

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 1999.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 30

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

- **SÉCURITÉ**

Rapporteur spécial : M. André VALLET

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
INTRODUCTION	6
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ADMINISTRATON	8
A. DOMAINES D'INTERVENTION.....	8
B. LE POIDS DES DÉPENSES ORDINAIRES.....	9
C. ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES.....	12
D. PRINCIPALES NOUVEAUTÉS.....	14
1. <i>les mesures de dépenses ordinaires</i>	14
a) La consolidation de mesures acquises.....	14
b) La remise en cause de services votés.....	15
c) Les mesures nouvelles au sens budgétaire.....	15
2. <i>L'évolution des dépenses en capital</i>	17
II. PREMIÈRES OBSERVATIONS	19
A. DES PRIORITÉS CORRECTEMENT ORIENTÉES.....	19
B. LA POURSUITE DE L'ADAPTATION DE LA POLICE AUX CHANGEMENTS AUXQUELS ELLE EST CONFRONTÉE.....	19
1. <i>De profondes évolutions</i>	19
a) Les mutations de notre société et leurs conséquences :.....	19
b) Les modifications prévisibles de la pyramide des âges des policiers.....	20
c) Le progrès scientifique et technique.....	20
2. <i>Des adaptations souvent appropriées</i>	20
a) La formation.....	20
b) Les redéploiements d'effectifs.....	21
c) Le repyramidage des effectifs.....	21
d) Les autres mesures de réorganisation.....	22
e) L'élévation des qualifications et la modernisation des équipements et des moyens d'investigation.....	22
3. <i>Le problème des adjoints de sécurité</i>	24
4. <i>Les problèmes de gestion rencontrés</i>	25
C. LES REMARQUES RELATIVES AUX AUTRES AGGRÉGATS.....	26
1. <i>L'administration générale</i>	26
a) Des efforts de gestion et d'économie.....	26
b) L'existence de certaines carences.....	27
2. <i>L'administration territoriale</i>	27
3. <i>La sécurité civile</i>	28
D. DES DIFFÉRENCES ENTRE BUDGET VOTÉ ET EXÉCUTÉ.....	29
1. <i>Le PEC « programme d'emploi des crédits »</i>	29
2. <i>La révision des services votés du chapitre des dépenses informatiques</i>	30
III. LES PRINCIPALES MUTATIONS QUI AFFECTENT LA POLICE NATIONALE	31

A. L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE	31
1. <i>Remarques liminaires</i>	31
2. <i>Constatations</i>	32
3. <i>Appréciations</i>	35
B. LA POLICE DE PROXIMITÉ : CONCEPT ET RÉALITÉS.....	38
1. <i>Le concept de police de proximité</i>	38
a) Les objectifs	38
b) Des modes d'action nouveaux.....	39
2. <i>La mise en œuvre</i>	40
a) L'expérimentation	40
b) Les mesures d'accompagnement	42
c) Les instruments auxiliaires	43
IV. LES PROBLÈMES LES PLUS IMPORTANTS DE SÉCURITÉ CIVILE.....	47
A. LA DÉPARTEMENTALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	47
1. <i>Les principes de la réforme de 1996</i>	47
2. <i>Des difficultés d'application</i>	48
B. LA PRÉVENTION DES INONDATIONS	50
1. <i>L'insuffisance de la prévention</i>	51
2. <i>L'aide aux victimes</i>	53
a) La cellule catastrophes naturelles.....	53
b) Le secours d'extrême urgence	53
c) Le fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	54
CONCLUSION	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
ANNEXE - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	60

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. CONCERNANT LA POLICE

1. Les statistiques des atteintes à l'ordre public doivent être améliorées (distinction entre délinquance « proactive » et « réactive », prise en compte des incivilités...)

2. Les mesures prévues suffiront-elles à encaisser le choc dû au départ à la retraite des « générations Marcellin » ?

3. Où en est la rationalisation entreprise du partage des attributions entre la police et la gendarmerie ?

4. La limitation à 400 millions de francs par an des crédits relatifs à ACROPOL en freine le déploiement.

5. Une attention particulière doit être portée à la formation et à l'encadrement des adjoints de sécurité, d'autant qu'ils sont parfois autorisés à porter une arme de service.

Leur intégration éventuelle, ultérieure, dans la police nationale doit s'effectuer dans des conditions équitables et rigoureuses.

6. L'impunité dont semble jouir parfois les mineurs délinquants provoque un profond désarroi chez les policiers, les victimes et la population.

Ce problème, ainsi que celui de la reconduite aux frontières des immigrés en situation illégale, illustre la nécessité d'une meilleure articulation entre police et justice.

7. Les SGAP (secrétariat généraux pour l'administration de la police) ne jouissent pas d'une image très positive en terme d'efficacité.

8. Des problèmes informatiques sont parfois rencontrés (police de l'air et des frontières, brigades spécialisées, Europol)

9. L'achat de véhicules représente la variable d'enregistrement de ce budget, les besoins sont-ils correctement satisfaits ?

10. Le déficit structurel des capacités de logement des CRS demeure préoccupant.

11. Le régime indemnitaire des policiers semble dans l'ensemble peu incitatif.

12. La police reste sous-administrée. On est loin d'avoir créé les 5.000 emplois administratifs prévus par la LOPS (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité).

B. CONCERNANT L'ADMINISTRATION

13. Il n'existe pas encore de plan d'ensemble de la localisation des implantations du ministère.

14. La lisibilité budgétaire des dépenses effectuées laisse vraiment à désirer (programme d'emploi des crédits, révision des services votés informatiques, regroupement de plus de 1,5 milliard de francs de dépenses de fonctionnement et d'entretien sur un seul article du chapitre 37-10 « dépenses diverses de l'administration préfectorale »).

15. Un audit du patrimoine immobilier préfectoral semble nécessaire.

16. La fabrication de la gestion informatisée et la gratuité des cartes d'identité posent de nombreux problèmes.

C. CONCERNANT LA SÉCURITÉ CIVILE

17. La départementalisation des services d'incendie et de secours s'avère très coûteuse pour les collectivités territoriales et soulèvent de nombreux problèmes eu égard, notamment, aux revendications des sapeurs pompiers professionnels.

18. Le stock de congés de récupération des personnels de la sécurité civile augmente dangereusement.

19. Divers problèmes sont rencontrés concernant la maintenance et le renouvellement des moyens aériens :

- retard dans la livraison des nouveaux hélicoptères 3 K 1 77 C2
- remotorisation retardée d'un dernier bombardier d'eau Tracker.

20. La prévention des risques naturels (notamment des inondations) est insuffisante.

INTRODUCTION

La police mobilise, à elle seule, plus de la moitié de ce budget qui finance également des actions de sécurité civile et des dépenses de l'administration du ministère de l'intérieur, à la fois au niveau central et au niveau territorial.

Le montant des crédits prévus pour l'an 2000 est de 54,7 milliards de francs contre 53,2 en 1999, soit une augmentation de 1,5 milliard, c'est-à-dire environ 3 %.

Deux évolutions budgétaires interviennent, qui compensant à peu de choses près, ne modifient pratiquement pas les totaux qui viennent d'être indiqués.

Il s'agit :

- d'une diminution de crédits de 529,7 millions de francs, au chapitre 37-61, du fait de l'absence d'échéances électorales nationales en 2000 ;
- d'une augmentation presque équivalente de 526,5 millions de francs, liée à la création d'un nouveau chapitre 41-61, destiné au financement des partis politiques et alimenté par un transfert des charges communes.

Les grandes masses de ce budget en l'an 2000, vont, par ordre d'importance : à la police ; à l'administration générale (17 milliards dont 13,9 milliards pour les pensions et allocations servies à l'ensemble des personnels du ministère) ; à l'administration territoriale (6,5 milliards) ; enfin, à la sécurité civile (1,3 milliard).

Les dépenses de personnel représentent 80 % de ce budget et les dépenses ordinaires, y compris le Fonctionnement, sa presque totalité : 96,9 %.

Les dépenses en capital, toutefois, même si elles ne représentent que 3 % du total, n'en dépassent pas moins les 1,5 milliard de francs en AP et CP, car ce faible pourcentage s'applique à une somme importante qui excède, on l'a vu, 50 milliards.

La sécurité civile fait figure d'exception puisque la part des dépenses de personnel y est inférieure à 30 %, l'équipement et la maintenance des moyens aériens de lutte contre les incendies y occupant une place importante.

Le taux d'augmentation de ce budget est trois fois supérieur à celui du budget général et il permet, grâce à une bonne maîtrise de ses dépenses de reconduction, de consacrer 600 millions de francs au financement de mesures nouvelles.

La progression des crédits s'accompagne, en effet, d'efforts de gestion et d'économies et demeure relativement modérée en comparaison d'autres dotations privilégiées, telles que celles des ministères de l'environnement et de l'emploi qui augmentent, respectivement, de 8,6 % et 4,3 %.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ADMINISTRATON

A. DOMAINES D'INTERVENTION

Les crédits dont traite le présent rapport de présentation sont regroupés dans quatre des cinq agrégats du budget de l'Intérieur et de la décentralisation, à savoir les numéros :

01. Administration générale
02. Administration territoriale
03. Sécurité civile
04. Police nationale,

seul l'agrégat 05 (collectivités locales) qui fait l'objet du rapport spécial « décentralisation » de votre commission n'est pas concerné.

L'agrégat 01 correspond essentiellement aux dépenses de l'administration centrale du ministère¹ et l'agrégat 02 à celles des administrations préfectorales (préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux pour l'administration régionale).

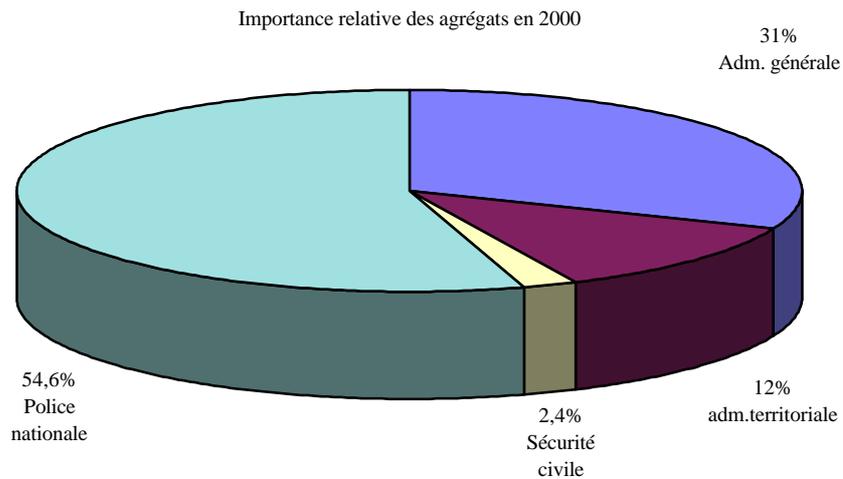
Comme le montrent les éléments chiffrés suivants, ce budget, de plus de 50 milliards de francs, est essentiellement consacré à **la sécurité**, publique et civile (près de 60 % des dépenses) et plus particulièrement au financement des actions de la Police nationale (plus de 50 % des crédits).

Mais, l'administration générale, centrale et préfectorale, y occupe une place importante (plus de 40 % du total, soit plus de 20 milliards de francs).

Importance relative des agrégats en 2000

Administration générale	17.000 MF	31,0%
Administration territoriale	6.500 MF	12,0%
Sécurité civile	1.300 MF	2,4%
Police nationale	30.000 MF	54,6%
TOTAL	54,8 MdsF	100,0%

¹ Et accessoirement aux moyens consacrés aux cultes (en Alsace-Lorraine), aux contentieux, et aux élections...



B. LE POIDS DES DÉPENSES ORDINAIRES

Le tableau ci-dessous démontre le poids écrasant, dans la plupart des cas :

- des dépenses de fonctionnement (96,5 % du total),

- et, plus particulièrement de celles de personnel (90 % de l'agrégat 01-*Administration générale*, plus de 80 % de l'agrégat 04-*Police nationale*), à l'exception de la *sécurité civile* (agrégat 03) pour laquelle l'importance des équipements (avions et hélicoptères notamment) et de leur fonctionnement est financièrement relativement plus grande, même si le rôle des hommes (pompiers, secouristes, pilotes de Canadairs...) y est tout aussi déterminant

Le poids respectif des différentes catégories de dépenses

Agrégats	Titre III		Total Titre III	Titre IV	Total D.O.	Titre V		Titre VI		Total D.C.		TOTAL D.O. + C.P.
	Personnel	Fonctionnement				A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	
01-Adm. Générale	15 400	1 000	16 400	533	16 960	74	78	0	0	74	78	17 037
<i>% de l'agrégat</i>	<i>90,4</i>	<i>5,9</i>	<i>96,3</i>	<i>3,1</i>	<i>99</i>		<i>1</i>				<i>0,6</i>	<i>100</i>
02-Adm. territoriale	4 150	2 110	6 260	0	6 260	244	200	0	0	244	200	6 461
<i>% de l'agrégat</i>	<i>64,2</i>	<i>32,6</i>	<i>96,8</i>	<i>0</i>	<i>97</i>		<i>3</i>				<i>3,1</i>	<i>100</i>
03-Sécurité civile	362	581	943	79,35	1 023	269	245	0	0	269	245	1 268
<i>% de l'agrégat</i>	<i>28,6</i>	<i>45,8</i>	<i>74,4</i>	<i>6,3</i>	<i>81</i>		<i>19</i>				<i>19,3</i>	<i>100</i>
04-Police	24 780	4 064	28 844	0	28 840	1 111	1 102	50	50	1 161	1 152	29 992
<i>% de l'agrégat</i>	<i>82,6</i>	<i>13,5</i>	<i>96,1</i>		<i>96</i>		<i>4</i>		<i>0</i>		<i>0,2</i>	<i>100</i>
TOTAL	44 692	7 755	52 447	612,35	53 083	1 698	1 625	50	50	1 748	1 675	54 757
<i>% du total des Agrégats (DO+CP)</i>	<i>81,6</i>	<i>14,2</i>	<i>95,8</i>	<i>1,1</i>	<i>96,9</i>		<i>3</i>		<i>0,1</i>		<i>3,1</i>	<i>100</i>

Pour paraphraser la célèbre maxime de Jean Bodin (« il n'est de richesse que d'hommes »), le budget de l'Intérieur montre qu'il n'est de bonne administration ou de bonne police que d'hommes.

