

N° 568

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité (URGENCE DÉCLARÉE),

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(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, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Bliin, 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 Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :
Sénat : 543 et 564 (1993-1994).

Orsre public.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSE GENERAL	7
I - LA SECURITE : UNE PRIORITE BUDGETAIRE DE PREMIER PLAN	7
A. LES OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : REMISE A NIVEAU ET MODERNISATION	7
1) <i>Les cinq missions des forces de sécurité</i>	7
2) <i>Le diagnostic et la définition des moyens logistiques susceptibles d'y répondre</i>	10
B. UN EFFORT FINANCIER A LA HAUTEUR DES ENJEUX	17
1) <i>Une enveloppe globale supplémentaire de dix milliards de francs sur cinq ans</i>	17
2) <i>L'insertion de la programmation dans le cadre contraignant de la loi de maîtrise des finances publiques</i>	22
II - LA PROGRAMMATION DES MOYENS	24
A. UN VIGOUREUX EFFORT DE RATTRAPAGE DES 1995	24
B. LES MESURES NOUVELLES	28
1) <i>L'évolution globale par titres budgétaires</i>	28
2) <i>L'évolution par catégories de dépenses</i>	29
III - UN DISPOSITIF BIEN VENU : LE PRINCIPE DE L'INTERDICTION DE REMUNERATION D'UN FONCTION- NAIRE PAR UN TIERS	36

	<u>Pages</u>
EXAMEN DES ARTICLES	41
<i>Article 3 et annexe II</i> : Programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999	41
<i>Article 4</i> : Crédits prévus au titre de la programmation	43
<i>Article 20</i> (deuxième et troisième alinéas) : Remboursement des dépenses de maintien de l'ordre supportées par l'Etat dans l'intérêt de tiers	45
<i>Article 21</i> (paragraphe II) : Vacations funéraires	48
<i>Article 22</i> : Suppression des rémunérations de fonctionnaires de police par des tiers	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	55
ANNEXE : ANNEXE II (ARTICLE 3 DU PROJET DE LOI). Rapport sur la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999	57

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La Commission des lois, avec son habituelle courtoisie, a délégué sa compétence à la Commission des finances sur une série de dispositions du présent projet de loi relatives à la programmation des moyens de la police nationale pour les cinq prochaines années ainsi qu'au rattachement au budget de l'Intérieur de la rémunération des prestations accessoires fournies par les forces de sécurité.

Aucune programmation des moyens mis à la disposition de la police nationale n'était intervenue depuis le plan Joxe de modernisation de 1985. Un réel effort d'adaptation avait alors été mis en oeuvre, prolongé et amplifié grâce à la présence de Charles Pasqua au ministère de l'Intérieur. Au début des années 1990 toutefois, le budget de la police avait, lui aussi, subi le contrecoup des différents gels et annulations, conséquences de l'inversion de la conjoncture économique.

Bien des retards affectant le bon fonctionnement de la police ont cependant des origines structurelles et il serait injuste de les imputer exclusivement aux difficultés concentrées sur les dernières années.

Le présent projet de loi d'orientation et de programmation, annoncé dès le changement de majorité de 1993, consacre la priorité incontestable accordée à la sécurité des français par le Gouvernement dans un contexte général de limitation des dépenses publiques. Dressant les mêmes constats de carences que ses prédécesseurs, le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur devrait enfin disposer des moyens financiers qui leur avaient toujours fait défaut.

La Commission des finances ne peut que s'en féliciter.

Votre rapporteur voudrait toutefois insister sur ce point : au terme de la programmation, à l'orée de l'an 2000, il ne sera pas possible de relâcher le magnifique effort que le Gouvernement a engagé dès la loi de finances initiale pour 1994. Les prochaines lois de programmation devront, en effet, non plus opérer de nouvelles remises à niveau après des années de stagnation mais consacrer chaque fois des avancées sur la voie d'une parfaite adéquation des instruments de riposte à la délinquance.

"Si nous voulons une meilleure sécurité, il faut mettre à son service les moyens qui sont indispensables. Il faut mettre à la disposition des policiers un cadre de travail qui leur permette de donner le meilleur d'eux-mêmes (1). Le lien est ainsi établi par le Gouvernement entre la programmation et les orientations de la politique de sécurité, et notamment l'objectif de remobilisation des personnels. Ces orientations ont fait l'objet d'un examen attentif de la Commission des lois et votre Commission des finances ne peut que s'en reporter à son expertise sur ce sujet.

Il est toutefois un message fort que le Gouvernement a souhaité promouvoir : la croissance considérable de la délinquance est étroitement corrélée à la diminution des forces de police sur la voie publique.

Lors de son retour place Beauvau, Charles Pasqua avait annoncé son intention de réaffecter 10 % de l'effectif à des tâches directes de maintien de l'ordre. L'objectif est d'ores et déjà atteint mais il doit être prolongé. 15 % à 20 % des membres du personnel actif de la police nationale resteraient ainsi mobilisables.

Deux mesures ont été annoncées en ce sens, parallèlement à la programmation des moyens de fonctionnement et d'équipement annexée au présent projet de loi : la création de 5.000 emplois administratifs sur cinq ans afin de dégager les personnels actifs de tâches ne relevant pas de leurs compétences ; la mise en oeuvre d'une prime affectée aux policiers accomplissant leur mission dans des zones difficiles. En rupture avec une certaine culture de la fonction publique, particulièrement vivace dans la police, cette prime n'aurait pas vocation à être offerte, sur une base égalitaire, à tous les membres des forces de police agissant dans le même secteur, mais serait modulée en fonction de la difficulté de la tâche accomplie et de la disponibilité des intéressés.

Un effort important doit parallèlement être fourni pour le logement des policiers. Alors que leur statut prévoit qu'ils doivent habiter dans leur circonscription, 31 % des fonctionnaires affectés à Paris et en petite couronne demeurent, en effet, en grande couronne et près de 10 % résident en province.

La Commission des finances n'a apporté que des modifications de portée rédactionnelle aux articles relatifs à la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999. Elle a par ailleurs approuvé la démarche connexe du gouvernement tendant à supprimer la rémunération des fonctionnaires de police par des tiers.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I - LA SECURITE : UNE PRIORITE BUDGETAIRE DE PREMIER PLAN

Le projet de loi qui vous est soumis révèle une réelle ambition qui se traduit à la fois dans les objectifs de la programmation pluriannuelle et dans les moyens financiers mis en oeuvre.

A. LES OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : REMISE A NIVEAU ET MODERNISATION

L'annexe II intitulée "*rapport sur la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999*" assigne cinq missions prioritaires à la police nationale et précise les moyens logistiques indispensables à leur mise en oeuvre.

1) Les cinq missions des forces de sécurité

Elles sont définies en cohérence avec les orientations de la politique de sécurité décrites dans l'annexe I.

- **Assurer la sécurité des personnes et des biens**

L'accentuation des contrôles routiers, le renforcement de l'ilotage et celui de la présence policière sur la voie publique contribuent à cet objectif.

La création, sur cinq ans, de 5 000 postes d'agents administratifs, techniques et scientifiques doit précisément permettre d'assurer cette présence plus importante des forces de police sur la voie publique.

On rappellera, à ce sujet, que 1341 emplois administratifs avaient été créés en 1993 mais qu'aucun n'était prévu dans le budget de 1994.

Votre commission relève le caractère extrêmement volontariste de la formule selon laquelle *"autant de fonctionnaires de police seront ainsi déchargés de tâches administratives et de logistique et pourront se consacrer pleinement à leurs missions de sécurité publique."*

- **Maîtriser les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin**

Les moyens mis en oeuvre dans le cadre de la programmation quinquennale visent à prolonger l'effort en cours pour adapter l'action de la police de l'air et des frontières au double défi du développement de l'immigration irrégulière et de l'ouverture des frontières internes de l'Union européenne.

Il s'agit dans ce cadre d'assurer une meilleure gestion de l'exécution des mesures d'éloignement, d'intensifier la répression des infractions liées à l'usage de faux documents de voyage et d'accentuer la prévention du séjour irrégulier sur le territoire. L'objectif reste, de ce point-de-vue, le doublement en 1995, 1996 et 1997 du chiffre des reconduites effectuées en 1993, même si cet objectif n'est pas rappelé dans l'annexe.

Le rapport reste cependant tout à fait elliptique en ce qui concerne le délai de mise en place de la future direction du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi clandestin (DICILEC) qui doit être dirigée par le préfet Broussard.

- **Réprimer la criminalité organisée, la grande délinquance économique et financière et le trafic de drogue**

Deux objectifs sont plus particulièrement visés dans ce cadre :

- la lutte contre le trafic de stupéfiants et contre les revendeurs ;
- l'intensification de la lutte contre le blanchiment de l'argent.

En dépit des souhaits qu'il avait exprimés à ce sujet, le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, n'a toutefois pu obtenir que les instruments juridiques nécessaires à la réalisation de ces deux objectifs figurent dans le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité. L'annexe I précise, en effet, (page 20) qu'un autre texte, défendu par le ministre de la Justice, proposera une nouvelle réforme du code pénal ayant pour objet une répression accrue des trafics de drogue, la création d'une incrimination de blanchiment de l'argent de la drogue et la prise en compte "plus réaliste", dans une véritable perspective de réinsertion sociale, de la délinquance des mineurs multi-récidivistes.

- **Assurer la protection du pays contre la menace extérieure et le terrorisme**

A ce titre, les services français de police doivent bénéficier d'une infrastructure logistique de pointe tant en matière informatique qu'en matière de réseaux de communication.

- **Maintenir l'ordre public**

Le présent projet de loi contient des réponses juridiques au développement de nouvelles formes d'atteinte à l'ordre public. Leur portée est plus spécialement analysée dans le rapport de la commission des lois, saisie au fond. Il vous est donc proposé de vous y reporter.

En termes de moyens physiques, il est prévu d'améliorer les conditions d'intervention des compagnies républicaines de sécurité, essentiellement grâce :

- à la poursuite de la mise à niveau du parc de véhicules lourds ;
- à la modernisation de leur équipement ;
- à une meilleure adaptation aux besoins de l'implantation des unités sur le territoire.

Le rapport sur la programmation des moyens pointe à juste titre les retards préjudiciables pris en matière de remise à niveau du parc de véhicules lourds des CRS.

2) *Le diagnostic et la définition des moyens logistiques susceptibles d'y répondre*

Le rapport sur la programmation des moyens dresse ensuite un constat des carences et précise les objectifs physiques à atteindre.

Dans deux domaines, celui du parc automobile et celui de l'immobilier, il s'agit, d'une part, de résorber les retards importants accumulés au cours des dernières années et, d'autre part, d'imposer des normes de renouvellement des stocks permettant d'éviter à l'avenir la concentration d'un effort financier considérable sur une courte période.

Dans deux autres domaines, les transmissions et l'informatique d'une part, l'équipement de la police technique et scientifique d'autre part, l'objectif visé est de prolonger et d'accélérer l'effort de modernisation déjà consenti afin de permettre aux forces de sécurité d'être, enfin, pleinement efficaces.

La formation doit enfin être adaptée aux nouvelles conditions d'exercice des missions dans le cadre de l'alternance et de la formation sur le terrain.

• Le renouvellement du parc automobile

Ainsi que le note le rapport, les régulations budgétaires intervenues depuis plusieurs années ont tout particulièrement pesé sur les programmes de renouvellement des véhicules des forces de maintien de l'ordre, aggravant l'état de vétusté d'un parc déjà ancien. Ce constat vaut tout autant pour les véhicules de la police nationale que pour le parc de véhicules lourds des compagnies républicaines de sécurité.

S'agissant, en effet, des CRS, les crédits obtenus en lois de finances initiales au titre des exercices 1991, 1992, 1993 et 1994 ont été ramenés, après gels et annulations, à 306 millions de francs alors qu'auraient été nécessaires 380 millions de francs (90 millions de francs en 1991 et en 1992 et 100 millions de francs pour chacune des deux années 1993 et 1994). Le retard de programmation ainsi accumulé s'élève à 86 millions de francs.

Il convient de le résorber d'autant plus rapidement que les années 1993, 1994 et 1995 constituent un pic en matière de besoins de renouvellement. Pour la seule année 1995, le renouvellement normal du stock représenterait ainsi un coût de 387 millions de francs qui, même avec l'accroissement des moyens dans le cadre de la programmation, ne pourra pas être couvert.

S'agissant, ensuite, de la police nationale, la loi de modernisation avait doté, de 1986 à 1990, le budget consacré aux moyens mobiles de la police de crédits en accroissement sensible.

En effet, de 121,8 millions de francs en 1985, les dotations sont passées à 204 millions de francs en 1986, 261,4 millions de francs en 1987, 265 millions de francs en 1988, 269 millions de francs en 1989 et 272 millions de francs en 1990.

Cet accroissement des ressources répondait à un double objectif assigné par la loi : d'une part, permettre un renouvellement régulier des véhicules atteignant chaque année le seuil de réforme, et d'autre part, améliorer la mobilité des services en augmentant le nombre des voitures du parc.

Pendant les quatre premières années du plan de modernisation, ce double objectif a été atteint.

A partir de 1990, toutefois, les premières difficultés sont apparues à la suite d'une annulation de crédits qui a amputé de 33 millions de francs la dotation. Grâce à un redéploiement interne, la contraction des crédits de renouvellement du parc automobile a pu toutefois être limitée à 18 millions de francs (soit l'équivalent d'environ 250 véhicules non renouvelés).

Au cours des exercices 1991 et 1992, votre Commission des finances a eu l'occasion de dénoncer la baisse drastique accompagnée, en cours d'exercice, du transfert à d'autres fins des dotations destinées initialement au renouvellement du parc automobile.

En fin d'année 1992, un retard de renouvellement de 100 millions de francs était ainsi constaté que les budgets disponibles de 1993 et 1994 n'ont pas permis de résorber. Pour ce dernier exercice, la dotation est d'ailleurs tombée à environ 259 millions de francs.

Les crédits accordés sur la période 1995-1999 devront donc permettre de résorber les retards et d'imposer des normes d'entretien et de renouvellement des stocks mieux adaptées.

• L'immobilier

Ce thème contient lui-même deux volets : celui des surfaces à construire ou à réhabiliter et celui de l'entretien courant.

Le ministère fait tout d'abord le constat détaillé de l'insuffisance et de l'inadaptation des surfaces allouées aux

services déconcentrés des différentes directions concourant aux missions de maintien de l'ordre.

