

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, 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° 20

INTÉRIEUR

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* ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexes n° 22 et 23), 298 (tomes IV à VI), et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989).

Lois de finances. — Intérieur - Sécurité civile - Sécurité publique.

SOMMAIRE

	Page
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	6
INTRODUCTION - PRESENTATION DES CREDITS	7
CHAPITRE PREMIER - LES MOYENS COMMUNS ET LES ELECTIONS	14
I - Les moyens communs	15
A - Les dépenses de pension et de personnel	15
B - Les crédits de l'action "services communs"	17
II - Les élections	23
CHAPITRE DEUX - LA POLICE NATIONALE	25
I - Les moyens en personnel et en matériel	26
A - Les personnels et leur formation	26
B - La modernisation de la police nationale	30
II - Les moyens des principaux services	32
A - Les polices urbaines et les polices municipales	32
B - La police judiciaire et la P.A.F.	35
CHAPITRE TROIS - LA SECURITE CIVILE	38
I - L'évolution des moyens de la sécurité civile	38
A - Evolution globale	38
B - Les moyens des principaux services	41
II - La lutte contre les incendies de forêt	46
A - La lutte contre les incendies déclarés	47
B - La prévention des incendies	50

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A) UN BUDGET DE RECONDUCTION

1. Le projet de budget du ministère de l'Intérieur, hors actions collectivités locales et administration territoriale, prévoit une augmentation des crédits relativement faible, de 2,64 % portée à 2,79 % après la deuxième délibération de l'Assemblée nationale. Les dépenses de sécurité progresseront donc nettement moins vite que l'ensemble des dépenses de l'Etat, qui sont majorées de 4,7 %.

En excluant les crédits de l'action élection, toutefois, le taux d'augmentation est légèrement supérieur (+ 3,2 % sur la base du projet initial). Cette exclusion peut être considérée comme légitime, dans la mesure où le niveau des crédits de cette action est fonction de la périodicité des consultations électorales et non de choix budgétaires volontaristes. On peut, cependant, également soutenir que les économies ainsi dégagées auraient pu être utilement redéployées au profit des autres actions du ministère.

2. Dans ce cadre général, l'action la moins favorisée est la sécurité civile, dont les crédits diminuent, alors que l'année 1988 avait été marquée par une forte augmentation. Cependant, les autorisations de programme sont, il est vrai, en forte augmentation pour cette action, l'intervention de l'Assemblée nationale s'étant en outre traduite par le maintien des crédits à leur niveau de 1988. La police nationale, comme en 1988 mais contrairement à la situation prévalant en 1987 (année caractérisée par une sensible augmentation des crédits) disposera de moyens simplement reconduits en francs constants.

3. Le projet de budget de l'Intérieur demeure difficilement compréhensible. La présentation par actions ne permet pas, en effet, d'appréhender correctement l'ensemble des moyens destinés à la police nationale, qui peuvent être

imputés aussi bien sur l'action administration centrale que sur l'action services communs ou, bien sûr, l'action police nationale.

B) LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE

1. Comme en 1988, aucune création nette d'emplois n'est prévue au projet de budget ; toutefois :

- les effectifs seront globalement renforcés par l'incorporation de 1.000 appelés supplémentaires du contingent dans les effectifs de la police nationale, ce qui porte à 3.000 le nombre d'appelés qui y effectuent chaque année leur service national, nombre encore éloigné du plafond de 10 % des effectifs prévu par la loi ;

- l'encadrement, ou plus exactement la promotion sera également renforcée par 1.301 transformations d'emplois, impliquant notamment la création de 38 emplois de commissaires divisionnaires, gagée par la suppression de 38 emplois de commissaire, de 87 emplois d'inspecteurs divisionnaires et principaux gagée par la suppression de 87 emplois d'inspecteurs et de 1.002 emplois de brigadiers-chefs et brigadiers gagée par la suppression de 1.002 emplois de sous-brigadiers et gardiens.

Comme en 1988, les mesures relatives aux personnels concernent donc essentiellement la promotion et l'incorporation d'appelés.

2. Les crédits destinés à la modernisation de la police nationale font l'objet d'une simple reconduction

Toutefois, les moyens destinés à l'informatique sont fortement accrus. Il convient d'espérer que cet accroissement des moyens s'accompagnera d'une rationalisation des actions conduites par le ministère. La Cour des Comptes a, en effet, formulé des critiques sévères dans son rapport public de 1988 à propos de l'informatisation du ministère de l'Intérieur.

Les projets d'informatisation du fichier des empreintes digitales, de développement d'une carte nationale d'identité infalsifiable et d'informatisation du fichier des permis de conduire sont poursuivis et font l'objet de mesures nouvelles.

3. Les crédits de formation sont également amplement augmentés, ce dont on ne peut que se féliciter. Il convient d'observer que ces crédits sont principalement constitués d'indemnités de déplacement; l'amélioration de la formation des personnels constitue par ailleurs une entreprise dont les résultats peuvent être longs à obtenir.

C) LES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

1. Ces moyens semblent quelque peu insuffisants.
Les moyens du groupement aérien de Marignane, notamment, ne sont pas développés, puisqu'aucun achat d'appareil n'est prévu. Deux avions de type "Tracker" feront toutefois l'objet d'une "remotorisation" qui les rendra plus opérationnels.

Par ailleurs, les économies réalisées sur les carburants auraient pu être utilement affectées à d'autres types de dépenses et ne l'ont pas été.

2. Le bilan de la campagne de lutte contre les incendies de forêt de l'été 1988 s'améliore, puisque 3.000 hectares de forêt avaient brûlé au 25 août contre 9.900 hectares à la même date en 1987. La mobilisation préventive des moyens de l'Entente interdépartementale de protection de la forêt méditerranéenne, mise en oeuvre à partir de 1987, a une incidence certaine sur cette diminution des surfaces brûlées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 15 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits pour 1989 du ministère de l'Intérieur (administration centrale et sécurité) sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial M. André Fosset a regretté qu'un budget prioritaire comme celui de la sécurité augmente nettement moins que l'ensemble des dépenses de l'Etat.

M. Jacques Descours Desacres a relevé que les tâches d'assistance au ministère public pouvaient constituer une lourde charge pour les personnels de police dans les petites communes.

M. Christian Poncelet, président, a regretté que l'effort accompli en 1988 en faveur de la sécurité civile ne soit pas poursuivi l'an prochain.

