA MISE EN OEUVRE DES PLANS DEPARTEMENTAUX DE SECURITE	34
1. L'échec de la départementalisation	34
2. Les plans départementaux de sécurité	36
C. LA REORGANISATION DU SERVICE CENTRAL DE LA POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIERES	37
II - LA REMOBILISATION DES PERSONNELS	39
A. LA REFLEXION SUR LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE	39
1. Le redéploiement des effectifs policiers vers les tâches de sécurité	39
2. Les carrières et les rémunérations	44
B. LE NECESSAIRE DEBAT SUR LA PLACE DES POLICES MUNICIPALES	46
CHAPITRE IV - LA SECURITE CIVILE : UN BUDGET "EXCEPTIONNEL"	49
I - LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA SECURITE CIVILE : UN TRANSFERT DE CHARGES ACCRU AU DETRIMENT DES COLLECTIVITES LOCALES	49
II - LES MOYENS D'INTERVENTION DE LA SECURITE CIVILE : L'ANNEE "CANADAIS"	52
A. LES CAMPAGNES DE LUTTE CONTRE LES CALAMITES NATURELLES EN 1993	52
B. LES MOYENS MIS EN OEUVRE ET LES PERSPECTIVES POUR LES PROCHAINES ANNEES	54
1. Le projet de budget pour 1994	54
2. Les perspectives budgétaires sur les prochains exercices	56
III - DEPARTEMENTALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS : VERS UNE SOLUTION "A LA CARTE" ?	58
ANNEXE N° 1 : Audition de M. Charles Pasqua, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	61
ANNEXE N° 2 : Modifications adoptées par l'Assemblée nationale sur le budget de l'administration centrale et de la sécurité en deuxième délibération	67

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIERE OBSERVATION

Alors que les dépenses consacrées aux budgets civils de l'Etat ne devraient progresser que de 1,2 % en 1994 par rapport à la première loi de finances rectificative pour 1993, le budget de la police et de la sécurité civile jouit, à structure constante, d'un taux de croissance de 4,3 %. Le gouvernement manifeste donc clairement sa volonté d'ériger la sécurité des personnes et des biens au rang des grandes priorités nationales et de répondre ainsi à l'attente exprimée par la très grande majorité de nos concitoyens lors des dernières élections législatives. Votre rapporteur ne peut que s'en féliciter.

Cette démarche volontariste a d'ailleurs été illustrée dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement : 459 millions de francs de crédits "gelés" par le précédent gouvernement sur le budget de fonctionnement courant de la police nationale (soit 15 % de la dotation initiale) ont ainsi été totalement débloqués au printemps dernier.

En outre, la marge de manoeuvre du ministère en matière d'équipement a été considérablement améliorée, au cours de l'exercice 1993, avec l'attribution d'une enveloppe supplémentaire de 400 millions de francs, dont 300 millions de francs pour les commissariats, dans le cadre de la politique de la Ville.

Dans le cadre du présent projet de budget, les dépenses de fonctionnement courant de la police nationale progressent de 9,4 % et ses dépenses d'équipement de près de 20 %. En vue d'assurer la poursuite de cet effort, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, M. Charles Pasqua, a d'ailleurs demandé l'élaboration d'un plan de modernisation pluriannuel qui devrait trouver sa première traduction dans la loi de finances pour 1995.

Toutefois, les prochains budgets continueront également de porter les stigmates du laxisme de la gestion des années passées : l'endettement cumulé du ministère atteignait, en effet, 1,4 milliard de francs en avril 1993 dont environ les trois-cinquièmes correspondaient au montant des factures impayées adressées par France Telecom, le reliquat provenant de dettes contractées à l'égard des sociétés d'autoroutes, de la SNCF et de la RATP.

DEUXIEME OBSERVATION

Ainsi que l'a souligné à diverses reprises le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, au cours de l'examen de ses crédits devant l'Assemblée nationale, le renforcement de la sécurité dans notre pays ne passe plus aujourd'hui par un accroissement significatif des forces de police. Il apparaît, en effet, que le ratio policier ou gendarme par habitant est de 1 pour 268 habitants en France alors qu'il est, en moyenne, de l'ordre de 1 pour 300 habitants en Europe (au Royaume-Uni, il est de 1 pour 416, en Allemagne de 1 pour 315, en Italie de 1 pour 283 et en Espagne de 1 pour 236).

C'est donc par une réorganisation interne des services et une modernisation des moyens informatiques que devrait être atteint l'objectif d'une majoration de 10 % des personnels affectés sur la voie publique.

Or, cette démarche légitime est doublement contrariée :

- Le ministère de l'Intérieur n'a pu, malgré ses demandes, obtenir pour 1994 de nouvelles créations d'emplois administratifs alors que la loi de finances pour 1993 avait procédé à la création de 1 400 de ce type d'emplois, dont 200 à la suite d'engagements pris en séance publique.

Le ratio administratifs/actifs est donc en légère baisse et s'établit à 9,02 % alors que d'autres polices européennes connaissent des taux de l'ordre de 30 %.

- Le système dit de la "cinquième brigade", qui a permis de transposer la règle des 39 heures, nécessite des effectifs importants, interdit toute flexibilité dans l'emploi des personnels et permet à certains policiers de pratiquer un deuxième métier ou d'habiter à plusieurs centaines de kilomètres de leur lieu d'affectation.

Face à ce double obstacle, le recrutement de 3 000 policiers auxiliaires supplémentaires n'est pas une solution complètement satisfaisante, même si elle va dans le bon sens. Les appelés du contingent ne peuvent pas accomplir toutes les tâches administratives, ni se substituer au personnel actif de la police nationale dans l'exercice des missions les plus dangereuses. En outre, leur effectif approche la limite de 10 % du personnel actif fixée par la loi du 10 juillet 1987 (8 725 emplois pourvus en 1994).

Dans ce cadre, la marge de manoeuvre du ministère est étroite sans être négligeable. Les propos très fermes et très clairs tenus par le ministère d'Etat devant l'Assemblée nationale n'en méritent que plus d'être soulignés :

"Je suis bien conscient (...) de la sclérose, et même du manque d'imagination, qui frappe les structures de la police nationale. En effet, la police nationale ne peut pas et ne doit pas avoir la même organisation partout. Elle doit tenir compte de l'apparition ou du développement de zones criminogènes dans certains endroits. Il faut donc réfléchir à une adaptation des méthodes et des moyens."

Le ministère souhaite ainsi pouvoir s'engager dans la voie de la négociation paritaire départementale avec pour objectif de conférer aux chefs de service au niveau local une plus grande latitude pour mettre sur pied des cycles de travail différents, à l'aide d'enveloppes budgétaires déconcentrées permettant de rémunérer des heures supplémentaires.

C'est dans cette logique que s'inscrit, par exemple, l'enveloppe de 40 millions de francs rattachée à la politique de la Ville.

Cette démarche mérite donc d'être soutenue.

M. Charles Pasqua a toutefois indiqué devant l'Assemblée nationale qu'il renonçait pour l'instant à mettre en oeuvre la nouvelle bonification indiciaire (NBI) prévue par le protocole Durafour, compte tenu des difficultés techniques que présenterait son application.

TROISIEME OBSERVATION

Il est clair que l'effort demandé aux personnels de police passe également par une remobilisation des hommes reposant sur de réelles perspectives de carrière.

De ce point de vue, deux corps de fonctionnaires paraissent plus particulièrement confrontés à des difficultés sérieuses.

- L'abrogation du décret du 27 mars 1993 et le rétablissement de la promotion au choix pour les *inspecteurs* sont susceptibles de favoriser à la fois la reconnaissance du mérite et une plus grande mobilité géographique. Cette décision est toutefois contestée par le syndicat majoritaire chez les inspecteurs qui met en avant la lenteur de la montée en grade et le caractère peu attractif de la fin de carrière dans un corps dont la pyramide d'âge est très déséquilibrée (moyenne d'âge de 45 ans).

- Le corps des *enquêteurs* s'interroge sur son avenir : depuis quatre ans, il n'a plus été procédé à aucun recrutement et vingt-trois emplois d'enquêteurs de deuxième classe sont supprimés dans le présent budget.

M. Charles Pasqua a d'ailleurs indiqué à ce sujet qu'une mission d'inspection était en cours pour étudier l'avenir de ce corps.

QUATRIEME OBSERVATION

Au-delà des efforts de modernisation des moyens et de remobilisation des personnels, le dernier aspect de l'oeuvre de rénovation de la police que souhaite entreprendre le ministre d'Etat touche à la réorganisation des structures.

De ce point-de-vue, plutôt que "d'abandon de la départementalisation" il conviendrait plutôt de parler d'une départementalisation moins rigide dans sa conception mais plus ambitieuse dans ses objectifs. Cette démarche mérite d'être saluée après les errements des mois passés.

L'institution sur tout le territoire, à compter du 1er janvier 1993, de directions départementales de la police nationale se substituant aux directions des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières (PAF) a eu, en effet, plusieurs impacts négatifs : constitution d'états-majors pléthoriques dans certains départements, éloignement des structures de commandement par rapport au terrain, démotivation des renseignements généraux et de la PAF. Surtout, les résultats sont apparus plutôt décevants en matière de lutte contre la petite et moyenne délinquance.

Depuis le 30 juin dernier, chaque service a donc retrouvé son autonomie, deux éléments de la réforme étant toutefois conservés : l'unité de gestion des moyens au niveau départemental et le rôle non plus de direction mais de coordination du directeur départemental de la sécurité publique.

Le nouveau directeur départemental de la sécurité publique assurera, dans ce cadre rénové, la préparation des *plans départementaux de sécurité* dont l'ambition est de faire travailler ensemble, sous l'autorité conjointe du Préfet et du procureur de la République, la police nationale, la gendarmerie nationale et la douane. La police judiciaire, qui était restée complètement à l'écart de la départementalisation, a également vocation à être impliquée dans la mise en oeuvre de ces plans.

L'apparition d'un plan départemental n'a pas pour conséquence la suppression des projets locaux de sécurité qui reposent, eux, sur la notion de contrat entre partenaires, dont les collectivités locales. Cette formule connaît, en effet, un succès remarquable : au 29 juillet 1993, 312 plans locaux de sécurité avaient été signés et 114 autres étaient en cours de discussion.

CINQUIEME OBSERVATION

La forte progression apparente du budget de la sécurité civile (+ 13 %) suscite des réserves de la part de votre rapporteur. Elle est, en effet, pour l'essentiel la conséquence de l'exécution, programmée depuis de nombreuses années, du contrat d'acquisition des Canadairs CL 415 et de l'inscription massive, dès l'étape du projet de loi de finances initiale, des crédits de maintenance qui faisaient l'objet, jusqu'au présent exercice inclus, d'une mise à niveau tardive dans le collectif budgétaire de fin d'année.

Pour le reste, seules les subventions dites "inéluçtables" progressent, de 11,4 %. Celles-ci recouvrent pour l'essentiel la participation de l'Etat au budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et aux services de secours de la Ville de Paris.

En revanche, les moyens de fonctionnement sont simplement reconduits en francs courants (207,8 millions de francs) et, surtout, les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours sont amputées d'un tiers de leurs crédits de 1993 et ne s'établissent donc plus qu'à 13,7 millions de francs.

Le budget de la sécurité civile pour 1994 conforte donc le mouvement tendanciel à la réduction des dépenses de l'Etat en matière de fonctionnement et au report des charges sur les collectivités locales. Ainsi, la décision prise, à l'été 1993, par l'Etat de financer en totalité, au lieu des deux-tiers jusqu'à présent, les produits retardants et moussants utilisés par les bombardiers d'eau ne l'a-t-elle été qu'en contrepartie de la prise en charge par les collectivités concernées de la totalité des dépenses d'hélicoptères bombardiers d'eau.

SIXIEME OBSERVATION

La départementalisation des services d'incendie et de secours ne pouvait être mise en oeuvre, faute d'un dispositif suffisamment précis et détaillé, même après l'adoption de la loi n° 93-21 du 27 janvier 1993 dont les articles 87 et 88 assouplissaient le principe général fixé par la loi d'orientation du 6 février 1992 (entrée en vigueur repoussée du 1er janvier 1993 au 1er janvier 1995 ; nouvelle exception au principe d'unicité de gestion des moyens des services d'incendie et de secours pour certains départements de plus de 500 000 habitants).

Votre rapporteur se félicite, à ce sujet, de la décision prise récemment par le nouveau gouvernement de réunir une commission quadripartite composée de présidents de conseils généraux, de maires, de représentants des sapeurs-pompiers et de représentants de l'Etat en vue de fixer les modalités de mise en oeuvre de la réforme. Ce groupe de travail remettra son rapport avant la fin du mois de novembre. Un nouveau projet de loi sera, en outre, soumis au Parlement lors de la prochaine session de printemps qui tiendra compte des avis formulés dans le cadre de la commission *ad hoc*.

Il apparaît ainsi d'ores et déjà acquis que l'entrée en application de la départementalisation devrait s'opérer de manière souple et par la voie contractuelle.

CHAPITRE PREMIER

L'EXECUTION DU BUDGET DE L'INTERIEUR EN 1992 ET AU PREMIER SEMESTRE DE 1993

Les exercices budgétaires 1992 et 1993 ont été marqués par la poursuite de la régulation budgétaire lancée en 1991.

Toutefois, dès son entrée en fonction, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, M. Charles Pasqua, a obtenu que les crédits de la police nationale soient, pour l'essentiel, épargnés par le processus de gel et d'annulation forfaitaires des dotations en cours de gestion.

En outre, un coup d'arrêt a été porté à la dérive de l'endettement du ministère dont l'évolution, au cours de ces dernières années, était devenue préoccupante.

I - L'EXERCICE BUDGETAIRE 1992

Le budget de l'intérieur, en loi de finances initiale pour 1992, s'élevait à 69.890,7 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 10.941,5 millions de francs en autorisations de programme.

La loi de finances rectificative pour 1992 a majoré de 2.247,2 millions de francs les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et de 70,6 millions de francs les autorisations de programme.

En outre, les divers mouvements de crédits effectués en cours de gestion ont abouti à une annulation nette de 1.162,4 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à une ouverture nette de 7.124,6 millions de francs en autorisations de programme. Ces variations relativement minimes, en ce qui concerne du moins les crédits de paiement, recouvrent en réalité des mouvements de grande amplitude.