Ce budget, en effet, dont plus de 80 % des dépenses sont des dépenses de personnel, finance l'action de plus de 160.000 personnes ainsi réparties :

Effectif budgétaire 2000

Agrégat 01	
Administration générale	6 374
Agrégat 02	
Administration territoriale	27 667
Agrégat 03	
Sécurité civile	1 589
Agrégat 04	
Police nationale	127 806
TOTAL	163 436(1)

(1) NB : hors création de 4150 adjoints de sécurité et suppression de 2075 emplois de policiers auxiliaires

La gestion des ressources humaines occupe, au sein du ministère de l'Intérieur, une place d'autant plus déterminante que :

- une part importante des personnes en cause est soumise à des **sujétions particulières** (dangers et horaires spéciaux pour les fonctionnaires de la police et de la sécurité civile, surcroît de travail, dans l'administration territoriale, dû à la gratuité des cartes d'identité et à la régularisation des étrangers) ;

- la **professionnalisation des armées** soulève des problèmes spécifiques pour la police nationale (remplacement des auxiliaires du contingent) et la sécurité civile (professionnalisation des UIISC : Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile) ;

- il est nécessaire, dans la police, d'une part, de rééquilibrer la **pyramide des effectifs**, d'un point de vue à la fois hiérarchique (déflation des échelons supérieurs) et démographiques (en freinant les départs anticipés à la retraite), d'autre part, de les **redéployer** des bureaux vers le terrain et, en particulier, au sein des zones sensibles ;

- le ministère de l'Intérieur doit montrer l'exemple de l'**efficacité** et de la **modernité** dans l'accomplissement de ses tâches qui correspondent aux missions régaliennes les plus fondamentales et les moins contestées de l'Etat et, en ce qui concerne la sécurité, à une profonde attente des Français. Dans ce sens, sont entrepris des efforts :

- de gestion (programmation, contrôles, globalisation des autorisations budgétaires, économies),

- de formation (élévation des niveaux de compétence, extension de la qualification d'officier de police judiciaire),

- de progrès technique (équipement informatique, réseaux de transmission, police scientifique, fichiers d'empreintes génétiques),

- de perfectionnement des services rendus à la population (accueil, disponibilité, présence sur la voie publique, aide aux victimes...).

Ces efforts justifient, en contrepartie, l'octroi aux personnels concernés d'avantages ou, dans certains cas, de simples mesures de rattrapage (mise aux normes d'hygiène des locaux des commissariats, alignement des primes des hauts fonctionnaires de l'administration centrale sur celles, de 20 % supérieures, d'autres ministères).

C. ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES

Comme le montre le tableau suivant, l'action du ministère de l'Intérieur (sécurité et administration du territoire) constitue une véritable priorité gouvernementale puisque ce budget augmente de près de 3 % (+2,9 % contre +1,2 % pour le total des budgets civils), soit plus d'un milliard et demi de dépenses supplémentaires.

En MF	Dotation 1999	Principales Evolutions		2000/1999 %
		Mesures acquises 1999	PLF 2000	
Agrégat 01	16 546,9	-87,346	17 036,5	2,9
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	1 573,6	-562,2	1 037,2	-34
Personnel	14 916,3	474,9	15 389	+3,20
C.P.	51	1,45 (1)	77,65	+52,25
Agrégat 02	6 324,90	34,60	6 460,60	2,10
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	1 887,5	-14,4	2 116,7	12,1
Personnel	4 274,4	48,9	4 147,9	-2,9
C.P.	163	-33 (1)	196	-20,2
Agrégat 03	1 220,6	735,9	1 267,5	3,8
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	558,2	-1283,0	580,9	+4,00
Personnel	322,5	+202,0	362,25	+12,30
C.P.	262,5	-31,1 (1)	244,9	-6,7
Agrégat 04	29 111,7	249,0	29 992,2	3,0
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	3 905,5	-74,2	4 063,6	4,0
Personnel	24 235,2	323,1	24 776,2	2,2
C.P.(1)	971,0	-6,1 (1)	1 152,4	18,7
TOTAL	53 204,1	+932,1 (DO) -68,6 (CP)(1)	54 756,8	2,9

(1) Différence entre services votés et dotation initiale non comprise dans le total des mesures acquises qui ne concerne que les dépenses ordinaires

Cette progression correspond, selon le ministre, au financement de l'exécution de quatre objectifs essentiels :

- gestion optimisée des crédits de l'administration centrale,
- réforme de l'administration territoriale,
- renforcement des moyens opérationnels de la sécurité civile,
- enfin, et surtout, mise en œuvre de la police de proximité,

un certain nombre de changements de nomenclatures ont lieu (notamment, fusion au sein des articles de rémunérations principales des articles spécifiques relatifs à des bonifications indiciaires, création de chapitres « dotations globalisées de préfectures » et « financement des partis et groupements politiques »).

D. PRINCIPALES NOUVEAUTÉS

La maîtrise des dépenses de reconduction (dont la hausse est contenue en-deçà de 900 millions de francs) grâce à un effort de gestion (notamment dans le cadre de la globalisation de certaines dotations) et d'économie (du fait, par exemple, de la mise en concurrence des opérateurs de télécommunication et de la baisse du coût des équipements correspondants) permet d'augmenter la part des mesures nouvelles affectées aux quatre priorités du ministère évoquées ci-dessus (+ 606 millions de francs, soit + 5 % pour les dépenses ordinaires et + 16 % pour les crédits de paiement).

Les mesures relatives aux personnels (statutaires, indemnitaires, concernant les effectifs...) occupent une place prépondérante dans cet ensemble, en application de la politique dont les principes ont été énoncés ci-dessus (compensation des sujétions particulières, repyramidage, redéploiements, élévation de qualifications...).

1. les mesures de dépenses ordinaires

a) *La consolidation de mesures acquises*

Concernant les dépenses ordinaires, une partie des mesures prévues par ce budget concerne les **mesures acquises**, c'est-à-dire les modifications apportées à la loi de finances initiale pour 1999 dont résultent les services votés pour 2000.

Ces mesures, lorsqu'elles sont reconduites (ce qui n'est pas automatique), peuvent **bénéficier d'une extension en année pleine** :

- *exemples* : . la revalorisation des rémunérations publiques (+386,6 millions de francs)
- . la rémunération, en 2000, des 7.600 adjoints de sécurité recrutés en 1999 (+61,8 millions de francs et + 6,5 millions de francs de mesures d'accompagnement).

Elles peuvent encore donner lieu à des ajustements s'agissant de crédits évaluatifs ou provisionnels :

- *exemples* : . l'application d'un important accord salarial conclu dans la Fonction publique (+14,3 millions de francs) qui implique un repyramidage de la catégorie C, des revalorisations de rémunérations (au profit, entre autres, des pompiers de Paris)

et des transformations permettant de créer 469 emplois de gardiens de la paix,

. la participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris.

b) La remise en cause de services votés

Des économies sur les crédits de fonctionnement (diminution des services votés) permettent de gager certaines dépenses : amélioration du régime indemnitaire des pilotes d'hélicoptères, recrutement par la police d'ingénieurs d'informaticien de haute technicité.

Certaines évolutions (professionnalisation des armées, réduction du nombre des ministres du culte en Alsace-Lorraine) entraînent une diminution inéluctable des dépenses correspondantes : 145 millions de francs, notamment, au titre, principalement, de la suppression de 2.075 emplois de policier auxiliaire et de 25 emplois de desservants du culte catholique.

c) Les mesures nouvelles au sens budgétaire

Mis à part des transferts, dont le principal concerne le regroupement, sur un nouveau chapitre 37-20 doté de 346,6 millions de francs des dotations globalisées de quatre préfectures¹ d'importants moyens nouveaux sont dégagés (+ 597 millions de francs).

• Les moyens généraux des services

Ils augmentent de 193,6 millions de francs (dont + 185,6 millions de francs au profit de la seule police nationale, avec une priorité à la formation, au renouvellement du parc automobile, à l'équipement des zones sensibles, à l'informatisation des services...).

Concernant les autres agrégats, il est prévu :

- pour la sécurité civile, la location d'un avion Hercules C 130 et la modernisation du déminage (+ 5 millions de francs),

- pour l'administration générale, une augmentation des crédits de formation (+ 5 millions de francs) et de loyer (+ 3 millions de francs).

¹ Doubs, Finistère, Isère, Seine-Maritime

• **Les dépenses de personnel**

➤ Les nouveautés consistent tout d'abord en des **créations d'emplois** (recrutements ou transformations) dont les principales concernent la **police nationale** :

- embauche de 4.150 adjoints de sécurité (+ 107,6 millions de francs),

- créations de 100 emplois scientifiques (+17,3 millions de francs) et de quatre médecins du RAID (service de répression, assistance, intervention et dissuasion),

- transformation de 300 emplois de gardiens de la paix en 150 emplois de brigadiers, 150 emplois de brigadiers majors et de 35 officiers en 36 attachés de police (+15,8 millions de francs),

- l'**administration générale** bénéficie, néanmoins, pour sa part, de la création, par transformation d'emplois, de 49 postes d'adjoint administratif et de six chargés d'études documentaires (l'impact budgétaire en est mineur),

- quant à la **sécurité civile**, elle subit les effets de la professionnalisation des armées, notamment en ce qui concerne les unités d'intervention et d'instruction (+ 38,4 millions de francs) et les services de police et d'incendie de la Ville de Paris (+11 millions de francs).

➤ de nombreuses mesures indemnitaires sont par ailleurs prévues au bénéfice principalement de la **police nationale** (+71,8 millions de francs) :

. primes de fidélisation dans les zones sensibles (+ 45,4 millions de francs),

. provisions catégorielles pour le corps de commandement et d'encadrement (+ 14 millions de francs),

. pour lutter contre les départs anticipés à la retraite, augmentation du nombre de bénéficiaires (+600) de l'échelon exceptionnel de gardien de la paix et élévation à l'échelon exceptionnel de 40 emplois de commandants (+4,8 millions de francs),

- mais, ont droit également à des revalorisations indemnitaires (+17,9 millions de francs au total) les personnels de l'**administration centrale**, des **préfectures** ainsi que les pilotes d'hélicoptères et d'avions de la **sécurité civile** (suite aux mouvements de grèves, exceptionnels, de 1999).

• **Les dépenses d’informatique et de télématique**

Elles augmentent de près de 100 millions de francs (+ 96 millions de francs), essentiellement au profit de la police nationale¹ (+ 49 millions de francs) mais aussi des préfectures (+24,7 millions de francs) et de l’administration centrale (+22 millions de francs).

• **Les crédits de vacation**

L’administration centrale bénéficie aussi, pour son service de transmissions et de l’informatique, d’une progression de ses **crédits de vacations**. Ceux-ci augmentent, dans l’ensemble, de 14,6 millions de francs, y compris : + 7 millions de francs (dont 5 millions de francs non reconductibles) pour les préfectures, + 4 millions de francs pour la police nationale et la coopération policière internationale.

2. L’évolution des dépenses en capital

Les dépenses en capital ne représentent que 3,1 % (en crédits de paiement) de ce budget.

Bien que modeste, donc, en valeur relative, le montant de ces crédits n’en est pas moins non négligeable en valeur absolue (1,75 milliard de francs en AP et 1,67 milliard de francs en CP) et leur progression forte, en ce qui concerne les crédits de paiement (+ 20 % au titre V et + 50%, par rapport aux services votés, au titre VI).