S'agissant des services de la police nationale, la situation est plus particulièrement préoccupante en région parisienne. D'une façon générale, la vétusté du parc induit des coûts croissants de gestion : en effet, sur 2.500 implantations recensées (hors DOM-TOM et Paris), 800 environ, soit près du tiers, sont des locations.

De même, la programmation des crédits d'investissement au profit des unités de CRS a été insuffisante : le programme de l'année 1993 réservé aux CRS représentait 2,5 % de l'ensemble du budget des investissements immobiliers de la police nationale alors que les compagnies représentent plus de 10 % des effectifs totaux de la police.

Enfin, si de 1986 à 1991, les services de la police technique et scientifique ont pu poursuivre les objectifs de rénovation contenus dans la loi de modernisation de la police nationale destinés à rattraper une partie du retard existant et à accroître l'efficacité des investigations, 1992 a vu la mise en place de la globalisation budgétaire qui s'est traduite par une réduction très sensible des moyens d'équipement, notamment immobiliers, mis à leur disposition. Depuis, ces moyens stagnent.

En réponse à ces difficultés, 608.000 m² de SHON (surface hors oeuvre nette) (1) doivent être livrés sur la période 1995-1999, soit plus en cinq années qu'au cours de la période 1986-1993.

Bilan des surfaces livrées et de leur coût de 1986 à 1993

Années	SHON livrées en m ²	Budgets consommés (en millions de francs)		% *** Base 2.500.000 m ² 1986
		Autorisations de programme	Crédits de paiement	
1986	65 797	214,343	267,286	2,63
1987	96 268	517,243	317,999	3,95
1988	98 945	633,119	445,300	4,23
1989	50 144	710,691	462,864	2,19
1990	63 862	583,818	573,638	3,08
1991	83 307	583,818	720,236	3,92
1992	73 073	247,700	628,378	3,56
1993	43 904	398,961 *	644,207 **	2,19
TOTAL	575 300	4 309,027	4 059,908	23,01

* dont 256,901 millions de francs d'autorisations de programme affectés au titre du plan ville (central)

** dont 94,07 millions de francs de crédits de paiement délégués au titre du plan de relance ville

1. soit 433 500 m² de surface utile. Le rapport moyen de la surface utile au SHON a été évalué à 1,4 environ, en moyenne.

Sur ce total d'un peu plus de 600.000 m², 366.000 m² concernent la réhabilitation lourde et la construction de plus de 150 commissariats et hôtels de police. Par ailleurs, il est proposé d'engager la rénovation complète ou la construction de 142.000 m² de SHON pour les compagnies républicaines de sécurité (1).

S'agissant de la police technique et scientifique, les trois laboratoires de Paris, Lyon et Marseille seront relogés et la sous-direction de la PTS doit être transférée à Lyon.

Dans le cadre de la politique de maîtrise des flux migratoires, la création de nouveaux centres de rétention judiciaire et administrative et l'extension de ceux déjà existants est prévue.

Enfin, afin d'atteindre l'objectif d'amélioration du niveau de formation, il est proposé l'aménagement d'un centre d'application et de simulation destiné aux unités spécialisées.

Le rapport du gouvernement note qu' « afin de mettre en oeuvre dans les meilleures conditions d'efficacité et de rapidité les crédits affectés aux programmes immobiliers, les procédures de la délégation de maîtrise d'ouvrage et de la vente en l'état futur d'achèvement pourront être utilisées. »

Il s'agit, en réalité, ni plus ni moins de renouer avec 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 et d'en réduire sensiblement le coût grâce à l'avance de trésorerie consentie par les collectivités locales. Les modalités de mise en oeuvre de cette pratique étaient toutefois critiquables eu égard à la fragilité de la base légale sur laquelle reposait l'entente avec le partenaire collectivité territoriale. Celle-ci était, en effet, constituée par une simple circulaire.

La circulaire avait, en conséquence, été abrogée par M. Pasqua au mois d'août dernier.

En contrepartie, le ministère souhaitait que lui soit accordée la possibilité, toujours pour des motifs de coût et de rapidité, de recourir à des formules de type marchés d'entreprises de travaux publics (METP) ou crédit bail. Cette voie lui ayant été refusée, il a décidé d'en revenir à une pratique qui, pour avoir prouvé son efficacité, n'en demeure pas moins juridiquement extrêmement fragile.

1. Le détail des opérations envisagées est donné dans le rapport sur la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999.

Le second volet du constat relatif au parc immobilier des forces de sécurité a trait à la nécessité d'accroître l'entretien afin de prévenir des opérations de réhabilitation lourde, trop fréquentes s'agissant du parc immobilier de la police. Le rapport du gouvernement souligne, en effet, le fait que "les dépenses d'entretien constatées sur les installations immobilières sont très généralement, et souvent nettement, inférieures aux normes connues en la matière."

Afin de remédier à ce défaut, les crédits de maintenance sont programmés dans le cadre d'un plan de travaux d'aménagement et d'entretien (TATE). Ces dotations apparaissent :

- sur le titre III, pour la maintenance légère ;
- sur le titre V, pour la maintenance lourde : un préciput de 900 millions de francs sera globalement prélevé à ce titre sur l'enveloppe de 4 976 millions de francs consacrés à l'équipement immobilier au cours des cinq prochaines années (1).

• Le logement des policiers

Le constat a été dressé à la demande du ministère par un rapport de l'inspection générale de l'administration.

Celui-ci établit que pour la seule région Ile-de-France, il convient d'accroître le parc de logements de 4.000 unités pour faire face à la demande non satisfaite. Si cet objectif était atteint, le taux de personnels de police logés par rapport à l'effectif global du ministère en région parisienne (60.000 agents) atteindrait environ 27 % pour un taux estimé à ce jour à 21 %. Le résultat deviendrait ainsi sensiblement équivalent à celui constaté dans d'autres départements ministériels comparables (Finances, Défense, La Poste).

Selon les souhaits du ministère, il est prévu d'atteindre cet objectif à raison de 800 logements par an sur 5 ans.

La part des logements réservés garde dans cette perspective une place prépondérante. Toutefois, dans le cadre de la politique amorcée en 1994, il est prévu une substitution progressive d'autres modes de dévolution de logements. En particulier, la

1. Telle est la signification de la formule, pour le moins technocratique, figurant dans l'annexe II selon laquelle : "Il est donc souhaitable que les dotations de fonctionnement globalisées prennent mieux en compte ces données en privilégiant une mise en provision incitative des ressources nécessaires à la préservation du patrimoine, au-delà de l'entretien qui peut être qualifié de quotidien".

constitution, sur budget d'investissement, d'un patrimoine propre au ministère (3.500 m² par an, soit environ 60 logements) et la mise en place d'un système d'aide à l'accession à la propriété sur le budget de fonctionnement (10 à 20 millions de francs par an) sont en cours d'étude pour un démarrage opérationnel dès 1995.

En outre, une convention-cadre associant l'UNPI (1), l'ANAH (2) et le Crédit foncier de France au ministère a été conclue afin d'inciter les bailleurs privés à louer leurs logements, après réhabilitation, aux fonctionnaires de police.

Enfin, une société civile de placement immobilier (SCPI) doit être constituée.

Compte tenu de la diversification des moyens mis en oeuvre, le ministère de l'Intérieur espère pouvoir dépasser l'objectif de 800 logements par an, l'excédent permettant de commencer à couvrir les besoins de plus en plus pressants apparus dans les grandes métropoles de province.

Votre Commission des finances, si elle reconnaît l'urgence des problèmes qui se posent en région parisienne, regrette, de ce point-de-vue, que le ministère de l'Intérieur donne le sentiment de vouloir traiter par surcroît le problème du logement pour les policiers de province.

• Les transmissions et l'informatique

Il s'agit, pour l'essentiel, de prolonger l'action entreprise et d'en accélérer la mise en oeuvre. Il y va, en effet, de l'efficacité des forces de police. En particulier, il est prévu :

- d'accélérer le déploiement, en cours depuis 1990, d'ACROPOL (réseau radio cellulaire numérique crypté à couverture nationale) à l'ensemble du territoire national. Le délai de réalisation devrait ainsi être ramené de dix ans à sept ans, l'Ile-de-France devant, en effet, être équipée d'ici à fin 1997, avant les compétitions de la Coupe du monde de football ;

- de réaliser le système de traitement de l'informatique criminelle (STIC) qui permettra de fédérer au niveau national l'ensemble des fichiers de police et de documentation criminelle ; en outre, le projet STIC comprendra un traitement automatisé des plaintes reçues par les fonctionnaires de police avec pour effet un gain

1. Union nationale des promoteurs immobiliers.

2. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

de temps considérable et une amélioration incontestable de l'accueil des plaignants.

- d'accélérer la mise en oeuvre du réseau général de transport (RGT) pour les transmissions de données et la messagerie opérationnelle de commandement. En particulier, tous les hôtels de police et commissariats importants seront raccordés au RGT d'ici à fin 1996.

Enfin, la maîtrise des dépenses de téléphone doit faire l'objet d'un effort particulier. En particulier, il doit être mis un terme à l'inadéquation traditionnelle entre les coûts et les dotations accordées annuellement.

• La police technique et scientifique (PTS)

Depuis 1986, la Police Technique et Scientifique est entrée dans un processus de profonde modernisation. Déjà, d'importantes améliorations ont pu être constatées : maîtrise de nouvelles techniques de pointe, augmentation du nombre des expertises réalisées en Laboratoires de Police Scientifique, augmentation des transports sur les lieux opérés par l'Identité Judiciaire, meilleure couverture du territoire national en matière de constatations sur les lieux d'infractions.

Cependant, ce processus, dont l'aboutissement souhaité par le ministère pour l'horizon 2000, doit être impérativement soutenu et consolidé pour les cinq années à venir afin que la Police Technique et Scientifique française puisse, par les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus en ce domaine, se hisser définitivement à la hauteur de ses meilleurs homologues étrangers, tels l'Allemagne Fédérale ou le Royaume-Uni.

Deux objectifs physiques précis sont fixés, à ce titre, dans le cadre de la programmation quinquennale :

- la création d'un centre national de formation à la police technique et scientifique à Lyon ;

- la généralisation de l'accès au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED).

La Police Technique et Scientifique bénéficiera, en outre, d'une fraction (252 postes au total) des 5.000 postes qu'il est prévu de créer pour réaffecter un nombre équivalent de personnels actifs de police à des tâches de sécurité.

Enfin, l'objectif de renforcement des laboratoires de la PTS en moyens de fonctionnement fait l'objet d'un chiffrage précis (voir ci-dessous).

B. UN EFFORT FINANCIER A LA HAUTEUR DES ENJEUX

Un effort global de dix milliards de francs supplémentaires est consenti, sur les cinq prochaines années, par rapport à la période 1990-1994, au titre des moyens dont la mise en oeuvre est prévue par le rapport placé sous l'annexe II. Cet effort est d'autant plus appréciable qu'il s'insère dans le contexte extrêmement contraignant de la loi d'orientation quinquennale du 25 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques.

1) Une enveloppe globale supplémentaire de dix milliards de francs sur cinq ans

Ainsi que le précise, *in fine*, l'annexe II, le programme prévisionnel d'emploi des crédits d'équipement et de matériels affectés à la police nationale sur la période 1995-1999 en application de l'article 4 de la loi révèle une progression de 7 milliards de francs des dotations par rapport à la période quinquennale précédente :

	Rappel 1990-1994	Rappel budget voté en 1994	1995 à 1999
Equipements légers et certains moyens de fonctionnement :			
Voitures	1 353	258	
Equipements des policiers	810	187	
créations de services, informatique et Transmission	1 301	274	
Travaux d'aménagement et d'entretien (TATE)	700	146	
Reconduites et téléphone	1 448	306	
Total	5 612	1 171	8 305
Immobilier et équipements lourds :			
Transmissions	737	232	
Immobilier	2 446	470	
Logement	613	175	
Autres (dont parc de véhicules lourds)	418	85	
Total	4 214	962	8 521
Total général	9 826	2 133	16 826

En outre, une enveloppe de **3 milliards de francs supplémentaires** doit être dégagée pour les dépenses de personnel.

Ces données méritent toutefois d'être affinées.

• Les crédits d'équipement et de matériels

La masse globale de **16.826 millions de francs** prévue pour le quinquennat 1995-1999 est exprimée en francs constants de 1995.

En revanche, les données utilisées pour établir la base de comparaison pour la période 1990-1994 (9.826 millions de francs) reposent sur les crédits, exprimés en francs courants, inscrits en loi de finances initiale de l'année.

Compte tenu de taux d'inflation prévisibles de 1,6 % en 1994 et de 1,7 % en 1995 (1), cette base de calcul doit être ainsi réévaluée à 10.388,4 millions de francs 1995. Même corrigée, la progression réelle reste toutefois impressionnante : + 6.438 millions de francs, soit un bond en volume de 62 %.

L'accroissement en volume des dépenses du titre III (Equipements légers et certains moyens de fonctionnement) atteint ainsi près de 40 %, celles-ci passant de 5.943 millions de francs (base lois de finances initiales corrigées) à 8.305 millions de francs. On assiste, parallèlement, à un quasi doublement des dépenses d'équipement du titre V qui devraient s'élever globalement, pour la période du plan, à 8.521 millions de francs au lieu de 4.445 millions de francs (base corrigée) pour le quinquennat 1990-1994.

Le champ couvert par la programmation pluriannuelle a été volontairement restreint par rapport à ce qui avait été fait dans le cadre du plan de modernisation de 1985.

Les dépenses d'équipement (titre V) de la police nationale sont, en effet, quasi-intégralement incluses dans la programmation. En revanche, au sein de la quatrième partie du titre III (matériel et fonctionnement des services), seuls ont été retenus les crédits correspondant aux priorités, soit ceux destinés au renouvellement du parc automobile, ceux appliqués à l'équipement des policiers, les dépenses informatiques et de transmissions, celles de maintenance courante des commissariats et celles nécessaires au fonctionnement des nouveaux commissariats et hôtels de police ; enfin, les dotations

1. D'après le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques déposé par le gouvernement sur les bureaux des Assemblées à la session de printemps 1994.

pour les opérations de reconduite à la frontière et les remboursements à France Telecom.

Ce total porte sur un peu plus de 1,2 milliard de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1994, à comparer à l'ensemble des dépenses de matériel et de fonctionnement de la police nationale pour le même exercice, soit près de 3,8 milliards de francs.