Modification des crédits en cours de gestion

(en millions de francs)

	+ Autorisations de programme	+ Crédits de paiement	- Autorisations de programme	- Crédits de paiement
1. Modifications du montant des crédits	7.525,9	9.436,4		
- Reports de l'exercice précédent	3.896,2	5.552,4		
- Décrets d'avance	70,0	469,1	147,8	611,3
- Annulations de crédits				
- Rattachements de fonds de concours	3.434,5	3.928,8		
- Rétablissements de crédits		97,4		
2. Modification de la répartition des crédits			128,3	10.598,7
- Répartitions des crédits globaux		340,5		32,9
dont		4,0		
- dépenses accidentelles (1)		37,0		
- dépenses éventuelles (2)		6,9		10.913,3
- Transferts de crédits		77,5		77,5
- Virements de crédits				
Total	7.400,7	10.472,6	276,1	11.635,0

(Données fournies par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1992).

(1) Abondement du chapitre 67-51 "Subventions pour travaux divers d'intérêt local" afin d'aider à la reconstruction des mairies incendiées de Pontault-Combault et de Noalhat.

(2) Abondement pour 30 millions de francs du chapitre 37-61 "Dépenses relatives aux élections", en vue du financement du référendum sur le traité d'Union européenne ainsi que, pour 7 millions de francs, du chapitre 46-91 "Secours d'extrême urgence" concernant les inondations de Vaison la Romaine et de l'Aisne.

Sous réserve d'ultimes écritures, les services ont donc disposé, en 1992, de 70.975,5 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 18.136,7 millions de francs en autorisations de programme.

Les dépenses réelles ne se sont toutefois élevées, pour le même exercice, qu'à 64.943,1 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 15.052,9 millions de francs en autorisations de programme.

Les reports de crédits de l'exercice 1992 sur l'exercice 1993, établis conformément aux dispositions de l'article 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, atteignent ainsi :

- 5.428,8 millions de francs (1) en dépenses ordinaires et crédits de paiement ;

- 3.083,8 millions de francs en autorisations de programme.

Les reports affectent toutefois, pour l'essentiel, les lignes budgétaires relatives aux collectivités décentralisées (2).

Les remarques de la Cour des comptes sur la gestion du budget de l'Intérieur (police nationale et sécurité) portent sur les points principaux suivants :

- Les besoins auxquels les ouvertures de crédits par décret d'avances étaient censées répondre pouvaient, dans certains cas, être prévus dès le vote de la loi de finances initiale.

Tel est le cas de deux chapitres d'indemnités : les chapitres 31-12 "Administration territoriale" et 31-42 "Police nationale", dotés respectivement de 22 et 50 millions de francs.

- De trop nombreuses répartitions aboutissent à altérer la nature des dépenses autorisées, contrairement aux dispositions explicites de l'article 7 de la loi organique du 2 janvier 1959 qui prévoient que les crédits ouverts par les lois de finances "sont affectés à un service ou à un ensemble de services" et qu'ils "sont spécialisés par chapitre, groupant les dépenses selon leur nature et selon leur destination".

Ainsi, les crédits relatifs au programme civil de défense ont été majorés de 13,5 millions en provenance du budget du secrétariat général de la défense nationale. Comme les années précédentes, note la Cour, un chapitre du titre V abonde, pour 1,4 million, un chapitre du titre IV (41-31 : "Services de lutte contre l'incendie et de secours").

De même, des chapitres du titre III (31-98 : "Autres agents non titulaires - Rémunérations et vacations", 34-41 : "Police nationale - moyens de fonctionnement" et 34-82 : "Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques") sont alimentés, pour un montant de

1. Donnée fournie par le ministère.

2. cf : annexe du Tome III du rapport général relative à l'administration territoriale, aux collectivités locales et à la décentralisation. (Rapport spécial de M. Jacques Mossion).

23,9 millions de francs, par le titre IV du budget des affaires sociales et de l'intégration.

- Certaines répartitions peuvent s'avérer sans objet. A titre d'exemple, l'abondement du chapitre 67-51 "Subventions pour travaux divers d'intérêt local" pour une somme de 4 millions de francs afin d'aider à la reconstruction des mairies incendiées de Pontault-Combault et de Noalhat était inutile puisque plus de 76 millions de francs restaient inemployés sur ce chapitre à la clôture de la gestion.

- Certains dépassements de crédits évaluatifs constituent de fait, ajoute la Cour, des transferts indirects de charges en provenance de crédits limitatifs.

En effet, le chapitre 37-91 "Frais de contentieux et réparations civiles" a dû supporter, cette année encore, des frais de justice à la suite de condamnations imputables à des décisions des services du ministère de l'Intérieur qui auraient dû normalement être imputés au chapitre 34-41 "Police nationale - Moyens de fonctionnement". Il s'agit de paiements aux sociétés concessionnaires d'autoroutes des péages non acquittés par les services de police usant de leur pouvoir de réquisition.

- Cette dernière remarque conduit, en conclusion, la Cour à fustiger le ministère de l'Intérieur pour l'accroissement exorbitant de son endettement: "C'est ainsi que le paiement sur l'exercice suivant des frais de téléphone de l'année devient systématique au budget de l'intérieur où les dettes cumulées de cette nature atteignent au 31 décembre 1992 près de 705 millions de francs, soit près de trois fois la dotation annuelle du chapitre 34-93 (Remboursements à diverses administrations) sur lequel elles s'imputent normalement".

Lors de son audition devant votre Commission des finances, M. Charles Pasqua a précisé que les dettes contractées par le ministère de l'Intérieur s'élevaient, à la date de publication du présent rapport :

- à 850 millions de francs auprès de France Telecom ;
- à 150 millions de francs auprès de la RATP ;
- à 60 millions de francs auprès de la SNCF ;
- à 50 millions de francs pour les bailleurs des locaux occupés par le ministère et les commissariats.

Il a rassuré la Commission sur sa volonté d'apurer le plus rapidement possible une situation qui témoigne de la mauvaise

gestion de ses prédécesseurs immédiats. Il n'a pu toutefois fixer un calendrier pour cet apurement.

II - L'EXERCICE BUDGETAIRE 1993

L'opération de régulation budgétaire conduite au mois de février 1993 a visé à geler 15 % des dépenses ordinaires hors dépenses de personnel, 10 % des autorisations de programme et 10 % des mesures nouvelles s'agissant des crédits de paiement.

L'arrêté du 3 février 1993 a permis, dans un premier temps d'annuler 27,5 % de la régulation, soit 4,125 % des dépenses ordinaires et 2,75 % des autorisations de programme et des crédits de paiement mesures nouvelles. Le restant devait être définitivement annulé dans le cadre de l'arrêté du 10 mai 1993.

Tableau récapitulatif des gels et annulations de crédits du premier semestre 1993

	Chapitre	1 "Gel" (en millions de francs)	2 Arrêté d'annulation du 3 février 1993 (en millions de francs)	3 Arrêté d'annulation du 10 mai 1993 (en millions de francs)	4 Pourcentage des annulations par rapport à la dotation initiale	5 Pourcentage des annulations par rapport au "gel" (2 + 3/1)
Titre III						
Administration centrale - Rémunération	31-01			0,07	0,0	0,0
Administration centrale et services communs - moyens de fonctionnement	34-01	39,56	10,88	2,31	5,0	33,34
Frais de réception et de voyages exceptionnels	34-03	2,63			0,0	0,0
Sécurité civile - Moyens de fonctionnement	34-31	29,37	8,08	1,71	5,0	33,33
Police nationale - Moyens de fonctionnement	34-41	458,86	32,0		1,0	7,0
Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	34-82	109,56	30,13		4,1	27,5
Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations	34-93	18,71	5,15	0,61	4,1	27,5
Etudes générales	34-98	0,85	0,23	1,25	14,8	100,0
Subventions à divers organismes	36-40	1,73	0,48		15,0	100,0
Participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris	36-51	66,96			0,0	0,0
Administration préfectorale - Dépenses diverses	37-10	224,29	34,0	1,63	2,3	15,2
Instituts d'études - Dépenses diverses	37-50	2,25	0,62		15,0	100,0
Dépenses relatives aux élections	37-61	99,15			0,0	0,0
Total pour le titre III		1.053,92	121,57	7,56	6,3	12,25

	Chapitre	1 "Gel" (en millions de francs)	2 Arrêté d'annulation du 3 février 1993 (en millions de francs)	3 Arrêté d'annulation du 10 mai 1993 (en millions de francs)	4 Pourcentage des annulations par rapport à la dotation initiale	5 Pourcentage des annulations par rapport au "gel" (2 + 3/1)
Titre IV						
Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours	41-31	6,33	1,74		4,1	27,5
Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales	41-51	270,87	74,49	216,38	16,1	107,4
Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales	41-52	3,25			0,0	0,0
Total pour le titre IV		280,45	76,23	216,38	1,7	104,3
Titre V						
Recherche scientifique et technique	57-09	0,6 (CP)	0,16 (CP) 0,41 (AP)	0,43 (CP) 1,07 (AP)	9,0 (CP) 10,0 (AP)	100,0 (CP)
Equipement immobilier du ministère de l'intérieur	57-40	25,35 (CP)			0,0 (CP) 0,0 (AP)	0,0 (CP)
Equipement matériel du ministère de l'intérieur	57-50	13,9 (CP)	3,82 (CP) 6,46 (AP)		0,6 (CP) 2,7 (AP)	27,5 (CP)
Informatique, bureautique et télématique - Dépenses d'équipement	57-60	9,0 (CP)	2,47 (CP) 4,95 (AP)	6,52 (CP) 13,06 (AP)	6,0 (CP) 10,0 (AP)	100,0 (CP)
Total pour le titre V		48,85 (CP)	6,45 (CP) 11,82 (AP)	6,95 (CP) 14,13 (AP)	0,9 (CP) 2,3 (AP)	27,4 (CP)
Titre VI						
Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère	65-51	7,10 (CP)		7,1 (CP) 16,4 (AP)	10,0 (CP) 10,0 (AP)	100,0 (CP)
Subventions pour travaux divers d'intérêt local	67-51	16,43 (CP)			0,0 (CP)	0,0 (CP)
DGE - Communes	67-52			200,0 (CP) 200,0 (AP)	6,0 (CP) 5,6 (AP)	
Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques	67-54	0,04 (CP)			0,0 (CP)	0,0 (CP)
Total pour le titre VI		23,57 (CP)		207,1 (CP) 216,4 (AP)	2,1 (CP) 2,7 (AP)	778,7 (CP)
TOTAL	DO + CP AP	1 498,79	204,25 4,95	438,01 230,52	0,9 2,0	45,7

Le ministre de l'Intérieur, M. Charles Pasqua, a toutefois obtenu que le budget de fonctionnement courant de la police nationale ne soit pas touché par le train d'annulations du collectif de printemps. Il a même pu obtenir une enveloppe nouvelle de 30 millions de francs sur ces crédits, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993, pour le recrutement de 1.500 policiers auxiliaires. Cet abondement a ainsi pratiquement "annulé" les effets de l'annulation de 32 millions de francs qui avait frappé ce chapitre à la suite de l'arrêté du 3 février.

Dans le même ordre d'idée, en matière de sécurité civile, les crédits de maintenance du parc aérien ont été majorés de 80 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement afin de compenser, pour partie, une dotation insuffisante en loi de finances initiale (112 millions de francs en autorisations de programme et 62 millions de francs en crédits de paiement).

En revanche, le gel de février a été confirmé :

- partiellement (arrêté d'annulation du 3 février, pas d'annulation dans le cadre de l'arrêté du 10 mai et aucune ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 1993) : sur les chapitres 34-82 (*"Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques"*), 34-93 (*"Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations"*) et 41-31 (*"Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours"*).

- en totalité (arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai 1993) : sur les chapitres 34-01 (*"Administration centrale et services communs - Moyens de fonctionnement"*), 34-31 (*"Sécurité civile - Moyens de fonctionnement"*), 34-98 (*"Etudes générales"*), 36-40 (*"Subventions à divers organismes"*), 37-50 (*"Instituts d'études - Dépenses diverses"*), 57-09 (*"Recherche scientifique et technique"*), 57-60 (*"Informatique, bureautique et télématique - Dépenses d'équipement"*) et 65-51 (*"Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère"*).

CHAPITRE II

LES GRANDS TRAITS DU BUDGET POUR 1994

Le budget de l'Intérieur atteint, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, 75,3 milliards de francs, soit 6,36 % du montant des budgets civils de l'Etat.

Le présent rapport ne porte que sur les crédits consacrés, au sein de ce budget, à l'administration centrale, à la police nationale et à la sécurité civile. Leur montant spécifique s'élève à 42,2 milliards de francs en 1994, soit environ 56 % de l'ensemble du "bleu" de l'Intérieur pour le prochain exercice.

Les crédits dévolus aux collectivités territoriales et à l'administration déconcentrée font l'objet du rapport de notre excellent collègue M. Jacques Mossion.

I - EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

Le budget de l'Intérieur (administration centrale, police nationale et sécurité civile) s'élève à 42,2 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 3,4 % en valeur par rapport au budget voté de 1993 et, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1993 (+ 2 %), une hausse de 1,4 % en francs constants.

Toutefois, 3.394 emplois sont transférés budgétairement de la section "sécurité civile" vers la section "administration territoriale" qui n'est pas étudiée dans le cadre de la présente note. A structure constante, c'est-à-dire hors effet du transfert négatif d'un crédit de 359 millions de francs, le budget de la police nationale et de la sécurité civile progresse donc en valeur de 4,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 2,3 % en volume.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1993 (1)	Loi de finances initiale pour 1994	Variation 1994/1993 (en %)
Dépenses ordinaires à structure constante	39.380,4	40.414,9	+ 2,6
	39.021,4	40.414,9	+ 3,6
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.438,2	1.780,3	+ 23,8
Total à structure constante	40.818,6	42.195,2	+ 3,4
	40.459,6	42.195,2	+ 4,3

(1) Le budget voté de 1993 (administration centrale, police nationale, sécurité civile), considéré dans sa globalité, n'a été que marginalement affecté par les arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai 1993 ainsi que par les ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative pour 1993.

Dans la suite du rapport, les comparaisons ne seront donc établies qu'avec le budget voté de 1993.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui représentent 95,8 % des crédits de la police nationale et de la sécurité civile (contre 96,5 % en 1993) progressent en valeur de 2,6 % et de 3,6 % à structure constante, soit une hausse de 1,6 % en volume à structure constante.

Au sein de ces dépenses, la presque totalité est affectée aux moyens des services (titre III) qui atteignent 40,3 milliards de francs pour 1994, soit un accroissement en valeur de 2,7 % par rapport au budget voté de 1993 et de 3,6 % à structure constante.