Puis la Commission a, sur proposition de son rapporteur spécial, décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1989 du ministère de l'Intérieur (administration centrale et sécurité).

INTRODUCTION

DESCRIPTION DES CREDITS

A) EVOLUTION D'ENSEMBLE

o Les six actions ("administration centrale", "sécurité civile", "police nationale", "élections", "services communs" et "recherche") du budget de l'Intérieur, qui font l'objet du présent rapport, seraient dotées, en 1989, de crédits s'élevant à 32,600 milliards de francs, contre 31,759 milliards de francs en 1988, soit une progression relativement modeste de 2,64 %.

o En faisant abstraction des crédits relatifs aux élections, le taux de progression des moyens du ministère s'établit toutefois à 3,2 %.

A l'issue de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, les crédits ont par ailleurs été augmentés de 48,7 millions de francs ; leur progression s'établirait donc à 2,79 %.

Il n'en demeure pas moins que la sécurité n'apparaît pas, au vu des documents budgétaires, comme une priorité manifeste du projet de budget pour 1989.

o Les crédits des différentes actions évolueraient comme suit, en dépenses ordinaires et crédits de paiement (après les délibérations de l'Assemblée nationale) :

(En milliards de francs)

	1988 (budget voté)	1989 (projet de budget)	Evolution
Administration centrale	8,989	9,375	+ 4,3 %
Sécurité civile	0,907	0,909	+ 0,2 %
Police nationale	19,523	20,051	+ 2,7 %
Elections	0,785	0,628	- 20 %
Services communs	1,548	1,668	+ 7,7 %
Recherche	0,007	0,012	+ 69 %
Total	31,759	32,648	+ 2,79 %

B) EVOLUTION PAR ACTIONS

1. L'action "administration centrale"

o Les crédits de l'action "administration centrale" progresseraient de 4,3 %, soit un taux inférieur à celui enregistré l'an passé (+ 6,5 %). Leur montant, en augmentation de 386 millions de francs, atteindrait ainsi 9,375 milliards de francs.

o Ces 386 millions de francs de crédits supplémentaires résultent de mesures acquises à hauteur de 224 millions de francs et de mesures nouvelles à concurrence de 162 millions de francs.

o Comme chaque année, les mesures acquises résultent essentiellement de l'évolution des crédits de pensions, qui s'accroîtraient de 219 millions de francs à ce titre. La dotation du chapitre 32.97 (participation aux charges de pensions) sera également augmentée de 157 millions de francs de mesures nouvelles positives.

Au total, les crédits de pensions se monteraient à 8,893 milliards de francs, contre 8,514 milliards de francs en 1988 (+ 4,4 %) et représenteraient 90,8 % de la dotation de l'action "administration centrale" (sur laquelle sont imputées les charges de pensions de l'ensemble des agents du ministère).

Le montant des mesures nouvelles découle :

- de la septième tranche de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales (perçue par les personnels de la police) dans l'assiette des droits à pensions, pour un coût net de 81,4 millions de francs :

- d'un crédit d'ajustement aux besoins, d'un montant de 47,9 millions de francs.

Il convient d'observer que le chapitre 32.97 est, dans le projet de budget pour 1989, présenté en trois articles : la participation aux charges de pensions des personnels ayant opté pour le statut d'agents de l'Etat dans le cadre de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures est en effet isolée.

o Parmi les autres mesures nouvelles, il convient de relever :

- la création de quatre emplois de juge administratif destinés à la Cour administrative d'appel de Paris (dont les moyens sont retracés dans l'action "administration centrale", contrairement à ceux des cinq autres cours, pourvues au titre de l'action "administration territoriale") ;

- une mesure nouvelle de 11 millions de francs destinée à l'information et aux relations publiques du ministère, ce qui implique un quasi triplement des crédits en ce domaine ;

- la suppression de 60 emplois d'administration centrale (emplois d'attachés, de secrétaires et d'agents), qui implique une économie de 5 millions de francs.

2. L'action "sécurité civile"

o Après avoir fortement augmenté en 1988 (+ 10,6 %), les crédits de l'action "sécurité civile" connaissent une évolution peu favorable, puisqu'ils régressent de 1,3 % et devraient se monter, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 896 millions de francs, contre 907 en 1988.

En termes de moyens d'engagement (crédits de paiement et autorisations de programme) toutefois, l'évolution est plus satisfaisante (+ 2,8 %), du fait de la progression des autorisations de programme.

On peut, par ailleurs, prendre en considération une mesure de transfert sur les crédits de l'action police, d'un montant de 7,3 millions de francs (suppression de 57 emplois de personnels du service de déminage, intégrés à l'avenir dans les cadres de la police); à structure constante, le budget serait donc à peu près stable, en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Après l'intervention de l'Assemblée nationale, une légère progression devrait cependant être enregistrée.

o Les dépenses ordinaires sont stables en francs courants (767,5 millions de francs, contre 766,8 millions de francs en 1988) et régresseront en francs constants. Cette stabilité succède à une nette augmentation de 75 millions de francs des moyens en 1988.

Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- augmentation de 8,2 millions de francs des moyens alloués à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, accompagnant la création de 88 emplois (dont 32 emplois de militaires de carrière et 56 postes d'appelés);

- augmentation de 7,7 millions de francs des crédits d'informatique, dont 5 millions sont destinés à la mise en place du système informatisé de communications opérationnelles (SICOSC) dans un centre opérationnel de zone de défense;

- économie de 7,6 millions de francs, limitée à 2,6 millions de francs par l'Assemblée, portant sur les crédits de subventions aux services de lutte contre l'incendie et de secours, dont le montant total passerait ainsi à 43,5 millions de francs au titre du projet initial et à 48,5 millions de francs après le vote de l'Assemblée nationale;

- économie de 6,2 millions de francs sur les crédits de carburant du Groupement aérien de lutte contre les incendies de forêt due, semble-t-il, à la modernisation des moteurs de deux avions de type Tracker;

- économie de 1,1 million de francs résultant de la suppression de 9 emplois au groupement aérien; cette économie laisse constants les effectifs réels, dans la mesure où elle ne frappe que des emplois vacants, quoique budgétairement prévus.

o Les dépenses en capital diminueront de 8,2 % en crédits de paiement (129 millions de francs, contre 140 millions de francs en 1988) mais augmenteront de 20,1 % en autorisations de programme (148,9 millions de francs contre 123,9 millions de francs en 1988). Après intervention de l'Assemblée nationale, ces

crédits ont toutefois été majorés de 8,5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

Les autorisations de programme destinées à la maintenance des appareils du groupement aérien s'élèveront à 109,9 millions de francs, soit une augmentation de 15 millions de francs.