S'agissant plus particulièrement des dépenses de téléphone, les mesures nouvelles dont il est prévu de doter le budget pour les cinq prochains exercices visent à rétablir une parfaite adéquation entre les besoins du ministère et les coûts qu'ils engendrent. Parallèlement, le principe de globalisation des crédits de fonctionnement comprenant ceux destinés aux factures téléphoniques devrait s'appliquer dans un nombre grandissant de départements avec pour objectif une couverture de 80 % des dépenses de téléphone par des crédits globalisés pour les services déconcentrés (commissariats notamment) dès la fin de 1994. Ce principe sera, en outre, étendu à l'administration centrale et aux différentes directions générales.

Enfin, des conventions devraient être passées entre France Telecom et les services déconcentrés du ministère pour mieux cerner les besoins et réduire les surcoûts.

Si la programmation doit ainsi contribuer à éradiquer définitivement, souhaitons-le, les racines de la dette structurelle de la police nationale à l'égard de France Telecom, elle n'apporte en revanche aucune réponse à la question posée par l'existence d'un stock d'endettement qui frôle aujourd'hui, vis-à-vis du même créancier, le milliard de francs. Elle ne devrait, en effet, permettre que de stabiliser cet endettement.

Des négociations entre le ministère de l'Intérieur, le ministère du Budget et France Telecom sont donc à prévoir sur ce sujet.

Restent également hors de la programmation les frais de déplacement inscrits au paragraphe 93 du chapitre 34-41, soit près de 700 millions de francs en loi de finances initiale pour 1994. Cette absence aurait pu paraître inquiétante compte tenu de la pratique constatée jusqu'à ces dernières années : la plupart du temps, en effet, le fonctionnaire de police appelé en déplacement professionnel doit faire l'avance des frais exposés à cette occasion et n'est, en général, remboursé qu'avec plusieurs mois de retard.

D'un autre point de vue, il était également clair que le remboursement des frais de mission avait donné lieu, dans le passé, à des abus et que des économies budgétaires pouvaient et devaient être

faites sur cette enveloppe dans le cadre d'une rationalisation de la dépense.

Le ministère de l'Intérieur s'est ainsi récemment engagé dans cette double voie d'extinction progressive des avances consenties par les fonctionnaires de police sur leurs frais de mission et de rationalisation de la dépense par la création, au sein du ministère, au mois de février dernier, d'une agence centrale de voyages qui prend en charge directement les frais de déplacement et bénéficie des économies d'échelle induites par l'unicité de gestion.

Dans le même ordre d'idée et avec les mêmes objectifs, un système de réservation hôtelière devrait également être mis en place, d'ici la fin de l'année, par le ministère. Enfin, des régies d'avances ont été instituées afin de permettre aux fonctionnaires en déplacement d'acquitter leurs frais de restauration sans imputation préalable sur leurs salaires.

La ligne consacrée aux frais de déplacement devra cependant contenir, au cours des prochains exercices, un montant suffisant de crédits pour pouvoir résorber la dette accumulée par la police nationale à l'égard des sociétés d'autoroute. Sans être comparable à celle contractée vis-à-vis de France Telecom -elle ne s'élève, en effet, qu'à 161 millions de francs auxquels s'ajoutent les intérêts moratoires-, celle-ci ne pourrait toutefois enfler sans préjudice pour la marge de manoeuvre du ministère.

• Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent traditionnellement 85 % environ des dépenses consacrées à la police nationale (21,4 milliards de francs en 1994) et ne rentrent pas dans la programmation puisqu'elles sont régies par l'évolution démographique des corps concernés ainsi que par les règles générales de rétribution de la fonction publique.

Deux mesures, dont l'une contenue dans le projet de loi et l'autre dans le rapport sur la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999, auront toutefois des effets sur le volume de l'enveloppe des dépenses de personnel au cours du prochain quinquennat. Leur coût global sur la période est légèrement supérieur à trois milliards de francs répartis comme suit :

- *Prime accordée aux fonctionnaires exerçant leur activité dans une zone dite "sensible": 1.150 millions de francs.*

Le dernier alinéa de l'article 16 du présent projet de loi prévoit que les personnels des services actifs de la police nationale pourront bénéficier d'indemnités exceptionnelles et de **conditions particulières en matière de régime indemnitaire en raison de la nature spécifique de leurs fonctions et des missions qui leur sont confiées.**

Selon le ministère de l'Intérieur, la création d'une prime d'un type nouveau pourrait toucher 30.000 à 35.000 fonctionnaires en poste dans les zones difficiles du SGAP (secrétariat général pour l'administration de la police) de Paris, ainsi que dans des circonscriptions relevant d'un contrat de ville. A la différence des autres primes versées aux personnels de police, celle-ci n'aurait pas un caractère forfaitaire mais serait modulée en fonction de la nature des tâches effectivement accomplies sur le terrain et du site d'affectation du fonctionnaire.

La prime instituée se distinguerait ainsi nettement des autres rémunérations déjà créées pour les fonctionnaires évoluant en zones difficiles : indemnité spécifique aux personnels soumis à des sujétions exceptionnelles dite "prime du SGAP de Paris" dont le bénéfice doit être étendu en cinq ans aux fonctionnaires du SGAP de Versailles et prime pour service continu et postes difficiles. La première de ces indemnités est accordée, en effet, à l'ensemble des personnels de police affectés à Paris et dans les départements de la petite couronne selon un taux qui varie uniquement en fonction de l'indice auquel sont soumis les fonctionnaires concernés. La seconde est versée à l'ensemble des policiers actifs de la police nationale, sans discrimination à l'intérieur d'un même SGAP. En aucun cas, "l'équation personnelle" des fonctionnaires n'est prise en compte.

Ainsi devrait être accomplie l'une des idées chères au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, celle d'une totale souplesse d'attribution des primes en fonction seule de la difficulté des conditions d'exercice de sa profession par le fonctionnaire.

Il est prévu d'inscrire chaque année, au titre de cette nouvelle prime, 230 millions de francs.

Une certaine prudence s'impose toutefois, après l'échec de la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) l'année dernière, et les discussions avec les personnels à ce sujet doivent continuer.

- *Création de 5.000 postes d'agents administratifs, techniques et scientifiques : 1,9 milliard de francs.*

Ce chiffrage a toutefois été établi par le ministère du budget sur la base d'un coût de 120.000 francs (valeur 1995) par an et par poste créé.

Le ministère de l'Intérieur a, pour sa part, élaboré une estimation faisant état de 155.000 francs environ par an et par poste créé, ce qui porterait le coût global de la mesure sur les cinq prochaines années à 2,2 milliards de francs (valeur 1995).

Coût des créations d'emplois administratifs

1995 (n)	1996 (n + 1)		1997 (n + 2)		1998 (n + 3)		1999 (n + 4)		Coût total 1995-1999
	Consolidé depuis n C (n)	Mesure nouvelle MN	C (n)	M N	C (n)	M N	C (n)	M N	
500 emplois 77,25*	77,25*	1 250 emplois 193,125*	270.375*	1 250 emplois 193,125*	463.5*	1 000 emplois 154.5*	618*	1 000 emplois 154.5*	2 201,6

* en millions de francs

Un dérapage éventuel de ce coût ne saurait toutefois, aux yeux de votre commission, justifier que le chiffre de 5.000 emplois, approuvé par le Parlement dans le cadre de l'article 4 du projet de loi, soit amputé à due concurrence.

2) L'insertion de la programmation dans le cadre contraignant de la loi de maîtrise des finances publiques

Le présent projet de loi d'orientation et de programmation consacre la volonté manifestée par le gouvernement de M. Edouard Balladur d'ériger la sécurité des personnes et des biens au rang des grandes priorités nationales.

Cette démarche volontariste avait 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) avaient ainsi été totalement débloqués au printemps 1993.

En outre, la marge de manoeuvre du ministère en matière d'équipement avait été considérablement améliorée, en cours d'exercice, 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.

Alors que les dépenses consacrées aux budgets civils de l'Etat ne progressent 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 %. Dans ce cadre, les dépenses de fonctionnement courant de la police nationale progressent de 9,4 % et ses dépenses d'équipement de près de 20 %.

Par ailleurs, cette année encore, 210 millions de francs en crédits de paiement et 108,9 millions de francs en autorisations de programme ont été transférés, par arrêté en date du 18 février, sur le chapitre 57-40 ("Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur") au titre de la politique de la Ville.

L'arrêté d'annulation du 30 mars 1994, gageant le décret d'avance du même jour, a épargné en presque totalité le budget de la police. L'annulation de 10 % de la dotation d'équipement destinée au financement du réseau ACROPOL (20 millions de francs sur 200 millions de francs) n'a eu d'autre objet, en effet, que d'anticiper un retard technique prévisible dans l'état d'avancement de ce projet à la fin de l'année.

On rappellera, enfin, que l'article 2 de la loi d'orientation quinquennale n°94-66 du 25 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques a prévu que les dépenses de l'Etat, autres que la charge de la dette, devraient diminuer :

- de 7 milliards de francs, soit - 0,6 % en volume en 1995 ;
- de 5 milliards de francs, soit - 0,4 % en volume en 1996 ;
- de 3 milliards de francs, soit - 0,2 % en volume en 1997.

Pour les trois mêmes exercices, les moyens programmés attachés à la politique de sécurité devraient progresser, quant à eux, en volume, respectivement de 32,8 %, 15 % et 8,3 %.

La partie non programmée du budget de la police, hors dépenses de rémunérations et de cotisations sociales, devrait, en revanche, être incluse dans la masse financière qui supportera

l'intégralité de l'ajustement à opérer. Il s'agit, on l'a vu plus haut, de deux-tiers environ des dotations de fonctionnement courant.

Cette fraction est toutefois d'ores et déjà soumise, depuis avril 1993, à la recherche d'une gestion plus rigoureuse avec, notamment, la mise en place d'enveloppes globalisées auprès des services déconcentrés et, bientôt, des directions centrales. L'effort de maîtrise a donc débuté avant l'adoption de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques.

II - LA PROGRAMMATION DES MOYENS

A. UN VIGOUREUX EFFORT DE RATTRAPAGE DES 1995

Le tableau ci-dessous n'a qu'une portée indicative. Il s'agit d'un simple document de travail établi par le ministère de l'Intérieur n'engageant pas le Gouvernement. Il permet, à tout le moins, de préciser les souhaits du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, en matière de rythme d'engagement des masses financières qui lui ont été accordées dans le cadre de la programmation des moyens.

**Tableau n° 1 : Programmation des moyens
en millions de francs constants (francs courants pour 1994)**

	Rappel 1994	1995 (LFI)	1996	1997	1998	1999	1995-1999 (Cumul)
FONCTIONNEMENT							
- Voitures	258	290	298	304	304	304	1.500
% d'évolution		+ 12,4	+ 2,8	+ 2,0	0,0	0,0	
- Equipement des policiers	187	200	210	213	213	214	1.050
% d'évolution		+ 7,0	+ 5,0	+ 1,4	0,0	+ 0,5	
- Créations de services	-	30	32	32	33	33	160
% d'évolution		+ 100,0	+ 6,7	0,0	+ 3,1	0,0	
- Informatique et transmissions	274	343	500	530	532	540	2.445
% d'évolution		+ 25,2	+ 45,8	+ 6,0	+ 0,4	+ 1,5	
- Travaux légers	146	190	190	190	190	190	950
% d'évolution		+ 30,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
- Reconduites et téléphone	306	440	440	440	440	440	2.200
% d'évolution		+ 43,8	0,0	0,0	0,0	0,0	
TOTAL FONCTIONNEMENT	1.171	1.493	1.670	1.709	1.712	1.721	8.305
% d'évolution		+ 27,5	+ 11,9	+ 2,3	+ 0,2	+ 0,5	
EQUIPEMENT (Autorisations de programme)							
- Transmissions	232	350	400	386	467	467	2.070
% d'évolution		+ 50,9	+ 14,3	- 3,5	+ 21,0	0,0	
- Immobilier	470	700	894	1.133	1.117	1.132	4.976
% d'évolution		+ 48,9	+ 27,7	+ 26,7	- 1,4	+ 1,3	
- Logement	175	200	200	200	200	200	1.000
% d'évolution		+ 14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
- Parc lourd	85	90	95	100	95	95	475
% d'évolution		+ 5,9	+ 5,6	+ 5,3	- 5,0	0,0	
TOTAL EQUIPEMENT	962	1.340	1.589	1.819	1.879	1.894	8.521
% d'évolution		+ 39,3	+ 18,6	+ 14,5	+ 3,3	+ 0,8	
TOTAL GENERAL	2.133	2.833	3.259	3.528	3.591	3.615	16.826
% d'évolution		+ 32,8	+ 15,0	+ 8,3	+ 1,8	+ 0,7	

Si l'on tient compte d'une hypothèse d'actualisation de 2 % par an à partir de 1996, les dotations inscrites en loi de finances initiale seraient celles inscrites dans le tableau suivant.

**Tableau n° 2 : Plan Police actualisé
(en millions de francs courants)**

	Rappel 1994	1995 (LFI)	1996	1997	1998	1999
FONCTIONNEMENT						
- Voitures	258	290	304	316,3	322,6	329
- Equipement des policiers	187	200	214	221,6	226	231,6
- Créations de services	-	30	32,6	33,3	35	35,7
- Informatique et transmissions	274	343	510	551,4	564,6	584,5
- Travaux légers	146	190	193,8	197,7	201,6	205,7
- Reconduites	87	155	158,1	161,3	164,5	167,8
- Téléphone	219	285	290,7	296,5	302,4	308,5
TOTAL FONCTIONNEMENT	1.171	1.493	1.703,2	1.778,1	1.816,7	1.862,8
EQUIPEMENT (Autorisations de programme)						
- Transmissions	232	350	408	401,6	495,6	505,5
- Immobilier	470	700	911,9	1.178,8	1.185,4	1.225,3
- Logement	175	200	204	208,1	212,2	216,5
- Parc lourd	85	90	96,9	104	100,8	102,8
TOTAL EQUIPEMENT	962	1.340	1.620,8	1.892,5	1.994	2.050,1
TOTAL GENERAL	2.133	2.833	3.324	3.670,6	3.810,7	3.912,9

L'analyse des évolutions en volume, telle qu'elle ressort de la lecture du tableau n° 1, laisse apparaître un vigoureux effort de mise à niveau dès 1995.

