

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur.
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 26

INTERIEUR
Administration centrale et sécurité

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes nos 29 et 30), 964 (tomes III et IV) et T.A. 175.

Sénat : 92 (1987-1988)

Loi de finances. - Intérieur (Ministère de l' - Sécurité publique.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
INTRODUCTION - PRESENTATION DES CREDITS	8
A. EVOLUTION D'ENSEMBLE	8
B. EVOLUTION PAR ACTIONS	9
CHAPITRE PREMIER - LA POLICE NATIONALE	15
I - L'EVOLUTION DES MOYENS EN PERSONNELS	16
A. LES EFFECTIFS	17
B. LA SITUATION DES PERSONNELS DE POLICE	20
II - LA MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE	23
A. L'EXECUTION DU PLAN EN 1986 ET 1987	23
B. LES PERSPECTIVES POUR 1988	27
C. LE DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES TECHNIQUES	28
III - MISSIONS ET MOYENS DES PRINCIPAUX SERVICES	31
A. LES POLICES URBAINES ET LA SITUATION DES POLICES MUNICIPALES	31
B. LES AUTRES SERVICES	35
CHAPITRE DEUX - LA SECURITE CIVILE	39
I - EVOLUTION DES CREDITS	39
A. EVOLUTION GLOBALE	39
B. ANALYSE DES MESURES NOUVELLES	41
II - L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE	43
A. LA REORGANISATION DES MOYENS ADMINISTRATIFS	43
B. LA LOI DU 22 JUILLET 1987	44
DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	49
EXAMEN EN COMMISSION	50

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A) DANS UN BUDGET EN SENSIBLE PROGRESSION, DES PRIORITES IMPORTANTES SONT CLAIREMENT DEFINIES.

1. Le projet de budget du ministère de l'Intérieur (hors collectivités locales et administration territoriale) augmente, cette année encore, à un rythme nettement supérieur à celui du budget général dans son ensemble. Les moyens progresseront en effet de 6,1 %, après avoir été majorés de 3,1 % en 1987.

Cette évolution d'ensemble permet l'accroissement des crédits de toutes les actions du ministère. La nécessité de dégager, en 1988, 750 millions de francs supplémentaires pour assurer le financement des élections n'a donc pas eu pour conséquence la réduction des moyens alloués aux autres actions.

2. Cette progression globale n'exclut pas la définition de priorités :

- renforcement sensible, dans un cadre législatif et réglementaire rénové, des moyens consacrés à la sécurité civile ;

- respect des engagements pris au titre de la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale ;
- poursuite de la politique, amorcée en 1986, avec la loi de finances rectificative de juillet, de développement des effectifs (création nette de 888 emplois, hors administration territoriale) ;
- exemption de la police nationale de la norme interministérielle de réduction de 1,5 % des effectifs (qui s'applique, en revanche, à l'administration centrale et aux autres actions du ministère).

B) LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE

1. L'action en faveur des personnels est poursuivie, par divers moyens :

- les effectifs sont, globalement, renforcés par la création de 800 emplois nouveaux d'appelés du contingent ; les demandes des recrues se multiplient à l'égard de cette nouvelle possibilité offerte dans le cadre du service national qui permet, de manière peu coûteuse, de renforcer la sécurité. Cette politique pourra être poursuivie aussi longtemps que le plafond fixé par la loi (10 % des effectifs) ne sera pas atteint ;
- la situation matérielle des policiers est améliorée par la poursuite de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette des droits à pension et par la revalorisation des indemnités d'habillement ;

- l'encadrement est renforcé par la transformation d'emplois de grades inférieurs en emplois de grades plus élevés.

2. La modernisation de la police nationale constitue, cette année encore, un objectif prioritaire.

Les crédits dégagés pour l'immobilier et l'équipement lourd s'élèveront à 742 millions de francs en autorisations de programme et les crédits consacrés à l'équipement léger et au fonctionnement courant se monteront à 2,1 milliards compte non tenu des crédits de loyer, recensés dans l'action "services communs".

Les priorités retenues pour 1988 seraient notamment :

- le renouvellement des moyens automobiles des compagnies républicaines de sécurité ;
- la poursuite du programme de renouvellement des véhicules de plus de cinq ans d'âge (renouvellement de 2 814 véhicules et de 600 motocyclettes, acquisition de 300 véhicules supplémentaires) ;
- le développement de l'action engagée en matière de transmissions (notamment dans le domaine de la cryptophonie) ;
- le développement de l'utilisation de l'informatique (fichier de l'informatique criminelle, des empreintes digitales, amélioration des moyens de la police de l'air et des frontières) ;
- la continuation de l'effort en faveur de l'équipement immobilier, domaine dans lequel les prévisions du plan de modernisation sont, au total, largement dépassées à ce jour.

C) LES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

L'action conduite en faveur de la sécurité civile comporte deux aspects : la rénovation du cadre législatif et réglementaire et le renforcement des moyens budgétaires.

- 1. Le cadre législatif et réglementaire a été modifié à la suite de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.**

Cette loi a assuré une meilleure coordination des interventions des différents échelons de responsabilité (ministre de l'Intérieur, préfet de zone chargé de l'établissement des schémas directeurs des moyens d'intervention, préfet du département qui assure la direction des secours en cas de déclenchement du plan ORSEC ou d'un autre plan d'urgence ou lorsque le sinistre dépasse le cadre communal, maire de la commune dans les autres cas) ; elle a, en outre, défini les différents plans d'urgence et établi un dispositif d'alerte des populations.

Par ailleurs, la direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur a été réorganisée dès la fin de l'année 1986.

- 2. Les moyens budgétaires ont fait l'objet d'une remise à niveau en 1987 et sont très sensiblement accrus cette année.**

Les efforts portent sur les moyens du groupement aérien (consolidation des crédits de maintenance et de la direction militaire de la base de Marignane) et sur la mobilisation préventive des moyens de l'entente et des deux unités d'intervention. Cette dernière action a pu être engagée grâce à une mesure de majoration des crédits votée l'an passé à l'initiative du Sénat.

3. La prévention des incendies est améliorée grâce à l'action du conservatoire de la forêt méditerranéenne ; il peut également sembler désormais nécessaire d'inciter collectivités locales et particuliers à améliorer le réseau d'adduction d'eau afin d'organiser la lutte contre les incendies dès leur déclenchement, dans les meilleures conditions.

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

A) EVOLUTION D'ENSEMBLE

. Les actions "administration centrale", "sécurité civile", "police nationale", "élections", "services communs" et "recherche" du budget du ministère de l'Intérieur, qui font l'objet du présent rapport, seront, en 1988, dotées de crédits s'élevant à 31,737 milliards de francs, contre 29,904 milliards de francs en 1987.

. La progression des crédits d'une année sur l'autre sera donc de 6,1 %; la sécurité apparaît ainsi particulièrement privilégiée puisque l'ensemble du budget de l'Etat n'augmentera que de 3 % en 1988.

. Les crédits des différentes actions évolueront comme suit, en dépenses ordinaires et crédits de paiement :

(En millions de francs.)

Actions	1987 (budget voté)	1988 (projet de budget)	Evolution (en pourcentage)
Administration centrale	8 438	8 989	+ 6,5
Sécurité civile	808	892	+ 10,4
Police nationale	19 166	19 517	+ 1,8
Elections	35	785	nd
Services communs	1 448	1 546	+ 6,8
Recherche	9	7	- 22
Total	29 904	31 737	+ 6,1

.La ventilation par titre des différents crédits prévus pour ces six actions serait, par ailleurs, la suivante :

(En millions de francs.)

Actions	1987 (budget voté)	1988 (projet de budget)	Evolution (en pourcentage)
Dépenses ordinaires.			
Titre III	28 994	30 940	+ 6,7
Titre IV	122	118	- 2,6
Total D.O.	29 116	31 058	+ 6,6
Dépenses en capital.			
<i>Titre V :</i>			
Autorisations de programme.	882	879	- 0,4
Crédits de paiement	784	677	- 13,7
<i>Titre VI :</i>			
Autorisations de programme	1,1	1,1	»
Crédits de paiement	3	0,5	»
Total (D.O. + C.P.) ..	29 904	31 737	+ 6,1

B) EVOLUTION PAR ACTIONS

1. L'action "administration centrale"

. Les crédits de l'action "administration centrale" augmentent de 6,5 %, soit 551 millions de francs.

Cette forte progression résulte de mesures acquises (à hauteur de 411 millions de francs) et de mesures nouvelles (à concurrence de 140 millions de francs).