		1999	2000	
Titre V - Equipements administratifs et divers	AP	1 733,5	1 698	-2%
	CP	1 347,5	1 621	+20%
Titre VI - Subventions d'investissement	AP	100	50	-50%
	CP	100	50	-50%
			(services votés : 25)	(mais +50% par rapport aux services votés)

¹ programmes CHEOPS (circulation hiérarchisée des enregistrements de police sécurisés), TESA (équipements des terminaux embarqués dans les véhicules), FAED (fichier automatisé des empreintes digitales) STIC (système de traitement des infractions constatées)

En l'an 2000, les principaux postes de dépenses seront les suivants :

	AP	CP
Titre V		
- Rénovation du parc immobilier de la police nationale	593	571
- Equipement des préfectures et sous-préfectures	244	196
- Entretien des moyens aériens de la sécurité civile	221	211
- Véhicules lourds de la police	65	65
- Equipement informatique de l'administration générale	18,5	25,1
- Programme ACROPOL (transmissions numériques cryptées de la police nationale)	400	400
Titre VI		
- Logements destinés aux fonctionnaires de police	50	50

On mesure, là encore, la priorité dont la police de proximité fait l'objet : une part importante des crédits immobiliers lui est réservée (implantations dans les zones sensibles, logement des îlotiers) et ACROPOL la favorise, en contribuant à accroître la mobilité des forces de l'ordre.

Mais, l'investissement immobilier des préfectures et sous-préfectures n'en est pas pour autant négligé (244 millions de francs d'AP et 196 millions de CP). Les crédits concernés seront principalement consacrés à des travaux de grosse maintenance et à la construction de nouveaux bâtiments, notamment à Sarcelles (40 millions de francs), Poitiers (29 millions de francs), Le Raincy (29 millions de francs).

premières observations

E. DES PRIORITÉS CORRECTEMENT ORIENTÉES

Ce budget consacre plus de la moitié de ses dépenses et de ses mesures nouvelles à la police.

Or, la sécurité publique correspond, à la fois, à l'une des fonctions régaliennes les plus essentielles et les moins contestées de l'Etat et à l'une des préoccupations majeures (avec l'emploi) de nos concitoyens.

Il s'agit d'une priorité qui fait l'objet d'un large consensus politique.

En outre, l'augmentation des crédits (+ 2,9 %) s'accompagne d'efforts de gestion et d'économies¹ et demeure relativement modérée -même si elle est deux fois plus forte que celle de la moyenne des dépenses civiles de l'Etat (+ 1,2 %)- en comparaison des évolutions d'autres dotations privilégiées (environnement : + 8,6 % ; emploi et solidarité : + 4,3 %).

F. LA POURSUITE DE L'ADAPTATION DE LA POLICE AUX CHANGEMENTS AUXQUELS ELLE EST CONFRONTÉE

1. De profondes évolutions

La police est confrontée à trois types de changements susceptibles de poser de nouveaux problèmes de sécurité.

a) Les mutations de notre société et leurs conséquences :

- urbanisation, mobilité des populations et immigration, chômage et fractures sociales, éclatement de la structure familiale, crise des valeurs (civisme...),

- donc, évolution des atteintes à l'ordre public : concentration dans certaines zones, augmentation des incivilités, modifications de la délinquance (apparition de formes nouvelles, internationalisées, informatisées ; augmentation de celles des mineurs et liées à la toxicomanie, etc...),

¹ grâce à une globalisation et à une déconcentration de la gestion des crédits ainsi qu'à l'utilisation de marges de manoeuvre (repyramidages de certains corps, diminutions structurelles de certaines dépenses, etc...)

- montée du sentiment d'insécurité.

b) Les modifications prévisibles de la pyramide des âges des policiers

Face à une diversification et à un accroissement de leurs tâches, les forces de l'ordre vont être confrontées, dans les prochaines années, à un véritable choc démographique : remplacement, dans les cinq années à venir, de près de 24.400 fonctionnaires devant partir à la retraite (les « générations Marcellin ») et recrutement de 20.000 adjoints de sécurité (d'autant plus nécessaire qu'il n'y aura plus, du fait de la professionnalisation des armées, d'auxiliaires appelés du contingent). Or, ces derniers étaient près de 10.000 en 1996 et plus de 4.000 encore en 1999.

c) Le progrès scientifique et technique

La police se doit d'exploiter les possibilités que lui offrent les nouvelles techniques d'information et de communication (qui sont à l'origine aussi de nouvelles formes de délinquance) ainsi que la génétique (identification des auteurs de crimes sexuels).

2. Des adaptations souvent appropriées

Les mesures prévues par ce budget sont de nature à faciliter l'adaptation de la police aux défis évoqués ci-dessus.

Il s'agit, par une meilleure utilisation des ressources humaines (formation, redéploiements, repyramidages et requalifications, modernisation des moyens d'investigation et des équipements), de rendre la police à la fois plus efficace et plus proche de la population.

a) La formation

La formation (initiale et continue) des personnels de police constitue, à juste titre, l'une des priorités du ministère avec une dépense de 267 millions de francs en 2000, l'ouverture de nouvelles écoles, la création d'une direction spécifique, la mise en œuvre d'un schéma directeur...

De nouvelles formations ciblées sur certaines missions particulières (lutte contre la toxicomanie, prévention de la délinquance des mineurs, affectation dans les zones sensibles) ou sur certains personnels (adjoints de sécurité) ont été prévues.

b) Les redéploiements d'effectifs

Une rationalisation du partage des attributions entre la police et la gendarmerie, à la suite des conclusions de MM. Carraz et Hyst, et de la consultation menée par M. Fougier devrait permettre le redéploiement progressif, dans les zones sensibles, de 3.000 policiers.

Une autre possibilité de redéploiement des bureaux vers le terrain, consiste à libérer les policiers d'un certain nombre de tâches indues qu'ils doivent accomplir, notamment en raison de la sous-administration de la police nationale.

Un certain nombre de mesures prévues en 2000 vont dans ce sens : création, par transformation d'emplois, de 36 postes d'attachés de police, externalisation de tâches de maintenance du parc automobile, mais cela ne suffit pas .

1.200 policiers ont déjà été transférés en 1999 vers les 26 départements les plus sensibles, 7.000 policiers et gendarmes au total devraient l'être jusqu'en 2001.

c) Le repyramidage des effectifs

La nécessité de rééquilibrer la pyramide des effectifs de la police, d'un point de vue, à la fois démographique et hiérarchique, présente à la fois des contraintes et des opportunités :

- contraintes pour freiner les très nombreux départs anticipés à la retraite (par crainte d'une remise en cause des avantages acquis pour les futurs partants), pour anticiper les remplacements inéluctables dès le stade de l'entrée dans les écoles ;

- mais, d'un point de vue hiérarchique, la déflation des corps de conception et de direction, et de commandement et d'encadrement, au profit d'un étoffement du corps de maîtrise et d'application est financièrement avantageuse.

Ces politiques ont, dans le budget pour 2000, un certain nombre de conséquences : augmentation du nombre de bénéficiaires d'échelons exceptionnels (gardiens de la paix et commandants), création de 469 emplois de gardiens de la paix (qui dégage une économie de 21,19 millions de francs).

Cependant, les redéploiements et le freinage des départs anticipés à la retraite ne suffiront pas à suppléer les recrutements nécessaires par la baisse prévisible des effectifs (24.000 départs en cinq ans).

d) Les autres mesures de réorganisation

Certaines réorganisations (aménagements d'horaires, rationalisation de tâches...) peuvent améliorer la disponibilité des personnels pour des actions de terrain.

La réforme des horaires dans la police, mise en place au début de 1997 (cycle dit « 4/2 »), permettant la constitution de brigades fixes de nuit, et l'instauration du « service de quart », assurant la permanence du commandement opérationnel, ont été, dans ce sens, bénéfiques.

Pour faire face à de nouveaux besoins, de nouvelles structures ou de nouveaux types d'emplois peuvent, par ailleurs, être créés : Direction de la formation de la police nationale (voir plus haut), OCRIEST (Office central de répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titres), BREC (Brigades régionales d'enquête et de coordination), sûretés départementales, agents locaux de médiation sociale et délégations à l'étranger du service de coopération technique internationale de police.

e) L'élévation des qualifications et la modernisation des équipements et des moyens d'investigation

- On constate une élévation du niveau d'études des personnes recrutées et, parallèlement, de celui des responsabilités confiées aux agents des différents corps : en particulier, à ceux du corps de commandement et d'encadrement qui prennent en charge des fonctions jusqu'ici réservées aux membres du corps de conception et de direction (extension à 1.000 agents supplémentaires de l'accès à la qualité d'officier de police judiciaire, création de 40 emplois « fonctionnels » de commandants de circonscription de sécurité publiques).

- Deux nouvelles priorités apparaissent, en matière de personnel, pour adapter la police au progrès scientifique et technique.

Il s'agit :

- de recruter des ingénieurs et techniciens de laboratoires pour faire face, notamment, à l'augmentation des demandes judiciaires d'expertises et aux besoins liés à la mise en place du fichier des empreintes génétiques ;

- de développer une filière informatique et électronique.

Accessoirement, le développement de la police de proximité implique celui des moyens des services d'identité judiciaire de terrain (personnels spécialisés du corps des techniciens et des aides techniques de laboratoire de la police technique et scientifique).

Le projet de loi de finances pour 2000 a prévu, à ces fins, la création nette de 100 emplois scientifiques (dont 6 ingénieurs et 10 techniciens en informatique et électronique).

La mise en place d'un « institut national de police scientifique » est à l'étude et la création d'une spécialité « informatique et électronique » dans les programmes des concours de la filière police technique et scientifique a été décidée (la police n'emploie, pour le moment, que des contractuels dans ce domaine).

Il est également envisagé d'instituer un « office central pour la répression des infractions aux nouvelles technologies de l'information ».

Mais l'amélioration de l'efficacité de la police passe, non seulement par une gestion plus efficace des ressources humaines, mais aussi par une modernisation des moyens de fonctionnement (laboratoires, informatique...), de communication et d'investigation. Priorité est donnée, de ce point de vue, au déploiement du réseau numérique de communications cryptées ACROPOL (environ 400 millions de francs de dépenses par an) et à la mise en place d'infrastructures européennes (système d'information Schengen, système informatique EUROPOL).

Doivent être également poursuivis en 2000, la réalisation du STIC (système de traitement des infractions constatées), la numérisation et l'archivage électronique de la documentation criminelle, la création du fichier des empreintes génétiques et la généralisation de celui des empreintes digitales...

Ces différentes orientations et la manière dont elles sont mises en œuvre ne prêtent guère à contestation. Elles s'inscrivent, pour nombre d'entre elles (redéploiement vers les zones sensibles, repyramidage des effectifs et suppression des tâches indues...) dans la continuité des politiques précédentes, et notamment des principes de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Le concept de **police de proximité** complète la notion de proximité **géographique** (faire coïncider la carte des implantations de forces de police avec celle de la délinquance) par celle de proximité **sociologique**¹ (la police doit être davantage à l'image de la population) et **relationnelle** (les relations entre la police et la population doivent s'améliorer).

¹ Cet objectif a été insuffisamment atteint, en ce qui concerne le recrutement des adjoints de sécurité, mais mieux s'agissant de celui des agents locaux de médiation sociale, dont près de 30 % sont d'origine étrangère et 50 % n'ont pas été au lycée.

La priorité donnée à la police de proximité passe par la « **fidélisation** » (sédentarisation) d'unités mobiles¹ de la police nationale (CRS) et s'articule avec le partenariat, entre tous les acteurs concernés, recherché par les **contrats locaux de sécurité** (CLS) et la politique de recrutement **d'adjoints de sécurité** et **d'agents locaux de médiation sociale**.

3. Le problème des adjoints de sécurité

Le recrutement de 4.150 adjoints de sécurité supplémentaires constitue l'une des principales mesures nouvelles du budget de la police pour l'an 2000 (+ 107,6 millions de francs : encore ne s'agit-il que de 20 % des dépenses correspondantes dont 80 % sont pris en charge par le ministère de l'emploi).

D'ici à la fin 2000, l'effectif réel total devrait atteindre le chiffre de 20.000. L'ampleur de ces embauches dépasse celle de la résorption, par suite de la professionnalisation des armées, des policiers auxiliaires (dont 2.075 postes doivent être maintenus).

Cette politique (comme celle des « emplois-jeunes » en général) peut être critiquée dans la mesure où :

- les adjoints, qui ne sont pas autorisés à participer à des missions, ni de police judiciaire, ni de maintien de l'ordre, pourraient être considérés comme des « policiers au rabais » ;

- la solution ainsi employée est susceptible d'apparaître comme un expédient : les adjoints, qui ne sont recrutés que pour cinq ans, n'ont pas tous vocation à être intégrés dans la police nationale. Ils ne peuvent véritablement prétendre remplacer les 24.400 policiers dont le départ à la retraite est prévu d'ici à cinq ans.

En revanche, ils peuvent utilement :

- prendre la relève des policiers auxiliaires appelés du contingent ;
- constituer un vivier pour le recrutement, par concours interne et dans la limite de 40 % des postes offerts, des remplaçants des policiers de la « génération Marcellin » ;
- contribuer à diminuer, sinon l'insécurité réelle, du moins le sentiment d'insécurité en concourant aux missions d'information, d'accueil, d'ilotage, de patrouille... ;

¹ 3.000 CRS et gendarmes mobiles doivent être ainsi « fixés » dans les zones sensibles.