Un crédit de 20 millions de francs est également prévu pour la "remotorisation" de deux avions de type Tracker.

3. L'action "police nationale"

Les crédits de l'action "police nationale" augmentent de 2,7 % et atteignent 20,051 milliards de francs (après intervention de l'Assemblée nationale).

a) Les dépenses ordinaires (titre III) passent de 19,080 milliards de francs à 19,541 milliards (+ 2,4 %) au titre du projet initial. Cette augmentation se décompose en 167 millions de francs de mesures acquises et 293 millions de francs de mesures nouvelles.

A l'issue des débats de l'Assemblée nationale, les dépenses ordinaires ont en outre été majorées de 31 millions de francs, ce qui implique un taux de progression de 2,57 % par rapport à 1988 pour le total de ces dépenses.

Les principales mesures nouvelles concernent :

- l'incorporation de 1000 appelés supplémentaires du contingent dans la police nationale (mesure nouvelle de 34,7 millions de francs) ;

- des transformations d'emplois nombreuses permettant la création de 47 emplois dans la police scientifique et technique, gagée par la suppression de 47 emplois de gardiens de la paix et 1301 créations d'emplois de grades supérieurs gagées par la suppression d'autant d'emplois de grade moins élevé ; le coût net de cette dernière mesure, qui permettra l'amélioration de l'encadrement, sera de 37,8 millions de francs ;

- la suppression de 80 emplois de personnels techniques (économie de 6,1 millions de francs) ;

- l'augmentation de 20 millions de francs des crédits destinés à la formation des personnels de police, qui sont ainsi majorés de 43,4 %.

- l'informatique, qui bénéficie de crédits nouveaux d'un montant net de 39,2 millions de francs, dont 19 millions de francs pour le traitement de l'information criminelle, 12,5 millions de francs pour le système de traitement des empreintes digitales, 8 millions de francs pour l'informatisation de la gestion des personnels de police et 10 millions de francs pour l'informatisation du greffe des ministères publics. Ces mesures nouvelles sont assorties de la non-reproduction de certains crédits.

La deuxième délibération de l'Assemblée nationale devrait notamment permettre d'accroître les moyens destinés au fonctionnement courant (+ 19,8 millions de francs) et aux frais de déplacement (+ 5,3 millions de francs).

b) Les dépenses en capital s'élèveront à 609,6 millions de francs en autorisations de programme (- 0,2 %) et 480 millions de francs en crédits de paiement (+ 8,5 %).

Les crédits destinés à l'équipement immobilier se monteront à 502 millions de francs en autorisations de programme, dont 296 millions de francs au titre du plan de modernisation de la police nationale et 206 millions prévus pour la poursuite des opérations en cours, ce qui constitue l'exacte reconduction des dotations de 1988.

Les moyens affectés aux matériels lourds diminueront légèrement (98,1 millions de francs en autorisations de programme contre 99,1 en 1988).

4. L'action "élection"

Les crédits de cette action diminuent de 157 millions de francs (628 millions de francs contre 785 millions de francs en 1988).

Les crédits prévus concerneront les élections européennes (311 millions de francs), les élections municipales (263 millions de francs), les élections partielles (18 millions de francs) et les élections sénatoriales (11 millions de francs).

5. L'action "services communs"

Cette action recouvre une série de dépenses disparates, qui ne peuvent être ventilées entre les autres actions du budget. Les crédits progresseront de 7,7 % en 1989 et atteindront 1,668 milliard de francs.

Les moyens consacrés aux transmissions sont légèrement renforcés (148 millions de francs d'autorisations de programme contre 141 en 1988).

Les crédits de loyers et de travaux font l'objet de mesures nouvelles positives de 28 millions de francs et se montent ainsi à 453 millions de francs.

Trois projets, enfin, bénéficient de mesures nouvelles : le développement de la carte d'identité infalsifiable (+ 3,4 millions de francs), le système de contrôle des visas (+ 6,5 millions de francs), le système de gestion informatique des permis de conduire (+ 10 millions de francs).

CHAPITRE PREMIER

LES MOYENS COMMUNS ET LES ELECTIONS

La structure même du "bleu" budgétaire de l'Intérieur ne permet pas d'affecter aux trois grandes missions du ministère (police nationale, sécurité civile et collectivités locales) une masse importante de crédits, qui s'élève à plus de 11 milliards de francs ; ces crédits figurent aux actions "administration centrale" et "services communs" du projet de budget. Les dépenses qui y figurent sont, pour l'essentiel :

- les dépenses de pensions,
- certaines des dépenses de personnel de l'administration centrale,
- les dépenses de loyer et de téléphone de l'ensemble des services du ministère,
- une fraction importante des dépenses d'informatique et les crédits afférents aux transmissions.

Votre rapporteur tentera, pour ces types de dépenses, de déterminer la fraction des crédits imputables à chacune des grandes missions du ministère, avec la marge d'incertitude qui peut s'attacher à cet exercice.

Il souhaite, quoi qu'il en soit, demander au Gouvernement s'il lui semble possible d'adopter une présentation des documents budgétaires ventilant pour partie les crédits des actions "administration centrale" et "services communs" entre les autres actions du budget.

Dans un second temps, votre rapporteur examinera les crédits liés aux élections ; quoique nettement isolés au sein du budget, ces crédits ne présentent pas, en effet, le caractère de permanence qui s'attache aux moyens des grandes missions du ministère ; à bien des égards, ces crédits constituent la variable d'ajustement du budget de l'Intérieur, ce qui justifie leur traitement au sein de ce chapitre premier.

I. LES MOYENS COMMUNS

A) LES CREDITS DE PENSIONS ET DE PERSONNEL.

1. Les crédits de pensions sont, juridiquement, imputés sur la seconde partie du titre III du budget ; ils figurent, dans la présentation par actions, à l'action 01 "administration centrale".

Ces crédits permettent, toutefois, le financement des pensions de l'ensemble des agents du ministère. Les effectifs de la police nationale représentant un peu moins de 80 % du total des effectifs budgétaires du ministère de l'Intérieur, on peut estimer qu'un pourcentage voisin des crédits de pensions est destiné aux retraités de la police, soit une somme d'environ 7 milliards de francs, puisque le total des crédits prévus à la seconde partie du titre III s'élèvera à 8,835 milliards de francs en 1989.