. Au titre des **mesures acquises**, l'essentiel de la progression des crédits résulte de l'ajustement aux besoins des **crédits de pension**, qui augmentent de 404 millions de francs et atteignent la somme totale de **8,486 milliards de francs** ;

l'ensemble des pensions du ministère est en effet financé sur les crédits de l'action administration centrale.

. Au titre des **mesures nouvelles**, il convient de relever :

- la transformation de 509 emplois du cadre national des préfectures en emplois d'attachés d'administration centrale (47,2 millions de francs ; une mesure nouvelle négative d'un montant équivalent est imputée sur l'action "administration territoriale") ;

- la création de 22 emplois pour la gestion du fichier des cartes d'identité infalsifiables ;

- la mise en place de crédits destinés à permettre la création, à compter du 1er octobre 1988, de 26 emplois administratifs pour la chambre administrative d'appel de Paris ;

- la sixième tranche de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette du calcul des droits à pension, qui entraîne une augmentation de 80 millions de francs des crédits de pensions.

2. L'action "sécurité civile"

. Cette action est **très fortement privilégiée**, puisque ses crédits s'accroissent de 10,4 %, soit 84 millions de francs. A l'amorce d'une remise à niveau des moyens, en 1987, succèdera donc en 1988 une politique de développement des effectifs et des équipements.

. Les **dépenses ordinaires** passent de 676 à 750 millions de francs. Les mesures nouvelles concernent tant les moyens en personnel que les crédits destinés aux matériels.

- Les **effectifs seront accrus** par la mise à disposition de 372 emplois supplémentaires par le ministère de la Défense ; les **deux unités d'intervention** (Nogent-le-Rotrou et Brignoles), dont les effectifs atteindront 616 hommes pour chacune, l'**escadron de Corte**, le centre opérationnel de la direction de la sécurité civile et deux états-majors de zone seront ainsi notablement renforcés. Une mesure nouvelle de 20,6 millions de francs est prévue à cet effet (destinés aux rémunérations complémentaires, les rémunérations principales étant prises en charge par le ministère de la Défense).

- Les **crédits de fonctionnement** augmenteront de 40,7 millions de francs ; l'article 34-92-20 (achat et entretien des véhicules) est ainsi majoré de 28,1 millions de francs et l'article 34-96-40 (fonctionnement courant) est accru de 9,9 millions de francs.

. Les **dépenses d'équipement** diminuent légèrement en autorisations de programme (130 millions de francs contre 143 millions cette année) mais progressent nettement en crédits de paiement (142,8 millions de francs contre 132 millions cette année).

- Les moyens de paiements destinés au **groupement aérien** atteindront 132,9 millions de francs.

- Les crédits de la maintenance des aéronefs seront majorés de 9,9 millions de francs et s'élèveront à 94,9 millions de francs.

Le renforcement des moyens sera garanti par l'acquisition de **deux hélicoptères de type Dauphin** (mesure nouvelle de 17 millions de francs).

- Aucun achat d'avions Tracker n'est prévu l'an prochain mais, semble-t-il, un crédit de 20 millions de francs pourrait être dégagé à cet effet dans la loi de finances rectificative de la fin de l'année 1987.

3. L'action "Police nationale"

Les crédits de l'action "police nationale" augmentent de 1,8 % passant de 19,166 milliards de francs (budget voté de 1987) à 19,517 milliards de francs (projet de budget pour 1988). A la forte progression des crédits en 1987 (+ 4 % à structures constantes) succède, en 1988, une consolidation qui n'exclut pas le redéploiement et le développement des moyens.

a) Les **dépenses de rémunération du personnel** passent de 16,556 milliards à 16,954 milliards de francs (hors charges de pensions).

Cette augmentation résulte :

- de l'incidence, en année pleine, des **mesures de revalorisation des rémunérations publiques** intervenues en 1987 (mesure acquise de 220 millions de francs) ;

- de l'**incorporation de 800 appelés** du contingent dans la police nationale (mesure nouvelle de 52 millions de francs) ; le nombre d'appelés incorporés en 1988 s'élèvera ainsi l'an prochain à 2 000 (400 postes créés par le collectif de juillet 1986, 800 par la loi de finances pour 1987 et 800 par le projet de budget pour 1988) ;

- de la **transformation de 814 emplois**, pour l'essentiel de grades inférieurs, en **804 emplois nouveaux**, de grades plus élevés, afin de renforcer l'encadrement de la police nationale et de favoriser la promotion (coût net de la mesure : 33 millions de francs).

b) Les dépenses de fonctionnement et de matériel augmentent, du fait de diverses mesures nouvelles :

- les **frais de déplacement** sont majorés de 33 millions de francs et atteindraient ainsi 603 millions de francs ;

- une mesure nouvelle de 8 millions de francs est prévue pour l'informatisation des fonctions assurées par les personnels de police pour le ministère public ;

- les **crédits de matériels** se monteraient à 340 millions de francs, en augmentation de 25 millions de francs ; le programme de remplacement des véhicules légers sera ainsi poursuivi.

c) Les crédits d'équipement, après avoir très fortement augmenté en 1987 (+ 61 % pour les crédits de paiement) connaîtraient, en 1988, une réduction en crédits de paiement (441,8 millions contre 553,6 millions), du fait de l'achèvement de certains programmes. Les autorisations de programme, en revanche, progressent à nouveau (609 millions de francs contre 606 millions de francs en 1987).

L'**équipement immobilier** serait doté d'autorisations de programme d'un montant de 502 millions de francs contre 549 millions en 1987.

Les **achats de matériels lourds** devraient s'accroître très sensiblement (autorisations de programme d'un montant de 98 millions de francs, en hausse de 84 %).

4. L'action élections

Les crédits de l'action "élections", très faibles en 1987 (35 millions de francs) année où aucune élection nationale n'est intervenue, s'élèveraient à 750 millions de francs en 1988.

Le coût des différentes élections serait de :

- 513 millions de francs pour les élections présidentielles ;
- 233 millions de francs pour les élections cantonales.

5. L'action "services communs"

L'action "services communs" regroupe les crédits de divers services qu'il n'est pas apparu opportun d'intégrer dans les huit autres actions du ministère. Cinq séries de dépenses sont principalement imputées sur cette action : les dépenses d'informatique et de transmissions, les dépenses de frais de justice (mise en jeu de la responsabilité de l'Etat), les dépenses de loyers, certaines dépenses à vocation sociale (colonies de vacances, villages de vacances du ministère...) et les remboursements au budget annexe des P. et T. (communications téléphoniques du ministère).

Les crédits de cette action **augmentent sensiblement** dans le projet de budget pour 1988 et passent de 1,448 milliard de francs à 1,546 milliard (soit + 6,7 %).

Les principales évolutions sont les suivantes :

- les moyens consacrés aux **transmissions** sont renforcés en fonctionnement (+ 6,7 millions de francs pour les autorisations de programme) ; ils atteignent, au total, 141 millions de francs ;
- les crédits de **loyers** augmentent de 28 millions de francs et se montent à 426 millions au total ;

- les remboursements au budget annexe des P. et T. s'accroissent de 22 millions de francs et atteignent la somme de 279 millions de francs.

6. L'action "recherche"

Avec une base de référence très faible (8,7 millions de francs en 1987, en crédits de paiement), les moyens de cette action régressent légèrement en crédits de paiement mais augmentent en autorisations de programme.

Les études prévues pour 1988 porteront notamment sur la prévention des risques, l'identification des écritures et sur l'analyse des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

CHAPITRE PREMIER

LA POLICE NATIONALE

Après les très fortes augmentations de crédits enregistrées en 1986, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 et en 1987, le projet de budget pour 1988 est d'abord caractérisé par la consolidation des moyens supplémentaires ainsi dégagés.

Le budget pour 1987, qui intégrait en année pleine les crédits votés dans le collectif du 11 juillet 1986, enregistrait en effet une augmentation de 4 % des crédits. S'élevant à 18,434 milliards de francs dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1986, ceux-ci ont donc été portés à 19,166 milliards dans le budget de 1987 (action 05 "police nationale" du bleu de l'Intérieur).

En 1988, l'accroissement des crédits devrait être de 1,9 %, soit un taux de progression comparable à celui des dépenses ordinaires de l'Etat.

Cette phase de consolidation n'exclut pas le renforcement des moyens dans de nombreux domaines : personnels, avec la transformation d'emplois et la poursuite de l'incorporation d'appelés, modernisation avec, outre la poursuite de l'effort engagé en 1986 et 1987 (renouvellement des véhicules, immobilier, moyens de fonctionnement courant...), une action prioritaire en faveur des transmissions et du matériel lourd (notamment des Compagnies républicaines de sécurité).