- permettre, par leur mode de recrutement, de donner de la police une image plus proche de la population, du moins dans les quartiers sensibles ;
- faciliter enfin l'accès des jeunes concernés à un emploi stable.

4. Les problèmes de gestion rencontrés

Alors qu'ils jouent un rôle déterminant dans la globalisation budgétaire concernant la police, les **SGAP (Secrétariats généraux pour l'administration de la police)** ne jouissent pas d'une image très positive en terme d'efficacité.

Concernant les réseaux de la police :

- la limitation à 400 millions de francs de la consommation des crédits correspondants freine le déploiement d'**ACROPOL** qui ne sera activé qu'en 2008 (d'où un étalement des réponses qui, en fin de compte, pourrait avoir engendré des coûts supplémentaires) ;

- l'état de **l'informatique de contrôle** sur les **aéroports** et, en ce qui concerne la brigade des **chemins de fer** nécessite un renouvellement ;

- la mise en place du fichier des brigades spécialisées se heurte à des problèmes techniques (sécurité de l'architecture CHEOPS) ;

- la mise en place du système informatique d'Europol rencontre des retards et engendre des surcoûts.

Le retour des **coopérations avec les pays du Maghreb** en matière de sécurité intérieure, sont perfectibles.

L'**achat de véhicules** représente la « variable d'ajustement » de ce budget. Le dernier rapport du contrôleur financier du ministère (gestion 1998) notait une forte baisse des achats de véhicules ayant pour contrepartie une progression des dépenses d'entretien. Le PEC (programme d'emploi des crédits) de la police nationale pour 1999 souligne, de son côté, que le montant alloué pour ce dernier exercice n'a pas permis de rattraper l'intégralité du vieillissement passé.

Il faut ainsi parfois savoir investir, donc dépenser plus dans un premier temps, pour dépenser moins, ensuite, en fonctionnement.

Cela revient *in fine* à dépenser mieux.

Cette vérité se confirme dans l'**immobilier**.

- Le déficit structurel des **capacités de logement des CRS** les oblige à recourir à des solutions hôtelières ou à des formules locatives onéreuses ; par ailleurs, l'état de vétusté d'un grand nombre de bâtiments qui leur sont affectées est préoccupant.

- Par ailleurs, la **politique de logement des policiers**, suivie par le ministère (réservation de logements sociaux, constitution d'un patrimoine, recours à des bailleurs privés) est intelligente mais privilégie la région parisienne et n'a pas empêché que 40 % des propositions de locations dans le secteur privé soient restées sans suite en 1999.

- Le taux d'engagement, en 1998 et 1999, des AP du chapitre 57-40 (art. 13 « logements » et art. 60 « cités administratives ») semble très faible. Globalement, les crédits de paiement de la police nationale (dépenses en capital) paraissent sous-consommés.

- La police judiciaire constate que la trop faible part des dépenses d'équipement, par rapport aux dépenses de fonctionnement, dans le total de ses dépenses, ne lui permet pas de renouveler, comme il conviendrait, certains matériels.

- Concernant enfin les mesures relatives au personnel :

- malgré les nombreuses décisions favorables prises pour 1999 et 2000, le **régime indemnitaire** demeure, dans l'ensemble, **peu incitatif** (les primes représentent moins de 10 % des rémunérations) ;

- les contraintes budgétaires n'ont pas permis de respecter les dispositions de la LOPS (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité) qui prévoyaient la création, en 5 ans, de 5.000 emplois administratifs (il s'en faut de beaucoup ! 1.130 créations d'emplois seulement ont été réalisées).

G. LES REMARQUES RELATIVES AUX AUTRES AGGRÉGATS

1. L'administration générale

a) Des efforts de gestion et d'économie

L'administration centrale gère, outre son propre personnel et les dépenses de fonctionnement correspondantes :

- les pensions et allocations diverses versées à tous les personnels du ministère et aux ouvriers d'Etat (c'est-à-dire une masse de 13.967 millions de francs, en augmentation de 464 millions de francs, soit + 3,4 % en 2000) ;

- les crédits de fonctionnement consacrés à l'action sociale et à la formation, pour l'ensemble du personnel du ministère (hors police) ;

- des services communs d'informatique et de télématique (189,45 millions de francs).

Elle dispose de marges de manoeuvre et d'économie qu'elle utilise de son mieux (diminution des effectifs des sous-préfets et desservants du culte en Alsace-Lorraine, réduction des prix de certains équipements informatiques, mise en concurrence des opérateurs de télécommunications, renégociation de loyers et acquisition d'un patrimoine immobilier...).

La globalisation des crédits et la déconcentration de leur gestion est aussi un facteur de maîtrise de la dépense publique. Des carences sont néanmoins constatées.

b) L'existence de certaines carences

- **S'agissant de l'immobilier**

- les mesures en faveur des personnels affectés en région parisienne pèsent particulièrement lourd ;

- il n'existe pas encore de plan d'ensemble de localisation des implantations du ministère ;

- on ne sait trop s'il faut déplorer les prix prohibitifs acceptés auparavant par l'administration ou se réjouir de leur normalisation tardive dans le cadre de la renégociation de certains contrats de location (Tour Mercure, immeuble de Nanterre...) ;

- les règles **d'indemnisation des déplacements** des agents du ministère mériteraient d'être revues, même si le recours aux prestations d'une agence de voyages a permis certaines économies.

2. L'administration territoriale

La rénovation des préfetures (accueil du public, pilotage des actions territoriales de l'administration) est considérée comme un des piliers de la modernisation de l'Etat qui passe par la déconcentration de ses actions.

Les revalorisations indemnitaires, les dépenses informatiques et immobilières constituent des priorités (au détriment du fonctionnement courant, de l'entretien immobilier...).

a) *Plus de 1,5 milliard de francs*, ce qui est vraiment énorme, sont regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire à l'appellation très vague, chap. 37-10 « **dépenses diverses** » de l'**administration préfectorale**, article 10 « fonctionnement et entretien ».

Il s'agit d'un chapitre « fourre-tout » qui permet de financer aussi bien des dépenses informatiques (de 110 à 120 millions de francs), d'entretien immobilier (320 millions de francs) ou à caractère indemnitaire (33,5 millions de francs).

Par égard pour la mission de contrôle budgétaire du Parlement, la nomenclature ne pourrait-elle pas être rendue un peu plus précise ?

b) *Un audit du patrimoine immobilier préfectoral* paraît nécessaire (il est envisagé mais tarde à être réalisé).

c) *La fabrication et la gestion informatisée, ainsi que la gratuité des cartes d'identité* posent de nombreux problèmes (allongement des délais de délivrance du fait d'un afflux des demandes avant les départs en vacances, augmentation des sollicitations, du fait de la gratuité ayant entraîné des redéploiements de personnels, le recours à des vacataires ; difficultés d'ordre financier et technique dans les territoires d'outre-mer).

3. La sécurité civile

La fusion, en 1996, des fonctions de directeur de la sécurité civile et de haut fonctionnaire de défense a abouti à ajouter la défense civile aux missions traditionnelles de la direction de la sécurité civile (prévention des risques, organisation des secours, définition des règles applicables aux pompiers et services d'incendie). Celle-ci s'appelle désormais direction **de la défense** et de la sécurité civile et comprend, outre les anciens services, une mission « défense et continuité de la vie nationale ».

Depuis plusieurs exercices, la tendance est à privilégier le maintien des capacités opérationnelles au détriment des autres dépenses de fonctionnement.

En 2000, les priorités vont :

- à la professionnalisation des UIISC (unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile) ;

- à la modernisation du déminage qui s'est trouvé placé, de 1996 à 1998, dans une situation critique (augmentation des stocks, installation de destruction vétustes et dangereuses...).

Les problèmes suivants doivent, en outre, être résolus :

a) Difficultés rencontrées *dans la négociation du régime indemnitaire et du régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels.*

b) Retards accumulés *dans la prise des congés des personnels de la sécurité civile (augmentation du stock de congés de récupération).*

c) Problèmes concernant la **maintenance** et le **renouvellement des moyens aériens** (*sous dotation des chroniques des dépenses de maintenance de l'article 44 du chapitre 57-50 ; retards dans la livraison des nouveaux hélicoptères 3K 117 C2 ; contentieux pour la revente à Bombardier de Canadiens d'occasion CL 215 ; nécessité de sous-traiter, faute d'effectifs suffisants, des opérations d'entretien de la flotte actuelle d'hélicoptères...*).

d) Concernant les risques technologiques et le nucléaire, *les dispositifs d'alerte et d'information des populations « ne paraissent plus adaptés » et font l'objet d'une réflexion gouvernementale.*

e) Une réflexion interministérielle *est en cours également pour améliorer les conditions de mise en place des secours d'extrême urgence.*

H. DES DIFFÉRENCES ENTRE BUDGET VOTÉ ET EXÉCUTÉ

1. Le PEC « programme d'emploi des crédits »

La globalisation des crédits et la déconcentration de leur gestion, très poussée au ministère de l'intérieur, sont sources d'efficience (notamment en rendant davantage responsables les autorités concernées).

Mais cette médaille a son revers du point de vue du contrôle parlementaire.

En effet, la fixation du montant précis des enveloppes globalisées, puis déconcentrées, donne lieu à d'assez longues négociations (« dialogues de gestion »).

La ventilation exacte des crédits n'est ainsi connue qu'après la publication du « bleu » du ministère de l'intérieur.

Le Parlement vote donc un budget théorique qui ne correspond pas au « programme d'emploi des crédits » (PEC), c'est-à-dire à ce qui sera réellement dépensé.

2. La révision des services votés du chapitre des dépenses informatiques

La dotation du chapitre 34-82 « Dépenses d'informatique et de télématique » est fixée au terme d'une procédure en deux étapes.

Dans un premier temps, lors d'une préconférence, il est procédé à une réfaction importante des services votés (hors transmission) en vue de déterminer le niveau d'un « socle » de dépenses informatiques en principe garanti. Dans un deuxième temps, à l'issue de la conférence budgétaire de première phase, l'effet de cette révision est annulé et un ajustement à la hausse est opéré, une fois arrêté et intégré dans le chapitre, le montant des crédits de reconduction des articles relatifs aux « transmissions ».

Cette procédure compliquée explique les différences importantes qui apparaissent, à la lecture du bleu, entre les crédits votés en 1999, au chapitre concerné, et les services votés pour 2000.

II. LES PRINCIPALES MUTATIONS QUI AFFECTENT LA POLICE NATIONALE

A. *L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE*

1. Remarques liminaires

Il est tout d'abord évident que malgré la qualité de l'appareil statistique utilisé, les résultats enregistrés ne correspondent pas parfaitement à la réalité des infractions commises.

Il est envisagé de mettre au point de nouveaux indicateurs pour distinguer la délinquance « réactive » constatée à l'occasion des dépôts de plainte des particuliers, de la délinquance « proactive » discernée directement par la police dans l'exercice de ses activités, dont l'augmentation peut résulter de l'amélioration de l'efficacité des services.

D'autre part, ne sont pas pris en compte les infractions pénales involontaires, les faits qui relèvent de la contravention et les incivilités, qui ne peuvent pas être définies juridiquement.

STATISTIQUE DES CRIMES ET DÉLITS

La statistique des crimes et délits commis en France, dont la communication incombe au ministère de l'intérieur, est établie à partir d'une méthode de collecte commune à la police et à la gendarmerie nationale retenue au terme des travaux d'un groupe interministériel regroupant des représentants des ministères de l'intérieur, de la justice, de la défense, ainsi que de l'INSEE. Cette statistique comptabilise « tout fait de caractère pénal, présumé crime ou délit, commis ou tenté, porté pour la première fois à la connaissance d'un service de police ou de gendarmerie, et consigné dans une procédure transmise à l'autorité judiciaire. Destinée à permettre à la fois l'adaptation des politiques publiques de sécurité et la réaction des services de police ou de gendarmerie, cette statistique ne prend en compte ni les infractions pénales involontaires ni les contraventions. Les incivilités, en l'absence de définition juridique, peuvent englober à la fois des manquements aux règles de vie en société et des infractions mineures que la victime ou le témoin n'envisage pas de porter à la connaissance de la police. Toutefois, les faits pénaux rapportés sont bien entendu comptabilisés selon leur catégorie juridique. Les enquêtes de victimation, au-delà de leurs délais de réalisation et de l'appréciation de leur pertinence, ne sauraient fournir mensuellement une mesure portant sur 105 index, contrairement à la statistique descriptive actuelle.

La fiabilité de ces statistiques est notamment garantie par :

- la nomenclature en 107 index (*105 infractions et 2 regroupements*) et 12 colonnes (*mis en cause, écroués, gardes à vue, etc.*), les unités de compte (*différentes en fonction de la nature de l'infraction : procédure, victime, véhicule, auteur, etc.*), l'application de la méthodologie (*définie depuis 1998 au niveau interministériel : Justice, Défense, Intérieur, INSEE*)

- Le contrôle de la collecte et de la centralisation : assuré par la hiérarchie (contrôles au niveaux départemental et national), les corps d'inspection (I.G.S-I.G.P.N., contrôle général des Armées) et l'INSEE.