Ce dernier chiffre implique une progression de 4,11 % par rapport à l'exercice 1988, ce taux de progression découlant lui-même de trois facteurs : l'évolution du nombre de retraités, la valeur du "point fonction publique" prévue pour 1989, les mesures nouvelles inscrites au projet de budget.

L'évolution du nombre de retraités et de la valeur du "point fonction publique" entraînerait, en 1989, des ajustements aux besoins s'élevant à 268 millions de francs.

Les mesures nouvelles sont de deux ordres : l'intégration, pour la septième année consécutive, d'une fraction de l'indemnité de sujétions spéciales, perçue par les personnels actifs de la police nationale, dans l'assiette des droits à pension, d'une part, la création d'une ligne budgétaire destinée au financement des pensions des personnels auparavant rémunérés par les départements et ayant opté pour le statut d'agent de l'Etat, d'autre part.

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 1/10e des points résultant de l'application du taux de l'indemnité de sujétions spéciales sur l'indice de traitement. Depuis 1983, cinq tranches d'intégration ont été effectivement réalisées, la sixième correspondant à l'année 1988 est en cours de réalisation.

Pour compenser l'intégration progressive de l'indemnité de sujétions spéciales dans les pensions, la loi de finances pour 1983 a institué, en plus du 1 % supplémentaire de retenue destiné à compenser le droit à "bonification d'ancienneté de 1/5e dans la limite de cinq ans" prévue par la loi du 8 avril 1957 relative au régime particulier des retraites en faveur des personnels actifs de police, une seconde majoration. Ainsi, à la date du 1er janvier 1988, le taux de retenue pour pensions d'un personnel actif de police est de 9,9 %. La majoration relative à l'intégration progressive de l'indemnité de sujétions spéciales est actuellement de 1 %. Elle sera portée à 1,2 % le 1er janvier 1991.

Par ailleurs, pour l'application des dispositions de l'article 95, un crédit est annuellement inscrit depuis 1983. 440 millions de francs ont ainsi été ouverts au titre des six premières tranches d'intégration au budget du ministère de l'Intérieur imputés sur le chapitre 32-97 (Participation à la charge des pensions).

Pour 1989, un crédit supplémentaire de 81 millions de francs, correspondant à la 7e tranche de cette intégration de l'indemnité de sujétions spéciales, figure au projet de loi.

S'agissant de la prise en charge des pensions des personnels ayant opté pour le statut d'agent de l'Etat et rémunérés par les départements préalablement au partage des services intervenus à la suite de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures, une mesure nouvelle de 27 millions de francs est prévue au projet de budget.

Au total, le nombre de retraités dont les pensions sont financées par le budget de l'Intérieur s'élève à environ 107.000 personnes (en 1987).

2. Les dépenses de personnel de l'administration centrale

Les effectifs budgétaires des personnels dont les rémunérations sont assurées par les crédits de l'action "administration centrale" sont au nombre de 2.994 au titre de l'exercice 1988. En 1989, ce chiffre devrait être sensiblement similaire (2.953).

L'évolution des crédits afférents à ces personnels devrait être la suivante :

(En millions de francs)

	Rémunérations principales	Rémunérations accessoires	Charges sociales	Total
1988	319,9	67,7	21	369,6
1989	322,8	72,5	20	415,3

Ces évolutions résultent, notamment :

- de la création de 4 emplois au profit de la Cour administrative d'appel de Paris,

- de l'extension en année pleine des crédits destinés à la rémunération de 26 emplois pour cette même cour administrative, créés à compter du 1er octobre 1988,

- de la création nette de 60 emplois au titre de l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures,

- d'une économie nette résultant de la suppression de 60 emplois, dont 11 emplois d'attachés d'administration centrale.

B) LES CREDITS DE L'ACTION "SERVICES COMMUNS"

Les crédits de cette action ont trois objets principaux :

- le financement des dépenses de loyers, de téléphone et de travaux d'entretien,

- le financement des transmissions,
- les dépenses de nature informatique.

Toutefois, les crédits afférents à l'informatique sont, pour partie, imputés sur les actions "police nationale" et "sécurité civile"; votre rapporteur étudiera ici l'ensemble des dépenses informatiques du ministère de l'Intérieur, pour lesquelles la Cour des Comptes a, cette année, formulé des observations qui requièrent un examen complet. Cette approche globale sera complétée aux chapitres II et III du présent rapport.

1. Les dépenses de loyers, d'entretien et de télécommunications

o Les dépenses de loyers et de travaux d'aménagement et d'entretien (TATE) se monteront à 453,5 millions de francs en 1989, contre 425 millions de francs en 1988. Ces crédits sont imputés sur le chapitre 34-96 (matériel et fonctionnement courant), article 89 (affaires immobilières).

Deux mesures nouvelles sont prévues dans le projet de budget :

- une mesure de 15 millions de francs relative aux dépenses de loyers, ce qui porterait ces dépenses à 212 millions de francs ; cette mesure vise les déplacements de compagnies républicaines de sécurité en Nouvelle-Calédonie ; du fait des déplacements intervenus ces dernières années, les crédits de loyers ont dû être fréquemment abondés par mesures réglementaires ou par collectif de fin d'exercice ;

- une mesure de 9,1 millions de francs, destinés aux cours administratives d'appel, tant au titre des loyers qu'au titre des travaux d'aménagement et d'entretien. Le montant des crédits destinés aux travaux d'entretien serait ainsi d'environ 235 millions de francs.

Votre rapporteur formulera deux observations de technique budgétaire à propos de ces crédits : en premier lieu, le document "vert", qui décrit le budget voté par le Parlement contient une ventilation entre les différents services bénéficiaires des crédits de loyers et de travaux d'entretien ; il est regrettable que le document "bleu" n'adopte pas une démarche similaire. En second lieu, les crédits de la justice administrative

sont "éclatés" entre au moins trois actions : l'administration centrale, l'administration territoriale et les services communs. Ces crédits ne devraient plus figurer au budget de l'Intérieur à compter de 1990, pour être probablement imputés au budget de la Justice. Si une telle mesure n'était pas prise, il conviendrait, à l'évidence, de créer une action "justice administrative" au sein du budget de l'Intérieur.