Ces priorités sont clairement décelables, en dépit de la répartition des crédits destinés en fait à la police nationale entre trois actions : l'action administration centrale, où apparaît l'ensemble des crédits de pensions, l'action services

communs, où sont retracés les crédits de transmissions et de loyers et, naturellement, l'action police nationale.

L'évolution des crédits de l'action "police nationale" s'établit comme suit :

(En milliards de francs.)

	L.F.I. 86	L.F. 87	Projet pour 1988			Evolution 87-88 (en pourcentage)	Evolution 86-88 (en pourcentage)
			Services votés et mesures acquises	Mesures nouvelles	Total		
Titre III (moyens des services)	18,090	18,612	18,849	0,225	19,075	+ 2,5	+ 5,5
Titre V (dépenses d'équipement) :							
Autorisations de programme	0,598	0,606	»	0,609	0,609	+ 0,5	+ 1,8
Crédits de paiement	0,344	0,553	0,254	0,187	0,445	- 19	+ 30
Total (D.O. + C.P.)	18,434	19,166	19,104	0,412	19,517	+ 1,9	+ 5,9

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur étudiera successivement :

- (I), - l'évolution des moyens en personnel de la police nationale
- la modernisation de la police nationale (II),
- les moyens des différents services (III).

I. L'EVOLUTION DES MOYENS EN PERSONNEL

L'étude des moyens en personnels de la police nationale suppose, en premier lieu, l'examen de l'évolution quantitative

des effectifs (A), puis, celui de la situation des personnels de police (B).

A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

1) Evolution globale

Entre 1981 (budget voté) et 1988 (projet de budget), les effectifs de la police nationale auront évolué comme suit :

	Personnels actifs en civil	Personnels actifs en tenue	Appelés du contingent	Personnels administratifs	Total
1981	+ 237	- 118	»	+ 1 829	+ 1 948
1982	+ 260	+ 4 990	»	+ 808	+ 5 978
1983	+ 900	+ 937	»	+ 433	+ 2 270
1984	+ 33	»	»	+ 17	- 50
1985	»	»	»	+ 22	- 22
1986 L.F.I.	98	+ 1 000	»	- 892	+ 10
1987 L.F.R.	+ 400	+ 520	+ 400	»	+ 1 320
1987	+ 250	+ 270	+ 800	+ 47	+ 1 367
1988 P.L.F.	- 10	»	+ 800	- 160	+ 630

De ce tableau, ressortent les constatations suivantes :

- après une période de forts accroissements des effectifs de la police en 1981, 1982 et 1983 (essentiellement dûs à l'abaissement des horaires dans l'ensemble de l'administration, d'ailleurs), les effectifs sont restés stagnants en 1984, 1985 et dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1986, en dépit de l'augmentation évidente des besoins ;

- une vigoureuse politique d'augmentation des effectifs a ensuite été conduite, avec la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 et la loi de finances pour 1987 ;

. la loi de finances rectificative de juillet 1986 a créé 1.320 emplois nouveaux, se décomposant en 420 emplois

d'inspecteurs, 500 emplois de gardiens et 400 emplois de policiers auxiliaires, au titre du service national dans la police ;

. **La loi de finances pour 1987 a créé 1.367 emplois nouveaux**, se décomposant en 23 emplois de commissaires, 127 emplois d'inspecteurs, 100 emplois d'enquêteurs, 20 emplois d'officiers de paix, 250 emplois de gardiens, 47 emplois administratifs et 800 emplois de policiers auxiliaires, au titre du service national dans la police ;

- **le projet de budget pour 1988** est caractérisé par une pause dans la conduite de cette politique de développement des effectifs ; en effet :

- . **les effectifs des personnels actifs restent stables en volume global**, sous réserve de la suppression de dix emplois d'inspecteurs ; cette suppression constitue, toutefois, le gage d'un intense redéploiement, destiné à renforcer l'encadrement et à assurer une revalorisation des carrières des policiers ; **cette stabilité des effectifs est obtenue grâce à la non application aux personnels actifs de la police de la norme générale de réduction de 1,5 % des effectifs de l'administration ;**
- . **cette norme de réduction**, en revanche, **s'appliquera aux personnels administratifs**, dont les effectifs diminueront de 160 agents ;
- . **l'incorporation d'appelés du contingent** sera poursuivie ; 800 nouvelles recrues devraient être appelées en 1988, ce qui porte à 2.000 le nombre de recrues annuellement incorporées.

Au total, les effectifs budgétaires des personnels actifs de la police nationale s'élèveront à 114.354 en 1988, contre 113.724 en 1987 et 110.913 en 1986, avant intervention du collectif de juillet (y compris les appelés du contingent).

Les effectifs budgétaires du personnel administratif seront, en 1988, de 10.253 contre 10.413 en 1987 et 10.366 en 1986.

2) Le renforcement de l'encadrement

Le renforcement de l'encadrement est apparu impératif pour deux motifs :

- nécessité de garantir l'encadrement des appelés du contingent et des nombreux gardiens recrutés en 1986 (collectif) et 1987,

- nécessité d'assurer la promotion des policiers.

A cet effet, le projet de budget prévoit la transformation de 814 emplois en 804 emplois de grade supérieur.

L'ensemble des corps de la police bénéficieront de ces mesures.

o Pour les **commissaires de police**, seront créés 4 emplois de contrôleurs généraux, 76 emplois de commissaires divisionnaires et 69 emplois de commissaires principaux ; corrélativement sont supprimés 149 emplois de commissaires.

Le corps des commissaires a vocation à la direction et à la gestion des services relevant de l'une des directions actives de la direction générale de la police nationale ; ils exercent les fonctions d'officiers de police judiciaire et sont répartis en trois grades : commissaires, commissaires principaux, commissaires divisionnaires, auxquels s'ajoutent, au sommet, les emplois de contrôleurs généraux.

L'effectif restera stable en 1988 (2.032).

o Pour les **inspecteurs** seront créés 24 emplois d'inspecteurs divisionnaires et 15 emplois d'inspecteurs principaux ; dans le même temps seront supprimés 49 emplois d'inspecteurs ; les effectifs d'inspecteurs, dont le rôle est de seconder les commissaires, diminueront ainsi de dix par rapport à 1987 ; ils seront donc de 15.284 en 1988.

o Pour les **enquêteurs de la police nationale**, seront créés 10 emplois d'enquêteurs-chefs et 14 emplois d'enquêteurs de première classe, 24 emplois d'enquêteurs de deuxième classe étant supprimés dans le même temps. L'effectif restera donc stable (3.912); les enquêteurs apportent leur collaboration aux commissaires et inspecteurs, sous l'autorité desquels ils sont placés.

o Pour les fonctionnaires du corps des **officiers et commandants de la police nationale**, qui sont chargé du commandement des gardiens de la paix, seront créés 3 emplois de commandant et 21 emplois d'officiers principaux par suppression de 24 emplois d'officiers de paix ; l'effectif sera, en 1988, de 1.529, comme en 1987.

o Pour les fonctionnaires du corps des **gradés et gardiens de la paix** sont créés 568 emplois de gradés (407 brigadiers-chefs et 161 brigadiers) par suppression concomittante de 568 emplois de gardiens. L'effectif se maintiendra, en 1988, à 87.369.

B. LA SITUATION DES PERSONNELS DE POLICE

1) Le service national dans la police

a) Le statut des appelés

Les dispositions qui organisaient le service national dans la police (article 5 de la loi du 7 août 1985 et décret du 3 mars 1986) sont apparues insuffisantes.

Par comparaison avec les autres formes d'exercice du service national, de nombreuses dispositions essentielles -droits et obligations des appelés, organisation de la disponibilité et de la réserve, possibilité d'accomplir un service "long", dispositions disciplinaires et pénales, faisaient encore défaut. Leur absence mettait en question le principe d'égalité devant la loi.

La loi du 10 juillet 1987 a pour objet de **combler ces lacunes** et d'offrir ainsi aux appelés servant dans la police un statut aussi complet que celui des autres appelés.

La loi reprend, en premier lieu, les dispositions de principe introduites par la loi du 7 août 1985 et prévoit que le service national dans la police comporte, comme les autres formes de service national, la disponibilité et la réserve.

Deuxièmement, des dispositions définissant les droits et obligations des policiers-auxiliaires, calquées sur celles du Code du service national, sont prévues. Elles ouvrent en particulier aux appelés servant dans la police nationale, comme c'est déjà le cas pour ceux servant dans la gendarmerie, la possibilité d'accomplir un service "long" comparable à celui prévu dans le cadre du service militaire actif.