Quant aux interventions publiques (titre IV), elles ne s'élèvent plus qu'à 68,7 millions de francs, en raison d'une chute de plus du quart (- 25,5 %) par rapport aux crédits inscrits dans le précédent budget.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Pour 1994, elles représentent 1,8 milliard de francs en crédits de paiement, soit un bond de près de 24 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993. Les autorisations de programme correspondantes s'accroissent à un rythme plus faible

mais néanmoins non négligeable de 5,4 %, soit 1.190 millions de francs au lieu de 1.129,4 millions de francs.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V), qui constituent plus de 85 % des dépenses en capital, disposent de 1.606,3 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 17,5 % en valeur. Les autorisations de programme correspondantes augmentent pour leur part de 5,1 % à 1.015 millions de francs.

La plus forte majoration est toutefois accordée aux subventions d'investissement dispensées par l'Etat (titre VI) dont les crédits de paiement sont multipliés par un coefficient de près de 2,5, passant de 71 millions de francs à 174 millions de francs. Les autorisations de programme enregistrent parallèlement une progression de 6,7 % en valeur, à 175 millions de francs.

II - ANALYSE PAR ACTIONS

Action	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1993 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Police nationale	26.184,7	62,1	+ 3,6
Administration centrale	12.384,5	29,4	+ 3,3
Services communs	1.116,8	2,6	- 18,7
			(+ 11,3)*
Sécurité civile	1.695,8	4,0	+ 13,0
Elections	805,0	1,9	+ 21,8
Recherche	8,4	0,0	+ 19,4
Total I	42.195,2	100,0	+ 3,4 (+ 4,3)*
II - Autorisations de programme			
Police nationale	933,0	78,4	+ 4,9
Administration centrale	21,5	1,8	+ 4,9
Services communs	36,0	3,0	- 4,0
Sécurité civile	199,5	16,8	+ 19,1
Elections	-	-	-
Recherche	-	-	- 100,0
Total II	1.190,0	100,0	+ 5,4

* à structure constante

A. LA POLICE NATIONALE

Plus des deux cinquièmes de la majoration de l'enveloppe consacrée à la police nationale seront consacrés au financement de l'extension en année pleine de mesures de revalorisation des rémunérations intervenues en 1993 ainsi qu'au provisionnement des diverses hausses salariales prévues pour l'exercice 1994.

L'utilisation du reliquat reflète les priorités du ministère de l'Intérieur pour 1994 :

- Un crédit global de 194,5 millions de francs est dégagé, destiné à couvrir la création de 3.000 emplois de policier auxiliaire sur les deux exercices 1993 et 1994 (financement de l'extension en année pleine des mesures de création de 1.500 emplois de policier auxiliaire décidées en 1993 et couverture des recrutements, au nombre de 1.500, qui seront mis en place en 1994).

- Les sommes allouées aux opérations de réservations de logements et versements de subventions pour la réalisation de foyers destinés aux fonctionnaires de police progressent très fortement en crédits de paiement, de 71 millions de francs à 174 millions de francs, et de 6,7 % en autorisations de programme, également à 174 millions de francs. Cette dotation doit permettre de favoriser l'insertion et la fidélisation des jeunes fonctionnaires dans les régions les plus déficitaires en effectifs ou les plus difficiles.

- Une provision de 40 millions de francs est inscrite sur les crédits indemnitaires en faveur des personnels de la police nationale dans le cadre de la politique de la ville. Il est, en effet, prévu de concentrer sur les zones difficiles le versement d'une indemnité compensatrice de récupération qui permettra d'accentuer la présence policière par une réorganisation du cycle de travail.

- Pour augmenter le nombre des reconduites à la frontière, le montant des crédits d'éloignement des étrangers expulsés ou refoulés sera pratiquement doublé en 1994, à hauteur de 85 millions de francs.

- La poursuite de l'effort d'informatisation se traduit par une progression de 17,4 % des crédits d'informatique de la police nationale, à 252,8 millions de francs. Dans le même ordre d'idée le développement du programme ACROPOL justifie la hausse de près de moitié des autorisations de programme (232 millions de francs en 1994) et de 27,5 % des crédits de paiement (163,2 millions de

francs) destinés au financement des moyens de transmission de la police nationale.

- Afin de rattraper le retard supporté les années précédentes dans la remise à niveau du parc automobile de la police nationale, une enveloppe supplémentaire de 35 millions de francs lui sera consacrée en 1994. Un effort parallèle sera fait pour le parc lourd des CRS et de la préfecture de police (85 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement après 75 millions de francs en 1993).

- Enfin, une enveloppe nouvelle de 28 millions de francs est dégagée au profit de la mise en oeuvre de nouveaux services : création de postes locaux d'identité judiciaire dans l'ensemble des départements de la région parisienne afin de lutter contre la violence urbaine ; création de nouvelles équipes cynophiles pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la drogue et, dans le même ordre d'idée, accroissement des moyens consacrés au projet EUROPOL et implantation de nouveaux bureaux du service de coopération technique internationale.

B. L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les dépenses d'administration centrale, soit 12,4 milliards de francs, en 1994, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, sont constituées pour l'essentiel (92,3 %) par les pensions civiles versées aux fonctionnaires en retraite, issus principalement de la police nationale.

En conséquence, près des neufs-dixièmes de la majoration constatée sous cette tête de chapitre sont imputables à des mesures d'ajustement destinées à tenir compte de l'évolution réelle des pensions civiles versées par le ministère.

Parallèlement, les moyens généraux de fonctionnement des services centraux du ministère sont globalement maintenus en francs constants (+ 2 % environ), un effort particulier étant, en outre, consenti pour les dépenses d'informatique qui progressent de 18,2 % par rapport au budget voté de 1993 pour atteindre 23 millions de francs.

La poursuite du programme de travaux de modernisation et de rénovation des immeubles de l'administration centrale justifie une hausse de 5 % des dépenses d'équipement en autorisations de programme, à 21 millions de francs.

C. LES SERVICES COMMUNS

Cette action, qui atteint 1,1 milliard de francs en 1994, regroupe les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement relatives à divers services techniques du ministère de l'Intérieur dans le domaine des transmissions, de la mécanographie et de l'informatique. Cette tête de chapitre regroupe également les crédits couvrant les réparations dues au titre de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat.

La diminution des crédits des services communs n'est qu'apparente. Elle est engendrée par le transfert de 3.468 emplois techniques vers les sections "administration centrale" et surtout "administration territoriale". Cette dernière section ne figure pas dans le budget de la police et de la sécurité civile.

A structure constante, les moyens affectés aux services communs progressent de 257,7 millions de francs, soit de 11,3 %. Cette majoration fait apparaître, dans un contexte de quasi-stabilité en francs constants (+ 0,3 % en volume) des dépenses de personnel (rémunérations et pensions civiles) ainsi que des dépenses générales de fonctionnement :

- le bond de 27,4 % des frais de contentieux et réparations civiles qui devraient s'établir, en 1994, à 351,6 millions de francs ;

- la progression de 4,2 % des dépenses informatiques qui atteignent ainsi 159,5 millions de francs.

D. LA SÉCURITÉ CIVILE

L'essentiel des moyens nouveaux dégagés au profit de la sécurité civile (+ 195,8 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement) est destiné au renforcement des instruments de lutte contre les feux de forêt :

- Le dossier essentiel est constitué par le programme Canadair CL 415 auquel 527 millions de francs de crédits de paiement seront consacrés (soit + 23,1 % par rapport à 1993). Deux de ces appareils seront livrés au début de la campagne de lutte contre les feux de forêts de 1994, un troisième au cours du troisième trimestre.

L'exécution du contrat sera réalisée à 70 % à la fin de 1994.

- Le programme de remotorisation des Trackers sera poursuivi avec un appareil supplémentaire disponible pour la campagne 1995 contre les feux de forêts, soit un total de 10 appareils remotorisés sur 13 appareils composant la flotte à cette date. Un crédit de 30 millions de francs est ouvert à ce titre en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 57-50 "Équipement matériel du ministère de l'Intérieur".

- S'agissant de la maintenance des aéronefs, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1994 (165 millions de francs en autorisations de programme, en progression de près de 50 % par rapport à 1993), doivent permettre pour la première fois l'engagement aux trois-quarts du programme de maintenance dès le début de l'année. Jusqu'à présent, en effet, ces dotations faisaient l'objet d'une mise à niveau dans le collectif budgétaire de fin d'année.

- L'effort de l'Etat porte également sur les crédits d'informatique qui, en progressant de 72,9 %, permettront notamment d'étendre le système d'information opérationnelle sur les feux de forêts (SICOSC) à la région Aquitaine.

- Enfin, les dépenses de fonctionnement des services opérationnels de la sécurité civile sont en progression de 11,4 % à 154,1 millions de francs en 1994 du fait, en particulier, de la décision prise par l'Etat de financer en totalité, au lieu des deux-tiers jusqu'à présent, les produits retardants et moussants utilisés par les bombardiers d'eau.

E. LES AUTRES ACTIONS

Les dépenses consacrées au financement des élections progressent de 144 millions de francs :

- 585,8 millions de francs affectés aux élections législatives ne sont pas reconduits,

- 468,7 millions de francs sont dégagés, en mesures nouvelles, pour les élections des représentants au Parlement européen et 234,3 millions de francs pour les élections cantonales de mars prochain,

- 20 millions de francs représentant la provision pour le financement des élections partielles sont reconduits de 1993 sur 1994,

- Enfin, la ligne "dépenses communes" passe de 55,2 à 82 millions de francs.

La forte progression des crédits d'équipement dévolus à la recherche (+ 20,6 %) traduit l'arrivée à leur terme d'opérations lancées au titre des lois de finances antérieures. Plus aucune autorisation de programme n'est, en effet, inscrite sous cette tête de chapitre alors que les dotations de 1993 s'élevaient à 14,9 millions de francs.

CHAPITRE III

LA POLICE NATIONALE : VERS UNE LOI D'ORIENTATION

La préoccupation légitime des français face à la dégradation de la sécurité publique dans notre pays a été l'un des principaux motifs du changement de majorité parlementaire au mois de mars dernier.

En proposant une progression de 3,6 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, et de près de 5 % en autorisations de programme, des dotations de fonctionnement et d'équipement de la police nationale, le gouvernement démontre clairement sa volonté de répondre à l'attente exprimée par nos concitoyens.

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, M. Charles Pasqua, s'est assigné trois objectifs précis à travers le présent projet de budget :

- lutter contre les violences urbaines et la petite et moyenne délinquance, par l'ouverture dans tous les départements de la région parisienne de postes de locaux d'identité judiciaire, chargés en particulier d'intervenir sur toutes les infractions particulièrement sensibles pour le public, ainsi que la création de nouvelles sections d'intervention en police urbaine ;

- combattre le trafic de drogue, la délinquance financière et la grande criminalité, par l'implantation de nouvelles antennes de renseignements et le développement d'équipes cynophiles anti-drogue dans vingt sites ;

- surveiller les frontières et accroître l'efficacité de la coopération internationale : les nouvelles dispositions législatives adoptées par le Parlement dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine sont ainsi destinées à mettre un terme à la diminution inquiétante des taux d'exécution des mesures d'éloignement constatée entre 1987 (58 %) et 1992 -1993 (18 %). Le présent projet de budget permettra également d'y contribuer.

Le gouvernement est toutefois bien conscient que l'efficacité de sa politique en matière de sécurité passe nécessairement par une mobilisation des hommes et la modernisation des moyens mis à leur disposition. Si la réforme des structures et de la gestion patrimoniale et financière du ministère a été lancée dès le printemps dernier, il reste à définir les voies d'une rénovation des carrières et des méthodes de travail des personnels de la police nationale.

L'initiative récente de M. Charles Pasqua mérite, de ce point de vue, d'être saluée : le ministre a, en effet, chargé, dans le courant du mois de novembre, deux de ses principaux collaborateurs d'entreprendre une mission sur l'adaptation de la police nationale et du ministère de l'Intérieur aux évolutions prévisibles sur les vingt prochaines années. Le directeur de cabinet du ministre, M. Joël Thoraval, doit ainsi réfléchir à l'adaptation ou à la transformation des structures du ministère de l'Intérieur, en prenant en compte la déconcentration. M. Pierre Bordry, conseiller d'Etat, conseiller du ministre pour les libertés publiques, a été chargé, pour sa part, en liaison avec les services actifs de la police nationale et avec les syndicats, de recueillir les propositions ou les projets afin de rédiger d'ici à six mois un rapport qui aboutira à une loi d'orientation.

Il ressort des entretiens que votre rapporteur a eus avec les représentants des différents syndicats de policiers que cette démarche a été excellemment perçue par les personnes et qu'elle répond, elle aussi, à une attente très forte de leur part. Notamment, le choix d'un délai relativement court (six mois) pour la rédaction du rapport de M. Bordry a été considéré comme l'expression d'une volonté d'agir rapidement sur un corps dont l'ensemble des composantes reconnaissent qu'il doit se débarrasser de certains carcans s'il souhaite pouvoir répondre efficacement aux missions de service public qu'il est chargé d'assumer.

Au préalable, le Premier ministre avait demandé, le 1er juillet dernier, à M. Patrick Balkany, député-maire de Levallois-Perret, de lui remettre un rapport sur les polices municipales. Les conclusions de ce rapport ont été déposées au mois d'octobre. Elles devraient également contribuer à orienter le contenu de la loi-cadre qui sera déposée sur les bureaux des assemblées au printemps prochain.

I - LA REORGANISATION DES PRINCIPES DE GESTION ET DES CADRES D'ACTION

Une reprise en main très nette a été opérée depuis le printemps dernier s'agissant de la gestion patrimoniale et financière du ministère de l'Intérieur et de ses services déconcentrés (A).

En outre, l'expérience de la départementalisation, telle qu'elle était conduite depuis 1990, a été abandonnée. Cependant, les objectifs, tout à fait défendables, qu'elle poursuivait ont été consacrés et élargis (B).

Enfin, la mise en oeuvre des accords de Schengen sur la libre circulation des personnes et des biens ainsi que l'importance de l'enjeu représenté par l'accroissement des flux migratoires imposent une réorganisation de l'actuelle police des airs et des frontières (C).

A. L'OBJECTIF D'UNE GESTION PLUS RATIONNELLE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT

Le ministère de l'Intérieur fait partie des "mauvais payeurs" de l'administration française. A titre d'exemple, une pratique systématique a consisté ces dernières années à ne pas inscrire au budget la totalité des crédits de paiement nécessaires en regard des autorisations de programme engagées, ce qui induit des retards considérables dans l'acquittement des dettes auprès des fournisseurs.