La répartition des crédits de loyers et de travaux d'entretien entre les différentes actions du ministère de l'Intérieur devrait en 1989 être la suivante :

. administration centrale :	36,5	millions de francs
. police :	387	""
. sécurité civile :	0,6	""
. justice administrative :	21,6	""
. autres :	8	""

o Les remboursements au budget annexe des télécommunications sont également, le plus souvent, "ajustés" en cours d'exercice et surtout en collectif de fin d'exercice. Une mesure nouvelle de 15 millions de francs, destinée à limiter ces ajustements en 1989, est inscrite au projet de budget ; cette mesure porte à 283 millions de francs les crédits destinés aux dépenses téléphoniques du ministère.

2. Les dépenses informatiques

L'informatisation du ministère de l'Intérieur appelle, cette année, deux types d'observations : d'une part, un rappel des commentaires effectués par la Cour des Comptes à ce propos dans son rapport public de 1988 et la mention des suites que le ministère de l'Intérieur entend leur donner ; d'autre part, l'examen des mesures nouvelles proposées par le projet de budget, dont le montant est substantiel.

a) Les observations de la Cour des Comptes concernant l'informatique du ministère de l'Intérieur ont porté principalement sur :

- l'absence d'une politique informatique clairement définie ;

- l'insuffisance des moyens en personnels entraînant un recours excessif à la sous-traitance et une obsolescence rapide des systèmes informatiques ;

- un manque de rigueur dans la gestion administrative (gestion des crédits, passation des marchés, notamment).

Selon les informations fournies par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, celui-ci "entend bien évidemment tenir le plus grand compte des observations de la Cour et remédier au plus vite aux dysfonctionnements signalés.

"Les premières actions engagées en ce sens sont les suivantes :

"- Un nouveau schéma directeur décrivant et programmant l'évolution de l'informatique du ministère de l'Intérieur pour les cinq années à venir est en cours d'achèvement et devrait être approuvé dans les prochaines semaines.

"- La direction des transmissions et de l'informatique a bénéficié de créations d'emplois d'ingénieurs informaticiens qui lui permettront de ne plus recourir systématiquement à la sous-traitance comme elle a été amenée à le faire dans le passé. 9 emplois d'ingénieurs et 6 emplois d'ingénieurs de haute technicité ont été créés dès 1988 et le projet de budget pour 1989 prévoit la création de 20 emplois au profit de l'informatique (2 ingénieurs de haute technicité, 12 ingénieurs, 4 ingénieurs des télécommunications et 2 chefs de projets contractuels).

"- La direction des transmissions et de l'informatique a été également dotée de moyens lui permettant d'avoir une gestion plus rigoureuse. Ses différentes cellules administratives ont été rassemblées en une sous-direction de l'administration générale composée de trois bureaux : un bureau des affaires financières et juridiques, un bureau de l'emploi des personnels et de la formation, un bureau des programmes, du contrôle de gestion et de la logistique. Cette sous-direction dont la constitution illustre l'importance accrue qui est maintenant accordée aux tâches de gestion, a vu ses effectifs renforcés en qualité et en nombre (44 personnes au total dont 3 administrateurs civils, 1 ingénieur

et 5 attachés) et a été équipée de moyens modernes de gestion (micro-ordinateurs supportant des applications de suivi de programmes, de suivi comptable, et des bases de données sur les personnels).

"- Enfin, le projet de loi de finances pour 1989 prévoit une augmentation de près de 50 millions de francs (+ 13 %) des crédits informatiques du ministère de l'Intérieur, ce qui permettra de commencer à rattraper le retard pris par le ministère dans son information."

b) Ces mesures nouvelles s'élèvent, en réalité, à 61,8 millions de francs, pour leur montant net, ce montant résultant de mesures positives brutes de 150,5 millions de francs et de 88,7 millions d'économies issues de la non-reconduction de divers crédits d'achat ou de location de matériels informatiques.

Du fait de cet ensemble de mesures nouvelles, les crédits de dépenses informatiques devraient se répartir comme suit entre les différentes actions (1) :

	1967		1989	
	Montant (en MF)	Part dans le total des crédits	Montant (en MF)	Part dans le total des crédits
Administration centrale et dépenses communes	19,3	5,4 %	24,2	6,2 %
Police	177,7	50,1 %	206,9	53,3 %
Réglementation	108,6	30,6 %	66,8	17,2 %
Sécurité civile	6,1	1,7 %	8,8	2,3 %
Administration territoriale	43,4	12,2 %	81,4	21 %
Total	355,1	100 %	388,1	100 %

(1) A l'exception de certaines dépenses non imputées sur ce tableau.

Les crédits relevant de l'action "services communs" sont, principalement, ceux que le tableau ci-avant recense sous la dénomination "réglementation". A ce titre, sont prévues, au projet de budget, des mesures nouvelles en faveur de trois projets : la confection de la carte nationale d'identité infalsifiable, le fichier des permis de conduire, le système de délivrance des titres de séjour des étrangers et de contrôle des visas.

o Le projet de carte nationale d'identité infalsifiable a débouché sur la mise en circulation des premières cartes en avril

1988 dans le département pilote des Hauts-de-Seine. Au 1er octobre, environ 50.000 cartes ont été délivrées.

Le centre informatique de gestion et de production des cartes installé à Marne-la-Vallée est opérationnel et fonctionne, selon le ministère de l'Intérieur, de façon satisfaisante.

Il est prévu à l'issue de cette première expérience, dans le courant du premier trimestre 1989, d'étendre le système à deux autres départements pilotes afin de tester sur une plus large échelle les résultats obtenus dans les Hauts-de-Seine. 6,3 millions de francs (3,4 millions de francs pour l'informatique et 2,9 millions de francs pour l'immobilier) ont été inscrits dans cette perspective dans le projet de loi de finances pour 1989. Ces départements pourraient être un département rural et un département d'outre-mer.

C'est en fonction des résultats obtenus que la nouvelle carte pourrait être progressivement étendue à d'autres départements selon des modalités qui ne semblent cependant pas encore avoir été arrêtées définitivement.

o Le fichier des permis de conduire est en voie d'informatisation. Celle-ci implique la reprise de la partie manuelle du fichier, qui a été accélérée en 1987 et 1988 et sera poursuivie en 1989. Cependant, les informations relatives à 17 millions de conducteurs y figurent encore.