Enfin, un nouveau chapitre III bis, introduit au titre IV du Code du service national, fixe la liste des sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées par le ministre de l'Intérieur, et confie aux chambres spécialisées des tribunaux de droit commun le jugement, en temps de paix, des infractions commises.

b) Le coût des appelés

Celui-ci est relativement faible ; en effet, selon les estimations financières qui ont été effectuées, le coût de la formation d'un appelé pendant deux mois revient à 14.500 francs, environ.

Ultérieurement, seuls les frais d'hébergement et la solde doivent être acquittés.

Au total, les mesures nouvelles inscrites au budget du fait de l'incorporation de 800 appelés supplémentaires s'élèvent à 52 millions de francs seulement.

L'incorporation d'appelés -qui n'ont pas la qualité d'agents de police judiciaire- permet le développement de missions qui pourraient éventuellement être délaissées, en raison de l'urgence des autres besoins et notamment l'ilôtage.

2) La situation matérielle des personnels

L'an passé, deux mesures favorables à la situation précuniaire avaient été prises : la revalorisation de l'indemnité de sujétions particulières et la poursuite de l'intégration de

l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette des droits à pension.

En 1988, deux mesures nouvelles seront prises : la continuation du plan d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette des droits à pensions et la revalorisation de l'indemnité d'habillement.

a) L'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul des pensions des fonctionnaires actifs de police a fait l'objet de l'article 95 de la loi de finances pour 1983. La mise en oeuvre de cette opération doit s'échelonner sur une période de dix ans à compter du 1er janvier 1983.

Ainsi, depuis cette date, les indices servant au calcul des retenues pour pension ainsi qu'à la liquidation des pensions sont annuellement majorés d'une fraction égale au 1/10^e des points résultant de l'application du taux de l'indemnité de sujétions spéciales sur l'indice de traitement. Depuis 1983, quatre tranches d'intégration ont été effectivement réalisées, la cinquième correspondant à l'année 1987 est en cours de réalisation.

Pour l'application des dispositions de l'article 95, un crédit est annuellement inscrit depuis 1983. 360 millions de francs ont ainsi été ouverts au titre des cinq premières tranches d'intégration au budget du ministère de l'Intérieur (chapitre 32.97 - participation à la charge des pensions).

Pour 1988, un crédit supplémentaire de 79,9 millions de francs, correspondant à la sixième tranche figure au présent projet de loi de finances.

b) L'amélioration de l'habillement et la revalorisation de l'indemnité d'habillement font l'objet de mesures nouvelles de 8 millions de francs ; l'indemnité d'habillement, qui n'avait pas été augmentée depuis 1980, sera majorée de 16,7 %.

II. LA MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE

La modernisation de la police nationale repose, avant tout, sur les données quantitatives et financières d'un plan, qui a reçu, avec la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, valeur normative. Les mesures prévues par cette loi ont été, en 1987, dépassées (A); en 1988, l'exécution du plan se poursuivra (B). La modernisation de la police passe également par le développement de nouvelles techniques (C).

A. L'EXECUTION DU PLAN EN 1986 ET 1987

1) Rappel des prévisions du plan

o La loi du 7 août 1985 prévoyait un échéancier de mesures budgétaires s'établissant, en vertu de l'article 2 de la loi, comme suit :

	Budget de 1985 (rappel)	1986	1987	1988	1989	1990	Total 1986-1990
Moyens de fonctionnement et équipements légers (1) ..	1 656	2 110	2 300	2 300	2 300	2 300	11 310
Immobilier et équipements lourds (2)	318	750	750	800	800	800	3 900
Total	1 974	2 860	3 050	3 100	3 100	3 100	15 210

(1) Hors dépenses de personnels.

(2) Autorisations de programme.

o Le plan suppose donc :

- l'adoption d'un volume important de mesures nouvelles en 1986 et 1987 en matière de fonctionnement et d'équipement léger (+ 454 millions de francs en 1986, + 190 millions en 1987) ;

- un effort important pour l'immobilier et l'équipement lourd en 1986 (432 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires) et à nouveau en 1988 (50 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires) ; l'ensemble des autorisations de programme inscrites au budget sont, chaque année, considérées comme mesures nouvelles ;

- au-delà, les crédits doivent, au terme de la loi, rester stables (aucun critère d'actualisation n'est d'ailleurs prévu).

2) L'exécution du plan en 1986 et 1987

La mise en oeuvre du plan s'est traduite, en 1986, par un volume de mesures nouvelles de 838 millions de francs (autorisations de programme et dépenses ordinaires) ; en 1987, ces mesures nouvelles ont atteint 1.076 millions de francs, soit un dépassement de 136 millions de francs par rapport aux prescriptions de la loi du 7 août 1985.

a) Le secteur de la logistique

Ce secteur regroupe les crédits du parc automobile de la police nationale, des équipements de protection et des moyens de fonctionnement des services, notamment.

- **Le parc automobile** a été doté en 1986, de 130 millions de francs supplémentaires, auxquels se sont ajoutés, en 1987, 179 millions de francs de moyens nouveaux.

. En 1986 ont été acquis 2.721 véhicules (dont 356 en renforcement, les autres acquisitions permettant le remplacement de véhicules usagés) et 328 motocyclettes.

. En 1987, les achats ont porté sur 2.986 véhicules (dont 437 en renforcement, parmi lesquels 101 ont été acquis au

titre d'un plan spécifique de lutte contre le trafic des stupéfiants.

Par ailleurs, un **programme de renouvellement** du parc des compagnies républicaines de sécurité a été entamé en 1987 (rénovation de cars, achats de "breaks" de reconnaissance).

- **Les équipements de protection** se sont vu attribuer des moyens supplémentaires de 14 millions de francs en 1987 ; un programme d'acquisition de gilets pare-balles (au rythme de 1.500 par an) a ainsi été mis en oeuvre ; au terme de l'année 1987, 9.500 gilets auront été acquis.

- En matière de **fonctionnement courant**, une remise à niveau des dotations du chapitre 34.96, article 53 (fonctionnement déconcentré des services) a été opérée.

b) Le secteur des transmissions

Ce secteur fait l'objet de **sept domaines d'intervention** : la modernisation et l'extension du parc des émetteurs-récepteurs, la modernisation des réseaux radio-électriques, l'équipement de la direction de la surveillance du territoire en matériels de détection, le développement de la cryptophonie, le renouvellement des standards téléphoniques, la modernisation du réseau télégraphique du ministère.

Le coût annuel de l'ensemble des mesures à prendre pour accomplir ces différentes interventions est estimé à 100 millions de francs par an, environ.

Les crédits correspondants sont imputés à l'action "services communs" du "bleu" du budget de l'Intérieur, comme, en principe, l'ensemble des crédits de transmission et d'informatique.

c) Le secteur de l'informatique

Au titre de ce secteur ont été recensés six grands projets :

- la modernisation des grands fichiers de police (permis de conduire, cartes grises, etc...),

- le développement du système de traitement de l'information criminelle,
- l'amélioration du système informatique de la D.S.T.,
- l'informatisation du fichier des empreintes digitales,
- le développement de la micro-informatique et de la bureautique dans les services de police,
- la gestion informatique des services.

En 1987, 86 millions de francs ont été alloués à ces projets (dont certains sont analysés ci-dessous, C).

d) Le secteur de l'immobilier

Envisagé "lato sensu", l'immobilier de la police nationale bénéficie des crédits de loyers, de travaux d'aménagement et d'entretien et des crédits d'investissement; seuls ces derniers sont recensés dans l'action "police nationale", les autres étant développés dans l'action "services communs".

- **Les loyers** auront occasionné une charge de 126,8 millions de francs au terme de l'exercice 1987, dont une part est affectée aux frais d'hébergement des C.R.S. dépêchées en Nouvelle-Calédonie.

- **Les travaux d'entretien et d'aménagement** bénéficient de crédits en substantielle augmentation en 1987 (+ 42 %); les crédits ont ainsi atteint 205,6 millions de francs, soit 94 francs par mètre carré de locaux disponibles contre 67 francs en 1986).

- **Les travaux d'équipement immobilier** ont été financés en 1986 par le biais d'autorisations de programme de 527 millions de francs; en 1987, ce chiffre a été porté à 549 millions de francs.

A ce titre, 21 opérations d'acquisition ont été lancées en 1986 et 22 en 1987; 64 programmes de travaux ont été lancés en 1986, 42 en 1987.