Par rapport à 1994, les crédits ordonnancés ou engagés devraient, en effet, progresser de près d'un tiers (+ 32,8 %) l'an prochain. L'importance, selon le cas, du rattrapage ou de l'accélération qui devraient être effectués sur le prochain exercice justifie que ce taux de progression soit grossièrement divisé par deux en 1996 (+ 15 % par rapport à 1995), puis à nouveau en 1997 (+ 8,3 %

par rapport à 1996). A partir de 1998, les dotations programmées devraient se stabiliser autour de 3,6 milliards de francs 1995 par an.

- Les moyens de fonctionnement programmés et les équipements légers, à l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chapitres 31-41 et 31-42 du budget du ministère de l'Intérieur) devraient connaître, en volume, une progression de quelque 27,5 % de 1994 à 1995, puis de 11,9 % en 1996 pour se stabiliser au-dessus de 1,7 milliard de francs à partir de 1997.

- Les autorisations de programme ouvertes pour l'immobilier et les équipements lourds devraient bénéficier d'un essor de 39,3 % de 1994 à 1995, puis encore de 18,6 % de 1995 à 1996 et de 14,5 % de 1996 à 1997, avant de se stabiliser un peu en-dessous de 1,9 milliard de francs en 1998 et 1999.

Au total, les crédits de fonctionnement couverts par la loi de programmation progresseraient, en volume, de près de moitié entre 1994 et 1999 et les moyens d'engagement, en matière d'équipement, seraient pratiquement doublés au cours de la même période.

On assiste, en particulier, sur la période :

- à un doublement des crédits d'informatique et de transmissions,

- à la multiplication par un coefficient de 2,4 des autorisations de programme destinées à l'immobilier.

Si elle salue cette remarquable amélioration du taux d'évolution des crédits, votre Commission des finances observe toutefois que les tableaux insérés à l'article 4 et à la fin de l'annexe II du présent projet de loi tendent à cumuler des crédits afférents à des dépenses ordinaires et des autorisations de programme au titre des dépenses en capital. Une telle sommation n'est pas conforme aux principes budgétaires aux termes desquels seuls les crédits de paiement prévus pour les dépenses en capital peuvent être additionnés avec les dépenses ordinaires.

La Commission fait ainsi observer que la présentation budgétaire adoptée par le Gouvernement, pour traditionnelle qu'elle soit, ne permet pas de connaître le montant des dépenses qui seront réellement effectuées pour chacun des exercices 1995 à 1999 : il existe, en effet, toujours un décalage entre la date d'engagement des autorisations de programme et celle d'ordonnancement des crédits de paiement qui leur correspondent.

B. LES MESURES NOUVELLES

Le montant global des mesures nouvelles pour le quinquennat 1995-1999 est calculé en additionnant les différences entre les crédits prévus pour chacun des exercices de la période et les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1994.

Les deux tableaux inscrits au début du présent chapitre permettent d'évaluer le poids des mesures nouvelles.

1) L'évolution globale par titres budgétaires

Sur l'ensemble de la période, la programmation financière des moyens alloués à la police nationale porte sur :

- 2,45 milliards de francs de mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires ;

- 3,713 milliards de francs d'autorisations de programme nouvelles au titre des dépenses en capital.

Pour la seule année 1995, on doit noter :

- Un montant de 322 millions de francs en mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires, soit une augmentation de 27,5 % des crédits par rapport au budget voté de 1994.

Encore convient-il d'ajouter à ces crédits une somme de 307,25 millions de francs de mesures nouvelles engagées sur les chapitres de rémunérations et d'indemnités versées aux personnels : 230 millions de francs au titre des primes spécifiques accordées aux personnels en poste dans des quartiers sensibles et 77,25 millions de francs au titre de la création de 500 emplois à caractère administratif ou scientifique et technique.

- Un montant de 380 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles au titre des dépenses en capital, soit une augmentation de 39,3 % en francs courants par rapport à 1994.

2) L'évolution par catégories de dépenses

La présentation fonctionnelle adoptée par le Gouvernement facilite la lecture de la programmation. Elle n'a toutefois aucun lien avec la nomenclature budgétaire, ce qui rend très délicate toute comparaison avec la période couverte par le plan de modernisation (1985-1990) ou avec la période 1991-1994, les clés de répartition étant le plus souvent connues des seuls services. Si la progression globale des dotations en dépenses ordinaires et autorisations de programme apparaît clairement, l'analyse fine des évolutions, action par action, est, en revanche, beaucoup plus aléatoire.

Titre III (dépenses ordinaires)

Le parc automobile de la police nationale (chapitre 31-41, article 91)

Les crédits consacrés annuellement au renouvellement du parc de voitures de la police nationale devraient s'élever, en moyenne, au cours des cinq prochaines années à 300 millions de francs.

Pour une dotation de 259 millions de francs en 1994, les mesures nouvelles du plan atteindront, en effet, respectivement 32 millions de francs en 1995, 40 millions de francs en 1996, puis 46 millions de francs pour chacune des trois dernières années de la programmation, soit au total 210 millions de francs.

Selon le ministère, ces dotations seront suffisantes pour assurer une résorption des retards accumulés et un renouvellement satisfaisant des stocks au terme de la période quinquennale prévue. On notera toutefois que le Cabinet d'audit MP Conseil sollicité par lui pour fixer les normes d'emploi et de réforme des véhicules et déterminer, en outre, les besoins et les coûts, avait établi le coût total annuel sur la période (renouvellement "normal" et résorption du stock) à 332,5 millions de francs par an, soit une somme sensiblement plus élevée.

Le matériel et l'équipement des policiers (chapitre 31-41, article 91)

Les crédits consacrés à cette action doivent s'élever à un peu plus d'un milliard de francs sur le quinquennat 1995-1999, ce qui représente un montant global de mesures nouvelles de 115 millions de francs.

Sur ce total, 25 millions de francs sont consacrés à l'habillement, soit 5 millions par an pour compléter l'équipement des 10.000 policiers auxiliaires et des 3.200 élèves gardiens recrutés annuellement. La mesure nouvelle porte, en effet, sur le financement annuel de 1.000 paquetages supplémentaires, ce qui devrait permettre de mieux adapter leur distribution au rythme bimestriel de sortie des promotions. La dotation "habillement" sera ainsi portée pour chacun des exercices 1995 à 1999 de 169,1 à 174,4 millions de francs.

19,5 millions de francs sont consacrés à l'armement pour le changement du pistolet automatique des CRS. La dotation actuelle est, en effet, constituée par une arme de 1950 qui n'est plus fabriquée.

L'achat de matériels spécifiques pour la protection des CRS justifie, en outre, l'inscription d'un total de 30,5 millions de francs de mesures nouvelles. Il s'agit, en l'occurrence, pour le ministère de l'Intérieur, de tirer toutes les conséquences des violentes manifestations de Rennes au début de l'année.

Enfin, 40 millions de francs de mesures nouvelles seront dégagées pour accompagner les créations de postes prévues. Cette somme recouvre les dépenses d'accompagnement du recrutement des personnels administratifs en matériel divers ainsi que les dépenses d'habillement et d'équipement liées à la réaffectation sur la voie publique des policiers libérés des tâches administratives (soit 4 millions de francs par an pour chacune de ces deux catégories de dépenses).

Les créations de services

Les mesures nouvelles engendrées, pour les cinq années à venir, par les créations de services représentent un montant global de 160 millions de francs.

Sur ce total, 50 millions de francs sont dégagés pour le financement des moyens de fonctionnement des nouveaux commissariats et bureaux de police qui doivent être implantés dans les banlieues. Les brigades d'intervention et services spécialisés dans la lutte contre l'immigration et le travail clandestin qui seront créés au cours des cinq prochaines années sont également inclus dans cette enveloppe.

Par ailleurs, 110 millions de francs ⁽¹⁾ répartis sur les exercices 1995 à 1999 sont également prévus dans le cadre du renforcement des moyens des cinq laboratoires de la police scientifique et technique : 4,6 millions de francs par an pour les personnels, 17 millions de francs pour le fonctionnement et 600.000 francs pour la formation.

L'informatique (chapitres 34-82, article 51, et 34-41, article 91)

1.075 millions de francs de mesures nouvelles sont annoncées au titre du développement de l'informatique, répartis comme suit :

- pour la généralisation de l'accès au fichier informatisé des empreintes digitales (FAED) : 200 millions de francs ;

- pour l'implantation, chaque année, de 1.500 postes reliés au système de transmission de l'information criminelle (STIC) : 272 millions de francs ;

- pour l'implantation, au cours des cinq prochaines années, de 50 serveurs et 1.500 terminaux reliés au réseau radio cellulaire numérique crypté à couverture nationale (ACROPOL) : 245 millions de francs ;

- pour l'amélioration du contrôle des flux migratoires : 41 millions de francs ;

- pour l'équipement des salles de commandement : 20 millions de francs ;

- pour la modernisation de l'outil informatique spécifique de la DST : 40 millions de francs.

Le reliquat est destiné aux autres applications de police (207 millions de francs) ainsi qu'à la micro-informatique (50 millions de francs).

Le téléphone (chapitre 34-93, article 58)

Un abondement annuel de 66 millions de francs par rapport au plan d'équipement de 1994 est prévu (219 millions de francs). On rappelle que cet abondement a pour seul objectif d'empêcher que le ministère n'accroisse davantage sa dette à l'égard de France Telecom.

Le montant des mesures nouvelles pour la prochaine période quinquennale s'élève donc à 330 millions de francs. Ainsi, pour chacun des exercices 1995 à 1999, la dotation effectivement disponible en gestion sur le chapitre 34-93 doit s'élever à 285 millions de francs.

*Les travaux légers dans les commissariats
et divers (chapitre 31-41, article 91)*

Les mesures nouvelles dégagées à ce titre représentent 220 millions de francs pour la période quinquennale 1995-1999 dont 115 millions de francs au titre des travaux d'entretien courants (TATE). Les dotations passeront, en effet, dès l'année prochaine, de 146 millions de francs à 190 millions de francs et resteront stables à ce niveau les quatre années suivantes.

*Les reconduites à la frontière
(chapitre 34-41, article 91)*

L'objectif reste le doublement en 1995, 1996 et 1997 du chiffre des reconduites effectuées en 1993. Dans ce cadre, la dépense annuelle est évaluée à 155 millions de francs, soit 68 millions de

francs de plus que la dotation figurant sur le plan d'exploitation pour 1994 (87 millions de francs).

TITRE V (Autorisations de programme)

Les transmissions (chapitre 57-60)

2.070 millions de francs d'autorisations de programme sont prévues sur les cinq prochaines années au titre des transmissions (crédits d'équipement).

L'essentiel de l'effort porte, dans ce cadre, sur l'accélération du déploiement d'ACROPOL, réseau radio cellulaire numérique crypté à couverture nationale.

Après déploiement d'ACROPOL dans sept départements-pilotes, la couverture des départements restants, dont ceux de l'Île-de-France, est estimée à 1.750 millions de francs, ce qui correspond à un parc de près de 31.000 terminaux-radio. A ce montant, doivent être ajoutés 100 millions de francs pour réaliser une augmentation de 20 % du parc des terminaux, rendue nécessaire par les missions nouvelles dévolues à la police et les créations de services.

ACROPOL sert également de support de transmission de données pour le terminal embarqué. A cet effet, il convient de lui adjoindre des serveurs informatiques et des micro-ordinateurs portables, soit 50 millions de francs pour 50 serveurs et 15 000 terminaux sur 5 ans.

L'immobilier (chapitre 57-40)

Les autorisations de programme inscrites à ce titre s'élèvent à 4 976 millions de francs.

Les objectifs du plan quinquennal résultent, on l'a vu, d'un diagnostic préalable du parc actuel :

- sur 1.831 implantations, environ 500 sont en très mauvais état, ou disposent d'une surface insuffisante,

- 314 opérations nouvelles sont donc projetées pour une surface utile totale de 433 500 m² (soit 608.000 m² de SHON).

Les services de police territoriale représentent à eux seuls 262.000 m² (Hôtels de police, commissariats, bureaux de police). Les casernements et cantonnements de CRS bénéficieront de 101.500 m² nouveaux ou rénovés.

900 millions de francs ont par ailleurs été réservés sur cette enveloppe, par préciput, pour les crédits d'entretien lourd afin de prévenir une dégradation précoce du patrimoine de la police nationale.

L'étude réalisée permet d'estimer que la moitié du parc total, soit 1.250.000 m², doit faire l'objet, sur la période, de travaux de ce type pour un coût moyen au mètre carré de 140 francs, soit 180 millions de francs par an.

Le parc de logements policiers dans les grands centres urbains

L'année 1994 avait déjà été caractérisée par une nette volonté de relancer cette action.

L'objectif est, on le rappelle, de loger 4.000 policiers, soit un doublement annuel par rapport à 1994. A ce titre, le recours traditionnel au système de réservation de logements sociaux devrait se doubler de la mise en oeuvre de deux autres instruments :

- la constitution par le ministère d'un patrimoine de logements ;

- le versement de bonifications d'intérêt ou l'octroi de garanties aux bailleurs pour faciliter l'accès au secteur privé.

L'effort ainsi dégagé marquera une rupture quantitative franche avec la dernière période, même si les moyens accordés pour les réservations de logements doivent stagner, voire régresser.

Tableau n° 1

Répartition des crédits de paiement consommés de 1986 à 1993 - Chapitre 65-51 :
Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police
(en millions de francs)

Années	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (LFI)
Réservations du ministère Chapitre 65-51	47	59	43	87	78	55	125	64	164

Tableau n° 2 (1)

Répartition des autorisations de programme demandées de 1995 à 1999
- chapitre 65-51 : Subventions de réservation de logements
- chapitre 57-40 : Dépenses d'investissement immobilier
- chapitre 34-01 : Dépenses de fonctionnement (bonification de prêts d'accession et
garanties de loyers dans le cas des bailleurs privés)

(en millions de francs)

Années	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Réservations chapitre 65-51	129	148	135	132	120	664
Investissement chapitre 57-40	13	30	40	50	80	213
Fonctionnement chapitre 34-01	18	22	25	28	30	123
TOTAL	160	200	200	210	230	1.000

(1) L'option présentée ici diffère légèrement de celle figurant dans le tableau général reproduit au début du présent chapitre. Le choix définitif entre ces deux options n'a pas encore été tranché.