- Une action commune de la Police et de la Gendarmerie qui s'est notamment traduite par la diffusion d'instructions méthodologiques communes.

Le système français est un des rares dispositifs statistiques européens autorisant des analyses de tendances longues, sans rupture de séries (depuis 1972).

Or, le sentiment d'insécurité peut différer de l'insécurité réelle. Ainsi peut s'expliquer le malentendu né d'une interprétation erronée de l'enquête réalisée par l'INSEE pour le compte de l'IHESI (Institut des hautes études de la sécurité intérieure). Cette étude révélait le fossé existant entre la délinquance ressentie par le public et celle déclarée aux services de police et de gendarmerie. L'écart de un à cinq, relevé par l'enquête concernant les délits sur la voie publique, provenait probablement de ce qu'elle portait non seulement sur les coups et blessures volontaires mais aussi sur les « menaces ou chantages » qui ne sont déclarés aux forces de police que dans 16 % des cas.

Ainsi, comme l'a déclaré le ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale, cette enquête reflète surtout un climat. Elle révèle que les atteintes aux personnes ont l'impact le plus fort sur le sentiment d'insécurité.

2. Constatations

Si imparfaites qu'elles puissent être, les statistiques n'en reflètent pas moins des tendances préoccupantes de l'évolution de notre société, qui justifient la priorité budgétaire dont la police fait l'objet et l'adaptation de ses méthodes et de la répartition de ses effectifs.

Même si on peut tenter de faire valoir, à court terme, que la délinquance est globalement contenue, elle a atteint en longue période, un niveau intolérable sous l'influence de différents facteurs (urbanisation, chômage, déstructurations familiales et sociales...).

Surtout, elle paraît d'une part, marquée par une concentration dans certaines zones et, d'autre part, affectée par des différences entre les évolutions des différentes catégories d'infractions.

Trois principales tendances se dégagent :

- l'augmentation de la violence
- la progression de la délinquance de masse
- l'implication croissante des mineurs.

Les tableaux suivants le confirment :

Evolution de la criminalité par type d'infraction

Désignation des infractions	1998	Variation 98/97
Total des infractions (faits constatés)	3 565 525	2,06
1. Vols (y compris recels) dont :	2 291 404	2,10
Vols à main armée	8 100	-2,35
Autres vols avec violence et sans arme	76 191	5,52
Cambriolages	395 913	-2,82
Vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur	1 103 292	1,27
dont vols d'automobiles	317 474	-1,23
2. Infractions économiques et financières dont :	287 415	-2,74
Falsifications et usages de chèques volés	119 470	-5,79
Escroquerie et abus de confiance	82 252	-2,35
3. Crimes et délits contre les personnes dont :	220 948	2,78
Homicides	961	-0,21
Atteintes aux mœurs	33 014	-5,92
Coups et blessures volontaires	86 796	5,97
4. Autres infractions (dont stupéfiants) dont :	765 758	3,67
Infractions à la législation sur les stupéfiants	92 858	6,78
Destructions et dégradations de bien privés	500 911	5,20
Nombre de personnes mises en cause	788 992	-1,05

On note dans ce tableau l'évolution très forte des coups et blessures volontaires (+5,97 %) ainsi que celle, préoccupante également, mais qui trouble moins, au quotidien, la vie de nos concitoyens, des infractions à la législation sur les stupéfiants.

Toutes tendances confondues, les infractions de masse, qui sont les plus fréquentes, ont augmenté, même si des progrès sont enregistrés pour certaines catégories d'entre elles (vols de véhicules et cambriolages).

Evolution des infractions de masse entre 1984 et 1998

Infractions	1984	1988	1992	1997	1998
Coups et blessures volontaires	38 389	42 512	55 613	81 910	86 796
Cambriolages et vols avec entrée par ruse	444 030	375 851	462 497	421 194	409 212
Vols avec violence sans arme à feu	50 246	43 409	60 324	72 203	76 191
Vols à l'étalage	93 394	63 355	70 856	57 055	60 395
Vols à la tire		99 305	102 990	79 747	93 081
Vols de véhicules	440 836	360 509	504 939	417 360	415 930
Vols roulotte et vols d'accessoires sur véhicules immobilisés	702 360	675 032	886 011	672 101	687 362
Recels	23 036	26 963	34 089	35 381	38 857
Falsifications		173 891	180 721	154 675	149 929
Dégradations	225 366	204 218	374 569	454 180	474 878
Total infractions	2 017 657	2 065 045	2 732 609	2 445 806	2 492 631
Criminalité	3 681 453	3 132 694	3 830 996	3 493 442	3 565 525
Total sur % criminalité	55,31	65,92	71,33	70,01	69,91

Source : ministère de l'Intérieur

Cette délinquance se caractérise, en outre, par une assez grande impunité, le phénomène étant lié à celui de l'implication croissante des mineurs dans les infractions commises.

Près de 22 % des faits de délinquance sont désormais commis par des moins de 18 ans.

Années	Total mis en cause	Evolution (%)	Mineurs mis en cause	Evolution (%)	Part des mineurs dans le total des MEC (%)
1978	574 937	-1,30	81 765	-0,50	14,20
1980	686 354	12,60	104 292	11,30	15,20
1982	801 036	7,20	104 749	3,10	13,10
1984	921 983	5,50	105 027	-2,60	11,40
1986	809 059	-12,50	90 501	-12,60	11,20
1988	770 156	-0,70	92 143	-1,40	12,00
1990	754 161	-1,90	98 284	4,20	13,00
1992	712 407	-7,50	98 864	-2,70	13,90
1994	775 701	12,30	109 338	17,70	14,10
1995	793 393	22,80	126 233	15,40	15,90
1996	804 655	14,10	143 824	13,90	17,80
1997	797 362	-0,90	154 437	7,40	19,40
1998	788 992	-1,04	171 787	11,20	21,80

C'est dans les vols que leur part est la plus forte mais leur participation aux crimes contre les personnes a doublé en dix ans et leur part dans les règlements de compte entre malfaiteurs -en nombre, heureusement, encore limité- a atteint 26,7 % en 1998.

L'analyse, par département, par circonscription de sécurité publique en Ile de France et dans les villes de plus de 100.000 habitants, des taux de criminalité pour 1.000 habitants montre une concentration de celle-ci dans les zones urbaines ainsi que de fortes disparités : de 26 pour 1.000 dans le Gers ou le Lot à 134 à Paris, la centaine étant fréquemment dépassée dans les grandes villes et les communes de banlieue parisienne.

3. Appréciations

Les évolutions qui viennent d'être rappelées inspirent à votre rapporteur les commentaires suivants :

➤ Il faut se garder d'entrer dans des « querelles statistiques ». Ces dernières, on l'a vu, ne sont pas parfaitement fiables. Une baisse ne signifie pas que la partie soit gagnée, une hausse peut résulter d'un accroissement de l'efficacité des services de police (délinquance « proactive »). Il faut lutter contre le **sentiment** d'insécurité, en augmentant la présence des policiers sur la voie publique, améliorer l'accueil dans les commissariats et s'adapter, surtout, aux évolutions de la criminalité et de la délinquance.

➤ Concernant les délinquants mineurs, l'impunité dont ils peuvent sembler souvent bénéficier provoque un profond désarroi chez les policiers, les victimes et la population en général.

En ce domaine, comme en d'autres (celui par exemple des étrangers en situation irrégulière), les relations entre la police et la justice doivent être améliorées.

On note, depuis deux ou trois ans, une évolution intéressante et positive à ce sujet des parquets, notamment lorsque les procureurs figurent parmi les signataires des contrats locaux de sécurité.

Mais cette tendance n'est pas uniforme.

L'hétérogénéité des comportements des parquets d'une part, le décalage entre ces derniers et les magistrats du siège, d'autre part, constituent des motifs de préoccupation. Différentes lectures de l'ordonnance de 1945 protectrice des mineurs peuvent, en effet, être faites.

Il convient de diversifier la dépression en amont en multipliant les sanctions-réparations en nature et en espèce et de réfléchir à une éventuelle réforme du code de procédure pénale.

Le ministre de l'intérieur a déclaré, aux rencontres nationales des acteurs de la prévention et de la délinquance, à Montpellier, le 18 mars 1999 :

« La prévention, si souhaitable qu'elle soit, aussi large que possible, ne se suffit pas toujours à elle-même. La sanction a aussi une valeur éducative ».

Il a rappelé, lors de son audition par votre commission des finances, le 2 novembre dernier, la création, en application d'une décision du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, de centres de placement immédiats de mineurs.

L'action de la police nationale face au problème de la délinquance des mineurs

Les personnels spécialisés

Les policiers affectés dans les brigades des mineurs

L'extension de compétences des brigades des mineurs, appliquée dans un premier temps au traitement des violences en milieu scolaire, est également progressivement mise en place. Programmée prioritairement sur les 26 départements très sensibles (note à l'attention des DDSP du 29 mars 1999), elle a d'ores et déjà été décidée pour les brigades nouvellement créées ainsi que pour les circonscriptions de Marseille, Aix-en-Provence, Lille, Lens et Strasbourg.

Par ailleurs, prévue sur deux ans, la formation de 17.500 fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement et du corps de maîtrise et d'application, au traitement de la délinquance des mineurs devrait bientôt s'achever. Ce sont finalement 20.000 fonctionnaires, prioritairement ceux affectés dans les 26 départements les plus sensibles, en contact régulier avec des mineurs qui auront été formés.

Les policiers « référents et correspondants police-jeunes »

Pour chaque circonscription de police ont été désignés en août 1998 des « correspondants locaux police-jeunes », dont l'action est coordonnée au niveau du département par le « référent police-jeunes » (Décision du CSI du 8 juin 1998).

Ces derniers ont été réunis le 26 octobre 1998, en présence du ministre de l'Intérieur par intérim, afin de définir les objectifs et modalités de mise en œuvre de ce dispositif et de leur présenter le programme de formation défini en collaboration entre la DCSP et la DFPN.

Trois sessions de trois jours ont permis d'assurer la formation des 95 référents à qui a été remise une fiche technique élaborée par la direction centrale de la sécurité publique précisant leur rôle et leurs missions.

Le référent-jeunes est l'interlocuteur reconnu et identifié par l'ensemble des administrations, services, structures partenariales avec lesquels il est amené à travailler. Il permet d'orienter de manière opérationnelle l'action des services de police eux-mêmes dans la lutte contre la délinquance des mineurs en associant la participation des îlotiers ou d'autres fonctionnaires spécialisés. Son action conduit à une meilleure individualisation et une plus grande rigueur du suivi judiciaire, éducatif et social des mineurs délinquants, notamment des multiréitérants, par la transmission d'une information plus complète.

Une politique judiciaire adaptée

Des mesures spécifiques ont été mises en œuvre.

L'information des magistrats concernant les mineurs délinquants dépasse le strict cadre des procédures judiciaires et est complétée par un récapitulatif périodique de « l'activité » des mineurs réitérants et la transmission d'éléments sur les effets induits et l'influence néfaste qui découle des agissements des mineurs délinquants sur leur environnement le plus immédiat.

La convocation par officier de police judiciaire pour les mineurs délinquants permet de donner une suite rapide à l'acte délinquant, et le traitement en temps réel des procédures concernant les mineurs favorise un contact régulier entre policiers et magistrats, diminue le nombre d'affaires classées, valorise le travail de l'enquêteur, lutte contre le sentiment d'impunité des mineurs.

L'accélération du traitement des procédures vise, ainsi, à restituer à la sanction pénale ses vertus éducatives.

Une incitation au dépôt de plainte plus systématique, notamment à l'égard des personnels de l'éducation nationale, permet d'engager une action réellement efficace sur le plan judiciaire mais aussi éducatif (circulaire du 2 octobre 1998 relative à la lutte contre la violence en milieu scolaire et circulaire précisant les modalités de coopération entre les services de police et l'éducation nationale devant prochainement être signée).

Par ailleurs, la mise en place de la systématisation des procédures judiciaires, même simplifiées, pour des infractions telles que le vol à l'étalage ou la consommation de stupéfiants permet la détection des jeunes en risque de dérive sociale.

Enfin, la loi du 1^{er} juillet 1996 portant modification de l'ordonnance de 1945, texte législatif de référence en matière de traitement de la délinquance des mineurs, a institué une procédure de comparution à délai rapproché des mineurs auteurs.

B. LA POLICE DE PROXIMITÉ : CONCEPT ET RÉALITÉS

1. Le concept de police de proximité

a) Les objectifs

La sûreté est une mission première de l'Etat. Elle est aussi un droit fondamental pour tous et en tous lieux. C'est en application de ces principes que, dans le prolongement du colloque de Villepinte en 1997, le Gouvernement a décidé le développement et la généralisation de la police de proximité, lors du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier dernier.

« Pour répondre à sa vocation¹, la police nationale doit aujourd'hui évoluer en profondeur et transformer ses modes d'intervention. A une police chargée principalement du maintien de l'ordre public doit progressivement se substituer une police qui, sans négliger ses missions traditionnelles, ait comme objectif premier la sécurité de nos concitoyens au quotidien et soit capable d'apporter des réponses adaptées à la petite et moyenne délinquance de masse, comme aux incivilités.