B. LES PERSPECTIVES POUR 1988

1) Dans le secteur de la logistique

o Le programme de renouvellement des véhicules se poursuivra avec l'acquisition, à ce titre, de 2.814 véhicules et 600 motocyclettes ; en outre, 300 véhicules destinés au renforcement des moyens seront achetés.

L'objectif d'un renouvellement systématique de tous les véhicules ayant atteint cinq ans d'âge ou parcouru plus de 100.000 kilomètres devrait ainsi être approché.

o Le parc de maintien de l'ordre des Compagnies républicaines de sécurité fera, en 1988, l'objet d'un effort considérable : 91,1 millions de francs d'autorisations de programme sont en effet dégagés (imputés sur le chapitre 57.40, article 12), contre 66 millions seulement prévus par la loi du 7 août 1985.

2) Dans le secteur des transmissions

Les transmissions devraient, en 1988, bénéficier d'autorisations de programme s'élevant à 115 millions de francs, inscrites sur le chapitre 57.60, article 60.

Outre la poursuite de l'effort annuel prévu par le plan de modernisation, soit 40 millions de francs, 70 millions sont affectés à l'acquisition de matériels et à des dépenses d'infrastructures des réseaux de transmission. De plus, 5 millions de francs sont affectés à l'acquisition de terminaux informatiques, embarqués dans les véhicules de la police.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, il faudra, au-delà de 1988, d'une part poursuivre à leur rythme actuel les actions entreprises et, d'autre part, généraliser l'équipement des véhicules en terminaux embarqués, tout en accélérant la modernisation du réseau télégraphique du

ministère. L'ensemble de ces actions devrait occasionner une dépense accrue.

3) Dans le secteur de l'immobilier

- Les **crédits de loyers** s'élèveront, en 1988, à 176,9 millions de francs, en raison d'une mesure nouvelle de 25 millions de francs, destinée à combler les insuffisances, observées dans deux domaines : les loyers dûs à l'aéroport de Paris (police de l'Air et des Frontières) et le paiement d'arriérés de loyers dûs à la Ville de Paris.

- Les **crédits de travaux d'aménagement et d'entretien** seront **fortement accrus** ; conformément au plan, une mesure nouvelle de 57 millions de francs est inscrite au projet de budget, portant les crédits à 208 millions de francs.

- Les **crédits d'équipement** s'élèveront à 502 millions de francs en autorisations de programme et à 341 millions de francs en crédits de paiement.

La liste des opérations financées ne sera connue avec précision, selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, qu'à la fin de 1987.

Le plan de modernisation sera donc, en 1988, continué ; outre la poursuite de l'ensemble des actions amorcées en 1986, certaines priorités sont nettement dégagées (transmissions, matériel lourd des C.R.S....). Les nouvelles techniques sont, également, favorisées.

C. LE DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES TECHNIQUES

Au-delà des aspects quantitatifs et financiers du plan de modernisation de la police, celle-ci passe également par le développement de nouvelles techniques, permettant à la fois la rationalisation de la gestion et une meilleure adaptation aux évolutions de la délinquance.

Trois projets sont, à cet égard, en voie de réalisation et doivent être plus particulièrement étudiés : le développement d'une carte nationale d'identité infalsifiable, l'informatisation du fichier des empreintes digitales et l'informatisation du fichier des permis de conduire.

1) La carte nationale d'identité infalsifiable

En avril 1986, a été décidée la création d'une carte d'identité infalsifiable pour remédier à la vulnérabilité de la carte actuelle. L'appel de candidatures en vue de l'attribution du marché de réalisation a été publié en août 1986, après que la commission nationale de l'informatique et des libertés a donné son agrément au projet le 1er juillet 1986.

A la suite de plusieurs missions techniques effectuées à l'automne 1986, le cahier des charges et ses annexes ont été mis au point au cours du premier trimestre 1987 et remis aux entreprises sélectionnées en avril dernier.

La consultation a été close en juin 1987 et le choix du groupe industriel chargé de cette opération est intervenu dans la deuxième quinzaine d'août.

Le centre informatique de gestion et de production des cartes est en construction à Marne-la-Vallée et sera achevé en janvier 1988.

La mise en circulation des premières cartes infalsifiables sera effectuée dans le courant du premier semestre 1988 dans un département pilote qui sera celui des Hauts-de-Seine.

A l'issue de cette expérience, le système sera étendu progressivement, région par région, en fonction des crédits qui pourront être consacrés à ce projet et de la réalisation des infrastructures.

2) L'informatisation du fichier des empreintes digitales

A la suite de l'expérimentation d'un prototype en 1985 et 1986, un petit système opérationnel, exploitant un fichier de 40.000 fiches réelles, embryon de la future base de données nationale, a été mis en place au 2ème trimestre 1987.

Le marché pour la mise en place de la base de données nationale et des centres de saisie du ministère et de la préfecture de police a été notifié début septembre. Son exécution sera poursuivie en 1988.

Vingt-deux emplois seront, en outre, créés en 1988 pour la gestion de ce fichier.

3) L'informatisation du fichier des permis de conduire

En 1987, la reprise de la partie manuelle du fichier national des permis de conduire a été accélérée grâce à une mesure nouvelle de 1,6 million de francs inscrite au budget de l'exercice.

En 1988, une étude portant sur la refonte complète de ce fichier va être lancée de façon à mettre au point un cahier des charges répondant aux besoins des différents utilisateurs.

D'autres applications réglementaires de même nature sont, selon les informations communiquées à votre rapporteur, soit en cours de développement, soit en cours de mise en place.

Il s'agit :

- d'un système de délivrance des titres de séjour des étrangers qui permettrait d'améliorer la qualité des titres délivrés et la fiabilité du dispositif ;

- d'un logiciel national des cartes grises qui sera implanté dans le réseau des centres informatiques interdépartementaux, en cours de constitution ;

- d'un projet lié à la gestion des dossiers d'étrangers.

III. MISSIONS ET MOYENS DES PRINCIPAUX SERVICES

A. LES POLICES URBAINES ET LA SITUATION DES POLICES MUNICIPALES

1) Les missions et les moyens des polices urbaines

o Les polices urbaines sont en charge de missions de police dans 1 625 communes placées sous le régime de la police d'Etat. Le service est organisé en 95 directions des polices urbaines, exerçant leur contrôle sur 477 circonscriptions.

L'ensemble des services de police urbaine assure, en 1987, la sécurité de 51 % de la population.

Les attributions des polices urbaines sont de trois ordres :

- surveillance de la voie publique ;
- maintien de l'ordre et assistance sur la voie publique ;
- lutte contre la délinquance.

Les services de police urbaine traitent ainsi plus de la moitié des crimes et délits recensés (en 1986) ; leurs missions s'étendent à la surveillance des bâtiments administratifs, aux interventions de secours, etc...

o Les moyens de police urbaine sont, en 1987 :

- **moyens en personnels** : 63.984 fonctionnaires, soit 52 % de l'ensemble des personnels de la police nationale (dont 764 commissaires, 5 890 inspecteurs, 1 572 enquêteurs, 51 188 gradés et gardiens) ;

- **moyens en véhicules** : 4 166 véhicules et 1 025 motocyclettes.

o **Les perspectives pour 1988** sont favorables à ce service qui est le principal bénéficiaire du plan de modernisation ; les différentes mesures prévues au titre du plan ne peuvent, toutefois, être imputées avec exactitude aux différents services pour l'instant ; par ailleurs, le service des polices urbaines accueille la majeure partie des appelés du contingent incorporés dans la police nationale. En outre, les polices urbaines sont plus particulièrement concernées par l'informatisation des secrétariats des officiers du ministère public (cf. ci-dessus, introduction : description des crédits).

2) La question de l'étatisation des polices municipales

Cette question peut être envisagée de deux manières distinctes :

- évolution de la situation juridique des polices municipales ;
- évolution de la situation des policiers municipaux.

a) La situation des polices municipales

o La loi du 2 mars 1982 a, en premier lieu, **supprimé les contingents de police**, c'est-à-dire la participation obligatoire des collectivités locales aux dépenses de la police étatisée (services de police urbaine).

o La loi du 7 janvier 1983 a, par ailleurs, **posé le principe d'un transfert de compétence** devant intervenir au plus tard le 1er janvier 1986 en matière de police (article 88).

Cet article 88 prévoit le transfert à l'Etat (étatisation des polices) des compétences en matière de police, dès lors que les corps de police municipale répondent à certaines conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (conditions relatives à l'effectif du corps, au niveau de la formation de ses agents, à l'importance démographique de la commune, selon l'article 88).