Dès son retour, place Beauvau, M. Charles Pasqua a, de ce point de vue, décidé de mettre un terme à la technique de construction des commissariats "clés en main". L'objectif, louable en lui-même, était, on s'en souvient, d'accélérer la construction de bâtiments grâce à l'avance de trésorerie consentie par les collectivités locales. Les modalités de mise en oeuvre de cette pratique étaient toutefois critiquables pour au moins deux motifs :

- l'absence de réelle maîtrise des coûts du point de vue de l'Etat, leur appréciation relevant, en effet, des élus locaux ;

- la fragilité de la base légale sur laquelle reposait l'entente avec le partenaire collectivité territoriale, cette base étant constituée par une simple circulaire.

En conséquence du caractère juridiquement peu sûr de ces accords, le contrôleur financier du ministère avait fini par être contraint de geler les crédits destinés à ces opérations tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

La circulaire a donc été abrogée au mois d'août dernier, même si le ministre s'est engagé à honorer les protocoles ayant déjà fait l'objet d'engagements réciproques.

Pour le reste, les problèmes se concentrent sur la gestion du patrimoine du ministère de l'Intérieur ainsi que sur la maîtrise des frais de fonctionnement courant des différents services.

1. La gestion du patrimoine du ministère de l'Intérieur

La mise en place progressive d'une base de données, concentrant l'ensemble des informations nécessaires à une gestion rationnelle et efficace des différentes composantes du patrimoine immobilier du ministère de l'Intérieur, est en cours. Un travail similaire, entamé dès 1986 et 1987 et abandonné depuis, est également en voie de réalisation pour les bâtiments des préfectures et des sous-préfectures.

Cette opération de recensement général était un préalable nécessaire au règlement des deux questions liées auxquelles le ministre reste confronté pour les mois à venir : les loyers acquittés auprès des bailleurs et la mobilisation de son patrimoine immobilier.

a) Les loyers

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les crédits inscrits à ce titre en loi de finances initiale ne représentent traditionnellement que la moitié des besoins réels. Ces insuffisances devraient d'ailleurs justifier l'inscription d'un abondement dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 1993, en fin d'année.

Il semble, en outre, que certaines opportunités de révision à la baisse des baux acquittés par le ministère n'aient pas été saisies au cours des 18 derniers mois, au moment où la crise de l'immobilier pouvait justifier leur révision dans un sens plus favorable à l'Etat.

Le ministère devrait toutefois avoir remboursé l'intégralité de sa dette auprès des bailleurs (50 milliards de francs actuels) d'ici la fin de l'exercice 1994.

b) La mobilisation du patrimoine immobilier

Le ministre de l'Intérieur a finalement décidé d'abandonner le projet d'un rassemblement sur un site unique, celui de Tolbiac, de l'ensemble des services du ministère.

Le ministère de l'Intérieur s'est efforcé depuis plusieurs années de valoriser son vaste patrimoine immobilier, et particulièrement celui de l'administration centrale qui ne compte pas moins de 10 implantations (15.000 m² sur Paris et la petite couronne) ainsi que 4 services délocalisés à Clermont-Ferrand, Draguignan, Limoges et Strasbourg. Il s'agit, à terme, de restreindre le recours à la location et les coûts, mal maîtrisés, qu'il induit.

Le projet de budget pour 1994 verra la poursuite du programme de travaux de modernisation, de rénovation et de maintenance de l'existant.

**Evolution des crédits d'investissements immobiliers
(ministère, hors commissariats)**

(en milliers de francs)

1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
5.748	3.500	5.748	5.400	27.000	26.952	11.416	18.100	20.000	18.600	20.000	24.800	21.000	22.500

Deux opérations devraient pouvoir être menées au cours de la législature qui s'ouvre :

- La mobilisation d'un espace de 20.000 m² dont le ministère de l'Intérieur est propriétaire sur le site de l'hôpital Beaujon, à Clichy (Hauts-de-Seine).

Le coût de l'opération est, pour l'instant, évalué à 500 millions de francs. Les surfaces récupérées pourraient être affectées, selon une clé qui reste encore à définir, à usage de logements ou à usage de bureaux.

- Le recours aux réserves foncières situées sur la commune de Lognes à l'égard desquelles le ministère de l'Intérieur peut exercer

un droit d'option, afin d'y construire les bâtiments destinés à abriter ses services techniques et scientifiques.

Le ministère de l'Intérieur évalue cependant, lui-même, ses besoins en termes d'équipement immobilier à 6,5 milliards de francs dont 4 milliards pour les commissariats, 1,5 milliard pour les préfectures et 1 milliard de francs pour le ministère, soit des sommes sans commune mesure avec ce qu'autorise l'effort de rigueur budgétaire auquel l'Etat est contraint. 700 millions de francs sont, en effet, inscrits en 1994 en autorisations de programme sur le chapitre 57-40 "Équipement immobilier du ministère de l'Intérieur", soit un montant en légère baisse par rapport à celui de 1993 (711,5 millions de francs).

Sans doute d'autres formes de financement, telles que le crédit-bail, devront-elles donc être mises en oeuvre dans les prochaines années.

2. La maîtrise des frais de fonctionnement courant

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, il n'existe pas, à l'échelon national, de gestion centralisée des déplacements des fonctionnaires. Cette situation a conduit, les années passées, à certaines dérives auxquelles le ministère essaie aujourd'hui, avec un certain succès, de mettre un terme :

- abus dans l'acquisition et l'utilisation de cartes de transports SNCF ;

- en sens inverse, retards considérables pris dans le remboursement des frais de mission exposés par les fonctionnaires ;

- surcoûts divers liés à l'absence d'unité de gestion dans l'achat de billets auprès des transporteurs.

En réponse à cette situation, des négociations sont aujourd'hui en cours entre le ministère et les transporteurs (Air France, SNCF, RATP, etc...) dans l'intérêt d'une gestion plus rationnelle des dépenses de fonctionnement. En outre, des bons de transport ont été mis en oeuvre afin de pallier les défauts du remboursement a posteriori des frais de mission.

Au plan local, la responsabilisation des gestionnaires passe plus que jamais par la déconcentration et la globalisation des crédits⁽¹⁾.

1. Le taux de déconcentration global du ministère de l'Intérieur atteint ainsi 98,2 % en gestion et 62,8 % pour les décisions d'affectation.

Les premières mesures de déconcentration budgétaire auprès des services locaux de police ont été mises en oeuvre dès 1985 avec "la dotation de fonctionnement des services" et la "dotation régionale des matériels". Elles ont permis à ces services de disposer d'une ressource propre, répartie par les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), pour financer une partie du fonctionnement courant et du petit équipement.

En 1992, après deux années d'expérience (dans les départements du Val-de-Marne, de la Saône-et-Loire, des Hauts-de-Seine, dans le ressort du SGAP de Toulouse et du SGAP de Rennes, ainsi que pour le service central des compagnies républicaines de sécurité) la gestion déconcentrée des services de police a été généralisée à l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer).

En 1993, le socle de la déconcentration a été consolidé et son champ d'action étendu aux frais de mission et de déplacement pour tous les services de police et aux dépenses téléphoniques, à titre expérimental, pour 27 départements.

La procédure fait des préfets de région les répartiteurs de ressources entre les départements, et des préfets de département les ordonnateurs secondaires des budgets déconcentrés des services territoriaux de police. Les préfets en charge des SGAP sont ordonnateurs secondaires des unités locales des services spécialisés à vocation nationale (CRS ; police judiciaire ; services techniques ; écoles et formation ; direction régionale des renseignements généraux ; secteurs de la police des airs et des frontières) qui reçoivent leurs enveloppes budgétaires de leur direction centrale.

Pour 1994, il est prévu une extension sur 23 nouveaux départements de l'expérimentation des dépenses téléphoniques, portant ainsi à 5 le nombre de départements concernés.

A plus long terme, le ministère estime souhaitable, dans un souci de bonne utilisation des deniers publics, la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion au niveau de chaque secrétariat général pour l'administration de la police. Les SGAP devraient ainsi, à l'avenir, disposer des instruments d'audit leur permettant d'évaluer avec précision les moyens dont les services déconcentrés et les commissariats ont effectivement besoin.

Il s'agit de promouvoir par cette voie une gestion plus affinée et plus proche du terrain, tenant compte des différences d'évolutions : la déconcentration et la globalisation des crédits n'ont de sens qu'à ce prix. Le cas échéant, la progression des moyens accordés aux uns et aux autres pourrait donc subir des inflexions d'un SGAP à l'autre, et à l'intérieur de chaque SGAP.

Votre Commission des finances ne peut bien sûr qu'approuver cette démarche dont elle suivra, avec intérêt, l'application effective.

B. L'ABANDON DE LA DEPARTEMENTALISATION ET LA MISE EN OEUVRE DES PLANS DEPARTEMENTAUX DE SECURITE

Le Gouvernement a pris en compte ce que l'on pourrait appeler "le coût humain" de la départementalisation et a décidé de mettre un terme au processus engagé voici trois ans.

Pour autant, il n'a pas renoncé à son esprit :

- celui d'une meilleure gestion financière des moyens déconcentrés ;

- celui également d'une meilleure coordination des services de police.

Ce principe de coordination doit même être étendu, au travers des plans départementaux de sécurité, au travail avec les autorités judiciaires.

1. L'échec de la départementalisation

Votre rapporteur, s'agissant de la départementalisation ne peut que reprendre les arguments exposés dans son rapport sur le projet de budget pour 1992, largement inspirés, à l'époque, du contenu du rapport, remis le 1er mars 1991, par M. Jean-Pierre Lemoine au ministère de l'Intérieur :

"La départementalisation soulève le problème des mesures d'accompagnement qui doivent permettre de faire comprendre aux policiers de la police nationale l'enjeu de la départementalisation. Elle risque de se heurter aux pesanteurs catégorielles et notamment à la question des relations spécifiques entretenues par les services des renseignements généraux avec le corps préfectoral. Il n'est pas apporté de précision sur la solution de la question de la disparité des rémunérations accessoires.

"Enfin et surtout, la départementalisation pose le problème de moyens de fonctionnement alloués aux nouveaux directeurs.

"Faute de moyens administratifs suffisants, les créations de directions supplémentaires risquent de provoquer une inflation de tâches administratives destinée à conforter la situation des nouvelles autorités administratives dans un contexte de concurrence entre départements et de rivalités entre services.

"Par ailleurs, la déconcentration des moyens financiers n'est pas assortie d'une véritable procédure de contrôle administrative destinée à mesurer l'efficacité des mesures prises."

Le décret n°92-152 du 20 février 1992 portait, on s'en souvient, création, à la direction générale de la police nationale, de la direction centrale de la police territoriale.

Cette nouvelle direction bénéficiait du transfert des attributions de la direction centrale des polices urbaines de la direction centrale des renseignements généraux et du service central de la police de l'air et des frontières.

L'objectif de cette réforme était de promouvoir et d'améliorer la réforme de la départementalisation des services de la police nationale conduite depuis le 1er mai 1990 dans les départements de l'Aveyron, des Charentes-Maritimes, des Pyrénées-Orientales, de Saône-et-Loire et du Val-de-Marne.

Cette réforme a été étendue à tout le territoire par étapes, entre le 21 décembre 1991 et le 1er janvier 1993.

Son objectif était d'améliorer l'organisation territoriale de la police nationale afin d'améliorer la lutte contre la criminalité et la délinquance.

En dépit d'une amélioration de la circulation de l'information au niveau local et d'une rationalisation de la gestion des moyens budgétaires et matériels, l'évaluation de la réforme faite notamment à partir des rapports des préfets ou des consultations des inspections techniques, a mis en évidence ce qui avait été prédit, à savoir une lourdeur de fonctionnement et un éloignement des structures de commandement de la police territoriale des réalités du terrain. Par ailleurs, les résultats en matière de lutte contre les petite et moyenne délinquances sont apparus décevants.

Il est également incontestable que les lourdeurs catégorielles ont joué un rôle non négligeable dans l'échec de la réforme.

C'est pourquoi, il a été décidé, par le ministre, de surseoir (le 26 avril), puis de mettre un terme (le 30 juin dernier), à cette réforme, chaque service retrouvant son autonomie sous l'appellation de direction départementale des renseignements généraux, de service départemental de la police de l'air et des frontières et de direction départementale de la sécurité publique pour les anciens services de police urbaine. (Décret n° 93-1030 du 31 août 1993).

Cependant, l'atout que constitue l'unité de gestion a été conservé. Le nouveau *directeur départemental de la sécurité publique* assurera, sous l'autorité du préfet de département, la préparation des plans départementaux de sécurité. Il ajoutera aus à son commandement sur les anciens services de police urbaine, fonctions auprès du préfet d'interlocuteur pour la préparation du budget global et de conseiller technique pour coordonner les propositions du plan de sécurité. (Circulaire du 9 septembre 1993).

Ainsi est conservé le principal intérêt d'une départementalisation dont il convient de rappeler qu'elle était le corollaire de la politique de déconcentration et de globalisation des crédits de fonctionnement courant.

2. Les plans départementaux de sécurité

L'abandon de la départementalisation ne signifie pas le rejet de son esprit. Tout au contraire, l'ambition des *plans départementaux de sécurité* est d'aller encore plus loin en faisant travailler ensemble les autorités judiciaires et les autorités administratives.

La circulaire du 9 septembre 1993 qui les institue est ainsi cosignée par le ministre de la justice et par le ministre de l'intérieur ainsi que par les ministres de la défense et du budget. Elle prévoit que le préfet, représentant dans le département l'ensemble des services de l'Etat, et le procureur de la République, en charge notamment de la police judiciaire, ont une responsabilité conjointe, chacun pour ce qui relève de ses compétences propres, dans la préparation, la mise en oeuvre et l'adaptation du plan aux évolutions constatées. C'est en commun, en particulier, qu'ils devront l'arrêter (1).

Les PDS devront comporter un diagnostic de la situation de la délinquance, un recensement des moyens disponibles y compris ceux extérieurs à l'Etat (polices municipales, sociétés privées de

1. Lorsqu'il existe plusieurs ressorts de tribunaux de grande instance, chaque procureur de la République signera le plan qui aura été arrêté.

surveillance...), la détermination d'objectifs prenant le relais, au plan local, des axes d'action du gouvernement en matière de sécurité, enfin un tableau de bord doté d'indicateurs.

C. LA REORGANISATION DU SERVICE CENTRAL DE LA POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIÈRES

L'étude des indicateurs chiffrés révèle une augmentation de la pression migratoire enregistrée sur les frontières françaises au cours du premier semestre 1993, par rapport au premier semestre 1992. Ainsi, 30 355 mesures de non admission ont été prononcées contre 26 359 pour la même période de référence l'année précédente (soit + 14,24 %). Ce fait reflète un inversement de la tendance constatée en 1992, année au cours de laquelle les mesures de refus d'entrée sur le territoire avaient régressé de 13,91 % par rapport à 1991.