Le développement des violences en milieu urbain, à l'école ou dans les transports en commun, la mise en cause croissante de mineurs de plus en plus jeunes, les dégradations de biens de plus en plus fréquentes, appellent en effet une autre réponse de la police. Celle-ci doit gagner la confiance de la population et procéder moins par opération réactive que par un travail de terrain en profondeur, laissant à la prévention et à la dissuasion, autant de place qu'à la répression.

La police de proximité devrait créer ainsi les conditions d'une meilleure sécurité quotidienne de nos concitoyens.

Il s'agit d'une nouvelle doctrine d'emploi, avec de nouvelles missions et des modes d'intervention et d'organisation différents.

La police de proximité, c'est d'abord une police qui ne se borne pas à réagir aux événements ou à traiter les plaintes, mais qui sait anticiper et agir afin de prévenir les troubles à l'ordre public, les actes délictueux et les incivilités.

C'est ensuite une police qui connaît son territoire et qui est bien connue de ses habitants. Son implantation et ses modes de travail permettent un maillage fin du terrain ainsi qu'une connaissance approfondie des

¹ *Extraits d'une réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur*

caractéristiques sociales et culturelles des populations qui vivent dans chaque quartier.

C'est aussi une police qui répond mieux aux attentes de la population et qui est en dialogue permanent avec celle-ci ; une police qui apporte des réponses efficaces et rapides aux problèmes d'insécurité au quotidien, sait aller au-devant des citoyens, et se mettre à l'écoute des plaignants et des victimes. »

« Anticipation » et « écoute » sont donc avec « proximité », les maîtres mots d'une police rénovée dans le sens que souhaite le ministre de l'intérieur.

b) Des modes d'action nouveaux

« Ces objectifs doivent se traduire en principe et modes d'action nouveaux, à savoir principalement :

- un partenariat actif avec tous les acteurs locaux dans le cadre des contrats locaux de sécurité et des instances locales de concertation : conseils communaux de prévention de la délinquance, comités de quartier, centres de loisirs jeunes... ;

- une action policière ordonnée autour de territoires clairement identifiés : secteurs, quartiers, îlots, permettant une présence policière visible et reconnue des habitants ;

- une responsabilisation des fonctionnaires à tous les niveaux, dont l'action donne lieu à une évaluation et un suivi rigoureux ;

- une polyvalence du policier de proximité, véritable généraliste de la sécurité, disposant d'une compétence élargie ;

- un contact permanent avec la population, fondée sur le dialogue, l'écoute permanente, un accueil attentif, dans un souci de service au public.

La mise en œuvre de ces nouveaux modes d'action implique des adaptations dans l'organisation et le fonctionnement des commissariats qui interviendront après une nécessaire phase d'expérimentation. Elle suppose aussi de nouveaux instruments opérationnels et des équipements adaptés.

La doctrine d'emploi de la police de proximité, les objectifs à atteindre, les principaux outils opérationnels à mettre en œuvre et le calendrier général définis au niveau central garantissent une cohérence d'ensemble de la démarche. En revanche, les conditions de réalisation de la réforme et de sa

généralisation doivent être fixées au niveau départemental et de chaque circonscription.

Une instruction du ministre de l'intérieur diffusant la doctrine, décrivant la démarche de généralisation et fixant, le cas échéant, des priorités pour la généralisation sera adressée aux préfets de département fin 1999 début 2000.

L'instrument premier de cette mise en œuvre déconcentrée sera l'élaboration d'un schéma départemental de développement de la police de proximité.

Le schéma départemental de police de proximité, sur la base d'un diagnostic précis récapitulant les caractéristiques des zones de compétence de la sécurité publique déterminera le cadre du programme triennal de mise en œuvre de la police de proximité du département avec les territoires éligibles, les besoins, ainsi que les moyens humains et matériels à mobiliser.

Une articulation avec les contrats locaux de sécurité devra être prévue par ce document.

Une communication et une concertation en profondeur seront conduites tout au long de la réforme pour faciliter l'adhésion du public et des personnel aux orientations arrêtées et à leur mise en œuvre. »

La police de proximité apparaît ainsi comme une police territorialisée, responsabilisée et partenariale.

2. La mise en œuvre

a) L'expérimentation

Dans les circonscriptions relevant de la direction centrale de la sécurité publique, une phase d'expérimentation est d'ores et déjà engagée.

Dans un premier temps, l'expérimentation a été engagée dans cinq circonscriptions de sécurité publique (Beauvais, Châteauroux, Nîmes, Les Ulis, Garges-les-Gonesse), choisies après une étude de faisabilité et la définition, pour chacune, d'un projet de service.

L'expérimentation a été étendue, dès cet été, à 62 nouveaux sites (quartiers ou communes) dans les départements les plus touchés par la délinquance. Les projets de service correspondants sont élaborés.

Les premiers résultats de ces expérimentations feront l'objet, après évaluation, d'un large échange à l'occasion d'assises nationales de la police de proximité, en mars 2000.

La généralisation de la réforme sera alors mise en œuvre, progressivement en trois phases, pour s'achever au premier semestre 2002. Elle sera déconcentrée et concertée.

Localisation des 62 sites d'expérimentation

Départements (Nombre de sites)	Circonscription	Population des sites
Départements très sensibles		
Alpes Maritimes (1)	Nice	13 732
Bouches du Rhône (3)	Marseille, Aix-en-Provence	43 350
Drôme (1)	Valence	23 605
Eure-et-Loir (1)	Dreux	49 391
Haute-Garonne (1)	Toulouse	20 355
Gironde (5)	Bordeaux, Libourne	132 291
Hérault (1)	Montpellier	40 000
Isère (1)	Grenoble	35 000
Loire (1)	Saint-Etienne	44 416
Loire-Atlantique (3)	Nantes, Saint-Nazaire	357 498
Nord (3)	Lille, Tourcoing, Dunkerque	35 924
Pas-de-Calais (2)	Boulogne, Lens	15 000
Bas-Rhin (2)	Strasbourg	14 670
Haut-Rhin (2)	Mulhouse	16 748
Rhône (2)	Lyon	29 467
Seine-Maritime (3)	Rouen	153 046
Seine-et-Marne (2)	Moissy-Cramayel, Meaux	43 600
Yvelines (1)	Mantes-la-Jolie	45 254
Var (1)	Toulon	12 187
Vaucluse (1)	Avignon	6 000
Hauts-de-Seine (2)	Nanterre, Puteaux, Colombes,	54 208
	Asnières, Gennevilliers	
Seine-Saint-Denis (5)	Le Raincy, Gagny, Les Lilas,	66 560
	Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin,	
Val-de-Marne (3)	Epinay-sur-Seine	39 091
	Fontenay-sous-Bois, Gentilly,	
Val-d'Oise (3)	Vitry-sur-Seine	51 000
	Cergy-Pontoise, Gonesse,	
Sarcelles		
Départements sensibles		
Calvados (1)	Caen	25 061
Côte-d'Or (2)	Dijon	27 577
Doubs (1)	Montbéliard	13 000
Eure (1)	Evreux	21 000
Loiret (1)	Orléans	25 000
Pyrénées-orientales (2)	Perpignan	8 800
Territoire de Belfort (1)	Belfort	11 200
Départements non sensibles		
Loir-et-Cher (1)	Blois	18 000

Source : direction centrale de la Sécurité publique

b) Les mesures d'accompagnement

« Les collectivités locales seront invitées à participer à cette démarche dont la mise en œuvre est subordonnée à une action concertée d'ensemble à l'échelon local.

Parce qu'il s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle doctrine d'emploi, parce qu'il suppose de nouvelles conditions d'exercice du métier de policier, une nouvelle organisation territoriale et une présence accrue sur la voie publique, le développement de la police de proximité doit être accompagnée par :

➤ **Un plan de formation ambitieux** : la formation initiale des fonctionnaires sera redéfinie, au moment où la police nationale connaît le changement complet de génération que provoquera, dans les cinq ans qui viennent, l'arrivée de 25.000 fonctionnaires et de 20.000 adjoints de sécurité.

Le développement de la police de proximité sera également accompagné d'un plan de formation continue portant sur les nouvelles conditions d'exercice du métier, sur l'évolution des compétences qu'implique ce changement et les outils opérationnels qui en seront le support.

Le schéma directeur de la formation dans la police nationale qui vient d'être adopté illustre la priorité donnée à cette action.

➤ **Un redéploiement des personnels en faveur des missions de proximité** : plusieurs mesures ont été prises à cet effet :

- redéploiement de 1.200 policiers au profit de 26 départements les plus sensibles d'ici à la fin de l'année, conformément aux conclusions du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier dernier ;

Evolution des personnels du corps de maîtrise et d'application dans les zones très sensibles

	Effectifs au 1/01/1999	Effectifs au 1/01/2000	Variation	
			en nombre	en %
Paris	14 407	14 523	116	+0,8
Petite couronne	9 249	9 525	276	+3,0
Grande couronne	6 219	6 775	556	+8,9
Province	21 290	21 674	384	+1,8
Total	36 758	37 974	1 216	+3,3

- fidélisation territoriale d'unités mobiles afin de permettre un redéploiement d'effectifs au profit des missions de police de proximité dans les agglomérations sensibles ;

- redéploiements internes aux services de police, et notamment de sécurité publique, en faveur des quartiers difficiles ;

- affectation prioritaire des adjoints de sécurité aux missions d'accueil et d'îlotage ; et élargissement de leurs activités à des tâches de garde et de logistique, afin de favoriser le redéploiement de personnels titulaires.

➤ **des moyens de fonctionnement locaux et équipements adaptés.**

L'évolution en cours exige des moyens suffisants.

En effet, outre les adaptations immobilières éventuellement nécessaires, un effort d'accompagnement sera indispensable en ce qui concerne les véhicules, les équipements, les effets vestimentaires, les moyens informatiques et les transmissions.

La dotation des circonscriptions de sécurité publique choisies pour l'expérimentation de la police de proximité sera renforcée dès 1999 et complétée en 2000.

Les moyens nécessaires à la généralisation sont, par ailleurs, dégagés au titre du projet de loi de finances 2000. »

c) Les instruments auxiliaires

La mise en œuvre de la police de proximité repose sur la collaboration aux missions de sécurité de partenaires extérieurs intéressés (à travers les contrats locaux de sécurité), l'affectation d'adjoints de sécurité et le recrutement d'agents locaux de médiation sociale.

• **Les contrats locaux de sécurité**

Selon le rapporteur pour avis des crédits de la police de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Mermoz, les contrats locaux de sécurité (CLS) constituent les « clefs de voûte de la démarche globale qu'est la police de proximité. »

Prévus par une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997, ils s'inscrivent effectivement dans la logique de cette démarche qui associe prévention, sanction et éducation civique.

Les insuffisances constatées au début de la mise en œuvre de la procédure tendent à s'améliorer, qu'il s'agisse :

- **des diagnostics de sécurité préalables¹** : ils permettent généralement d'aboutir à un plan d'action répondant à la situation locale mais

¹ La circulaire du 28 octobre 1997 précise les trois étapes du diagnostic. Celles-ci s'articulent autour de la collecte d'indications quantitatives, d'une évaluation du sentiment d'insécurité, et d'une analyse critique de la réponse institutionnelle apportée à la situation locale.

restent encore, dans un quart **des cas environ, insuffisants et peu exploitables, notamment en ce qui concerne l'analyse critique de la réponse apportée aux problèmes locaux ;**

- **du partenariat** qui ne se limite plus aux élus et aux services de l'Etat. Sans signer nécessairement le contrat, d'autres partenaires concernés (sociétés de transports en commun, bailleurs sociaux, commerçants) figurent dans les fiches d'action (voir ci-dessous) et participent souvent aux instances d'information et de concertation que sont devenues les conseils départementaux de prévention de la délinquance ;

- **de l'élaboration de plans d'actions**, déficiente au début, qui s'améliore grâce, justement, aux fiches d'action susvisées.

Le bilan actuel est de 110 contrats et 2.045 actions dont 283 relatives au développement de la police de proximité, 238 à l'amélioration de l'accueil du public et 183 à l'assistance aux victimes.

• **Les adjoints de sécurité**

Ce sont, d'après le rapport précité de M. Mermaz, une « pièce maîtresse » de la mise en œuvre de la police de proximité, notamment parce qu'ils permettent de structurer et de renforcer les patrouilles d'îlotiers et d'améliorer les conditions d'accueil du public.

Les trois quarts sont affectés dans les départements très sensibles ou à Paris.

Les adjoints de sécurité sont des « emplois-jeunes » dont le statut a été précisé par un décret du 30 octobre 1997. Agés de 18 à 25 ans, ils sont engagés pour cinq ans sur la base d'un contrat de droit public. Ils doivent permettre de faire face à des besoins non satisfaits en matière de prévention, d'assistance et de soutien, particulièrement dans les quartiers les plus sensibles.

Leurs missions sont très variées mais ils ne peuvent pas participer à des missions de police judiciaire ou de maintien de l'ordre. Ils portent une arme quand leurs missions le justifient.