Le parc lourd CRS (chapitre 57-50, article 50)

Le retard de programmation accumulé s'élevait, on le rappelle, à 86 millions de francs qu'il convient de résorber au plus vite.

Le rattrapage de ce retard et l'obligation d'assurer un renouvellement complet sur cinq ans du parc lourd des véhicules mis à disposition des CRS impliquent une augmentation de 10 millions de francs par an, en moyenne, de la dotation actuelle du chapitre support (85 millions de francs).

L'enveloppe globale d'autorisations de programme ainsi dégagées s'élève sur les cinq prochaines années à 475 millions de francs.

III - UN DISPOSITIF BIENVENU : LE PRINCIPE DE L'INTERDICTION DE REMUNERATION D'UN FONCTIONNAIRE PAR UN TIERS

La Commission des finances a également souhaité, avec l'accord de la Commission des lois saisie au fond, exprimer un avis sur les deuxième et troisième alinéas de l'article 20, le paragraphe II de l'article 21 ainsi que sur l'article 22 du présent projet de loi. L'objectif du Gouvernement, à travers ces dispositions, est en effet, dans un souci de transparence, de mettre un terme à l'existence de rémunérations extrabudgétaires perçues par les personnels de police.

Deux situations doivent être distinguées :

- les vacations et remboursements versés au titre de prestations qui ne peuvent être rattachées aux obligations normales de maintien de l'ordre ;

- les vacations versées à raison d'intervention des personnels de la police nationale en vertu de dispositions législatives ou réglementaires.

• Les prestations qui ne peuvent être rattachées aux obligations normales de maintien de l'ordre (*article 20 du projet de loi*)

L'article 37 de la loi de finances n° 56-1327 du 29 décembre 1956 dispose que les collectivités autres que l'Etat, les organismes publics ou privés, les particuliers pour lesquels sont mis en place par les services de la sûreté nationale des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, sont tenus de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt. Le produit de ces redevances, porté en recette du budget de l'Etat à titre de fonds de concours, donne lieu à inscription à due concurrence de crédits sur le budget du ministère de l'Intérieur.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 20 du présent projet de loi reprennent les principaux traits du schéma

institué par ce dispositif qui est par ailleurs abrogé par l'article 25 du texte.

Au plan réglementaire, le Gouvernement a d'ores et déjà indiqué qu'il procéderait, dans ce nouveau cadre, à deux aménagements :

- Tout d'abord, les rattachements sur fonds de concours générés par la rétribution du service rendu pourront donner lieu à inscriptions de crédits sur les chapitres de vacations du ministère. Actuellement, en effet, les deux fonds de concours (1) issus de l'article 37 de la loi précitée de finances pour 1957 n'autorisent l'inscription que de crédits de logistique ainsi que de frais de déplacement. En conséquence, le service rendu par les fonctionnaires de la police nationale à l'occasion de ces opérations extralégales de maintien de l'ordre est rétribué par des indemnités d'heures supplémentaires ou de travail de nuit.

- Ensuite, la notion de "service d'ordre" couvrira dorénavant toutes les escortes policières.

A l'heure actuelle, en effet, un camion qui demande la présence d'une escorte pour traverser le territoire français fait établir un devis et opère un versement auprès du comptable public contre émission d'un titre de recette : cette somme est rattachée par voie de fonds de concours au budget de l'Etat.

En outre, chaque fois que le camion transitera par une agglomération placée sous la compétence de la police de l'Etat, il devra verser une nouvelle rétribution au titre de l'escorte, doublant la première, qui lui sera accordée. En ce cas, les sommes dues varient d'un site à l'autre en fonction des arrêtés préfectoraux. En outre, elles sont directement versées aux fonctionnaires, sans transiter par les caisses de l'Etat, ceci en infraction avec les dispositions de l'article 37 de la loi de finances pour 1957 (2).

Le décret prévu au troisième alinéa de l'article 20 du présent projet de loi pourvoira à la suppression de ce système de la double escorte, à l'unification des tarifs applicables en la matière et à la centralisation des sommes collectées dans la caisse de l'Etat grâce à la généralisation du fonds de concours.

1. Remboursement des dépenses de service d'ordre autres que celles de la préfecture de police de Paris et remboursement des dépenses de service d'ordre effectuées par la préfecture de police de Paris.

2. Ces escortes "d'agglomération" sont en fait placées irrégulièrement sous le régime de la loi du 10 septembre 1947 exposé ci-dessous.

• **Les prestations à fondement législatif ou réglementaire (article 21, paragraphe II et article 22)**

La loi n° 47-1773 du 10 septembre 1947 a fixé le principe du paiement des fonctionnaires de police par des tiers dans le cadre d'interventions répondant à des obligations fixées par la loi ou le règlement.

Elle a toutefois prévu une exception : les redevances perçues pour la surveillance des établissements de jeux, hippodromes et cynodromes au titre du fonctionnement et des indemnités d'habillement de la police nationale sont directement versées en recettes du budget général de l'Etat par la voie d'un fonds de concours.

Les plus connues de ces rémunérations accessoires sont, sans aucun doute, les vacations d'huissiers que les commissaires de police perçoivent lorsqu'ils prêtent leur concours aux huissiers de justice en application de l'article 21 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 et de l'article 673 du code de procédure civile.

Aux termes du décret n° 48-577 du 24 mars 1948, les taux des vacations sont fixés par les préfets dans toutes les communes où la police est étatisée. Les taux sont donc variables d'un département à l'autre.

Ces vacations sont encaissées directement par les chefs de service pour être redistribuées aux personnels ayant participé au service.

Dans le cas des vacations d'huissiers, le commissaire de police est directement rétribué.

Les vacations funéraires occupent une place particulière au sein du régime général prévu par la loi du 10 septembre 1947.

Les dispositions législatives (articles L. 364-5 et L. 364 6) et réglementaires (article R. 364-13) du code des communes prévoient, en effet la possibilité pour les commissaires de police d'être délégués par le maire pour assister aux opérations funéraires (exhumation, inhumation, et translation de corps) ainsi que leur droit de percevoir à ce titre des vacations dont le taux est fixé par le maire après avis du conseil municipal. Le taux est donc, par nature, très différent d'une commune à l'autre.

En outre, ces vacations versées par les familles, sont encaissées sur un compte hors budget de la commune. Elles sont ensuite réparties entre les fonctionnaires ayant effectué la vacation et une caisse de solidarité des commissaires de police, selon un

pourcentage qui est différent à Paris et en province : 25 % du total au bénéfice du commissaire ayant personnellement effectué la vacation et 75 % à celui de la Caisse de solidarité à Paris ; la proportion est inverse en province (Circulaire du 22 septembre 1948).

L'objectif poursuivi par les articles 21 (paragraphe II) et 22 à travers le rattachement de ces prestations au budget du ministère de l'Intérieur par voie de fonds de concours est de mettre un terme aux aspects les plus choquants de ces pratiques avec un triple souci :

- rétablir une gestion transparente des fonds ainsi perçus ;
- unifier les taux de prélèvement (1) et les modalités de rémunération sur l'ensemble du territoire ;
- rompre avec une certaine tendance qui conduit aujourd'hui les commissaires de police à demander leur affectation en fonction de critères purement financiers ; parallèlement rétablir une réelle corrélation entre la difficulté du poste et sa rétribution.

On indiquera en conclusion que la masse des seules vacations funéraires représente 45 millions de francs environ par an.

Votre Commission des finances approuve en totalité cette démarche. Celle-ci s'inscrit, en effet, sans conteste dans l'objectif de modernisation du fonctionnement de la police nationale.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements d'ordre rédactionnel qu'elle a apportés aux articles concernés, la Commission des finances a donné un avis favorable aux dispositions du présent projet de loi relatives, d'une part, à la programmation des moyens de la police nationale pour les cinq prochaines années, d'autre part, à la suppression des rémunérations extrabudgétaires versées aux fonctionnaires de police par des tiers.

1. Pour les vacations funéraires, elles continueront toutefois d'être déterminées par le maire, leur minimum étant fixé par décret en Conseil d'Etat.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 3 et ANNEXE II

Programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999

Commentaire : L'article 3 porte approbation du contenu de la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999 figurant à l'annexe II.

La formule d'approbation est traditionnelle et est utilisée dans toutes les lois de programmation.

La programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999 est présentée dans le cadre des chapitres I et II de l'exposé général. Le lecteur est donc prié de s'y reporter.

Votre rapporteur rappelle que l'annexe II elle-même, si elle n'a pas de portée juridique, a toutefois valeur législative et vient en discussion dans le cadre de l'examen de l'article 3. Or, le tableau qui la conclut contient une erreur. En effet, le montant des crédits inscrits en loi de finances pour 1994 au titre des travaux d'aménagement et d'entretien (T.A.T.E.) s'élève à 146 millions de francs et non à 190 millions de francs comme l'affirme le programme prévisionnel d'emploi des crédits d'équipement et de matériels affectés à la police nationale sur la période 1995-1999.

En outre, l'arrondi des dépenses de voitures pour la période 1990-1994 est établi, dans le tableau de l'annexe II, à 1.354 millions de francs alors que les sommes agglomérées sous la mention équipements légers et moyens de fonctionnement dans le tableau de l'article 4 recouvrent un montant de dépenses de voitures de 1.353 millions de francs pour la même période. En conséquence, il existe un écart d'un million de francs dans les totalisations de la période 1990-1994 entre le tableau de l'annexe II et celui de l'article 4.

Un amendement vous est donc proposé par la commission des finances afin de rectifier ces erreurs matérielles.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter l'article 3 sans modification et de rectifier des erreurs matérielles dans le tableau figurant à la fin de l'annexe II.

ARTICLE 4

Crédits prévus au titre de la programmation

Commentaire : Le présent article fixe le montant global des crédits de fonctionnement et d'équipement prévus pour l'exécution de la programmation des moyens de la police nationale. Il précise, en outre, que 5.000 emplois administratifs et techniques seront créés entre 1995 et 1999, dont 500 en 1995.

L'analyse des masses en jeu ainsi que celle des emplois créés a été faite dans le cadre des chapitres I et II de l'exposé général. Le lecteur est donc prié de s'y reporter.

La progression apparente des dotations couvertes par la programmation est de 71,2 %, celles-ci passant de 9.826 millions de francs à 16.826 millions de francs. Les dépenses du titre III (Moyens de fonctionnement et équipements légers) sont accrues de moitié entre la période 1990-1994 et le quinquennat 1995-1999, cependant que les autorisations de programme du titre V (Installations et équipement lourds) sont plus que doublées. On rappellera toutefois que si les sommes exposées dans la colonne totalisant les crédits de la période 1995-1999 sont exprimées en francs constants, celles de la colonne rappelant les crédits de la période 1990-1994 sont établies en francs courants sur la base des dotations inscrites en loi de finances initiale. Les instruments de correction de la base de calcul sont présentés dans l'exposé général.

Aux 7 milliards de francs supplémentaires sur les dépenses de fonctionnement et d'équipement prévus par le tableau annexé à l'article, le Gouvernement agglomère, dans la présentation de la programmation, 3 milliards de francs au titre des dépenses de personnel dont 1,9 milliard de francs pour la création sur les cinq prochaines années de 500 emplois administratifs et techniques et 1,15 milliard de francs pour la mise en place d'une prime attribuée aux fonctionnaires accomplissant leur mission dans des zones difficiles.

On sait que le principe à valeur constitutionnelle de l'annualité budgétaire (1) retire tout portée juridique réelle à un

1. Article 2 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

article fixant les crédits nécessaires à la mise en oeuvre d'une programmation pluriannuelle de moyens. Parallèlement, la création d'emplois administratifs et techniques au sein de la police nationale ne relève que de la compétence du Gouvernement.

Votre Commission des finances n'en regrette pas moins que le projet de loi ne détaille pas, pour chaque exercice, le montant des dotations allouées et le nombre des emplois créés à l'instar de la pratique communément suivie pour les autres lois de programmation.

Saluant toutefois l'effort remarquable consenti par le Gouvernement, elle se référera lors de l'examen de chaque projet de loi de finances initiale aux indications qui lui ont été fournies à titre officieux pour vérifier que les engagements pris seront bien respectés.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 20

(deuxième et troisième alinéas)

Remboursement des dépenses de maintien de l'ordre supportées par l'Etat dans l'intérêt de tiers.

Commentaire : Le deuxième alinéa de l'article 20 aménage le dispositif en vigueur relatif au remboursement des dépenses de maintien de l'ordre supportées par l'Etat dans l'intérêt de tiers.

Le premier alinéa de l'article 20 prévoit que les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles peuvent être tenus de prévoir un service d'ordre. Ces dispositions sont examinées au fond par la commission des lois.

Le deuxième alinéa, examiné pour avis par votre commission des finances, précise que les responsables des manifestations susvisées remboursent à l'Etat les dépenses que celui-ci supporte par suite d'un concours des forces de police et de gendarmerie qui excède les obligations normales de la puissance publique.

Dans l'esprit des rédacteurs du présent texte, l'alinéa a pour simple objet d'adapter la rédaction actuelle de l'article 37 de la loi de finances n° 56-1327 du 29 décembre 1956 en visant, à côté des prestations de la police nationale déjà couvertes, celles offertes par la gendarmerie nationale et qui, faute de texte explicite, ne donnent pas lieu aujourd'hui à remboursement.

L'article 37 de la loi de finances pour 1957, abrogé par l'article 25 du présent projet de loi, dispose, en effet :

"Les collectivités autres que l'Etat, les organismes publics ou privés, les particuliers pour le compte desquels auront été mis en place par les services de la sûreté nationale des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, sont tenus de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt.

"Les bases de calcul de ces redevances feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat pris sur rapport du ministre de

l'Intérieur et du ministre des Affaires économiques et financières.

"Le produit de ces redevances, porté en recette au budget de l'Etat à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, donnera lieu à rattachement au budget du ministère de l'Intérieur."

Le Gouvernement, par sa nouvelle rédaction, a souhaité généraliser le principe de remboursement par les tiers des frais exposés par l'Etat au titre des dépenses de maintien de l'ordre excédant les obligations normales incombant à la puissance publique en la matière. Il a donc supprimé toute énumération des personnes physiques ou morales concernées.

Par ailleurs, d'après les renseignements fournis à votre rapporteur, il n'a pas cherché à étendre le champ des remboursements en substituant la formule "recours aux services [de sécurité] qui excède les obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre" à la formule "services [de sécurité] qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre". Dans son esprit, la portée juridique de ces deux membres de phrase est rigoureusement identique. Dont acte.