Parallèlement, le volume des étrangers interpellés après un passage irrégulier de la frontière augmente également (7 098 pour le seul premier semestre 1993 contre 5 313 au cours de la même période en 1992).

La lutte contre les moyens d'assistance à l'immigration irrégulière suit, quant à elle, l'évolution de la pression migratoire. C'est ainsi que, dans le domaine de la contrefaçon et de l'usage de faux documents de voyage, 3 434 personnes ont été mises en causes en 1992 et 1 535 au cours du premier semestre 1993 (statistiques de la police de l'air et des frontières). En ce qui concerne l'aide à l'entrée et au séjour d'étrangers en situation irrégulière (filières, passeurs), 1 312 personnes ont été mises en cause en 1992 et 760 au cours du premier semestre 1993. Enfin, 321 personnes ont été mises en causes au cours du premier semestre 1993 en qualité d'auteurs de l'infraction prévue par l'article L 341-6 du code du travail.

La perspective de l'entrée en vigueur des accords de Schengen, la fin de l'expérience de départementalisation, ainsi que l'évolution des flux migratoires, ont donc conduit le ministère de l'intérieur à concevoir un projet de création d'une Direction du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (D.I.C.I.L.E.C.) qui s'appuiera en grande partie sur les structures et les effectifs de la police de l'air et des frontières.

En ce qui concerne les frontières extérieures, la complémentarité police de l'air et des frontières et douanes, et un renforcement des effectifs (sur les sites d'Orly, de Charles de Gaulle, du tunnel sous la Manche, ou du port de Marseille) devraient permettre d'assurer un niveau de contrôle satisfaisant.

En revanche, la réorientation des missions de la police de l'air et des frontières (PAF) doit se faire dans le domaine des contrôles des futures frontières internes, et dans celui de la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi des clandestins à l'intérieur du territoire :

- dans les départements frontières internes, la PAF devrait mettre une partie de ses effectifs en mobilité afin de procéder aux contrôles dans une zone de 20 kilomètres. Il est primordial que ces contrôles soient en place dès l'entrée en vigueur de la convention de Schengen : ces contrôles sont en effet seuls à même d'évaluer la pression migratoire qui subsistera ;

- en ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin, la création de la D.I.C.I.L.E.C. permettra à la PAF de se structurer, tant au niveau départemental, qu'au niveau zonal et central, afin de mieux répondre aux conditions nouvelles d'exécution des missions.

Enfin un bureau "éloignement" a été créé au sein du Service central de la PAF qui sera amené à prendre en charge les problèmes matériels posés par l'exécution des mesures d'éloignement administratives ou judiciaires.

En conclusion sur ce point, votre commission des finances voudrait rappeler que la mise en oeuvre des accords de Schengen, dont la conséquence la plus spectaculaire doit être la suppression des contrôles policiers systématiques aux frontières internes de "l'espace Schengen" ne peut être envisagée qu'à trois conditions (1) :

- une étanchéité plus grande des frontières externes de la Communauté ;

- un système informatique opérationnel ;

- l'harmonisation des législations en matière de drogue.

Dans ces trois domaines, il est clair que des progrès importants restent à réaliser.

1. La quatrième condition, la simplification des procédures par le dépôt d'une seule demande d'asile politique à l'intérieur de l'espace Schengen et donc la possibilité qu'il soit statué sur cette demande par un seul Etat, avait été retardée par une décision du Conseil constitutionnel. La révision de la Constitution, adoptée par le Congrès le 19 novembre dernier, doit permettre de résoudre rapidement cette difficulté.

II - LA REMOBILISATION DES PERSONNELS

Depuis son retour place Beauvau, le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, a manifesté son souci d'assurer une meilleure mobilisation des hommes, rappelant, en effet, que la France disposait de l'un des taux d'encadrement les plus élevés d'Europe, en termes de sécurité, mais que la proportion des personnels placés sur la voie publique était de 1 pour 7 actifs.

Ainsi que votre rapporteur le signalait au début de ce chapitre, une mission a été confiée à M. Pierre Bordry, conseiller d'Etat, aux fins d'élaboration d'un rapport sur l'adaptation de la police nationale "à l'époque qui vient".

D'ores et déjà, des mesures ont été prises ou des pistes ont été suggérées par le ministre (A).

Une réflexion est également en cours sur la complémentarité entre police nationale et polices municipales (B).

A. LA REFLEXION SUR LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE

Cette réflexion revêt un double aspect :

- les moyens d'un redéploiement des effectifs policiers vers leurs tâches "naturelles" ;

- une meilleure reconnaissance du mérite et une politique de fidélisation dans les postes difficiles.

1. Le redéploiement des effectifs policiers vers les tâches de sécurité

D'emblée, le gouvernement s'est fixé comme objectif d'augmenter de 10 % le nombre des personnels présents sur la voie publique. Cet objectif simple dépasse d'ailleurs les clivages politiques : M. Charles Pasqua ne s'est, en effet, jamais caché de vouloir continuer sur la voie ouverte par ses prédécesseurs avec, toutefois, pour ambition d'obtenir des résultats plus importants.

a) Le plan d'action pour la sécurité du 13 mai 1992

Le plan d'action pour la sécurité du 13 mai 1992 comportait de ce point de vue deux mesures principales : la création de 1 000 emplois administratifs afin de remplacer des policiers détachés dans des fonctions administratives et de les réaffecter à des missions d'ilotage ou de police de proximité ainsi que la réduction des gardes statiques et des cortèges en vue du redéploiement de 500 fonctionnaires.

S'agissant de la première de ces deux mesures, il apparaît que 100 agents administratifs ont effectivement été recrutés et placés en préfectures et que 900 autres ont été affectés dans les départements les plus sensibles où ils ont remplacé des personnels actifs. En outre, le projet de loi de finances pour 1993 a procédé à la création de 1 400 emplois administratifs, dont 200 à la suite d'engagements pris en séance publique.

Parallèlement, le nombre des policiers de la police urbaine détachés dans d'autres fonctions, qui s'élevait à 3 520, a été réduit de 410 unités, au cours de l'année 1992. Sur les 3 110 gradés et gardiens relevant du Service central de la police urbaine qui restaient cependant détachés au 1er janvier 1993, 833 occupaient des fonctions d'inspecteurs et d'enquêteurs, 1 691 étaient affectés à des tâches administratives et 586 occupaient des emplois de maintenance et d'entretien.

Ces fonctionnaires continuent donc d'être affectés à des tâches qui ne sont pas de leur compétence statutaire et qui devraient ou pourraient être remplies soit par des policiers en civil, soit par des agents administratifs ou des ouvriers d'Etat.

S'agissant de l'autre mesure du plan d'action de mai 1992, il apparaît après lecture d'une première analyse effectuée sur 27 départements sensibles qu'un effectif équivalent à 180 fonctionnaires pouvait être dégagé des missions de gardes statiques sur le court ou le moyen terme.

En réalité, le point de la situation réalisé au mois de février 1993 pour la police urbaine révélait un gain réel de 13 fonctionnaires effectivement réaffectés à des tâches sur la voie publique, résultat qu'il faut bien qualifier de minime.

b) Le projet de loi de finances initiale pour 1994

Le projet de loi de finances initiale pour 1994 ne prévoit pas de nouvelles créations d'emplois administratifs : c'est, sans doute, la principale insuffisance du projet qui nous est proposé.

C'est donc par la seule mise en oeuvre d'un redéploiement interne des effectifs que le gouvernement estime pouvoir parvenir à son objectif. Trois modalités sont, de ce point de vue, mises en avant :

(1) Un fort accroissement du recrutement de policiers auxiliaires

Selon les données recueillies par votre rapporteur, l'évolution des effectifs depuis la création du service national dans la police est la suivante :

1986 : 654

1987 : 1 715

1988 : 3 268

1989 : 3 698

1990 : 3 648

1991 : 3 936

1992 : 4 555

L'effectif pour 1993, initialement fixé à 5 725 policiers auxiliaires a été porté à 7 225 par une augmentation de 500 emplois sur chacun des trois derniers contingents de l'année, août, octobre et décembre.

Les 1 500 emplois prévus pour 1994 devraient permettre de porter ainsi les effectifs à 8 725 postes.

Cette voie, pour intéressante qu'elle soit, présente toutefois deux séries de limites :

- Le mouvement de création de nouveaux emplois d'auxiliaires ne pourra se poursuivre que jusqu'au seuil, fixé par la loi de 1987, de 10 % des effectifs de policiers en tenue, soit environ 12 000. Ce plafond sera donc très bientôt atteint.

- Le champ des tâches auxquelles les appelés peuvent être affectés est, par essence, moins large que celui reconnu aux autres personnels. 10 % d'entre eux ont ainsi été déclarés inaptes aux

activités sur la voie publique. Le ministre d'Etat a par ailleurs rappelé, lui-même, qu'il était opposé à l'affectation d'auxiliaires dans les quartiers difficiles alors que le plan d'action pour la sécurité de 1992 entendait intensifier les affectations dans les zones de "Développement social des quartiers" (DSQ). D'une façon générale, il est nécessaire de mettre un frein à la dérive constatée tenant en l'utilisation d'auxiliaires à des fonctions pour lesquelles ils n'ont pas la formation requise.

Il convient enfin de mentionner, en conclusion sur ce point, le projet de création d'une force de réserve, sorte de "garde nationale", comprenant les 27 000 anciens policiers auxiliaires (sur 30 000) qui n'ont pas intégré la police à l'issue de leur service et sont, par ailleurs, exonérés de toute obligation de réserve contrairement aux autres appelés.

(2) Un crédit de 19,3 millions de francs en mesure nouvelle est ouvert pour la formation en alternance des gardiens de la paix. Jusqu'ici d'une durée d'un an, la formation initiale des gardiens de la paix a été réaménagée. La refonte de la scolarité de cette catégorie de personnels est entrée en vigueur à la rentrée de septembre 1993 dans toutes les écoles : désormais, les apprentissages des élèves s'effectueront durant sept mois en école et quatre mois en service actif dont celui de la spécificité, selon le régime de l'alternance.

Cette nouvelle formation doit permettre de renforcer la police de proximité, les futurs gardiens de la paix accomplissant des missions proches de celles confiées aux policiers auxiliaires.

Cette forme de redéploiement, pour non négligeable qu'elle soit, appelle donc les mêmes réserves que ci-dessus. Elle ne peut apparaître que comme un palliatif et non comme une solution définitive.

(3) En réalité, l'essentiel de l'effort visant à dégager de nouveaux effectifs devrait légitimement porter sur la révision du rythme de travail et de récupération des gardiens de la paix.

LES REGIMES DE TRAVAIL DES POLICIERS EN REGION PARISIENNE ET EN PROVINCE

I - Pour les personnels en tenue

a) En province

La plupart des personnels en tenue sont soumis au régime du travail cyclique mis en place depuis janvier 1984 basé sur un cycle de 65 jours avec 5 brigades de roulement et une durée hebdomadaire théorique de 39 heures.

Les autres (hors roulement) travaillent suivant le principe de la semaine civile de 5 jours suivis par 2 jours de repos.

Pour les unités spécialisées, c'est un régime cyclique de 4 jours de travail suivis de 2 jours de repos qui s'applique.

b) En région parisienne (Préfecture de Police de Paris + Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

Pour la plupart, le système de travail cyclique s'applique, mais avec 4 brigades de roulement : trois de journées, tandis que la quatrième brigade ne travaille que la nuit, sur une même période (6 jours de travail suivis de 2 jours de repos).

Hors roulement, les autres personnels travaillent suivant le principe de la semaine civile.

Les unités spécialisées travaillent soit suivant ce système, soit suivant les horaires de province.

II - Pour les personnels en civil

Quelle que soit leur affectation en région parisienne ou en province, ces personnels travaillent tous suivant le principe de la semaine civile avec des systèmes de permanences pour les nuits et jours non ouvrables.

III - Actuellement le système de récupération des heures supplémentaires est le suivant :

- compensations pouvant aller de 150 % du temps effectivement effectué jusqu'à l'octroi de deux vacations de repos, quel que soit le temps de travail supplémentaire accompli, s'il a été effectué sur un jour de repos légal ;

- pour les personnels en civil : compensations horaires pouvant aller de 125 % à 200 % des heures supplémentaires effectivement faites.

IV - Un système de rémunération d'heures supplémentaires a été expérimenté pour les personnels dépendants de trois directions départementales de la sécurité publique : Seine-et-Marne, Nord et Rhône.

Il s'agit d'aboutir à une diminution corrélative des repos compensateurs accordés au même titre. L'expérience se poursuit, mais actuellement elle n'a touché qu'un nombre réduit de fonctionnaires de police.

Le système dit de la "cinquième brigade", qui visait à transposer la règle des 39 heures, nécessite des effectifs nombreux, interdit toute flexibilité dans l'emploi des personnels et permet, en outre, à certains policiers de pratiquer un deuxième métier ou d'habiter à plusieurs centaines de kilomètres de leur lieu d'affectation.

S'il n'est pas, semble-t-il, dans ses intentions de supprimer la cinquième brigade à laquelle les syndicats restent très attachés, le ministère souhaite toutefois conférer aux chefs de service au niveau local les moyens leur permettant de mettre en oeuvre des cycles de travail plus souples et mieux adaptés à la fréquence horaire de la criminalité, à l'aide notamment d'enveloppes budgétaires déconcentrées permettant de rémunérer des heures supplémentaires.

Une application plus stricte des règlements d'emploi a également paru nécessaire.

Enfin, le ministre, M. Charles Pasqua, a d'ores et déjà annoncé son intention d'amodier la règle de l'affectation unique décidée au plan national. Il souhaite que cette procédure soit déconcentrée et que les personnels reçoivent une affectation par zone et non pour un poste précis.

2. Les carrières et les rémunérations

La politique du ministère en matière de carrières et de rémunérations vise la reconnaissance du mérite et la fidélisation dans les postes difficiles :

- De ce point de vue, la décision la plus porteuse de sens, en même temps que la plus contestée, prise par M. Charles Pasqua, après son entrée en fonction, a été l'abrogation du décret du 27 mars 1993 prévoyant la fusion, à compter du 1er août 1993, des grades d'inspecteur et d'inspecteur principal.

L'abandon de la "carrière-plane" des inspecteurs répond, selon le ministère, à un souci d'éliminer tout risque de banalisation des fonctions et des rythmes d'avancement, de nature à démotiver les fonctionnaires qui sont prêts à prendre des responsabilités dans des secteurs difficiles.