L'étude portant sur la refonte complète du système a été entreprise et le cahier des charges est en cours de mise au point. Cette étude qui doit tenir compte des travaux et des décisions du comité interministériel de la sécurité routière, débouchera en 1989 sur la réalisation d'un nouveau système qui, contrairement au système actuel, donnera aux préfetures la possibilité d'alimenter et d'interroger en temps réel le fichier national.

La mise en oeuvre rapide de ce nouveau système doit permettre d'accélérer les procédures, de dégager des gains de productivité et de réduire les possibilités de fraude. 10 millions de francs sont prévus dans le projet de budget pour 1989 afin de financer le développement de cette application.

o Le système de délivrance des titres de séjour d'étrangers, actuellement opérationnel, fait l'objet d'une rénovation progressive qui a pris la forme d'un remplacement des terminaux et des "frontaux" (Paris et l'ensemble de la petite couronne ont déjà bénéficié de cette mesure) et qui se poursuivra en 1989, grâce à une mesure budgétaire de 10 millions de francs.

Il y aura à terme, selon le ministère de l'Intérieur, "convergence technique entre les applications "titres de séjours d'étrangers" et "cartes nationales d'identité", tant au plan du processus de production que sur celui du système informatique".

II - LES CREDITS DESTINES AUX ELECTIONS

Les crédits de l'action "élections", d'un montant de 785 millions de francs dans le budget de 1988, devraient s'élever à 628 millions de francs en 1989. Le chiffre de 785 millions de francs prévu pour l'exercice en cours sera, cependant, très insuffisant pour couvrir la totalité des dépenses d'élections de cette année.

1. L'exécution du budget des élections en 1988

Cette exécution devrait faire apparaître de substantiels dépassements de crédits.

En effet, la répartition prévisionnelle des 785 millions de francs inscrits au projet de budget était la suivante : 514 millions de francs pour les élections présidentielles, 233 millions de francs pour les élections cantonales, 15 millions de francs pour les élections partielles et 23 millions de francs pour les dépenses communes.

Or, le montant des dépenses, tel qu'il est aujourd'hui prévisible, s'élève à 761 millions de francs pour les élections présidentielles et 246 millions de francs pour les élections cantonales ; à ce dépassement de crédits d'environ 260 millions de francs pour les élections prévues dans la loi de finances pour 1988 s'ajoute le coût des élections législatives (623 millions de francs, selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur) et du référendum sur le statut de la Nouvelle-Calédonie (209 millions de francs environ).

Le dépassement de crédits constaté au titre de l'élection présidentielle résulte notamment du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats, institué par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie

politique ; ce remboursement occasionne une dépense supplémentaire de 181 millions de francs.

Ces dépassements de crédits n'ont, pour l'instant, qu'été partiellement financés, d'une part par la consommation de crédits reportés de l'exercice 1987 sur l'exercice 1988 (à hauteur de 41,8 millions de francs) et, d'autre part, par l'ouverture de 190 millions de francs par le décret d'avance du 10 juin 1988, qui a permis le financement partiel des élections législatives.

Pour le solde, des ouvertures de crédits devraient intervenir dans le collectif de fin d'année 1988.

2. Le projet de budget pour 1989

Pour 1989, la répartition des 628 millions de francs inscrits au budget est la suivante :

- élections européennes :	311 millions de francs	
- élections municipales :	763	""
- élections sénatoriales :	11	""
- élections partielles :	18	""
- dépenses communes :	25	""

Par ailleurs, un chapitre 37-62 "financement des partis et groupements politiques", non doté avait été ouvert en loi de finances initiale.

Lors des débats de l'Assemblée nationale, ce chapitre, qui devait retracer les sommes allouées aux groupements politiques, en application de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, a été supprimé ; corrélativement, une ouverture de crédits de 114 millions de francs a été opérée sur le budget des charges communes.

CHAPITRE II

LA POLICE NATIONALE

Après avoir été fortement augmentés dans le cadre de la loi de finances rectificative de juin 1986, puis de la loi de finances initiale de 1987, les moyens de la police nationale ont fait l'objet d'une consolidation en 1988, dans un contexte marqué par une faible augmentation de l'ensemble des dépenses de l'Etat.

En 1989, dans le cadre d'une forte progression des dépenses publiques, les crédits de la police nationale sont, sous quelques réserves, globalement reconduits en francs constants.

Les crédits de l'action 05 "police nationale" du projet de budget de l'intérieur évolueraient en effet comme suit :

(En millions de francs)

	Budget voté de 1988	Projet de budget pour 1989 (1)			Evolution 1989/1988
		Sces votés	Mes. nouv.	Total	
Titre III (moyens des services)	19 080	19 248	324	19 572	+ 2,56 %
Titre V (dépenses d'équipement) :					
A.P.	610,6	»	611,8	611,8	+ 0,20 %
C.P.	442,8	316,5	166,3	488,8	+ 3,88 %
Total D.O. + C.P. .	19 522,8	19 564,5	490,3	20 060,8	+ 2,74 %
Total D.O. + A.P. (2)	19 690,6	»	935,8	20 183,8	+ 2,48 %

(1) Après deuxième délibération de l'Assemblée nationale.

(2) Le total des dépenses ordinaires et des autorisations de programme permet de mesurer la capacité du ministère à engager des dépenses ; le total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement mesure le montant des dépenses susceptibles d'être payées. Ce dernier total est plus significatif que le total D.O. + A.P., en raison de l'importance des reports d'autorisations de programme.

Votre rapporteur procédera à l'étude des conséquences concrètes de cette évolution d'ensemble en deux temps ; en premier lieu seront envisagés les moyens en personnel, en matériels et en équipements immobiliers de la police (I), en second lieu les moyens des principaux services (II).

I - LES MOYENS EN PERSONNEL, MATERIELS ET EN EQUIPEMENTS IMMOBILIERS

A) LES EFFECTIFS ET LA FORMATION DES PERSONNELS

1. L'évolution des effectifs.

a) Entre 1981 (budget voté) et 1989 (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 adminis- tratifs	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	- 10	•	+ 800	- 160	+ 630
1989 (P.L.F.)	•	+ 57	+ 1 000	- 80	+ 927

Sous réserve de l'incorporation de 1 000 appelés supplémentaires du contingent, aucune création de poste de personnels actifs de la police nationale n'est donc prévue. La création de 57 emplois résulte en effet simplement d'une mesure

de transfert en provenance de l'action sécurité civile (intégration progressive des personnels du service de déminage).