En revanche, la disparition de la qualification des dépenses ("dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel") vise à permettre à l'autorité réglementaire d'affecter une partie des dotations rattachées au budget de l'Intérieur par voie de fonds de concours à des chapitres de vacations.

Enfin, les deux derniers alinéas de l'article 37 de la loi précitée de finances pour 1957 sont supprimés. Ils prévoient, en effet, que le produit des remboursements perçus par l'Etat donne lieu à ouverture de crédits pour le même montant sur le budget du ministère de l'Intérieur. Ces dispositions relèvent ainsi clairement du domaine réglementaire.

En outre, les deux fonds de concours destinataires de ces sommes existent déjà, ce qui explique que le ministère de l'Intérieur n'ait pas jugé utile de les rappeler dans la loi, à la différence de ce qu'il propose, à titre de garantie pour lui-même, pour le rattachement au budget de l'Intérieur des vacations d'huissier et des vacations funéraires (1).

Le contenu de l'article 37 a déjà été largement analysé dans le cadre du chapitre III de l'exposé général. Le lecteur est donc prié de s'y reporter.

1. Lire le commentaire sous l'article 22.

La Commission des finances vous proposera toutefois une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du présent article. En dépit de la volonté affichée par le Gouvernement, il n'est plus, en effet, possible de considérer que ce dispositif couvrirait l'ensemble, par nature illimité, des cas où un tiers peut demander aux forces de sécurité d'assurer dans son intérêt un service de maintien de l'ordre excédant les obligations normales incombant à la puissance publique en la matière.

Il ressort ainsi de la lecture combinée du premier alinéa de l'article et de la formule, figurant au début du deuxième alinéa, "*l'organisation d'une telle manifestation*", que la police ou la gendarmerie ne pourraient plus, en droit strict, apporter leur concours, par exemple, à des escortes de convois exceptionnels. Ceux-ci ne sauraient, en effet, en aucune façon être assimilés à des "manifestations sportives, récréatives ou culturelles".

Il convient donc, certes, de maintenir la possibilité pour l'Etat d'imposer, le cas échéant, aux organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles la mise sur pied d'un service d'ordre (premier alinéa de l'article 20).

Mais, parallèlement, il faut substituer au texte du deuxième alinéa du présent article, une rédaction se rapprochant de celle de l'actuel article 37 de la loi de finances pour 1957, modifiée toutefois afin de tenir compte des propositions, justifiées, de "toiletage" avancées par le Gouvernement.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du présent article.

ARTICLE 21 (paragraphe II)

Vacations funéraires

Commentaire : Le paragraphe II de l'article 21 confirme le principe selon lequel les vacations funéraires sont fixées par le maire après avis du conseil municipal, leur montant minimum et leur mode de perception étant déterminés par un décret en Conseil d'Etat. Il précise toutefois que lorsque les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation des corps sont effectuées par des fonctionnaires de la police nationale, les vacations sont rattachées au budget du ministère de l'Intérieur par voie de fonds de concours.

Le paragraphe I de l'article 21 tend à mettre en conformité le droit avec la pratique en déchargeant les commissaires de police de l'obligation d'assister personnellement aux opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation des corps et en proposant qu'ils puissent déléguer dans cette tâche un fonctionnaire de police. Ces dispositions sont examinées au fond dans le rapport de la commission des lois.

Le régime des vacations budgétaires est, en outre, détaillé dans le cadre du chapitre III de l'exposé général. Le lecteur est donc prié de s'y reporter.

L'apport du paragraphe II du présent article tient dans l'assimilation des modalités de perception et d'affectation des vacations funéraires perçues par les fonctionnaires de police à celles fixées par l'article 22 pour les rémunérations ou redevances versées à raison d'interventions des personnels de la police nationale en vertu de dispositions législatives ou réglementaires. En clair, les vacations funéraires directement perçues jusqu'à présent par les commissaires de police ou redistribuées aux intéressés au travers d'une caisse de solidarité seront dorénavant directement rattachées, par voie de fonds de concours, au budget de l'Intérieur et reversées aux personnels selon une clé de répartition qui reste à définir.

Votre Commission des finances a eu l'occasion d'exprimer plus haut son accord avec cette démarche.

Elle ne vous proposera donc sur cet article qu'un amendement de précision afin de prévoir que les vacations funéraires sont en tout soumises aux dispositions de l'article 22, la

rédaction proposée par le Gouvernement ne visant, en effet, que l'assimilation au droit commun des modalités de versement de ces vacations et non celle de leur rattachement au budget de l'Intérieur.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le paragraphe II de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 22

Suppression des rémunérations de fonctionnaires de police par des tiers

Commentaire : Le présent article prévoit le rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des rémunérations versées à raison des prestations accessoires des fonctionnaires de police. Il met ainsi un terme au dispositif actuel de rémunération directe des fonctionnaires de police par des tiers au titre de ces prestations.

Le loi n° 47-1773 du 10 septembre 1947 dispose que les rémunérations accessoires allouées en exécution des dispositions législatives ou réglementaires aux fonctionnaires de police peuvent être remises directement par l'administration aux bénéficiaires.

Une analyse des rémunérations extrabudgétaires est développée dans le chapitre III de l'exposé général. Le lecteur est donc prié de s'y reporter.

L'objet du présent article est de mettre un terme au régime de la loi de 1947 en prévoyant que les rémunérations ou redevances versées à raison d'interventions des personnels de la police nationale en vertu de dispositions législatives ou réglementaires sont rattachées au budget du ministère de l'Intérieur. Il s'agit donc d'une rupture complète avec le régime actuel qui devrait aboutir à une unification des modalités de prélèvement, aujourd'hui départementalisées pour l'essentiel, ainsi qu'à une répartition plus égalitaire entre les fonctionnaires de police de la ressource ainsi levée. Ce point essentiel doit toutefois faire encore l'objet de négociations catégorielles et sera définitivement réglé par le décret en Conseil d'Etat prévu par le second alinéa du présent article. Aucune précision n'a donc encore pu être donnée à votre rapporteur à ce sujet.

Conformément aux dispositions de l'article 19 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, la procédure de rattachement au budget du ministère de l'Intérieur devrait prendre l'aspect juridique d'un ou plusieurs fonds de concours par assimilation.

Ce même article renvoie d'ailleurs au champ de compétence réglementaire le soin d'assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. La loi du 10 septembre 1947 intervenait clairement, de ce point-de-vue, en matière réglementaire.

Le souhait du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur d'inscrire ces dispositions dans le texte du projet de loi procède, en fait, d'une double intention :

- afficher de la manière la plus univoque la volonté de mettre un terme à la rémunération des fonctionnaires de police par des voies extrabudgétaires,**
- permettre d'emblée le rattachement des fonds collectés au seul ministère de l'Intérieur, à l'exclusion de tout autre département ministériel.**

La Commission des finances réitère son total soutien à cette démarche.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 30 juin 1994 sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 543 (1993-1994) d'orientation et de programmation relatif à la sécurité.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a indiqué qu'un effort global de dix milliards de francs supplémentaires serait consenti sur les cinq prochaines années, par rapport à la période 1990-1994, pour les forces de police, dont 7 milliards de francs au titre de certains crédits d'équipement et de matériel et 3 milliards de francs au titre des dépenses de personnel. Détaillant le contenu de la programmation, le rapporteur a précisé que ces évolutions recouvraient notamment un doublement en volume des crédits d'informatique et de transmissions ainsi qu'une multiplication par un coefficient de 2,4 des autorisations de programme destinées à l'immobilier.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a ensuite exposé la composition de l'enveloppe de trois milliards de francs destinée aux personnels : une première tranche de 1,9 milliard de francs doit permettre la création de 5.000 emplois administratifs ; le rapporteur s'est toutefois montré sceptique sur l'affirmation du Gouvernement selon laquelle autant de fonctionnaires de police seront ainsi déchargés de tâches administratives et logistiques et pourront se consacrer pleinement à leurs missions de sécurité publique. Par ailleurs, une autre tranche de 1.150 millions de francs sera affectée à la mise en place d'une prime personnalisée versée aux fonctionnaires exerçant leur activité dans les zones les plus difficiles.

Résumant la portée de la programmation des moyens de la police nationale pour la prochaine période quinquennale, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a souligné qu'elle visait avant tout une remise à niveau en réponse aux nombreux retards préjudiciables à la sécurité du citoyen accumulés dans tous les secteurs. Il a estimé, de ce point-de-vue, que l'effort devrait être prolongé bien au-delà de 1999.

Le rapporteur a ensuite abordé l'autre volet de dispositions dont la commission est saisie pour avis : le principe de l'interdiction de rémunération directe d'un fonctionnaire par un tiers. Il a indiqué, à ce sujet, que l'objectif poursuivi par les articles 20 à 22 du projet de loi était de prévoir le rattachement au budget du

ministère de l'Intérieur, par voie de fonds de concours, des vacations que les fonctionnaires de police perçoivent directement auprès de tiers. Il s'agit, en effet, selon le Gouvernement, de rétablir une gestion transparente des fonds ainsi perçus, d'unifier les taux de prélèvement et les modalités de rémunération sur l'ensemble du territoire, enfin de rompre avec une certaine tendance qui conduit aujourd'hui les commissaires de police à demander leur affectation en fonction de critères purement financiers et, parallèlement, de rétablir une réelle corrélation entre la difficulté du poste et sa rétribution.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.

Elle a adopté sans modification les articles 3 (Programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999) et 4 (Crédits prévus au titre de la programmation).

Au terme d'un débat auquel ont participé MM. Jean Clouet, président, René Ballayer et Jacques Baudot, elle a adopté une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 20 (Remboursement des dépenses de maintien de l'ordre supportées par l'Etat dans l'intérêt de tiers) afin de rétablir la possibilité pour les convois exceptionnels de se faire accompagner par une escorte policière, la rédaction du gouvernement ayant involontairement écarté cette possibilité.

Elle a ensuite adopté un amendement de portée rédactionnelle au paragraphe II de l'article 21 (Vacations funéraires). Puis, elle a adopté sans modification l'article 22 (Suppression des rémunérations de fonctionnaires de police par des tiers).

Enfin, la commission a adopté un amendement rétablissant l'exactitude des chiffres dans le tableau figurant à la fin de l'annexe II.

Au terme de cet examen, la commission a émis, sous réserve de l'adoption de ses amendements, un avis favorable sur les dispositions du projet de loi relatives, d'une part, à la programmation des moyens de la police nationale pour les cinq prochaines années, d'autre part, à la suppression des rémunérations extrabudgétaires versées aux fonctionnaires de police par des tiers.

**AMENDEMENTS ADOPTES
PAR LA COMMISSION**

ARTICLE 3

(Annexe II)

Amendement

Dans l'annexe II, modifier comme suit le tableau figurant à la page 41 :

	Rappel 1990-1994	Rappel budget voté en 1994	1995 à 1999
Équipements légers et certains moyens de fonctionnement :			
Voitures	1 353	258	
Équipements des policiers	810	187	
Création de services, informatique et transmissions	1 301	274	
Travaux d'aménagement et d'entretien (TATE)	700	146	
Réconduites et téléphone	1 448	306	
- Total	5 612	1 171	8 305
Immobilier et équipements lourds :			
Transmissions	737	232	
Immobilier	2 446	470	
Logement	613	175	
Autres (dont parc de véhicules lourds)	418	85	
Total	4 214	962	8 521
Total général	9 826	2 133	16 826

ARTICLE 20

Amendement

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt.

ARTICLE 21

Amendement

Dans la seconde phrase du texte proposé par le paragraphe II de cet article pour le premier alinéa de l'article L. 364-6 du code des communes, remplacer les mots :

versées conformément

par le mot :

soumises.

ANNEXE

ANNEXE II

(ARTICLE 3 DU PROJET DE LOI)

RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE POUR LES ANNÉES 1995 À 1999

I. - LES MISSIONS PRIORITAIRES

Cinq missions prioritaires sont assignées à la police nationale :

- assurer la sécurité des personnes et des biens ;
- maîtriser les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin ;
- lutter contre la criminalité organisée, la grande délinquance et la drogue ;
- protéger le pays contre la menace extérieure et le terrorisme ;
- maintenir l'ordre public.

1° Assurer la sécurité des personnes et des biens.

C'est la première mission des services de police. L'évolution de la délinquance au cours de ces dernières années montre que, plus que la grande criminalité, c'est ce type de délinquance qui s'est développé, touchant directement et au plus près la population et accroissant, par là même, le sentiment d'insécurité des habitants de certaines zones urbaines.

Afin de remédier à cette situation et de stopper cette évolution, trois orientations principales sont définies :

- rapprocher la police de la population et lutter contre les violences urbaines en développant l'ilotage, en améliorant l'accueil du public dans les commissariats et en logeant les policiers dans les zones urbaines ;
- lutter contre la petite et moyenne délinquance en renforçant la présence policière sur la voie publique, en améliorant la mobilité des agents, en modernisant leurs moyens de communication et en luttant contre la récidive des jeunes délinquants ;

- lutter contre l'insécurité routière en multipliant les contrôles de vitesse et les contrôles d'alcoolémie et en lançant des actions de prévention et d'éducation routières.

C'est dans ce contexte, et dans le souci d'assurer une présence plus importante des forces de police sur la voie publique, que 5 000 postes d'agents administratifs, techniques et scientifiques seront créés sur cinq ans au sein de la police nationale.

Autant de fonctionnaires de police seront ainsi déchargés de tâches administratives et de logistique et pourront se consacrer pleinement à leurs missions de sécurité publique.

2° Maîtriser les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin.

L'importance prise par l'immigration irrégulière, sous des formes multiples, a conduit la police nationale (police de l'air et des frontières en partenariat avec la sécurité publique et les renseignements généraux) à accorder une place croissante à la lutte contre cette atteinte aux lois de notre pays. La police de l'air et des frontières s'est ainsi progressivement trouvée dans l'obligation de redéployer en profondeur sur le territoire et non plus seulement aux frontières son dispositif de répression de la fabrication et de l'usage de faux documents et de lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin.

Cette réorganisation est encore rendue plus nécessaire par l'ouverture des frontières internes de l'Union européenne. La police de l'air et des frontières est ainsi appelée à diversifier ses modes d'intervention tout en continuant à assumer pleinement ses autres activités : contrôle de la circulation transfrontalière, police aérienne, recherche du renseignement, sûreté aéroportuaire et sécurité des chemins de fer.