Le décret en Conseil d'Etat prévu pour l'application de la loi du 7 janvier 1983 n'a pas été pris à ce jour.

o Dans ces conditions, la situation des corps de police municipale n'a pas été substantiellement modifiée ; selon la dernière enquête, remontant à 1984 (et, donc, en partie dépassée), les effectifs des polices municipales seraient de 14 413 agents, soit :

- 220 brigadiers-chefs principaux,
- 244 brigadiers-chefs,
- 858 brigadiers,
- 558 gardiens principaux,
- 4 659 gardiens,
- 7 874 garde-champêtres.

Il semble que le nombre de garde-champêtres se soit, depuis lors, quelque peu réduit, le nombre global des agents, en revanche, augmentant.

o Le statut juridique des polices municipales a été récemment précisé ; dans le cadre de la loi du 13 juillet 1987 sur la fonction publique territoriale, un alinéa nouveau de l'article L.131.15 du Code des Communes a été adopté ; cet alinéa dispose :

"Sans préjudice de la compétence générale de la gendarmerie ou de la police nationale, le bon ordre, la sûreté, la sécurité publique peuvent être placés par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale agréés par le Procureur de la République."

C'est donc dans le cadre de ce texte, qui précise le rôle des corps de policiers municipaux que se développe la réflexion sur le statut de ceux-ci.

b) La situation des policiers municipaux

o Les policiers municipaux formulent, de longue date, un certain nombre de demandes, tendant au **rapprochement de leur situation** de celle des policiers nationaux.

Sont, à ce titre, demandés :

- la révision des modalités de recrutement et de formation ;
- la création d'un grade supérieur d'encadrement ;
- la révision de la grille de rémunération ;
- l'octroi de la prime de sujétions spéciales, accordée aux policiers nationaux ;
- le bénéfice d'une bonification pour le calcul des droits à pension ;
- le droit à la tenue d'uniforme .
- le droit au port d'armes.

o Jusqu'à présent, ces demandes n'ont pas été acceptées, en raison des différences qui distinguent la police municipale de la police nationale : niveau de recrutement moins élevé, droit de grève reconnu par le statut, qualité d'agent de police judiciaire adjoint pour les policiers municipaux, ce qui permet la constatation des infractions mais interdit de dresser procès-verbal.

Une **commission d'étude**, présidée par M. Lalanne, a toutefois avancé récemment des propositions :

- les missions des policiers municipaux s'exercent dans la complémentarité de celles de la gendarmerie et de la police nationale, sans préjudice des compétences nationales de ces dernières ; dans ce cadre, de nouveaux pouvoirs de police judiciaire seraient conférés aux policiers municipaux (possibilité de dresser procès-verbal pour les infractions au code de la route et aux arrêtés municipaux, notamment) ;

- les agents des polices municipales devraient être vêtus d'une tenue nettement distincte de celle de la police nationale ou de la gendarmerie et pourraient utiliser des armes défensives ;

- le recrutement serait plus sélectif et la formation améliorée.

La modification de l'article L.131.15 du Code des communes constitue un premier pas dans la mise en oeuvre de ce programme ; un autre texte législatif sera nécessaire pour l'organisation des compétences judiciaires des policiers municipaux.

B. MISSIONS ET MOYENS

DES AUTRES SERVICES DE LA POLICE NATIONALE

1) La police judiciaire

a) La police judiciaire est organisée dans le cadre d'une direction centrale, qui comprend vingt services extérieurs (services régionaux de la police judiciaire - S.R.P.J.).

Ce service est à la **disposition exclusive des autorités judiciaires**, qui y recourent dans les cas suivants :

- l'enquête exige une spécialisation technique (infractions économiques, trafic d'armes, contrefaçons, etc...);

- le crime ou le délit est présumé avoir été commis par des délinquants professionnels itinérants ou une "bande organisée";

- le mode des investigations à poursuivre exige le recours à certaines techniques spécifiques (filatures, surveillance, etc...).

b) **Les moyens** sont actuellement de 5 821 fonctionnaires, dont 3 112 au titre de la direction régionale de la police judiciaire de Paris ; 1 000 véhicules sont disponibles et 53 motocyclettes.

La police judiciaire bénéficie directement de plusieurs des mesures nouvelles prévues au projet de budget pour 1988 :

- renouvellement des véhicules ;
- développement des moyens de transmission (et, notamment, de l'amélioration de la cryptophonie) ;
- développement du fichier informatisé des empreintes digitales ;
- augmentation des frais de déplacement ; toutefois, après une forte majoration en 1987, les crédits de l'article 34.90.52 ("frais de déplacement - enquête et surveillance") seront accrus dans une moindre proportion en 1988 ; en 1987, les crédits avaient en effet été majorés de 17,3 millions de francs, passant de 64,7 à 76 millions de francs. En 1988, l'augmentation ne sera que de 1,2 %.

2) Les Compagnies républicaines de sécurité

Les moyens des C.R.S. sont, en 1987 (au 1er juillet) de 14 611 hommes, dont 142 appelés du contingent.

Les moyens matériels s'élèvent à 2 343 véhicules à quatre roues, 917 motocyclettes et plus de 16 000 armes individuelles.

Il n'est pas prévu de création d'emplois en 1988, mais, en revanche, les C.R.S. bénéficieront d'un effort important en faveur du parc des véhicules lourds ; les moyens s'élèveront, à cet égard, à 90 millions de francs, cet effort devant se poursuivre ultérieurement pour mener à bien le programme de renouvellement de ce parc.

3) La police de l'air et des frontières

a) Les missions de la police de l'air et des frontières sont vastes ; ses services sont en effet conduits à assurer la surveillance de 6 000 points des frontières hexagonales, auxquels s'ajoutent 116 aéroports ouverts au trafic international.

b) Les moyens sont, en personnels, de 4570 agents au 1er juillet 1987, auxquels s'ajoutent 152 policiers auxiliaires (appelés des contingents).

En 1987, 9 brigades supplémentaires ont été créées, une trentaine d'autres devant l'être d'ici à 1990.

En dépit des fortes augmentations enregistrées depuis 10 ans et, surtout, depuis 1986, les moyens de la police de l'air et des frontières sont en effet encore insuffisants.

Les opérations pour 1988 ne semblent pas encore définitivement arrêtées ; l'acte unique européen pourrait, en outre, avoir à compter de 1992 des conséquences profondes sur l'organisation de ce service.

CHAPITRE II

LA SECURITE CIVILE

I. EVOLUTION DES CREDITS

A. EVOLUTION GLOBALE

Commentant, l'an passé, l'évolution des crédits affectés à la sécurité civile, votre rapporteur faisait état, de "l'amorce d'une remise à niveau des moyens"; à structures constantes, les moyens de la sécurité civile progressaient en effet de 2 %.

Le projet de budget pour 1988 dépasse cet objectif; en effet, **les crédits affectés à l'action 04 "sécurité civile" progressent de 10,4 %, soit une augmentation de 84 millions de francs.** Après avoir, en 1987, privilégié la police nationale tout en évitant une dégradation des moyens de la sécurité civile, le ministère de l'Intérieur fait de celle-ci, en 1988, une **priorité manifeste**; votre rapporteur s'en félicite tout particulièrement.

Les crédits inscrits aux différents titres de l'action sécurité civile évolueraient comme suit :

(En millions de francs.)

	1987	1988			Evolution en pourcentage
		Services votés et mesures acquises	Mesures nouvelles	Total	
<i>Titre III (moyens des services)</i> .	553,9	555,8	+ 75,9	631,8	+ 14
<i>Titre IV (subventions de fonctionnement)</i>	122,1	123,4	- 4,5	118,9	+ 2,7
<i>Titre V (investissements directs) :</i>					
Autorisations de programme	140,6	»	126,9	126,9	- 9,8
Crédits de paiement	129,5	54,7	86,4	141,1	- 8,9
<i>Titre VI (subventions d'investissement) :</i>					
Autorisations de programme	»	»	»	»	»
Crédits de paiement	4	»	»	»	»
Total (D.O. + C.P.)	809,6	733,9	157,9	891,8	+ 10,4

Les principales caractéristiques de ces évolutions sont :

- la forte augmentation des moyens des services (titre III), qui provient du renforcement des moyens de lutte contre les incendies de forêt (mesures nouvelles totales de 40,7 millions de francs) et de l'augmentation des effectifs des deux unités d'intervention (mesures nouvelles de 20,6 millions de francs) ;

- l'évolution apparemment défavorable des crédits du titre IV (mesure nouvelle négative de 4,5 millions de francs), qui provient exclusivement d'une mesure de transfert (prise en charge, par le chapitre 34.96 du titre III, des frais d'achat de produits retardants) ; alors que, l'an passé, les subventions aux collectivités locales avaient été, nettement amputées, elles sont, pour 1988, maintenues à leur niveau de 1987, abstraction faite de cette mesure de transfert (soit : 41 millions de francs, à structure constante) ; les moyens affectés aux sapeurs-pompiers victimes d'accident sont stables, sous réserve d'un ajustement (47,6 millions de francs) ;

- l'évolution divergente des autorisations de programme, qui régressent de 9,8 % et des crédits de paiement, qui s'accroissent de 8,9 %. L'importance de l'effort consenti en

autorisations de programme en 1987, de même que l'absence d'accidents cet été expliquent ces évolutions.