Par ailleurs, l'application de la norme générale de diminution des effectifs de 1,5 % aux personnels administratifs se traduit par la suppression de 80 emplois.

b) En revanche, de nombreuses mesures de transformations d'emplois sont prévues.

o En premier lieu, dans le but d'assurer la promotion des personnels actifs de la police nationale, la deuxième tranche de renforcement de l'encadrement est mise en oeuvre ; la première tranche avait donné lieu à 804 transformations d'emplois ; la seconde tranche porterait sur 1 171 transformations, se décomposant comme suit :

- Pour les commissaires :

Création de 15 emplois de commissaires divisionnaires emplois fonctionnels et de 23 commissaires divisionnaires par suppression de 38 emplois de commissaires.

- Pour les inspecteurs :

Création de 42 emplois d'inspecteurs divisionnaires et de 45 inspecteurs principaux gagée par la suppression de 87 emplois d'inspecteurs.

- Pour les enquêteurs :

Création de 21 emplois de chefs-enquêteurs par suppression de 21 emplois d'enquêteurs.

- Pour les commandants et officiers de paix

Création de 13 emplois de commandants et 10 emplois d'officiers de paix principaux par suppression de 23 emplois d'officiers de paix.

- Pour les gradés et gardiens :

Création de 300 emplois de brigadiers-chefs et de 702 emplois de brigadiers par suppression de 1 002 emplois de gardiens.

o En second lieu, au titre du plan de modernisation de la police nationale, intervient la création de 44 emplois d'agents spéciaux de laboratoire et de 3 personnels contractuels de haut

niveau. Cette création d'emploi est gagée par la suppression corrélative de 47 emplois de gardien de la paix.

o En troisième lieu, une mesure de transfert implique la création de 57 emplois de policiers pour l'intégration de démineurs ; cette première tranche d'intégration de personnel de la direction de la sécurité civile dans les corps des services actifs de la police nationale se décompose comme suit pour 1989 :

- 2 commissaires,
- 6 inspecteurs divisionnaires,
- 8 inspecteurs principaux,
- 13 inspecteurs,
- 2 chefs-enquêteurs,
- 3 enquêteurs 1ère classe,
- 23 enquêteurs 2e classe.

o En quatrième lieu, le recrutement exceptionnel de 100 officiers de paix sur les 400 postes réservés à la promotion sociale des brigadiers chefs est prévu.

o Enfin, la mise en oeuvre d'une expérience de régionalisation des services de police en 1989 (voir, à ce propos, ci-dessous II) requiert la création de 12 emplois, soit :

- 3 contrôleurs généraux,
- 9 commissaires de police,

création gagée sur 3 emplois de commissaires divisionnaires emploi fonctionnel et 9 inspecteurs.

2. La formation des personnels

o La formation des personnels et son amélioration constitue un impératif de plus en plus prononcé, avec l'attribution de la qualification d'agents de police judiciaire à de nouvelles catégories de personnels de la police (notamment aux gardiens répondant à certaines conditions), qui résulte de la loi du 31 décembre 1987 modifiant le code de procédure pénale et avec l'incorporation d'un nombre croissant d'appelés du contingent (3 000 en 1989).

o Le projet de budget pour 1989 apporte, à cet égard, un élément de satisfaction, puisqu'il prévoit une augmentation sensible des crédits, dont le montant reste, il est vrai, relativement faible en valeur absolue.

Au total, les crédits de formation, malaisément isolables dans les documents budgétaires, évolueraient comme suit :

	1988	1989
Indemnités d'enseignement et de jury (art. 31, 41 et 50)	4.160	5.360
Frais de déplacement (art. 34, 50 et 51)	34.461	44.247
Localisation de salles et enseignements extérieurs (art. 34, 50 et 51)	7.479	20.219
Total	46.100	69.826

o L'accent serait notamment mis, selon les informations transmises à votre rapporteur :

- sur l'allongement de la formation des personnels de grade intermédiaire des fonctionnaires en tenue,
- sur la formation d'agents et d'officiers de police judiciaire dispensée aux policiers,
- sur le développement des stages organisés par des intervenants extérieurs,
- sur l'enseignement des langues,
- sur la formation au tir à deux mains, qui permet une meilleure maîtrise de l'arme et est enseignée depuis 1986, les moniteurs ayant été recyclés en 1986 et 1987.

B) L'APPLICATION DU PLAN DE MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE

1. Rappel de l'incidence du plan en 1986, 1987 et 1988.

L'application de la loi du 7 août 1985, relative à la modernisation de la police nationale s'est traduite, au plan financier, par l'inscription dans les lois de finances initiale pour 1986, 1987 et 1988 de crédits supplémentaires sur les chapitres de matériels et d'équipement immobilier.

Par rapport à une dotation en 1985, de 1 974 millions de francs sur les rubriques concernées, les crédits supplémentaires ont été de 886 millions de francs en 1986, 1 076 millions de francs en 1987, 1 126 millions de francs en 1988.

Cet effort financier a permis notamment :

- de moderniser le parc immobilier par des constructions nouvelles (près de 200 000 m²) et l'entretien de l'existant,
- d'entreprendre la remise à niveau du parc automobile de la police nationale, tant pour ce qui concerne le parc des véhicules légers et utilitaires que pour le parc de maintien de l'ordre,
- d'améliorer sensiblement l'équipement informatique des services de police (avec, en particulier, le système de traitement des empreintes digitales, opérationnel depuis la fin de 1987 et en cours de mise en place),
- d'accroître le parc des matériels de transmissions ainsi que la sécurité des communications (cryptophonie),
- de doter la police technique et scientifique des matériels et des moyens nécessaires pour faire face à ses missions,
- de mettre en oeuvre les mesures en personnels prévues par la loi (recrutements, aménagements de carrières).

Par ailleurs, l'objectif de construction de 500 logements par an pour les policiers exerçant en région parisienne a été atteint.

Sur nombre de points, les prescriptions du plan de modernisation ont d'ailleurs été dépassées, notamment en 1987.

2. L'incidence du plan de modernisation dans le projet de budget

Le plan de modernisation prévoyait, pour les exercices 1989 et 1990, la reconduction des crédits inscrits au budget de 1988, soit 2,3 milliards de francs en moyens de fonctionnement et équipement léger.