Trois objectifs prioritaires sont ainsi privilégiés :

- assurer une meilleure gestion de l'exécution des mesures d'éloignement ;

- intensifier la répression des infractions liées à l'usage de faux documents de voyage ;

- accentuer la prévention du séjour irrégulier sur le territoire.

C'est sur la base de ces éléments qu'a été établie la programmation des moyens nécessaires à cette mission.

☛ Réprimer la criminalité organisée, la grande délinquance économique et financière et le trafic de drogue.

L'analyse de la situation actuelle fait apparaître dans ce domaine une série d'évolutions dont il faut tenir compte.

● La criminalité organisée prend des formes nouvelles et nécessite en particulier de la part de la police judiciaire une vigilance renforcée dans les domaines suivants :

- proxénétisme des étrangers lié à des réseaux très structurés d'immigration irrégulière rendant les investigations plus difficiles et plus longues ;

- trafic des véhicules volés à destination des pays de l'Est qui provoque un afflux de faux documents de circulation ;

- fabrication de faux papiers d'identité et constitution de nouvelles filières.

● La délinquance économique et financière.

Cette forme de délinquance, qui recouvre principalement les infractions visées à l'article 704 du code de procédure pénale, présente une particulière gravité, notamment en ce qu'elle porte atteinte à la moralité des relations économiques.

La lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue est l'un des aspects les plus importants de l'action contre la délinquance financière. Les circuits financiers clandestins se complexifient et se développent à la périphérie des banques, dans d'autres réseaux. Pour renforcer l'efficacité de ses actions dans ce domaine, la police judiciaire doit étendre ses investigations hors du secteur bancaire et souvent au niveau international.

Pour sa part, la délinquance économique met en jeu la protection du patrimoine national. On assiste, dans ce domaine, à trois formes principales de délinquance :

- la fraude informatique ;

- les faux moyens de paiement ;

- les contrefaçons commerciales et industrielles.

● La lutte contre la drogue.

Elle s'impose d'autant plus qu'on lui doit désormais, directement ou indirectement, près de la moitié de la délinquance de voie publique.

Le problème posé est à l'échelle de notre société. La dimension économique et internationale du trafic des stupéfiants est d'autant plus préoccupante que certains Etats la tolèrent.

En conséquence, il convient de renforcer les moyens des brigades des stupéfiants en étendant leur compétence territoriale et en organisant une

complémentarité accrue entre les différents services impliqués dans la répression de ce fléau.

Ces évolutions nécessitent de nouvelles formes d'investigation lourdes et coûteuses. Là encore, il est indispensable de procéder à des choix stratégiques afin de privilégier des objectifs considérés comme prioritaires. Deux objectifs, traduisant les tendances lourdes de cette mission, seront retenus pour établir la programmation des moyens. Il s'agit :

- de la lutte contre le trafic de stupéfiants et contre les revendeurs ;
- de l'intensification de la lutte contre le blanchiment de l'argent.

4° La protection du pays contre la menace extérieure et le terrorisme.

L'évolution récente du contexte international a perturbé les dispositifs classiques et provoqué une diffusion et une diversification de la menace. Notre réponse doit s'adapter à cette évolution et à cette complexification de la menace terroriste sur notre territoire.

Les données géopolitiques internationales s'étant modifiées, de nouveaux défis doivent désormais être relevés :

- montée des nationalismes ;
- terrorisme international diffus ;
- concurrence économique de plus en plus agressive ;
- accès des pays du tiers-monde aux armes de destruction massive.

Face à cette évolution, les services français doivent moderniser leur potentiel de riposte. Pour prolonger les actions de redéploiement déjà conduites, il convient d'envisager un renforcement des capacités d'action, notamment par une diversification des effectifs et une infrastructure logistique de pointe (informatique, réseau de communications).

Deux axes sont privilégiés pour l'élaboration de la présente programmation :

- la lutte contre le terrorisme doit s'alimenter d'une surveillance accrue des communautés étrangères à risques et des milieux extrémistes, séparatistes, marginaux et sensibles et s'accompagner d'un renforcement de la coopération et des échanges d'informations avec les autres pays européens ;
- la protection de notre patrimoine économique encore trop vulnérable.

5° Maintenir l'ordre public.

Les conditions du maintien de l'ordre ont, elles aussi, évolué au cours des dernières années avec le développement de mouvements ou d'actions en dehors des organisations représentatives classiques.

Dans ce contexte, il s'agit donc de conserver aux compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.) leur capacité opérationnelle pour répondre aux atteintes à l'ordre public et aux exigences de sécurité des grands services d'ordre :

- améliorer les moyens de déplacement des forces mobiles (poursuite de la mise à niveau du parc de véhicules lourds) ;
- étudier les nouvelles formes de réponses aux atteintes actuelles à l'ordre public ;
- améliorer la protection des forces mobiles par un équipement modernisé (boucliers, casques, jambières, protège-thorax) ;
- réfléchir à l'implantation des unités sur le territoire afin de mieux les adapter aux besoins.

La remise à niveau du parc de véhicules lourds des C.R.S. s'impose. En effet, les régulations budgétaires intervenues depuis plusieurs années ont tout particulièrement pesé sur les programmes de renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre, aggravant l'état de vétusté d'un parc déjà ancien. De même, la décision prise en 1989 de ramener la dotation par compagnie de six à cinq cars devrait être compensée par un accroissement du nombre des véhicules de reconnaissance. Un parc de dix véhicules de type J5 par compagnie serait de nature à permettre une meilleure adaptation des effectifs aux missions de sécurisation.

II. - DISPOSER DES MOYENS LOGISTIQUES INDISPENSABLES

Pour permettre à la police nationale d'accomplir ses missions avec une plus grande efficacité, il est indispensable de procéder à la modernisation de ses moyens, notamment :

- de l'immobilier, avec la rénovation d'un parc vieillissant, mal entretenu et mal adapté aux conditions d'accueil du public, en particulier dans les zones sensibles et à risques que constituent les zones urbaines et périurbaines ;

- des transmissions et de l'informatique, avec la modernisation d'un réseau de communications qui donnera aux services opérationnels une plus grande mobilité sur le territoire et une plus grande adaptation aux besoins qui apparaissent ici et là, en fonction des circonstances ;

- de la police technique et scientifique, dont les équipements doivent lui permettre de répondre aux besoins des autres services de police avec des moyens d'investigation de plus en plus performants (fichier des empreintes dactyloscopiques) et des outils adaptés afin de procéder dans les meilleures conditions aux examens d'analyse des indices (modernisation des laboratoires) ;

- de la formation, qui doit être adaptée aux nouvelles conditions d'exercice des missions dans le cadre de l'alternance et de la formation sur le terrain.

1° L'immobilier.

Alors que de 1989 à 1993 270 386 m² de S.h.o.n. (surface hors œuvre nette) ont été livrés, le programme envisage de réaliser sur la période 1995-1999 608 000 m² de S.h.o.n. Sur ce volume, 366 000 m² de Shon concernent la réhabilitation lourde et la construction de plus de 150 commissariats et hôtels de police.

a) Rénover le parc immobilier de la police nationale.

L'inventaire du patrimoine existant conduit à constater :

- une situation préoccupante en région parisienne ;
- un parc vétuste ;
- un poids croissant des locations ;
- une maîtrise lacunaire des coûts d'entretien.

● *Une situation préoccupante en région parisienne.*

En effet, le patrimoine y est vétuste, en mauvais état et sa reconstitution en milieu urbain dense s'avère délicate (plus de 500 implantations).

Un effort important doit y être conduit de façon prioritaire.

Les projets concernent essentiellement la construction de commissariats d'arrondissements, la poursuite de la rénovation d'hôtels de police et de l'école nationale de police de Paris.

● *Un parc vétuste, une part de locations croissante et coûteuse.*

Le recensement du parc immobilier de la police nationale vient d'être mis à jour : il fait apparaître un état de vétusté avéré, des surfaces utiles insuffisantes pour beaucoup de services utilisateurs, une part de l'immobilier locatif croissante.

Sur la base des 2 500 implantations recensées (hors D.O.M.-T.O.M. et Paris), 800 environ sont des locations. La charge financière ainsi générée est de plus en plus lourde. Le coût des locations va croissant. Il importe donc de procéder aux constructions nécessaires.

● *Une difficile maîtrise des coûts d'entretien.*

Les dépenses d'entretien constatées sur les installations immobilières de la police sont très généralement, et souvent nettement, inférieures aux normes connues en la matière. Il est donc souhaitable que les dotations de fonctionnement globalisées prennent mieux en compte ces données en privilégiant une mise en provision incitative des ressources nécessaires à la préservation du patrimoine, au-delà de l'entretien qui peut être qualifié de quotidien. Le ministère a donc décidé, sur la base de l'inventaire immobilier de la police, de lancer un plan de travaux d'aménagement et d'entretien (t.a.t.e.) lourds conduisant à la préservation du patrimoine.

*b) Améliorer l'efficacité des services spécialisés
en répondant au mieux à leurs besoins.*

Les services concernés sont à titre principal les compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.), la police technique et scientifique (P.T.S.), le service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.) et la police de l'air et des frontières (P.A.F.).

● *La remise à niveau du parc immobilier des C.R.S.*

Depuis plusieurs années, la programmation des crédits d'investissement au profit des unités de C.R.S. se révèle insuffisante : le programme de l'année 1993 réservé aux C.R.S. représentait 2,50 % de l'ensemble du budget des investissements immobiliers de la police nationale alors qu'elles représentent plus de 10 % des effectifs totaux de la police et que leurs contraintes d'emploi sont très fortes. Pour remédier à cette situation, il est proposé d'engager la rénovation complète ou la construction de 142 000 m² de s.h.o.n.

Bon nombre de bâtiments vieillissants nécessitent des actions de rénovation et d'extension, d'autant que des déficits de capacité d'hébergement sont constatés depuis de nombreuses années dans des zones où l'emploi des unités se révèle intensif comme la région parisienne.

Un effort sera engagé dans deux directions :

- *les casernements* (structures d'hébergement de l'unité à résidence) :

Une quinzaine de compagnies disposent de locaux dont la qualité peut être qualifiée de médiocre ou mauvaise.

Pour dix-sept autres casernements, dans des délais plus ou moins longs, des reconstructions totales ou partielles s'imposent.

Pour les cinq années à venir, un effort financier prioritaire s'impose en faveur de seize casernements, et en particulier ceux de Rouen, Vaucresson, Roanne, Montpellier, Vélizy.

- *les cantonnements* (bâtiments destinés à l'hébergement des compagnies déplacées) :

Les structures domaniales d'accueil sont insuffisantes en région parisienne, en Corse et sur le pourtour méditerranéen ; la mise aux normes et la remise en conformité des équipements doit suivre l'amélioration des conditions générales de l'habitat et les C.R.S. souhaitent une individualisation croissante de l'hébergement. L'augmentation des capacités d'hébergement en région parisienne va se concrétiser grâce à l'extension du site de Pondorly à trois unités et à la construction d'un nouveau cantonnement sur le site de Vélizy.

Cette augmentation doit permettre de réaliser des économies substantielles sur les budgets globalisés des C.R.S.

L'affirmation de ces priorités devra permettre de créer trois structures nouvelles, afin de porter à seize unités la capacité d'accueil en région parisienne.

Des opérations sont également prévues en Corse, à Vélizy, à Nice, à Rouen et à Anglet.

● *L'accroissement des moyens de la police technique et scientifique :*

Le plan de modernisation de la police nationale (1986-1990) avait permis de combler une partie de l'important retard accumulé en ce domaine. Sur les cinq laboratoires existants, trois doivent être relogés : à Marseille, à Paris et à Lyon, ville où une opération plus vaste devrait aboutir au transfert de la sous-direction de la police technique et scientifique, couplée avec la reconstruction du laboratoire interrégional de la police scientifique (L.I.P.S.).

L'importance des moyens demandés doit être à la mesure de l'ambition qui est celle de la police nationale, le maintien d'un niveau scientifique compétitif à l'échelon international.

● *Les représentations à l'étranger :*

Les services du S.C.T.I.P. implantés au sein des locaux diplomatiques devront prendre également en compte la mise en place d'officiers de liaison de différents services tels que l'unité de coordination de lutte antiterroriste, la police de l'air et des frontières, la direction de la surveillance du territoire.

Le ministère des affaires étrangères a commencé à inventorier le coût des implantations du S.C.T.I.P. dans divers pays.

● *L'optimisation des moyens immobiliers des services chargés de maîtriser les flux migratoires :*

La nouvelle direction centrale de contrôle de l'immigration et de lutte contre l'emploi clandestin agira à la fois en aval et en amont afin de maîtriser plus efficacement les flux migratoires.

- Sur le territoire national, la maîtrise des flux migratoires se traduira par la construction de nouveaux centres de rétention administrative et judiciaire.

Trois centres de rétention judiciaire ont été mis en service dès avril 1994 sur les sites d'Ollioules dans le Var, d'Aniane dans l'Hérault et d'Orléans dans le Loiret.

Trois autres centres devront être programmés : un dans l'Est ou le grand Nord-Est, un autre dans la région marseillaise, un enfin en région parisienne.

L'extension des centres de rétention administrative existants (Nice, Marseille) et l'ouverture de centres nouveaux à Paris et en région parisienne sont également indispensables sur la durée de la programmation quinquennale. Une action particulière sera engagée également pour l'aménagement d'un centre de rétention à Rochambeau en Guyane.

- Les services de la P.A.F. doivent en outre disposer de locaux plus adaptés à leurs missions au sein des aéroports d'Orly et de Roissy et à proximité d'autres aéroports, en particulier dans les départements et territoires d'outre-mer (Guyane et Guadeloupe).

Afin de mettre en œuvre dans les meilleures conditions de rapidité et d'efficacité les crédits affectés aux programmes immobiliers, les procédures de la délégation de maîtrise d'ouvrage et de la vente en l'état futur d'achèvement pourront être utilisées.

c) Mieux loger les fonctionnaires de police.