Les candidats sont recrutés dans le cadre départemental sur la base d'une sélection reposant sur des tests psychologiques et un entretien. Aucun diplôme n'est exigé.

Les adjoints bénéficient d'une formation initiale d'une durée de 10 semaines, au lieu de 8 semaines initialement, comprenant une partie théorique en école de huit semaines et un stage de deux semaines dans un

service. Un tuteur leur est affecté dans des conditions précisées par la circulaire du 16 août 1999.

• Les agents locaux de médiation sociale

Ainsi qu'il a été indiqué à votre rapporteur, « les principales fonctions confiées aux agents locaux de médiation sociale visent à améliorer la sécurité d'espaces et de bâtiments publics (rues et places de quartier, gares, véhicules de transport, gymnases) ou privés (halls d'immeubles du parc social, centres commerciaux). Leur présence active, notamment par le dialogue avec la population, vise à réduire le sentiment d'insécurité quand cela est possible. Le contact recherché avec les publics fragiles ou en difficulté, l'animation préventive, sont au nombre des missions d'utilité sociale qu'ils accomplissent couramment.

L'amélioration des relations entre, d'une part, les institutions, que leur formation et leur activité quotidienne doivent justement leur faire connaître, et, d'autre part, la population dans les quartiers difficiles se rattache directement à leur rôle de médiation.

Si la médiation constitue une priorité, l'animation préventive et la présence, dès lors qu'elles sont adaptées aux caractéristiques du territoire considéré, constituent les missions les plus importantes assignées à ces personnels. Les correspondants de nuit et les agents d'ambiance dans les transports publics semblent être, pour le moment, deux métiers qui émergent car ils ont fait la preuve de leur utilité et ont bénéficié dans de nombreux cas d'une démarche de professionnalisation soutenue par les employeurs.

Les collectivités locales, et en particulier les communes, sont les principaux employeurs de ces personnels. Viennent ensuite et, à moindre degré, les transporteurs publics et privés, les bailleurs sociaux et les associations.

Une circulaire en date du 15 décembre 1997 recommande aux préfets de veiller à ce que le recrutement des agents locaux de médiation sociale « reflète le plus fidèlement possible, la diversité des habitants des villes et des quartiers sensibles où ils seront amenés à exercer leurs missions ».

Comme les adjoints de sécurité, les agents locaux de médiation sociale sont des « emplois-jeunes » de droit commun. 8.192 emplois correspondants ont été créés (mais pas encore tous pourvus), d'un coût budgétaire total de 57,3 millions de francs.

Les contrats locaux de sécurité, les adjoints de sécurité et les agents locaux de médiation sociale peuvent être des facteurs importants de réussite de

la police de proximité dans la mesure où ils contribuent, en matière de sécurité :

- à l'implication des collectivités et d'autres partenaires concernés (transports publics, offices d'HLM) ;

- à une forme de « mixité sociale » (19 % des adjoints de sécurité proviendraient des quartiers sensibles. Près de 30 % des agents de médiation sont issus de l'immigration et 7,5 % sont de nationalité étrangère).

Votre rapporteur est favorable à ces nouveaux instruments. Il souhaite, de façon générale :

- une meilleure concertation entre les commissaires de police et les élus ;

- que la formation et l'encadrement des adjoints de sécurité fassent l'objet d'une particulière attention (d'autant que la majorité sont dotés d'une arme de service) et que l'intégration d'une partie d'entre eux dans la police¹ s'effectue dans des conditions équitables et rigoureuses.

¹ dans la limite de 40 % des emplois offerts au recrutement (cf. décret du 19 octobre 1999 modifiant celui du 9 mai 1995 portant statut particulier du corps de maîtrise et d'application de la police nationale).

III. LES PROBLÈMES LES PLUS IMPORTANTS DE SÉCURITÉ CIVILE

L'actualité la plus récente a focalisé l'attention des élus locaux sur deux problèmes importants :

- l'application de la loi du 3 mai 1996 sur la départementalisation des services d'incendie et de secours, d'une part ;

- l'insuffisante prévention des risques naturels liés aux inondations, d'autre part.

Dans les deux cas, se posent des problèmes de répartition des compétences au sein des pouvoirs publics, avec, en outre, dans le cas des services d'incendie et de secours, le fait que les collectivités territoriales assument les conséquences financières de décisions prises par l'Etat.

A. LA DÉPARTEMENTALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

1. Les principes de la réforme de 1996

Les principaux apports de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours se traduisent par la mise en place d'une nouvelle organisation territoriale, c'est-à-dire un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) qui devient le gestionnaire essentiel des moyens des services d'incendie et de secours. C'est à lui que revient, désormais, d'acheter ou de louer les matériels des centres d'incendie et de secours, mais aussi de gérer l'ensemble des biens immobiliers nécessaires (casernes...).

La nouvelle organisation des services d'incendie et de secours est dorénavant indissociable du développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

En effet, le même jour que la loi n° 96-369 relative aux SDIS, a été publiée une deuxième loi n° 96-370 relative, elle, au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Les sapeurs-pompiers professionnels, d'une part, les sapeurs-pompiers volontaires des centres de secours principaux et des centres de secours, d'autre part, seront transférés dans un délai de cinq ans au sein du corps départemental, aux termes d'une convention signée entre le SDIS et la

commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui les employait.

Depuis la publication de la loi, de nombreux départements ont entamé les négociations devant aboutir à la signature de ces conventions.

Par ailleurs, l'organisation administrative du SDIS a été également modifiée, pour la rapprocher de celle d'un établissement public de droit commun, notamment par la création d'un conseil d'administration qui élit son président et possède un pouvoir délibérant.

La mise en œuvre de la réforme des services d'incendie et de secours se fait donc dans le cadre des règles fixées au plan national par la loi du 3 mai 1996 et par ses textes d'application. La loi a confié des responsabilités et des compétences particulières, pour l'organisation de ce grand service public moderne, aux conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, composés d'élus représentants des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Il appartient à chaque conseil d'administration, dans le cadre des règles fixées au plan national, et en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture de risques arrêté par le Préfet après avis conforme du conseil d'administration, d'adapter aux spécificités de chaque département la mise en œuvre de ces textes nationaux.

2. Des difficultés d'application

« Il est clair -reconnaît le ministre de l'intérieur, en réponse à une question écrite d'un député¹, surtout pour les départements qui n'avaient pas engagé antérieurement la remise à niveau des services d'incendie et de secours, que la réorganisation au plan départemental de ces services représente une charge lourde, en croissance rapide depuis quelques années. Cette croissance, en particulier dans ces départements, est certes liée à la mise en œuvre d'un certain nombre de règles nationales prévues par les deux lois de mai 1996. Elle est liée aussi aux décisions des conseils d'administration pour assurer l'amélioration ou la modernisation des structures, des matériels et des casernements. Elle est enfin liée aux résultats des négociations menées dans chaque département, notamment en matière de régime de service et de régime indemnitaire. Le ministre de l'intérieur prend acte de cette croissance importante des dépenses dans un certain nombre de départements et constate que l'adoption des deux lois du 3 mai 1996 n'avait pas été précédée d'une étude d'impact suffisante pour en apprécier les conséquences. Le ministre de l'intérieur a donné instruction à ses services de mener, pour la préparation de

¹ M. Gilbert, *Le Bris J.O. du 18 octobre 1999*

tout nouveau texte, une large concertation avec l'ensemble des partenaires concernés, au premier rang desquels les présidents de conseil d'administration de SDIS maintenant regroupés dans une association nationale.

S'agissant des procédures de transferts des sapeurs-pompiers et des biens nécessaires au fonctionnement du SDIS, la loi du 3 mai 1996 a prévu un délai de cinq ans pour leur mise en œuvre à compter de la date de sa promulgation. A cet effet, le législateur a souhaité que ces mesures de transferts résultent de l'initiative locale. Il apparaît donc difficile, à ce jour, de dresser un bilan exhaustif de ces transferts. Cependant, la grande majorité des sapeurs-pompiers professionnels devrait être transférée dans les corps départementaux au début de l'an 2000. Pour les transferts des casernements, il apparaît qu'une grande partie de ceux-ci devrait n'être réalisée qu'à partir de l'an 2000. En tout état de cause, un bilan exhaustif de l'ensemble de ces transferts réalisés ne pourra être établi que dans la seconde moitié de l'an 2000 à l'issue du traitement des rapports adressés par les représentants de l'Etat dans les départements, conformément aux dispositions du décret n° 96-1171 du 26 décembre 1996 relatif aux transferts des personnels et des biens. Parallèlement, et compte tenu de l'ampleur des réformes engagées et de l'importance de ces dépenses dans les budgets des collectivités locales, le ministre de l'intérieur a proposé au Gouvernement la création d'une commission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des lois du 3 mai 1996, qui sera installée dans le courant de l'automne. »

Dans l'ensemble des départements, les conseils d'administration ont engagé des négociations avec les différents partenaires pour établir, plus ou moins rapidement en raison de la disparité des situations, les conventions de transferts.

A ce propos, M. Jean-Pierre Chevènement a déclaré, ultérieurement à l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen de son budget par les députés : « il est clair que le regroupement au sein d'une même entité, de personnels aux conditions de rémunération initialement différenciées et d'équipements disparates peut susciter une coûteuse remise à niveau.

Le financement des SDIS -c'est-à-dire à peu près 13 à 15 milliards de francs- relève traditionnellement de la compétence des seules collectivités locales. Toutefois, l'hypothèse de l'affectation de ressources nouvelles pour accompagner la réforme est examinée.

S'agissant de l'Etat, j'ai indiqué -a poursuivi le ministre de l'intérieur- qu'une piste intéressante serait l'attribution d'une dotation globale d'équipement spécifique pluriannuelle pour la période de remise à niveau (hypothèse qu'il avait déjà envisagée le 2 novembre devant votre commission des finances). J'ai également demandé, -a-t-il ajouté- en accord avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de mettre à l'étude la

mobilisation de prêts de la Caisse des dépôts et consignations de très longue durée -32 ans- et à des taux inférieurs à ceux du marché. »

La réforme se poursuit, les difficultés rencontrées sont liées également aux négociations relatives à la mise en place du régime indemnitaire et du régime de travail des sapeurs-pompiers.

Ces questions se trouvent très bien traitées par le rapport pour avis, présenté par M. René-Georges Laurin au nom de la commission des lois, qui précise :

- les difficultés rencontrées par plusieurs SDIS pour mettre en œuvre, avant la date limite du 3 mai 2001, toutes les dispositions prévues¹ par la loi du 3 mai 1996 ;

- les contradictions du Gouvernement qui, tout en fixant le régime indemnitaire des sapeurs pompiers professionnels, laisse aux collectivités territoriales le soin d'arrêter leur régime de travail ;

- le coût, insupportable pour les collectivités, d'une réduction de cinq années de la durée d'activité des pompiers, revendiquée par ces derniers ;

- le fait que ce sont les collectivités territoriales qui supportent le coût des mesures, prises par le Gouvernement ou en préparation, concernant leur carrière ainsi que celui des décisions des préfets lorsqu'ils dirigent des opérations de secours.

B. LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

Les graves inondations survenues les 12 et 13 novembre derniers dans plusieurs départements du sud de la France, qui ont provoqué le décès de 30 personnes, ont illustré une nouvelle fois l'efficacité des secours et l'insuffisance de la prévention.

1. L'insuffisance de la prévention

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement et à la protection de l'environnement a prévu l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPR) dans les zones à risques (inondations, mouvements de

¹ 60 % des pompiers professionnels et 40 % des volontaires ont été intégrés dans les corps départementaux.

La moitié des SDIS ont achevé l'élaboration de leur SDACR (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques).

terrain, avalanches, incendies de forêts, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones).

Les PPR (voir encadré ci-dessous), élaborés par les services du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, constituent des documents portant servitude d'utilité publique, annexés aux plans d'occupation des sols.

LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES

• **Les plans de prévention des risques (PPR)** sont des annexes aux plans d'occupation des sols (POS). Ils sont prévus par une loi de 1987, modifiée en 1995 par la loi dite Barnier. Ils succèdent aux plans d'exposition aux risques naturels (PERN), lancés en 1982.

• **Six types de risques** sont recensés par les PPR : inondations ; mouvements de terrain ; séismes ; feux de forêt ; avalanches ; tempêtes et cyclones. Des cartes détaillées de ces aléas locaux sont croisées avec celles des habitations ou des infrastructures afin de définir des zones plus ou moins sensibles.

Le but des PPR est la prise en compte spécifique des risques naturels dans l'aménagement et la gestion des territoires. Ils s'imposent à tous dans la délivrance des permis de construire. Les PPR réglementent fortement la construction dans les zones les plus exposées. Ailleurs, ils veillent à ce que de nouvelles constructions ne deviennent pas des phénomènes aggravants, en cas de catastrophe. Par exemple, dans le cas d'une inondation, qu'une route ne fasse pas barrage à l'écoulement des eaux ou qu'un obstacle ne crée pas un phénomène de vague.

• **Les directions départementales de l'équipement** et celles de l'agriculture, sous l'autorité du préfet, élaborent les PPR mais ils font l'objet d'une enquête publique et de consultations auprès de communes dont les élus renâclent parfois.