B. ANALYSE DES MESURES NOUVELLES

Les mesures nouvelles prévues au projet de budget concernent principalement le renforcement du commandement et de l'organisation des secours et l'accroissement des moyens d'intervention.

1) Le renforcement du commandement et de l'organisation des secours

o Pour exercer sa mission de coordination des secours, le ministère de l'Intérieur dispose du CODISC (Centre opérationnel de la Direction de la Sécurité civile) situé à Levallois-Perret; celui-ci sera renforcé par l'arrivée de 12 militaires d'active, remplaçant les personnels appelés du contingent assurant actuellement la permanence opérationnelle.

o Le commandement de la **base d'avions bombardiers d'eau de Marignane** a été réorganisé grâce à la mise en place d'un état-major provenant de la Marine nationale qui a déjà pu montrer son efficacité lors de la campagne "Feux de forêts" de l'été 1987.

o Enfin, dans le cadre de la loi, votée le 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (cf. ci-dessous) le **préfet de zone** a pour tâche de préparer et de coordonner les mesures de sauvegarde et les moyens de secours sur l'ensemble de la zone. A cette fin, il sera assisté d'un **"état-major sécurité civile"** dont la mise en place est prévue pour 1988.

2) L'accroissement des moyens d'intervention

o S'agissant des **moyens terrestres**, les deux unités d'intervention de la Sécurité civile (U.I.S.C.) situées à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir) et Brignoles (Var) seront portées à 616 militaires chacune tandis que l'escadron de la Sécurité civile situé à Corte (Corse) passera de 126 à 170 hommes.

De même, les unités militaires spécialisées, qui sont des moyens de renforcement mis en place par le ministère de la Défense en cas de lutte sévère contre les feux de forêts, seront mieux équipées en moyens de lutte.

o En ce qui concerne les **moyens aériens**, outre la modernisation du parc aérien avec l'acquisition de 2 hélicoptères Dauphin (17 millions de francs), l'emploi d'hélicoptères lourds et légers dans la lutte contre les feux de forêts sera poursuivi grâce à l'inscription d'un crédit de 20 millions de francs qui permettra la location de ces appareils largueurs d'eau ainsi que l'expérimentation de nouveaux bombardiers d'eau.

En revanche, aucun achat d'avion Tracker n'est programmé ; trois de ces appareils ont déjà été acquis en 1987 et un crédit supplémentaire pourrait être inscrit pour l'achat d'un autre appareil dans le cadre du collectif de fin d'année 1987.

3) La traduction budgétaire de ces mesures

- Les **crédits de fonctionnement** sont augmentés du fait :

. de la création de deux emplois d'ingénieur destinés à renforcer le service de déminage et de trois emplois de mécaniciens pour la base de Marignane (+ 0,7 million de francs),

. de la revalorisation des indemnités du personnel de la base de Marignane (+ 4,2 millions de francs),

. du renforcement des moyens en matériel (+ 40,7 millions de francs globalement, dont 28,1 sur le chapitre 34.92 "parc automobile", dont les crédits sont ainsi accrus de 52 % et

14,8 millions de francs sur le chapitre 34.96, matériel et fonctionnement, dont les crédits sont augmentés de 38 %,

. de l'accroissement de 20,6 millions de francs, pour permettre le versement des indemnités complémentaires des 372 emplois de militaires pour les deux unités d'intervention et l'escadron de Corte (les rémunérations principales sont prises en charge par le budget de la Défense).

- Les crédits d'équipement sont majorés du fait, principalement, de l'accroissement des moyens du groupement aérien, qui atteignent 132,9 millions de francs, contre 121,5 millions en 1987, en crédits de paiement ; les autorisations de programme, en revanche, diminuent légèrement, (111,9 millions contre 124 en 1987) du fait de l'effort exceptionnel consenti en 1987. Si les autorisations de programme affectées aux achats d'appareils diminuent, en revanche, les crédits de maintenance progressent de 11,6 % (94,9 millions contre 85 millions en 1987).

II. L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE

A. LA REORGANISATION DES MOYENS ADMINISTRATIFS

L'organisation des services centraux du ministère de l'Intérieur a été modifiée par le décret du 28 novembre 1986.

o Tout d'abord, le rétablissement d'un Haut fonctionnaire de défense placé directement auprès du ministre a été décidé ; en individualisant la fonction "défense civile", cette réorganisation favorise la prise en compte de la sécurité des populations et des installations administratives et économiques du pays.

o Ensuite, l'organisation de la Direction de la Sécurité civile a été modifiée par un arrêté du même jour ; il s'est agi de lui donner un caractère opérationnel plus affirmé, les incendies de l'été 1986 ayant permis de constater que cette structure devrait être autonome et avoir une meilleure capacité d'intervention.

Le "recentrage" des attributions de la Direction de la Sécurité civile sur ses missions traditionnelles et son rattachement direct au ministre ont ainsi été mis en oeuvre. La Direction de la Sécurité civile a vu parallèlement se renforcer les structures de commandement de ses moyens opérationnels et conforter son rôle dans la préparation du secours pour mieux faire face aux risques nouveaux, notamment par la création d'une sous-direction des risques naturels et technologiques et un effort particulier pour la formation des sapeurs-pompier. Par ailleurs, les études classiques de prévention, telles celles portant sur les mouvements de terrain, les feux d'hydrocarbures, la création de fiches sur les matières dangereuses, les appareils de recherche de victimes d'avalanches, le comportement des nuages toxiques, la sécurité des enfants sont, selon les informations communiquées à votre rapporteur, poursuivies.

o Outre, la réforme de la structure proprement dite de la Direction de la Sécurité civile, il a été décidé de réorganiser et de moderniser les moyens de la sécurité civile, dans ce même souci de faire face plus efficacement aux catastrophes naturelles et technologiques ; cet objectif de modernisation s'est concrétisé avec la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

B. LA LOI DU 22 JUILLET 1987

La loi du 22 juillet 1987 a apporté une meilleure définition du rôle des différents intervenants, une réorganisation de la Direction des Secours et des plans de secours et le renforcement des sanctions pénales contre les incendiaires.

1) Le rôle des différents intervenants

o Au niveau national, le ministre de l'Intérieur prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire (article 6) ; il a un rôle permanent de coordination interministérielle.

La préparation de l'organisation des secours et la définition des mesures de sauvegarde peuvent en effet relever de différentes compétences ministérielles ; ainsi, pour les risques radiologiques ou chimiques, les compétences en matière de prévention, de surveillance et d'intervention relèvent à la fois du ministère de l'Industrie, du ministère de la Santé, du ministère de l'Environnement, du ministère de l'Agriculture, etc... Le texte vise à confier un rôle de coordination permanente au ministre de l'Intérieur, pour assurer, en cas de menace ou de réalisation d'un risque, une unité de commandement.

En cas de catastrophe, le ministre de l'Intérieur répartit les moyens publics de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que les moyens privés en usant éventuellement du pouvoir de réquisition. Il met ces moyens à la disposition du préfet du département qui dirige les secours.

Le ministre de l'Intérieur prépare en outre le plan ORSEC national dont l'application est décidée par le Premier ministre ; pour exercer sa mission, le ministre de l'Intérieur dispose du centre opérationnel de la Sécurité civile (CODISC), situé à Levallois-Perret.

o Au niveau de la zone de défense, intervient le préfet de zone ; il prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours sur l'ensemble de cette zone (article 7).

o Il établit un schéma directeur des moyens d'intervention et des moyens de formation dans la zone, après avis du président de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours des départements concernés.