Le rétablissement de la promotion au choix a été très mal accueilli par le syndicat majoritaire dans le corps des inspecteurs qui souligne, en effet, la lenteur des avancements et l'important

déséquilibre qui affecte la pyramide des âges, avec une moyenne d'âge des inspecteurs se situant à 45 ans.

Les contacts que votre rapporteur a pu avoir avec les autres syndicats d'inspecteurs ainsi qu'avec la base révèlent toutefois une appréciation beaucoup moins négative de cette décision et une réelle compréhension des enjeux mis en avant par le ministre.

- Contrairement au décret sur les inspecteurs, le ministre de l'Intérieur n'a pas pu revenir sur le décret du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des gradés et gardiens de la paix de la police nationale, créant le grade unique de brigadier-chef et brigadier. Ce texte prévoit, en outre, que le titre de "brigadier-chef" est automatiquement attribué aux brigadiers qui atteignent le quatrième échelon de leur grade.

Il y avait ainsi, au 1er août 1993, 10.761 brigadiers-chefs et 4.839 brigadiers. C'est donc peu dire que la notion de hiérarchie est vidée de tout contenu par ce type de disposition. La mesure adoptée l'année dernière a, en outre, pour autre effet pervers de réduire la mobilité de fonctionnaires qui ne seront plus incités à se déplacer en vue de l'obtention d'un grade plus élevé.

L'institution d'un troisième grade, sous forme d'un majorat, paraît difficile en raison des effets induits au sein des corps de la gendarmerie et de l'administration pénitentiaire.

La voie sur laquelle semble s'orienter le ministère serait donc plutôt celle de la mise en oeuvre d'indices exceptionnels ainsi que la création du titre de brigadier-chef principal.

- Enfin, le gouvernement a décidé de promouvoir une politique indemnitaire de reconnaissance du mérite et de fidélisation (1).

Sur ce point toutefois, mise à part l'enveloppe de 40 millions de francs de bonification indiciaire dégagée dans le cadre de la politique de la ville, la réflexion n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements.

L'objectif clairement affiché par le ministre de l'Intérieur sur ce point est de cibler spécifiquement les rémunérations complémentaires et les avancements de carrière plus rapides sur les zones les plus criminogènes en évitant la banalisation des primes. C'est ainsi qu'il a été mis un terme à l'expérience de la prime "Bip" destinée aux policiers qui acceptaient, pour ceux empruntant les

1. La politique de fidélisation repose également sur la forte progression (+ 6,7% en autorisations de programme) des sommes allouées aux opérations de réservations de logements pour les policiers ainsi qu'aux versements de subventions pour la réalisation de foyers.

transports en commun, de se rendre ou de revenir de leur travail en uniforme.

Au cours du débat sur les crédits de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale, puis, à nouveau, devant votre commission des finances, M. Charles Pasqua a, d'autre part, affirmé que l'utilisation de la *nouvelle bonification indiciaire* (NBI) posait plus de problèmes qu'elle n'en résolvait et qu'elle risquait, en l'état, de conduire à de très grandes inégalités. Il a donc été décidé de surseoir, dans l'immédiat, à sa mise en oeuvre.

Toutefois, l'enveloppe financière correspondante, qui s'élève à 72 millions de francs répartis à hauteur de 66 millions de francs pour les personnels actifs et de 6 millions de francs pour les personnels administratifs, a été conservée au ministre qui pourra ainsi, le cas échéant, l'utiliser en cours d'exercice.

Votre Commission approuve, en tout état de cause, le principe d'un meilleur ciblage indemnitaire voulu par le ministre de l'Intérieur et souhaite que le projet de loi d'orientation qui sera discuté au printemps contienne de plus amples propositions sur ce point.

B. LE NECESSAIRE DEBAT SUR LA PLACE DES POLICES MUNICIPALES

La loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 a modifié l'article L 131-15 du code des communes et posé le principe de la complémentarité des polices municipales avec les forces de police d'Etat: *"sans préjudice de la compétence générale de la gendarmerie nationale et de la police nationale, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, peuvent être placés par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale"*.

Le ministre de l'Intérieur, M. Charles Pasqua, a ainsi eu l'occasion de rappeler qu'il ne saurait donc y avoir de partage des missions entre forces de police d'Etat et polices municipales, ces dernières intervenant de façon complémentaire dans des domaines limités.

C'est dans ce cadre que plusieurs séries de propositions ont été faites ces derniers temps sur la place des polices municipales: une proposition de loi a ainsi été déposée par le groupe UDF sur le bureau de l'Assemblée nationale (1) et M. Patrick Balkany, député, a remis

1. Proposition de loi n° 556 relative aux polices municipales -Assemblée nationale (dixième législature).

au Premier ministre, au mois d'octobre, le rapport que celui-ci lui avait demandé sur ce thème.

Il revient, bien sûr, au rapporteur de notre Commission des lois, notre excellent collègue Paul Masson, d'exprimer, le cas échéant, un avis sur le fond des solutions proposées. Votre Commission des finances s'est, pour sa part, attachée à relever les incidences financières pour les communes des propositions contenues dans le rapport Balkany. Elle souhaite, à cette occasion, mettre en garde contre une dérive qui aboutirait, dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire, à réserver l'essentiel des moyens de police aux communes urbaines les plus riches au détriment de celles sur lesquelles se concentrent les difficultés les plus importantes.

**Le rapport de M. Patrick Balkany au Premier ministre
sur les polices municipales**

M. Balkany rappelle tout d'abord que les policiers municipaux sont aujourd'hui au nombre de 10.977 répartis dans 2.849 communes, à l'exclusion des territoires d'outre-mer. 6.575 d'entre eux sont en fonction dans 725 villes qui disposent pourtant de forces de police d'Etat et 4.422 assurent leur service dans 2.124 communes situées en zones de gendarmerie.

Les propositions aux conséquences financières directes pour les collectivités concernées portent sur les points suivants :

- l'obligation de mettre en place une formation initiale partagée entre les écoles de la police et de la gendarmerie nationales, d'un côté, et le CNFPT, de l'autre, pour les aspects théoriques. L'Etat serait rétribué pour la prestation accomplie ;

- la création d'un cadre d'emploi d'encadrement d'officiers de polices municipales classés en catégorie B ;

- prise en compte dans le calcul de la retraite de l'indemnité spéciale de fonction et instauration d'une bonification sous forme d'une annuité supplémentaire tous les cinq ans ;

- possibilité pour les veuves de policiers municipaux décédés dans l'exercice de leurs fonctions de bénéficier d'une pension de réversion à effet immédiat au taux de 100 % ;

- possibilité pour les maires, disposant de polices municipales de plus de 30 agents, d'obtenir, par voie de détachement et pour une durée ne pouvant excéder trois ans, un cadre de la police nationale ayant la formation qui convient pour occuper les fonctions de chef de la police municipale. Ces personnes seraient rémunérées par les communes ;

- possibilité de recourir à des appelés du contingent, leur hébergement et leur solde étant assurés par les communes.

CHAPITRE IV

LA SECURITE CIVILE :

UN BUDGET "EXCEPTIONNEL"

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, dispose que *"la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes"*.

C'est au ministère de l'Intérieur qu'il incombe de coordonner et de financer la majeure partie du dispositif de sécurité civile. Toutefois, les ministères de l'agriculture, des départements et territoires d'outre-mer, de l'équipement, de la défense et du travail participent également à l'effort de sécurité civile. L'ensemble de ces contributions est retracé dans l'état récapitulatif des crédits prévus pour 1993 au titre de la sécurité civile dans le bleu de l'Intérieur.

Après avoir examiné les dotations consacrées à la sécurité civile inscrites sur le budget de l'Intérieur (I), deux thèmes plus particulièrement à l'ordre du jour au cours du prochain exercice budgétaire seront examinés : l'effort d'équipement lourd (II) et la départementalisation des services d'incendie et de secours (III).

I - LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA SECURITE CIVILE : UN TRANSFERT DE CHARGES ACCRU AU DETRIMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

Le budget de la sécurité civile progresse, optiquement, de plus de 13 %. En fait, l'essentiel de cette majoration est obtenu par des dépenses exceptionnelles, liées à l'acquisition de trois Canadairs ainsi que par l'inscription en loi de finances initiale de crédits de maintenance des aéronefs, traditionnellement sous-évalués et abondés en loi de finances rectificative.

Sécurité civile
Evolution budgétaire de 1993 à 1994

(en millions de francs)

	Budget voté 1993	Projet de loi de finances initiale 1994	Evolution 1993/1994 en valeur	en %
Fonctionnement globalisé	195,767 (1)	191,162	- 4,605	- 2,35
Informatique	11,043	15,643	4,600	41,66
Etudes	0,848	0,722	- 0,126	- 14,83
Programme interministériel de défense civile		0,230		
Sous-total fonctionnement courant	207,658	207,757	0,099	0,05
Brigade de sapeurs-pompiers de Paris	389,330	413,268	23,938	6,15
Pensions sapeurs-pompiers	49,000	54,000	5,000	10,20
Secours d'urgence	1,048	1,048	0,000	0,00
Subvention de fonctionnement de l'INESC		21,248		
Sous-total subventions inéluctables	439,378	489,564	50,186	11,42
Autres interventions (3)	42,232 (2)	13,671	- 28,561	- 67,63
à structure constante (4)		28,171	- 14,061	- 33,29
FONCTIONNEMENT	689,268	710,992	21,724	3,15
PERSONNEL	256,505	263,347	6,842	2,67
DÉPENSES ORDINAIRES	945,773	974,338	28,566	3,02
Investissements	117,560	194,500	76,940	65,45
dont maintenance aéronefs	62,000	145,000	81,000	130,65
DÉPENSES EN CAPITAL	117,560	194,500	76,940	65,45
Total net dépenses de sécurité civile	1.063,333	1.168,838	105,506	9,92
Crédits Canadairs	428,000	527,000	99,000	23,13
Total global action sécurité civile	1.491,322	1.695,890	204,566	13,71
En autorisations de programme	167,500	199,500	32,000	19,10
dont maintenance aéronefs	112,000	165,000	53,000	47,32
et modernisation aéronefs	48,000	30,000	- 18,000	- 37,50

(1) : - 2.254 millions de francs d'ajustement téléphone et - 1,111 d'alimentations militaires et INESC

(2) : + 15 millions de francs et + 9,7 millions de francs de majoration parlementaire

(3) En 1993 : subventions aux services de lutte contre l'incendie et de secours + INESC

En 1994 : subventions aux services de lutte contre l'incendie et de secours seulement.

(4) Compte tenu de la transformation de l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC) en établissement public et de la création d'une ligne budgétaire spécifique (36-40/42) pour les dotations à cet établissement.

Votre rapporteur ne peut que constater la prolongation du mouvement tendanciel à la réduction des dépenses de l'Etat en matière de crédits de fonctionnement de la sécurité civile et au report corrélatif des charges sur les collectivités locales.

En effet, les moyens de fonctionnement de la sécurité civile sont passés de 924,9 millions de francs en 1991 à 896,22 millions de francs en 1992, puis 945,77 millions de francs en 1993 et 974,34 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1994. La progression en valeur n'atteint ainsi que 5,3 % sur trois ans, ce qui correspond à une contraction nette en volume.

Un examen par nature révèle que les moyens d'interventions publiques (titre IV) subissent une chute brutale au cours des deux premières années, passant de 85 millions de francs en 1991 à 44 millions de francs en 1992 (- 48,4 %).

Un infléchissant notable, bien qu'insuffisant, a été apporté à cette évolution entre 1992 et 1993 (- 4,18 %) grâce à l'obtention de crédits par majoration parlementaire.

Le mouvement de forte régression reprend en 1994, les crédits passant, en effet, de 42,23 millions de francs à 13,67 millions de francs, en diminution de plus des deux-tiers (- 67,63 %). Ce constat ne tient toutefois pas compte des ajustements techniques liés à une modification de la nomenclature budgétaire : à structure constante, la chute des subventions aux services de lutte contre d'incendie et de secours reste toutefois d'un tiers des dotations votées pour 1993.

L'Etat invoque deux arguments concomitants pour justifier son désengagement : il compenserait ainsi, en effet, la priorité donnée aux moyens lourds (renouvellement de la flotte des appareils amphibies bombardiers d'eau Canadair) en se retirant corrélativement d'opérations qui "par nature" relèvent des collectivités territoriales (hélicoptères légers notamment).

Ce plaidoyer appelle à son tour deux remarques :

- Il est tout de même curieux de justifier une diminution des dépenses de fonctionnement par un accroissement à due concurrence des dépenses d'équipement. Le bon sens veut, en effet, que la corrélation entre ces deux catégories de charges soit positive.

- On ne voit pas pourquoi certaines dépenses d'équipement relèveraient plus spécialement que d'autres, "par nature", des charges assumées par les collectivités locales.

Ultime argument avancé par le Gouvernement, en 1994 : l'une des contreparties de la prise en charge par les collectivités de la

totalité des dépenses d'hélicoptères bombardiers d'eau est, en effet, la décision prise par l'Etat de financer en totalité, au lieu des deux-tiers jusqu'à présent, les produits retardants et moussants utilisés par les bombardiers d'eau. Il n'est toutefois pas sûr que les collectivités concernées gagnent à ce marché, du fait des importants coûts de maintenance des hélicoptères bombardiers d'eau.

Votre rapporteur note, en conclusion sur ce point, que la seule structure à bénéficier de subventions en hausse est la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) dont les crédits reçus de l'Etat progressent de 6,15 %, à 413 millions de francs. Dans la même ordre d'idée, on rappellera que le bataillon des marins pompiers de Marseille ne reçoit plus, en revanche, de subvention étatique depuis 1992.

Il conviendrait, enfin, que soit mis un terme à la pratique consistant à abonder les crédits de fonctionnement de la sécurité civile par voie d'amendement en deuxième délibération et, surtout, à imputer ce supplément sur la "réserve parlementaire" ce qui permet de lui conférer un caractère non reconductible (1) et autorise le Gouvernement à le déduire des services votés lors du dépôt du projet de loi initiale pour l'exercice suivant.

(1) Lire Annexe n° 2.

II - LES MOYENS D'INTERVENTION DE LA SECURITE CIVILE : L'ANNEE "CANADAIS"

A. LES CAMPAGNES DE LUTTE CONTRE LES CALAMITES NATURELLES EN 1993

Au 5 septembre 1993, le bilan provisoire des feux de forêt de l'été pouvait être évalué à 15.150 hectares parcourus par le feu (5531 départs de feux) dont 10.100 hectares pour les seuls départements méditerranéens (2794 incendies).