• **75 millions de francs** ont été investis en 1999 par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement dans la politique de PPR, contre 20 millions de francs en 1993

• **Sur 10.000 communes** concernées en France par les risques de catastrophes naturelles, seules 2.000 sont dotées d'un plan de prévention des risques. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement espère que 5.000 communes auront le leur en 2005.

Ils fixent des normes de construction, définissent des mesures de prévention et prescrivent, si nécessaire, la réalisation d'aménagements.

Au plan national, 2.071 communes sont dotées d'un plan de prévention des risques naturels.

Or, l'instance d'évaluation de la politique publique de la prévention des risques naturels a estimé, dans un rapport publié en 1998, à 10.000 le nombre de communes dont l'exposition à un risque naturel justifierait l'adoption d'un PPR, le programme établi permettant d'espérer que 5.000 d'entre elles en soient dotées d'ici 2005.

Ainsi, une commune à risque seulement sur cinq s'est dotée d'un PPR permettant aux maires de refuser d'accorder des permis de construire dans les zones inondables.

L'utilité de plans de prévention n'est pas à démontrer. « *Le Monde* » du 17 novembre 1999 citait l'absence de victimes, en partie grâce à l'existence d'un PPR, dans la commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque, tandis que des lotissements résultant d'une urbanisation anarchique antérieure à la politique de prévention des risques, avaient été particulièrement endommagés à Cuxac ou Carnet d'Aude.

Les catastrophes subies servent de leçon, à Nîmes, par exemple, dont le PPR a été durci ou à Vaison-la-Romaine, qui ne s'est pas contentée d'adopter un PPR, mais a fait procéder à la démolition d'une école maternelle et de lotissements inondables.

Pourtant, comme le note M. Philippe Vesseron, directeur de la prévention contre les risques au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, « les inondations, qui motivent les deux tiers des PPR, restent le risque le plus difficile à admettre par les élus et la population.

Par ailleurs, la neutralisation de zones dans l'hypothèse d'incendies de forêts passe mal sur les bords de la Méditerranée. De la même manière, l'existence d'un péril sismique fait sourire à Nice, où aucune secousse d'importance n'a été recensée depuis deux siècles ».

Un défaut d'information et de sensibilisation se fait donc sentir.

Ainsi, comme le fait observer M. Philippe Masure, expert au BRGM (bureau de recherches géologiques et minières) « nous dépensons trop pour indemniser et pas assez pour prévenir ». M. Masure estime que « l'état de catastrophe naturelle est décrété trop systématiquement, ce qui a pour effet de déresponsabiliser les citoyens et les élus ».

Peut-être serait-il efficace de regrouper, au niveau de l'Etat, les responsabilités actuellement dispersées concernant, respectivement, les

secours (ministère de l'intérieur), la réparation et la prévention ¹ des risques naturels et de mieux y associer les élus locaux.

2. L'aide aux victimes

a) La cellule catastrophes naturelles

Il existe une commission interministérielle ad hoc qui édicte, au cas par cas, des arrêts de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle concernant les communes sinistrées.

Afin de répondre très rapidement à certaines situations particulièrement difficiles, l'Etat dispose, au titre de la solidarité nationale de deux lignes budgétaires pour allouer, sous certaines conditions, des aides financières en faveur des sinistrés. Il s'agit :

- des secours d'extrême urgence
- du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités.

b) Le secours d'extrême urgence

Il est envoyé des secours aux victimes de calamités pour leur permettre de « faire face, dans l'immédiat, à leurs besoins essentiels les plus urgents, tels que nourriture, logement ou habillement » (circulaire n° 76-72 du 06 février 1976). Afin d'apporter une réponse favorable à un nombre relativement important de demandes, il a été décidé de verser forfaitairement la somme de 1.000 francs par adulte et 500 francs par enfants à charge.

Cette ligne budgétaire est gérée par l'administration centrale qui délègue les sommes (en numéraire) au préfet du département sur demande motivée de leur part.

Il convient de souligner que si ce secours est effectué au titre de la solidarité nationale, il reste subordonné à une aide locale.

Par ailleurs, une réflexion interministérielle a été lancée en 1999 pour améliorer les conditions de la mise en place de ce secours dont votre rapporteur souhaiterait être informé.

¹ Ministère de l'agriculture pour les incendies de forêt, de l'environnement pour les inondations et les autres risques naturels.

c) Le fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités

Cinq millions de francs ont été ouverts au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par la loi de finances pour 1999, sur le budget des charges communes au chapitre 46.02 « Secours aux victimes de sinistres et calamités ».

Ce fonds qui ne peut être mis en œuvre que pour aider des personnes dont les biens, non assurés au moment du sinistre, n'ont pu être indemnisés, reste conditionné par l'attribution d'une aide locale, par le niveau des ressources des sinistrés, ainsi que par la nature des biens endommagés.

CONCLUSION

En consacrant plus de la moitié de ses dépenses et de ses mesures nouvelles à la police, ce budget correspond aux attentes des Français dont la sécurité, avec le chômage, constitue l'une des préoccupations majeures.

Ainsi pourra être poursuivie l'œuvre de rénovation de la police qui consiste à l'adapter aux changements auxquels elle est confrontée : évolution de la délinquance, de sa localisation, de ses formes et de ses auteurs, avec une concentration dans des zones particulières, l'apparition des délits informatiques, le développement des infractions commises par des mineurs.

La police s'efforce de répondre à ces défis par une adaptation de ses effectifs, de ses méthodes et de ses moyens qui s'inscrit dans la continuité des politiques menées les années précédentes, en conformité notamment avec les orientations de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Le nouveau concept de police de proximité tend toutefois, non seulement à mieux faire correspondre les implantations des forces de l'ordre à la carte de la délinquance, mais aussi à rapprocher la police de la population. La proximité recherchée est donc à la fois géographique, sociologique et relationnelle.

Renforcement, donc, des effectifs, d'une part, modernisation des méthodes et des moyens, d'autre part, avec un effort particulier de formation, le développement de la police scientifique, la poursuite du déploiement du réseau ACROPOL...

La sécurité des Français, c'est aussi la sécurité civile !

Ce budget s'efforce de faire face aux conséquences de la professionnalisation des unités d'intervention et d'instruction et de la disparition progressive des appelés au sein des brigades de sapeurs-pompiers de Paris et Marseille. Il permet de poursuivre, dans d'assez bonnes conditions, la modernisation du déminage.

Après l'amélioration de la sécurité, surtout policière, la modernisation des services centraux et territoriaux du ministère constitue la deuxième priorité de ce budget.

Votre commission des finances vous propose d'adopter ce budget car il répond aux aspirations des Français en matière de sécurité et contribue à la

modernisation de l'Etat, dans ses fonctions régaliennes, les plus essentielles et les moins contestées.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 4 novembre 1999, la commission a procédé sur le rapport de M. André Vallet, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la sécurité inscrits au budget du ministère de l'intérieur pour 2000.

M. André Vallet, rapporteur spécial, a tout d'abord brièvement rappelé les principales données chiffrées qui caractérisent ce budget consacré, pour plus de la moitié de ses dépenses, au financement des actions de la police et de la sécurité civile et, pour le restant, à celui des services de l'administration centrale et territoriale.

Les crédits augmentent globalement de 1,5 milliard de francs soit environ 3 %, passant de 53,2 à 54,7 milliards de francs. Ce budget connaît deux évolutions particulières dont les conséquences s'annulent à peu de choses près. Il s'agit d'une part d'une diminution de crédits de 529,7 millions de francs, au chapitre 37-61, du fait de l'absence d'échéances électorales nationales en l'an 2000, d'autre part, d'une augmentation presque équivalente de 526,5 millions de francs liée à la création d'un nouveau chapitre 41-61, destiné au financement des partis politiques et alimenté par un transfert en provenance des charges communes.

Trente milliards de francs en l'an 2000 iront à la police, 17 milliards à l'administration générale, dont 13,9 milliards pour les pensions et allocations servies à l'ensemble des personnels du ministère, 6,5 milliards à l'administration territoriale, 1,3 milliard enfin à la sécurité civile.

Les dépenses de personnel -a rappelé le rapporteur spécial- représentent 80 % de ce budget et les dépenses ordinaires, y compris le fonctionnement, sa presque totalité, soit 96,9 %.

Néanmoins, les dépenses en capital, en valeur absolue, dépassent les 1,5 milliard de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement. La sécurité civile fait figure d'exception, puisque la part des dépenses de personnel y est inférieure à 30 %, l'équipement et la maintenance des moyens aériens de lutte contre les incendies y occupant une place importante.

Le taux d'augmentation de ce budget est trois fois supérieur à celui du budget général et il permet, grâce à une bonne maîtrise de ses dépenses de

reconduction, de consacrer 600 millions de francs au financement de mesures nouvelles.

La police -a rappelé M. André Vallet- va subir, dans les cinq prochaines années, une véritable hémorragie de ses effectifs, dont le quart (soit 24.400 personnes), doit partir en retraite.

Diverses mesures ont été prévues pour faire face à cette situation : augmentation des recrutements dans les écoles de police, « repyramidage » des corps (déflation au sommet au profit d'un étoffement à la base), redéploiements et fixation d'unités mobiles dans les zones sensibles, suppression de tâches indues et aménagements horaires tendant à améliorer la disponibilité des forces de l'ordre sur le terrain, embauche, enfin, de 20.000 adjoints de sécurité (qui compensera la disparition, par suite de la professionnalisation des armées, des auxiliaires de police appelés du contingent).

M. André Vallet, rapporteur spécial, a alors fait part à la commission de ses observations concernant non seulement l'évolution des crédits, mais aussi le fonctionnement des services de police et de sécurité civile.

Concernant les départs anticipés à la retraite, il a observé que leur nombre important était lié à la facilité de trouver un emploi pour d'anciens policiers à l'âge de 51 ans, ainsi qu'à la crainte d'une évolution ultérieure défavorable des régimes de retraite pour des raisons démographiques.

Il a ensuite évoqué les problèmes de la délinquance informatique, d'autant plus difficile à combattre que les rémunérations proposées, par la police, aux spécialistes sollicités, sont insuffisantes pour empêcher les meilleurs d'entre eux de rechercher une situation plus rémunératrice dans le secteur privé, au terme de leur contrat. A l'étranger, des systèmes différents permettent de retenir les experts les plus compétents.

Concernant la sécurité civile, M. André Vallet, rapporteur spécial, a mentionné les problèmes posés par les disparités entre différents corps d'origine des pompiers professionnels, les exigences de ces derniers et le coût de la départementalisation des services d'incendie et de secours. Il s'est également inquiété des difficultés rencontrées dans l'utilisation des nouveaux Canadairs, dont le manque de fiabilité provoque des protestations de la part des pilotes et constitue une source permanente de contentieux.

Concernant les catastrophes naturelles, il a souligné les dangers liés à l'urbanisation considérable des zones à risques. Des mesures de prévention au niveau de la délivrance des permis de construire n'ont commencé à être prises que depuis une dizaine d'années.

L'augmentation de la délinquance des mineurs lui a semblé un problème à la fois très préoccupant et mal traité, du fait, notamment, de divergences entre la police et la justice.

L'impunité dont semblent jouir les mineurs auteurs d'infractions, parfois graves, trouble profondément la police et la population.

Il importe également, pour le rapporteur spécial, d'améliorer l'accueil du public dans les locaux de la police, ainsi que les relations entre les commissaires et les élus en vue d'une meilleure information et d'une collaboration plus fructueuse entre eux.

Enfin, le déploiement du réseau numérique crypté de communication de la police dénommé ACROPOL dont l'achèvement n'est prévu qu'en 2008, lui a semblé beaucoup trop lent. M. André Vallet, rapporteur spécial, a cité l'exemple de la Corse où il est très aisé d'écouter les conversations des membres des forces de l'ordre.

Au terme de l'exposé du rapporteur spécial, M. Alain Lambert, président, a demandé à ce dernier de préciser, dans son rapport écrit, s'il pouvait être procédé à une planification précise des besoins en effectifs de policiers et de leurs conséquences financières en vue d'anticiper les mesures nécessaires plutôt que d'être contraints à l'improvisation sous la pression du court terme.

Lors de sa réunion du 10 novembre 1999, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, sur les crédits du ministère de l'intérieur.

ANNEXE

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans la partie sécurité du budget de l'intérieur et de la décentralisation, l'article 10 du chapitre 41-31 relatif aux services de lutte contre l'incendie et de secours a été abondé, à titre non reductible, de 0,05 millions de francs.

Réunie le jeudi 4 novembre 1999, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé, sur le **rapport de M. André Vallet, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la sécurité** inscrits au budget du **ministère de l'intérieur pour 2000**.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de réserver son vote sur les **crédits de la sécurité jusqu'à une réunion ultérieure**.

Lors d'une deuxième réunion, le 10 novembre 1999, la **commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits de la sécurité du ministère de l'intérieur**.

Elle a confirmé sa position le 25 novembre 1999, après avoir pris acte des modifications apportées à ce budget par l'Assemblée nationale.