Ce schéma définira l'organisation et les moyens dont pourra se doter la zone pour répondre aux risques spécifiques ; c'est ainsi qu'en regroupant les moyens et les personnels d'un certain nombre de corps de sapeurs-pompiers, il sera possible de constituer une colonne mobile d'intervention chimique, une colonne mobile d'intervention radiologique ou une unité de lutte contre les feux de forêts...

Les moyens de formation spécialisée des personnels dans une zone seront également coordonnés.

o Il utilise les moyens de la zone (Etat et collectivités territoriales), notamment ceux figurant dans les schémas directeurs, pour les affecter au préfet du département qui dirige les opérations de secours.

o Il prépare et déclenche le "plan ORSEC zonal".

o Il dispose d'une salle opérationnelle ("C.I.R.C.O.S.C.") reliée à celle du ministère de l'Intérieur et à celles des préfectures concernées.

Pour l'accomplissement de ces tâches, le préfet de zone sera assisté d'un état-major de défense civile.

2) La direction des opérations de secours

o La loi réaffirme que la direction des opérations de secours relève du maire ou du préfet en application même du code des communes, quelle que soit l'ampleur de la catastrophe, et même si celle-ci suppose le déclenchement d'un plan ORSEC zonal ou d'un plan ORSEC national.

- Le maire est le responsable permanent de la sécurité des populations de sa commune en application de l'article L.131 du code des communes. Il lui appartient donc de prendre les mesures de sauvegarde en cas de menace et de diriger les opérations de secours, lorsqu'elles sont à l'échelle d'une seule commune et des moyens de cette commune, même s'il faut faire appel à des

moyens extérieurs (Centre de secours contre l'incendie situé dans une autre commune).

- Le préfet de département assure la direction des secours dans deux types de situations :

. en application du code des communes, lorsque l'accident, le sinistre et la catastrophe dépassent le cadre d'une commune ou les moyens habituellement mis en oeuvre dans le cadre communal.

. en cas de déclenchement d'un ORSEC ou de tout autre plan d'urgence.

o Pour exercer leur commandement opérationnel, tous les préfets de départements devront disposer d'un centre opérationnel départemental doté de moyens de transmissions adaptés pour assurer la liaison avec tous les services de l'Etat ou des collectivités qui participent aux opérations de secours (service d'incendie et de secours, police, gendarmerie, équipement, mouvements associatifs...).

3) Les plans de secours

La loi énumère les plans de secours qui devront être élaborés pour répondre à toute situation de catastrophe (articles 2 et 3).

Ces plans recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre, définissent les conditions de leur emploi et précisent les mesures de sauvegarde à prendre dans certaines circonstances.

Deux catégories de plans de secours sont définis par la loi : les plans ORSEC et les plans d'urgence.

o Le plan ORSEC est établi pour répondre à toute catastrophe de grande ampleur mettant en péril la vie des populations et supposant l'intervention de moyens multiples relevant aussi bien de l'Etat, des collectivités territoriales, du secteur privé ;

- **un plan ORSEC national** est préparé par le ministre de l'Intérieur ; le Premier ministre décide de son application ;

- **un plan ORSEC zonal** est établi et décidé par le préfet de zone de défense (la France métropolitaine comprend 6 zones de défense) ;

- **un plan ORSEC départemental** est établi et sa mise en oeuvre est décidée par le préfet de département.

o A côté des plans ORSEC, il a paru nécessaire de définir des **plans d'urgence**.

- **Les plans particuliers d'intervention définissent** les mesures à prendre aux abords d'une installation ou d'un ouvrage présentant des risques particuliers (centrale nucléaire, unités de produits chimiques, hydrocarbures, barrages, etc...).

Les préfets seront chargés de préparer ces plans en liaison avec les maires concernés et les exploitants.

- **les autres plans d'urgence** sont des plans de secours faisant appel à des moyens spécifiques ; il s'agit, à titre d'exemple, **des plans contre les pollutions**, les inondations, la neige ou encore les plans destinés à faire face aux accidents ayant entraîné un grand nombre de blessés.

Un plan particulier d'intervention ou tout autre plan d'urgence peuvent être déclenchés sans entraîner de plan ORSEC.

Par contre, si l'ampleur de la catastrophe ou sa nature le justifient, le plan d'urgence peut être suivi du déclenchement d'un plan ORSEC départemental, zonal ou national suivant l'importance des moyens à mobiliser.

DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le budget de l'Intérieur n'avait, en première délibération, fait l'objet d'aucune modification.

En seconde délibération, quatre amendements ont été adoptés, qui aboutissent à une majoration de 22,1 millions de francs des crédits. Les mesures proposées sont excellentes et rejoignent totalement les préoccupations de la Commission des Finances du Sénat.

a) Au titre III, 8,6 millions de francs de crédits nouveaux sont prévus pour :

- augmenter de 5,5 millions les dépenses d'informatique ; l'objectif est d'accélérer l'informatisation du greffe du ministère public, qui est tenu par des policiers et donc financé par le budget de l'Intérieur ; cette mesure s'ajoute à une autre, de 8 millions de francs, déjà prévue au budget initial ;

- majorer les crédits de la Sécurité civile (150.000 francs pour les crédits de primes de risques en matière de déminage, en raison de l'augmentation des opérations, 3 millions de francs pour l'achat de matériels destinés à une unité spécialisée dans le risque chimique et nucléaire).

b) Au titre IV, 6 millions de francs de subventions nouvelles sont prévues pour les services d'incendie et de secours ; ces services sont, naturellement, presque uniquement financés par les collectivités locales mais quelques crédits de subventions figurent encore au budget de l'Etat ; le budget initial comprenait une dotation de 41 millions de francs, en diminution de 4,5 millions ; la deuxième délibération de l'Assemblée permet de retrouver un niveau supérieur à celui de 1987.

c) Au titre V, est prévu un crédit nouveau de 5,5 millions de francs pour financer des travaux dans les locaux de certains tribunaux administratifs.

d) Au titre VI, le chapitre "Travaux divers d'intérêt local" est accru de 2 millions de francs.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre 1987 sous la présidence de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la Commission a procédé à l'examen des crédits pour 1988 du budget de l'Intérieur (Administration centrale et Sécurité) sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial.

M. Joseph Raybaud a, en premier lieu, indiqué que le total des crédits consacrés, dans le projet de budget pour 1988, aux actions Administration centrale, Sécurité civile, Police nationale, Elections, Services communs et Recherche, s'élèverait à 31,7 milliards de francs contre 29,9 milliards de francs en 1987, soit une progression de 6,1 %. Les dépenses de sécurité représenteront donc, en 1988, près de 3 % du budget de l'Etat.

Il a ensuite décrit les principales mesures nouvelles concernant l'administration centrale et a souhaité que l'ensemble des crédits affectés aux tribunaux administratifs et aux chambres administratives d'appel soient regroupés dans une action "justice administrative".

Evoquant l'évolution des crédits de la police nationale, le rapporteur spécial a relevé la grande utilité du service national dans la police, qui permet cette année encore l'incorporation de 800 appelés pour un faible coût budgétaire, ainsi que deux mesures destinées à améliorer la situation des personnels, par la transformation d'emplois de grade inférieur en emplois de grade supérieur et par la poursuite de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette des droits à pension.

Les crédits de matériel et de fonctionnement courant connaissent une progression satisfaisante, notamment les crédits de frais de déplacement et les crédits de matériel léger.

Les crédits d'équipement permettent le respect des prescriptions de la loi de modernisation de la police nationale, les

efforts devant porter en 1988 sur le renouvellement des véhicules lourds des compagnies républicaines de sécurité.

Au total, les crédits de la police nationale augmenteront de 1,8 % en 1988.

La sécurité civile, qui avait bénéficié en 1987 de l'amorce d'une remise à niveau des moyens, disposera en 1988 de crédits en forte augmentation. Les dépenses ordinaires passent en effet de 676 à 750 millions de francs et les crédits de paiement de 132 à 142 millions de francs. La maintenance des aéronefs et les unités d'intervention seront les principaux bénéficiaires de cette augmentation des crédits, qui atteint 10,4 %.

Le rapporteur spécial a, enfin, relevé l'inscription de 750 millions de francs au titre de l'action élections, contre 35 millions de francs en 1987.

Dans ces conditions, la progression des moyens alloués aux autres actions n'en apparaît que plus remarquable.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'Intérieur (Administration centrale et Sécurité) pour 1988, conformément aux conclusions de son rapporteur spécial.

Réunie le mardi 3 novembre 1987 sous la présidence de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la Commission des Finances a décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits pour 1988 du budget de l'Intérieur (Administration centrale et Sécurité).