**Bilan des superficies parcourues par le feu par zones
de risques de 1981 à 1992**

Année	Départements méditerranéens		Aquitaine Massif landais		Autres départements	Total	
	Surfaces brûlées (ha)	Nombre de feux	Surfaces brûlées (ha)	Nombre de feux	Surfaces brûlées (ha)	Surfaces brûlées (ha)	Nombre de feux
1981	17.132	3.297	1.853	441	4.193	27.711	6.173
1982	47.188	2.907	2.255	605	5.622	55.145	5.308
1983	48.614	2.774	2.132	781	2.983	53.729	4.659
1984	14.491	2.622	2.939	715	9.773	27.203	5.672
1985	46.628	3.732	3.986	696	6.754	57.368	6.249
1986	46.122	2.646	1.189	767	4.549	51.860	4.353
1987	10.393	2.115	1.173	384	1.942	14.108	3.043
1988	5.171	2.200	643	264	887	6.701	2.837
1989	56.896	3.318	7.838	1.369	10.831	75.566	6.743
1990	54.671	3.296	10.062	1.058	7.963	72.696	5.877
1991	6.540	2.392	810	865	1.750	9.100	3.888
1992	13.000	2.865	554	307	4.446	18.000	5.381
Estima- tion au 5 sep- tembre 1993	10.100	2.794	350	893	4.700	15.150	5.531

La plus grande partie de ce bilan est imputable aux feux qui ont eu lieu en Corse (6.232 hectares brûlés pour 1.366 départs de feux).

Grâce aux pluies de printemps, la sécheresse n'était pas inquiétante sur le continent au début de l'été. Toutefois, l'absence de précipitations significatives durant les mois de juillet et d'août a entraîné une diminution progressive et inquiétante des réserves en eau qui ont atteint un niveau record en Corse (niveau inférieur à 10 millimètres et très bas sur le littoral méditerranéen). La végétation était donc durant l'été extrêmement vulnérable au feu.

De fait, la situation devenant très dangereuse en cas d'établissement de vent présentant un risque permanent a justifié la mise en oeuvre de moyens d'intervention importants sur tout départ d'incendie.

L'activité opérationnelle a été plus soutenue en Corse, où de nombreux départs de feux se sont déclarés surtout en Haute-Corse, détruisant plus de 4.600 hectares pour 819 incendies (Corse du Sud : 1.603 hectares brûlés pour 547 incendies).

La multiplicité des départs de feux dans leur quasi-intégralité d'origine criminelle, a limité la portée de la stratégie de mobilisation préventive du dispositif de lutte, dont l'efficacité n'est toutefois pas remise en cause compte tenu des résultats enregistrés sur le reste du territoire national.

Le bilan particulièrement satisfaisant sur le continent s'appuie, en effet, sur l'intensification de la stratégie de détection précoce des éclosions d'incendies et de rapidité d'engagement des moyens d'intervention sur les feux. Il découle également, pour partie, de la complémentarité des actions et des moyens de prévention et de lutte mis en place par les ministères compétents (Intérieur et Aménagement du Territoire, Défense, Agriculture et Forêt), en appui des initiatives prises par les collectivités territoriales.

A l'autre bout de l'échelle des catastrophes naturelles, les inondations de ces dernières semaines dans la basse vallée du Rhône et dans plusieurs autres départements méridionaux n'ont pas encore donné lieu à un constat chiffré définitif. Toutefois, selon des indications provisoires fournies à votre rapporteur par les services concernés, le seul coût des moyens de pompage des eaux d'inondation de la plaine de Camargue s'élèverait à 20,8 millions de francs. Les opérations de pompage ne se sont achevées qu'à la fin du mois de novembre grâce, en particulier, à l'amélioration sensible des conditions climatiques.

B. LES MOYENS MIS EN OEUVRE ET LES PERSPECTIVES POUR LES PROCHAINES ANNEES

1. Le projet de budget pour 1994

C'est dans ce contexte que les moyens d'équipement de la sécurité civile enregistrent une progression très nette de leurs autorisations de programme : + 19,10 % par rapport à 1993.

Le budget d'investissement du domaine "sécurité civile" s'élève en effet, pour 1994 à 199,5 millions de francs en autorisations de programme et à 721,5 millions de francs en crédits de paiement.

Deux priorités se dégagent de cet ensemble :

1. Une mise à niveau de la maintenance des aéronefs dès l'étape de la loi de finances initiale : grâce à une augmentation de près

de 50 % des moyens en loi de finances initiale qui atteindront 165 millions de francs, le programme prévisionnel pourra être engagé au trois quarts dès le début de l'année, et ce pour la première fois depuis 1988 ;

2. La poursuite du programme de modernisation de la flotte des moyens aériens qui porte sur deux axes :

- le marché d'acquisition des nouveaux "Canadairs" pour lequel l'année 1994 est importante à double titre :

• d'un point de vue financier, il s'agit de l'année la plus forte : 527 millions de francs sont prévus pour cette tranche (+ 23 % par rapport à 1993) ;

• sur le plan opérationnel, deux appareils doivent être disponibles au début de la campagne de lutte contre les feux de forêts 1994, un troisième devant être livré au début du dernier trimestre.

Au total, d'ici à la fin de 1994, 70 % du programme total aura été investi.

Echéancier des paiements du marché Canadair

Paiements effectués			Paiements à effectuer		
1991	1992	1993 (prévus)	1994	1995	1996
37 millions de francs	183 millions de francs	420 millions de francs	527 millions de francs	400 millions de francs	250 millions de francs

- le programme de remotorisation des appareils "Tracker" : 30 millions de francs sont réservés à cet effet.

Ce nouvel effort en faveur des moyens opérationnels lourds permet ainsi de renforcer le rôle de l'Etat dans le dispositif de lutte contre les incendies de forêts.

Le reste des moyens de paiement est destiné à la couverture d'opérations immobilières déjà lancées et à la modernisation des équipements de transmissions.

Votre rapporteur remarque donc que la forte progression enregistrée cette année, tant en équipement que sur l'ensemble des crédits de la sécurité civile, présente un caractère exceptionnel et non reconductible.

2. Les perspectives budgétaires sur les prochains exercices

Au-delà de ce constat, qui permet de tempérer l'opinion positive que l'on peut avoir de cet ensemble de dotations, votre rapporteur souhaiterait insister sur quelques points qui ont plus particulièrement suscité son intérêt :

- Le programme de remotorisation des Trackers se poursuit au rythme d'un appareil par exercice.

La solution optimale serait toutefois le doublement de ce rythme (deux appareils par an) afin de réduire les coûts de maintenance qui s'avèrent particulièrement élevés. Les appareils non remotorisés fonctionnent, en effet, avec de l'essence, matière première qu'il est de moins en moins fréquent de trouver sur les aérodromes.

- Au terme du contrat Canadair, c'est-à-dire en 1997 au plus tard, il conviendra d'engager une action très forte en faveur du renouvellement du parc des hélicoptères appartenant à l'Etat. Ce parc s'élève, en effet, aujourd'hui, à 36 unités :

- 4 *Dauphin C*, biturbines et en excellent état ;

- 6 *Ecureuil AS 350 B*, servant aux déplacements et au commandement, de facture récente ;

- 26 *Alouette III*, qui ont, eux, entre 25 et 30 ans d'âge.

Il va donc être, très bientôt, nécessaire de remplacer les *Alouette III* et ce d'autant plus qu'il s'agit d'appareils monoturbines qui ne pourront plus, en conséquence, survoler, d'ici quelques années, les zones agglomérées, en vertu de la réglementation européenne.

Le coût actuel de cette opération est évalué par les services de la sécurité civile à 1,8 milliard de francs, soit un montant sensiblement équivalent à celui du programme Canadair (après révision du prix d'achat).

- La mise à disposition par l'armée d'équipements du génie, notamment d'engins de déblaiement permettant de creuser des fossés coupe-feu, ne sera pas nécessairement reconduite au cours du prochain exercice.

Il serait donc, sans doute, souhaitable que les services de la sécurité civile disposent eux-mêmes des instruments nécessaires à l'ensemble de leurs travaux lourds de déblaiement. Le coût de telles unités de génie est toutefois évalué à 13 millions de francs.

- Par ailleurs, les services de déminage de la sécurité civile sont aujourd'hui confrontés à deux séries de problèmes non encore résolus :

- Ces services rencontrent de très grandes difficultés, à l'heure actuelle, dans leur mission de destruction des munitions chimiques, opérations menées jusqu'à présent dans la baie du Crotoy. Le risque est qu'il faille, à l'avenir, demander à l'armée d'assurer le stockage et la destruction de ces munitions.

- En matière de munitions classiques, il devient urgent, pour la sécurité civile, de disposer d'installations de destruction de ces munitions proches des lieux où elles sont collectées, c'est-à-dire dans la zone Picardie-Nord-Est de la France. A défaut, les centres de stockage apparaissent comme trop éloignés pour assurer une bonne sécurité des personnels chargés du transport des munitions.

- Enfin, il apparaît nécessaire, pour une meilleure organisation opérationnelle de la sécurité civile, que soit enfin mise en place une cinquième unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) spécialisée dans les domaines de *la pollution et du traitement des risques technologiques*.

L'objectif, à terme, de la création de 5 unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), 4 à l'effectif de 616 et 1 à l'effectif de 200 (UIISC 5 de Corte), est ainsi maintenu.

Aux UIISC n° 1 (617), 5 (169) et 7 (616) déjà créées vont être progressivement adjointes les UIISC n° 4 et 6 actuellement implantées à Rochefort-sur-Mer et Chartres sous la forme provisoire de détachements de l'UIISC 1 en attendant leur création par décret.

Celle-ci est engagée pour l'UIISC 4 ; l'effectif de cette unité, rendue autonome, sera renforcé de quelques postes de cadres, puis conduit à 616 par montées en puissance progressive.

Le détachement de Chartres spécialisé dans les risques chimiques a reçu les matériels spécifiques correspondant à son effectif actuel. Simultanément, les personnels ont été formés aux techniques particulières d'intervention : détection, identification, travaux avec scaphandre de protection. Le détachement est actuellement opérationnel.

Pour l'avenir il a été décidé d'étendre sa mission risques chimiques aux missions plus larges de "dépollution" (chimique, nucléaire, biologique, désobusage) et d'accroître progressivement son effectif jusqu'au niveau de celui des autres UIISC (616). Son lieu d'implantation définitif n'est toutefois pas encore arrêté.

III - DEPARTEMENTALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS: VERS UNE SOLUTION "A LA CARTE" ?

L'article 89 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a fixé le principe, à compter du 1er janvier 1993, d'une gestion par le service départemental d'incendie et de secours de tous les moyens en personnel ainsi que des moyens matériels et financiers consacrés, dans un département, à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes.

Cette disposition doit donc se traduire par un transfert au service départemental d'incendie et de secours des seuls pouvoirs de gestion exercés antérieurement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, districts), les communautés urbaines conservant en revanche la possibilité d'exercer leur compétence en ce domaine. Elle ne modifie pas les pouvoirs de police du maire et du préfet, en matière de secours et de lutte contre l'incendie, définis par les articles L 131-1, 131-2, L 131-7 et L 131-13 du code des communes.

Le processus administratif et politique tendant à gérer les moyens et à organiser les services au niveau départemental était cependant déjà en cours avant la loi du 6 février 1992, dans de nombreux départements. Il avait même abouti, pour certains d'entre eux, à la fusion, dans un seul corps départemental de sapeurs-pompiers, des corps communaux et intercommunaux existants. La création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers est, en effet, l'une des conditions majeures de la départementalisation des services.

Le Parlement, lors de sa session d'automne 1992, a toutefois reporté du 1er janvier 1993 au 1er janvier 1995 la mise en oeuvre de la départementalisation des services d'incendie et de secours, prescrit par l'article 89 de la loi du 6 février 1992. Il a, par ailleurs, prévu une nouvelle exception au principe d'unicité de gestion des moyens des services d'incendie et de secours, en ne rendant pas obligatoire le transfert de compétences au profit du service départemental d'incendie et de secours dans certains départements de plus de 500.000 habitants.

Ces deux dispositions, résultant d'amendements parlementaires, devenus les articles 87 et 88 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, ont modifié les perspectives initialement retenues par le ministère de l'intérieur pour rendre effective la départementalisation. Si le report de la date de la réforme d'une année supplémentaire permet de mieux préparer

sa mise en oeuvre, les exceptions maintenues ou ajoutées (exclusion des communautés urbaines et de certains départements de plus de 500.000 habitants) n'ont pas la faveur du ministre, M. Charles Pasqua, qui s'est toutefois montré favorable, lors de son audition devant votre Commission des finances à une très grande souplesse de gestion à la condition que le principe de la départementalisation soit étendu à nouveau à toutes les collectivités.

Par ailleurs, le dispositif juridique défini par le législateur, et résultant de l'article 89 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et des articles 87 et 88 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993, a pour conséquence de modifier sensiblement les compétences des collectivités et établissements publics locaux et du service départemental d'incendie et de secours, ainsi que les principes qui régissent leurs relations.

Il ne peut toutefois pas être appliqué en l'état. Seules, des mesures nouvelles de niveau législatif peuvent, en effet, définir les incidences de certaines des orientations déjà prises par le Parlement.

Il s'agit :

- des conséquences sur les règles de financement du service départemental d'incendie et de secours et sur les compétences de gestion qui leur sont nouvellement confiées ;

- des nouvelles attributions de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours, qui, dans l'optique de la réforme, doit être doté d'un organe délibérant, comme tout établissement public administratif ;

- des modalités de transfert de la gestion des personnels ainsi que de leurs conséquences sur la situation individuelle des agents ;

- de la situation juridique des biens, notamment celle des biens affectés aux services d'incendie et de secours, qui reste ambiguë au regard de l'article 89 de la loi du 6 février 1992 ;

- des relations conventionnelles à établir, entre collectivités et établissements publics concernés, pour la mise en oeuvre des dispositions législatives.

D'après les nombreux contacts qu'a pu avoir votre rapporteur, dans le cadre de la préparation de son rapport, il apparaît donc que si le Gouvernement est attaché à la généralisation de la départementalisation, il souhaite corrélativement que celle-ci s'opère de manière progressive et par voie contractuelle, à compter du

1er janvier 1995, afin de tenir compte des impératifs de fonctionnement et des contraintes des collectivités locales.

Il revient ainsi au ministre de l'Intérieur, M. Charles Pasqua, d'avoir imposé cette volonté de consensus au travers de la constitution d'une commission quadripartite, composée de présidents de conseils généraux, de maires, de représentants des sapeurs-pompiers et de représentants de l'Etat et chargée de proposer les modalités de mise en oeuvre de la réforme. Cette instance devait rendre son rapport au ministre ce 30 novembre.