Le logement des fonctionnaires représente aujourd'hui un élément majeur dans la politique mise en œuvre par l'Etat au profit de ses agents. Cette préoccupation est aujourd'hui particulièrement avérée à Paris et en région Ile-de-France même si elle tend de plus en plus à se multiplier dans les grandes métropoles de province. Elle concerne particulièrement les fonctionnaires de police, en raison des spécificités de leur métier et de la nécessité de renforcer leur présence en Ile-de-France, où les besoins de sécurité sont particulièrement incontestables alors que les origines provinciales d'un grand nombre de fonctionnaires et les difficultés particulières de leur vie quotidienne les incitent à un retour dans leur région d'origine. A ce titre, la politique de logement représente un des moyens majeurs de stabilité des policiers en région francilienne.

Dans ces conditions, l'objectif recherché est de loger 4 000 policiers, soit un doublement annuel par rapport à 1994, alors que, dans ce domaine comme dans d'autres, cette année marque déjà une rupture avec les exercices précédents.

Pour atteindre cet objectif, le ministère entend maintenir le recours au système de réservation de logements sociaux.

D'autres outils d'intervention ont été retenus dans le plan, de manière à répondre à toutes les catégories de policiers et à modérer les besoins de financement. Ainsi, une convention-cadre associant l'U.N.P.I., l'A.N.A.H. et le Crédit foncier de France au ministère vient d'être signée afin d'inciter les propriétaires privés à louer leurs logements, après réhabilitation, aux fonctionnaires de police. Le recours à l'épargne privée sera recherché au travers de la création d'une société civile de placement immobilier. Par ailleurs, la conjoncture immobilière rend intéressante pour le ministère la constitution d'un patrimoine de logements, cette solution favorisant d'ailleurs la maîtrise des attributions et des loyers demandés aux fonctionnaires.

Enfin, le ministère se doit d'élargir sa gamme d'interventions à l'aide à l'accession à la propriété. Déjà pratiquée par de nombreux ministères, cette aide est particulièrement cohérente avec l'objectif de fidélisation des policiers en région francilienne.

Les mesures présentées représentent un coût global d'un milliard de francs en crédits de paiement pour la période 1995-1999.

2° Transmissions et informatique.

Dans ce domaine, il s'agit de donner à la police nationale le réseau de transmission qui lui est indispensable.

Cinq actions ont été définies à cette fin :

- accélérer la mise en œuvre du programme A.C.R.O.P.O.L. et augmenter le parc radio de la police nationale ainsi que celui des terminaux embarqués ;

- réaliser le système de traitement de l'information criminelle (S.T.I.C.) ;

- accélérer la mise en œuvre du réseau général de transport (R.G.T.) et de la messagerie opérationnelle de commandement ;

- remettre à niveau les installations téléphoniques de la préfecture de police ;

- remettre à niveau le réseau informatique de la sécurité publique de la préfecture de police.

*a) Accélérer la mise en œuvre du programme A.C.R.O.P.O.L.
et augmenter le parc radio de la police nationale.*

Les précédents budgets consacrés aux transmissions n'ont pas permis de doter la police nationale des outils radio dont elle a besoin pour effectuer ses missions de base à un bon niveau opérationnel. En effet, les matériels actuellement

utilisés ne peuvent plus être considérés comme parfaitement fiables. Leur remplacement devient dès lors une priorité absolue.

C'est pourquoi il a été décidé de lancer un réseau radio cellulaire numérique crypté à couverture nationale, dénommé ACROPOL.

Initialement prévu sur dix ans, ce programme doit impérativement être réalisé sur une période plus courte.

Ainsi, il est prévu :

- d'accélérer le déploiement d'ACROPOL à l'ensemble du territoire national d'ici sept ans, l'Ile-de-France devant être équipée d'ici à fin 1997, avant les compétitions de la coupe du monde de football ;

- d'augmenter le parc radio pour équiper les moyens mobiles prévus en renfort et pour développer l'ilotage.

Concernant ce dernier point, il faut noter que la France est loin derrière ses voisins européens avec seulement 0,3 équipement radio par policier contre 0,51 en Espagne, 0,57 en Allemagne et 0,66 au Royaume-Uni.

ACROPOL sert également de support de transmissions de données pour le terminal embarqué. A cet effet, il convient de lui adjoindre des serveurs informatiques et des équipements d'extrémité (micro-ordinateurs portables).

Cette fonctionnalité qui autorisera la consultation des fichiers nationaux dans les véhicules générera des gains importants pour les fonctionnaires en permettant d'éviter le retour systématique des équipes aux commissariats de police pour opérer les vérifications d'identité. En outre, le passage aux équipages à 2 pourra être systématique puisque les fonctionnaires pourront emmener avec eux, lors de leurs patrouilles pédestres, leur équipement radio.

b) Réaliser le système de traitement de l'informatique criminelle (S.T.I.C.).

Le projet S.T.I.C. apparaît, au même titre qu'ACROPOL, pour les transmissions, comme le projet prioritaire pour l'informatisation des services de police

Il permettra de fédérer au niveau national l'ensemble des fichiers de police et de documentation criminelle.

En effet, les services de documentation criminelle centraux et régionaux exploitent de nombreux fichiers manuels, non exhaustifs et qui ne répondent pas aux besoins des enquêteurs des services de la police et de la gendarmerie : absence d'un fichier des antécédents des malfaiteurs, fichier de recherches criminelles obsolète et peu disponible, système de collecte de la statistique non satisfaisant, gestion manuelle des archives criminelles.

Le projet S.T.I.C. répond à cette carence. Il s'agit d'un système traitant toutes les informations relatives aux crimes et délits qui fournira à tout policier exerçant une activité de police judiciaire :

- une aide à l'enquête par l'exploitation des informations relatives aux personnes et aux objets (antécédents des personnes mises en cause, rapprochements entre affaires, identification des objets volés) ; à l'heure actuelle cette consultation systématique n'est pas opérée ;

- une connaissance de la délinquance par l'exploitation de statistiques ;

- une assistance bureautique pour la création des actes de procédure ; celle-ci représentera un gain de temps considérable pour les fonctionnaires lors de la réception des plaintes du fait de l'édition automatisée de l'ensemble des pièces de procédure. L'accueil de l'administré dans les commissariats en sera considérablement amélioré.

c) Accélérer la mise en œuvre du réseau général de transport (R.G.T.) pour les transmissions de données et la messagerie opérationnelle de commandement.

Dans ces domaines, deux projets majeurs sont en cours de déploiement ; il s'agit du réseau général de transport et de la messagerie opérationnelle de commandement sécurisée aux normes X400 (Rescom 400).

Il est proposé, dans le cadre du plan quinquennal, d'accélérer ces deux projets pour la police nationale afin que :

- tous les hôtels de police et commissariats importants soient raccordés au R.G.T. d'ici à fin 1996 ;

- le déploiement de Rescom 400 et le remplacement des terminaux télex par des micro-ordinateurs reliés soient terminés fin 1996.

Ces deux actions nécessitent :

- d'accroître le programme R.G.T. de la police nationale en 1995 et 1996 pour financer 600 concentrateurs d'immeubles ;

- d'accélérer le programme de messagerie de la police en 1995 et 1996 pour financer 2 000 postes de travail ainsi que les serveurs et les modems de raccordement associés.

Au-delà de 1996, il faut prévoir le renouvellement régulier des équipements.

d) Remise à niveau des installations téléphoniques de la préfecture de police.

La stabilisation des crédits de téléphone de la police nationale doit permettre de faire face au renouvellement régulier du parc des installations téléphoniques sans dégradation de l'âge moyen.

Un effort particulier doit être consenti pour remettre à niveau les équipements de la préfecture de police de Paris pour un investissement complémentaire réparti sur 1995 et 1996 (au-delà de la dotation nécessaire au renouvellement régulier du parc).

e) Remise à niveau du réseau informatique de la sécurité publique de la préfecture de police de Paris.

La préfecture de police s'appuie sur un réseau informatique qui offre aux services opérationnels des outils bureautiques de base et un ensemble d'applications de gestion ; ce réseau est complété par un service télex dédié à la messagerie de commandement opérationnel.

L'ensemble de ces équipements est obsolète. Une remise à niveau s'impose qui est à répartir sur 1995 et 1996 (au-delà de la dotation nécessaire au renouvellement régulier du parc).

III. - DÉVELOPPER LES MOYENS DE POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE (P.T.S.)

La police technique et scientifique regroupe les différents supports techniques d'aide à l'enquête. Elle est au service de toutes les directions de la police nationale exerçant une mission de police judiciaire, de la gendarmerie et des magistrats du Parquet et de l'instruction.

L'activité de la police technique et scientifique se répartit en trois grandes disciplines :

- les laboratoires de police scientifique qui procèdent à des examens et analyses d'ordre physique, chimique, toxicologique... permettant de comparer et d'identifier des micro ou macro-éléments relevés au cours de l'enquête ;

- l'identité judiciaire, police technique du terrain, chargée de fixer les lieux des crimes, de relever les traces et les indices, d'en exploiter certains et de signaler par ailleurs les malfaiteurs. Certains travaux d'orientations d'enquête sont effectués par ce service ;

- la documentation criminelle, constituée par les fichiers ou manuels et les archives, qui représentent la mémoire de la police en matière criminelle.

L'ensemble des missions de la police nationale nécessite des moyens d'investigation technique de plus en plus performants et notamment des fichiers alimentés et consultés en temps réel et des outils pour procéder, dans les meilleures conditions, aux examens d'analyse des indices.

La police technique et scientifique doit donc bénéficier des moyens nécessaires pour ne pas remettre en cause l'efficacité et le professionnalisme des services de police, ne pas compromettre la réalisation des objectifs de la police nationale, et lui permettre de s'adapter à l'évolution de la délinquance et de la législation, à l'heure européenne.

A ce titre, elle engagera au cours des cinq ans à venir les actions suivantes :

- doter les laboratoires des moyens humains et matériels suffisants ;
- créer un centre national de formation à la P.T.S ;
- généraliser l'accès au fichier informatisé des empreintes digitales (F.A.E.D.).

Le programme de délocalisation du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire prévoit l'installation des services de la police technique et scientifique à Lyon en 1996.

a) *Doter les laboratoires des moyens humains et matériels suffisants.*

Malgré les actions déjà engagées, les moyens des laboratoires restent insuffisants. Pour accroître les possibilités d'investigation, en particulier dans l'analyse des traces et des indices, et les maintenir à un niveau scientifique compétitif vis-à-vis de leurs partenaires tant au niveau national qu'international, il faut :

- disposer des personnels compétents et des locaux nécessaires ;
- posséder des équipements scientifiques adaptés aux nouvelles technologies ;
- explorer de nouveaux domaines d'investigation ;
- assurer la communication optimale entre les laboratoires.

C'est pourquoi il est proposé d'engager les actions suivantes dans les cinq ans à venir :

- poursuivre le plan de recrutement des personnels scientifiques ;
- assurer la formation des personnels aux méthodes de police scientifique ;
- rénover les trois laboratoires les plus vétustes ;
- accroître et renouveler le parc de matériels techniques ;

- renforcer les moyens informatiques (logiciels, cartes de mise en réseaux);
- optimiser les moyens de fonctionnement.

b) Création d'un centre national de formation à la police technique et scientifique à Lyon.

La formation des personnels affectés dans les services de la police technique et scientifique s'effectue actuellement au sein de structures éclatées. Seule l'identité judiciaire possède une structure spécifique : le centre national de formation à l'identité judiciaire dans l'enceinte de l'E.S.I.P.N. de Cannes-Ecluse.

En projet depuis 1990, la création d'un centre national de formation à la police technique et scientifique est devenue aujourd'hui essentielle afin de permettre dans les années à venir :

- la mise en place de véritables structures de formation aux différentes disciplines ;
- une réponse plus efficace aux demandes de formation des stagiaires étrangers ;
- l'extension de la formation technique et scientifique à un plus grand nombre de fonctionnaires.

La construction de ce centre national est actuellement à l'étude en même temps que le projet de délocalisation de la P.T.S.

c) Généraliser l'accès au fichier automatisé des empreintes digitales.

Le fichier automatisé des empreintes digitales (F.A.E.D.), en phase opérationnelle depuis trois ans, affiche une efficacité avérée dans la lutte contre la petite et la moyenne délinquance par l'identification des traces papillaires relevées sur les lieux d'infractions et la détection d'emprunts d'identité (alias).

Les postes d'identité judiciaire disséminés sur le territoire national ont pour mission de signaler les délinquants, de rechercher et relever les traces et indices sur les lieux d'infractions en vue de l'exploitation des traces papillaires.

Le service central de l'identité judiciaire dispose de la partie centrale du système automatisé supportant la base de données nationale.

Dans le cadre de ce projet, les développements prévus seront à réaliser selon trois axes :

- accroissement rapide du fond documentaire ;

- généralisation de l'accès au fichier automatisé à partir des services répartis sur le territoire national ;

- sécurisation du fonctionnement du système pour assurer la disponibilité des informations gérées.

IV. - LA FORMATION

La formation des fonctionnaires de police doit être refondue dans le sens d'une plus grande adaptation aux besoins opérationnels des services.

A ce titre, la formation en alternance sera systématisée.

Ainsi, il convient de redonner toute leur dimension aux stages de franchissement de grade, qu'il s'agisse des corps en tenue ou en civil.

L'accent doit être mis sur l'acquisition et la valorisation de compétences professionnelles immédiatement utilisables.

De même, un effort important doit être mené pour la rénovation des structures de formation, notamment au plan immobilier (écoles, centre de tir ...).

La police ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un véritable centre d'application et de simulation chargé d'améliorer la professionnalisation des fonctionnaires, notamment pour les unités spécialisées (technique d'intervention, maintien de l'ordre, sécurité ...). Il est proposé en ce sens l'aménagement d'un centre.

Au total, le programme prévisionnel d'emploi des crédits d'équipement et de matériels affectés à la police nationale sur la période 1995-1999 en application de l'article 4 de la présente loi s'établit de la façon suivante (en millions de francs) :

	Rappel 1990-1994	Rappel budget voté en 1994	1995 à 1999
Equipements légers et certains moyens de fonctionnement :			
Voitures.....	1 354	258	
Equipements des policiers.....	810	187	
Création de service informatique et transmission.....	1 301	274	
Travaux d'aménagement et d'entretien (T.A.T.E.).....	700	190	
Reconduites et téléphone.....	1 448	306	
Total.....	5 613	1 215	8 305
Immobilier et équipement lourds :			
Transmissions.....	737	232	
Immobilier.....	2 446	470	
Logement.....	613	175	
Autres (dont parc de véhicules lourds).....	418	85	
Total.....	4 214	962	8 521
Total général.....	9 827	2 177	16 826