Sans préjuger des conclusions de la Commission et des décisions du Gouvernement, il semble bien que l'on s'achemine vers une économie d'ensemble où seraient conservées les structures de concertation et de coordination actuelles (commission administrative du service départemental d'incendie et de secours ; centre opérationnel départemental des services d'incendie et de secours...) à l'intérieur d'un système départementalisé, mais "à la carte", les solutions retenues pouvant différer d'un département à l'autre ainsi qu'à l'intérieur de chaque département.

En conclusion sur ce point, votre rapporteur regrette cependant qu'il n'existe aucune étude sérieuse et exhaustive des coûts induits, pour les collectivités concernées, par le processus de départementalisation des services d'incendie et de secours.

Toutes choses égales par ailleurs, la départementalisation devrait certes permettre de réaliser des économies d'échelle : les rythmes de travail pourront, en effet, être rationalisés, le nombre des appels d'offre pourra être limité...

Ce n'est donc pas tant la départementalisation elle-même que l'effort d'homogénéisation des services départementaux déjà existants qui risque de se révéler coûteux. Il existe, en effet, des inégalités très fortes sur l'ensemble du territoire entre les SDIS, notamment en ce qui concerne les conditions de travail -les écarts de temps de travail iraient du simple ou double- et pour tout ce qui touche les régimes indemnitaires.

Votre Commission souhaite donc que les élus locaux puissent bénéficier, dans le courant de l'année 1994, d'estimations plus précises des coûts générés par la départementalisation afin d'accroître la visibilité de leurs perspectives financières en la matière.

ANNEXE N° 1

Audition de M. Charles PASQUA, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

Réunie le mardi 16 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué que les crédits du ministère dont il a la charge étaient en progression de 4 % en 1994 par rapport à 1993, soit un rythme nettement supérieur à celui de la hausse prévisionnelle des prix estimée à 2 %. Le caractère prioritaire de ce budget apparaît également, a-t-il ajouté, à travers la décision d'exonérer l'ensemble des services du ministère de toute suppression d'emplois.

Il a précisé qu'au sein de cet ensemble, les dotations de fonctionnement et d'équipement de la police nationale étaient en augmentation de près de 12 %. A titre liminaire, sur ce thème, il a rappelé qu'avec 120.000 policiers la France disposait de l'un des meilleurs taux d'encadrement en Europe et que le problème n'était pas tant, aujourd'hui, celui du nombre mais plutôt celui des tâches auxquelles sont affectés les agents de la sécurité publique. Il a ainsi révélé que, sur 7 policiers, en moyenne un seul se trouvait sur la voie publique et que les autres accomplissaient des tâches administratives.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a alors plaidé pour un accroissement du personnel administratif et une plus grande souplesse dans la gestion des personnels de la police nationale chargés de la sécurité, critiquant en particulier le principe d'une affectation décidée au plan national, sans possibilité de transfert rapide des effectifs nécessaires vers les zones dont la criminalité enregistre une hausse subite.

Il a également précisé qu'il avait demandé à M. Pierre Bordry, conseiller d'Etat, un rapport sur la police de demain et sur les

moyens de sa modernisation. Ce travail devrait être remis dans les six mois au ministère de l'intérieur.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a enfin souhaité, en conclusion de son propos introductif, que s'engage une réflexion sur le développement des sociétés privées de gardiennage et s'est montré favorable à un agrément de ces sociétés et un renforcement des contrôles sur le recrutement de leurs personnels.

Puis le ministre a analysé les mesures nouvelles prises pour 1994, touchant le budget spécifique de la police nationale.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué à ce sujet que l'accueil de 3.000 nouveaux policiers auxiliaires induisait un besoin en matériel qui se chiffrait à 145 millions de francs. Il a, d'autre part, ajouté qu'il était prévu, au titre de la lutte contre les violences urbaines, la création de postes locaux d'identité judiciaire dans tous les départements de la région parisienne et, au titre de la lutte contre la drogue, la création d'équipes cynophiles supplémentaires ainsi que l'implantation de nouveaux bureaux du service de coopération internationale de la police.

Il a également mentionné une première mesure nouvelle de 35 millions de francs pour la remise à niveau du parc automobile de la police nationale et une autre, de 20 millions de francs, pour la mise en oeuvre de la formation en alternance des élèves gardiens.

Il a enfin indiqué que les crédits d'expulsion et de reconduite aux frontières des étrangers en situation irrégulière progressaient de 40 millions de francs, soit de 80 %, dans le but de redresser le taux d'exécution des décisions de reconduite à la frontière descendu à 18 % en 1992.

S'agissant des personnels, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a souligné l'effort considérable de fidélisation des fonctionnaires affectés dans des circonscriptions difficiles grâce notamment au quasi triplement des dépenses de réservation de logements destinés aux policiers et à la mise en oeuvre de primes spécifiques dont l'inscription au budget de l'intérieur représente 40 millions de francs.

Abordant la situation des crédits d'équipement, il a exprimé sa préoccupation face à la situation du patrimoine immobilier du ministère. M. Charles Pasqua a ainsi révélé que 300 millions de francs avaient été accordés en 1993 aux commissariats dans le cadre de la politique de la ville et que les crédits de paiement relatifs à cette action seraient en progression de 15 % en 1994.

Il a conclu sa présentation du budget de la police en précisant que les crédits de transmission augmentaient de près de moitié en autorisations de programme afin notamment de permettre le lancement du programme "Acropol" de radio numérique cryptée.

Abordant ensuite le budget de l'administration territoriale, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué que celui-ci progressait globalement de 4,2 % à structure constante. Il a précisé que la majoration ainsi obtenue devait permettre d'accélérer le programme de rénovation des bâtiments affectés aux préfectures et de désimbrication de celles-ci avec les conseils généraux. Il a également mentionné l'effort particulier qui sera fait en faveur de la sécurité des préfectures et des sous-préfectures en vue de répondre à la recrudescence importante des vols de documents légaux constatée dans les services qu'elles abritent.

Enfin, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a révélé qu'une mesure nouvelle de 100 millions de francs permettrait d'entamer la généralisation de la carte nationale d'identité infalsifiable à l'ensemble du territoire.

S'agissant des crédits de la sécurité civile, M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a souligné le fait qu'ils étaient en progression globale de 13 % du fait notamment du paiement en 1994 des trois premiers canadiens de nouvelle génération acquis par l'Etat français et de l'augmentation de 50 % des crédits de maintenance de la flotte aérienne classique par rapport à 1993.

Il a, à ce sujet, déploré le fait que la dotation supplémentaire adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat lors du vote de la loi de finances initiale pour 1993 et affectée aux lignes de la sécurité civile, ait été défalquée du total des crédits de cette action pour le calcul de la dotation de 1994.

En réponse à plusieurs questions de M. Paul Girod, rapporteur spécial, le ministre a estimé que la mise en place des accords de Schengen sur la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne continuait de buter sur deux difficultés majeures : la présence de douaniers français aux postes de transit situés sur les frontières extérieures de la communauté n'est en effet pas encore définitivement actée par nos partenaires ; en outre, le "système informatique Schengen" qui devait être mis en place par la société allemande Siemens n'est toujours pas en état de fonctionner. Le ministre s'est en outre déclaré favorable à un renforcement et à un redéploiement des effectifs de la police de l'air et des frontières.

Abordant le débat sur la place future des polices municipales, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire s'est tout d'abord montré hostile à la création d'une police municipale à Paris. Pour le reste, il a souhaité faire prévaloir un certain pragmatisme et a ouvert quelques pistes de réflexion. Constatant tout d'abord que les effectifs des polices municipales auraient certainement tendance à croître dans les prochaines années, il a préconisé un encadrement de ces personnels par des gradés encore en activité issus de la police nationale. Il a également demandé que chacune des polices, municipale et nationale, soient mieux identifiées par des uniformes et des véhicules distincts. Il s'est enfin prononcé pour une complémentarité des deux polices et a donc exclu qu'une police municipale puisse se substituer en tout à la police nationale.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a ensuite rappelé que la concentration des différents services du ministère de l'intérieur sur le site de Tolbiac avait été abandonnée en raison d'un coût trop élevé. Il a indiqué qu'une réflexion était actuellement en cours sur la décentralisation éventuelle de certains de ces services en province.

Puis, le ministre a justifié la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales en matière de financement des investissements destinés à la sécurité civile tout en précisant toutefois que si l'acquisition des bombardiers d'eau légers était dorénavant du ressort des collectivités locales, l'Etat continuerait cependant de prendre à sa charge les hélicoptères lourds et les avions de commandement.

Enfin, sur la question de l'endettement du ministère de l'intérieur, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a précisé que les dettes contractées s'élevaient à 850 millions de francs auprès de France Télécom, 150 millions de francs à l'égard de la RATP, 60 millions de francs à l'égard de la SNCF et 50 millions de francs pour les bailleurs des locaux occupés par le ministère et les commissariats. Il a estimé que la dérive constatée au cours de ces dernières années avait été endiguée grâce en particulier à la globalisation des crédits de dépenses téléphoniques déconcentrés au niveau de chaque département.

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la sécurité civile, s'est félicité de l'augmentation générale des crédits du budget de l'intérieur. Il s'est toutefois interrogé sur le coût pour les collectivités locales de certaines décisions récentes telles que la prise en charge par ces collectivités du renouvellement des hélicoptères bombardiers d'eau ou la départementalisation des services d'incendie et de sécurité.

Sur ce dernier point, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a rappelé qu'il avait réuni un groupe de travail quadripartite, rassemblant les présidents de conseils généraux, les municipalités concernées, l'Etat et les représentants des personnels de sapeurs-pompiers, en lui demandant de remettre un ensemble de propositions avant le 30 novembre prochain.

Il a en outre considéré qu'aucune exception ne pouvait être prévue en matière de départementalisation des services d'incendie et de secours et qu'il conviendrait à ce sujet, de revenir sur l'amendement adopté au cours de la session d'automne de 1992 laissant la possibilité aux départements de plus de 500.000 habitants de ne pas entrer dans ce processus. Il a toutefois convenu qu'il conviendrait d'étaler dans le temps la charge induite et qu'une très grande souplesse devrait être laissée aux différents acteurs concernés pour définir le contenu de la départementalisation.

En réponse à M. Jean Arthuis, rapporteur général, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a de nouveau exprimé son souhait que le débat entamé sur l'aménagement du territoire soit l'occasion d'une réflexion approfondie sur le rôle respectif de l'Etat et des collectivités locales et sur le nombre des degrés d'administration dans notre pays. Il a également estimé qu'il convenait de clarifier les modes d'alimentation des budgets des collectivités locales, suggérant une spécialisation des ressources et une limitation du rôle de l'Etat à la mise en oeuvre d'une péréquation entre leurs bénéficiaires.

En réponse aux interventions de MM. Jacques Chaumont, Jacques Sourdil, Jean Clouet et Henri Collard, le ministre a tout d'abord précisé que la date limite fixée aux préfets pour la remise des conclusions du débat sur l'aménagement du territoire menée dans leurs départements respectifs avait été reportée au 31 janvier 1994. Il a rappelé à cette occasion son voeu que les débats menés au niveau des collectivités locales ne soient contraints par aucun tabou et que tous les sujets soient abordés.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a également précisé qu'il continuerait la réflexion sur la déconcentration de certaines administrations en province. Il a toutefois souhaité que celle-ci ne soit pas conduite dans l'urgence et ne se traduise pas par des contraintes excessives pour les personnels concernés. Il a enfin précisé que l'offre d'infrastructures par les municipalités désireuses de recevoir ces administrations sur leur territoire, et notamment les possibilités de logements apportés par elles, seraient également prises en compte dans la décision de la délocalisation.

En conclusion de son propos, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué qu'il accordait une grande importance, dans les plans départementaux de sécurité en cours d'élaboration, au rapprochement de l'autorité civile et de l'autorité judiciaire regrettant, à titre d'exemple, qu'actuellement certains tribunaux aient décidé de ne plus donner suite aux actions engagées contre les revendeurs de drogue. Il a ainsi rappelé qu'à l'avenir, le plan départemental de sécurité aurait pour objectif de faire travailler ensemble, sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République, la police nationale, la gendarmerie nationale et la douane.

ANNEXE N° 2

Modifications adoptées par l'Assemblée nationale sur le budget de l'administration centrale et de la sécurité en deuxième délibération

Les crédits du budget de l'Intérieur (administration centrale et sécurité) ont été majorés de 27,07 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement au cours de la seconde délibération qui a eu lieu, à l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances initiale pour 1994.

• Ce surplus profite pour moitié environ aux chapitres de la sécurité civile.

En effet, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 1993, des mesures nouvelles supplémentaires avaient été décidées à la demande des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat :

- le *chapitre 34-31* (article 20) relatif aux moyens de fonctionnement de la sécurité civile avait ainsi été abondé de 15 millions de francs ;

- le *chapitre 41-31* (article 10) regroupant les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours avait, quant à lui, été abondé de 9,7 millions de francs.

Conformément à une pratique qui semble maintenant solidement ancrée, ces deux enveloppes, qui répondent pourtant à des demandes d'intérêt général et visent à pallier l'insuffisance des dotations inscrites dans le projet de loi de finances initiale, n'ont pas été reconduites dans le projet de budget pour 1994 et apparaissent ainsi en mesures acquises négatives dans le "bleu" de l'Intérieur.

La seconde délibération devant les assemblées vise, dans ces conditions, à rétablir, exercice après exercice, leur montant. Celui-ci a donc été partiellement reconstitué à l'Assemblée nationale et pourrait l'être en totalité devant le Sénat :

- 7 millions de francs viennent ainsi abonder, "à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale", selon la formule consacrée, le chapitre 34-31/article 20 ("*Services opérationnels de la sécurité civile*").

- 6,57 millions de francs supplémentaires sont inscrits sur le chapitre 41-31/article 10 ("*Services de lutte contre l'incendie et de secours*").

• Par ailleurs, 13,5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sont destinés à abonder, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, le chapitre 57-40/article 11 ("*Police nationale - Equipement immobilier*").

En conséquence, les crédits inscrits sur cette ligne :

- ne reculent plus que de 7,7 % en autorisations de programme, à 454,4 millions de francs, au lieu de - 10,4 % dans le projet de loi initial ;

- progressent, en valeur de 0,8 % en crédits de paiement, à 555,2 millions de francs, au lieu de - 1,7 % dans le texte initial.

Réunie le samedi 20 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la Commission des finances a considéré que ces abondements ne pouvaient que confirmer sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget de l'Intérieur (administration centrale et sécurité) pour 1994.

Réunie le jeudi 18 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'Intérieur (Administration centrale et sécurité) inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.