Ce chiffre implique un surcroît de crédits de 644 millions de francs par rapport au budget voté de 1985 ; ce crédit de 644 millions se répartira comme suit en 1989 :

(En millions de francs)

Mise à niveau de fonctionnement	156
Immobilier et divers	23
Transmissions	5
Travaux d'aménagement et travaux d'entretien immobilier (T.A.T.E.)	114
Moyens de transports	178,7
Frais de déplacement	76
Informatique et bureautique	52
Équipements individuels et protection	14
Laboratoires de la police technique et scientifique	25,3
Total	644

Pour l'équipement immobilier et le matériel lourd, les crédits se répartiraient comme suit :

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Équipement immobilier	296	292
Construction de logements destinés aux fonctionnaires de police	80	80
Transmissions	40	40
Matériels (parc lourd)	66	66
Total	482	478

II - MISSIONS ET MOYENS DES PRINCIPAUX SERVICES

Votre rapporteur, avant d'étudier, dans un premier temps, la situation des polices urbaines et des polices municipales, puis, dans un second temps, celle des autres services de la police, rappellera les projets, évoqués récemment par M. le Ministre de l'Intérieur, de réorganisation territoriale des services de police. Cette réorganisation a pour objet d'unifier à terme les structures territoriales dans lesquelles opèrent les différents services et, également, d'affirmer l'autorité des préfets en ce domaine. Deux expériences devraient être menées en 1989 : instauration, dans quelques départements, d'une direction départementale de la police, ayant autorité sur l'ensemble des services actifs, en premier lieu ; création, dans au moins deux régions, d'une direction régionale de la police, ayant en charge la gestion des personnels, des équipements et de la formation.

A) LES POLICES URBAINES ET LA SITUATION DES POLICES MUNICIPALES

1. Les moyens des polices urbaines

o Les polices urbaines ont une compétence territoriale s'étendant à 1.623 communes, dont la population totale atteint 29 millions d'habitants.

Ces communes sont regroupées en 478 circonscriptions ; en outre, 18 communes ne disposant pas du régime de la police d'Etat sont néanmoins pourvues en fonctionnaires des polices urbaines, qui encadrent les policiers municipaux.

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 polices urbaines ont ainsi, en 1987, constaté plus de 55 % du nombre total des crimes et délits enregistrés (soit 1.749.167 sur un total de 3.168.970 faits constatés en métropole).

Selon les réponses apportées au questionnaire de votre rapporteur, trois souhaits sont exprimés pour l'amélioration de l'efficacité du service :

- " une nouvelle réduction des charges indues avec la poursuite de l'allègement des tâches administratives et des gardes statiques, les moyens d'accompagnement nécessaires consistant respectivement en l'accélération de l'informatisation des services et le développement des moyens de vidéo-surveillance,
- " une diminution du nombre des fonctionnaires en tenue employés à des tâches à caractère sédentaire ou administratif ou faisant fonction d'inspecteurs ou enquêteurs, ces départs restant toutefois subordonnés à l'affectation de nouveaux agents administratifs et de policiers en civil,
- " un renfort de policiers auxiliaires qui apportent un réel soutien aux corps urbains en contribuant aux missions préventives et notamment à l'ilotage, l'accroissement de leur effectif impliquant toutefois un renforcement de l'encadrement en gradés."

En outre, les moyens des polices urbaines devraient, semble-t-il, demeurer insuffisants en 1989.

o Selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire, les moyens sont d'abord insuffisants pour les personnels :

- s'agissant des commissaires, plus de dix postes demeurent vacants en 1988, ce déficit posant problème pour de petits services qui souffrent pendant de longues périodes de l'absence d'une autorité hiérarchique,
- pour les inspecteurs et enquêteurs, les besoins sont évalués pour 1989 à 975 fonctionnaires,
- pour les gradés et gardiens, la situation est parfois critique dans certains secrétariats généraux pour l'administration de la police, les besoins en effectifs étant évalués à 1.387 pour 1989.

Votre rapporteur souhaite donc interroger le Gouvernement sur les possibilités qu'offriront les recrutements opérés en 1989 pour combler ces besoins. Le projet de budget ne présentant pas de création nette d'emplois, diverses insuffisances subsisteront nécessairement. Il est regrettable que, dans un contexte de forte croissance des dépenses budgétaires, des moyens supplémentaires n'aient pu être dégagés pour les polices urbaines, même si celles-ci bénéficieront des mesures de transformations d'emplois et d'incorporation d'appelés prévues au projet de budget.

S'agissant des moyens en matériel, un effort a été effectué en 1988 pour l'informatisation des missions opérées pour le compte du ministère public ; cet effort sera poursuivi avec une mesure nouvelle de 10 millions de francs.

En matière d'immobilier, les capacités demeurent insuffisantes pour 42 % des hôtels de police (au nombre de 179) et 50 % des commissariats de circonscription (au nombre de 298) ; l'état des locaux reste encore mauvais pour 7 % des hôtels de police et 16 % des commissariats de circonscription. En 1989, 121 opérations nouvelles devraient toutefois être lancées, s'ajoutant à la poursuite des 100 opérations initiées en 1988.

2. Les polices municipales

o Les policiers municipaux sont des fonctionnaires territoriaux, régis par la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Au 1er janvier 1988, plus de 5.000 agents de police municipale exerçaient leurs fonctions dans 708 communes. S'y ajoutaient plus de 7.000 garde-champêtres.

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 des policiers municipaux que se développe la réflexion sur le statut de ceux-ci. Celle-ci s'est concrétisée par un projet de loi, adopté par le Sénat en décembre 1987, mais non transmis à l'Assemblée nationale. Ce projet de loi faisait suite aux travaux d'une commission présidée par M. Lalanne.

o Ce projet de loi contient notamment les dispositions suivantes :

- instauration d'un cadre d'emploi spécifique, et agrément soumis à de plus strictes conditions (formation suffisante, notamment),
- possibilité de port d'arme, sur initiative du maire et port d'une tenue nettement différenciée de celle de la police nationale et de la gendarmerie,
- accroissement des possibilités de constatation des infractions de nature contraventionnelle, lorsque ces infractions consistent en la violation d'arrêtés de police municipale.

Votre rapporteur souhaite connaître les intentions du Gouvernement quant à l'évolution de ce dossier et espère l'aboutissement rapide d'une amélioration de la situation des policiers municipaux ; il semble notamment particulièrement important de leur conférer de manière certaine la possibilité de constater les infractions aux arrêtés de police nationale.

B) LES MOYENS DE LA POLICE JUDICIAIRE ET DE LA P.A.F.

1. La police judiciaire

o La police judiciaire comprend des services centraux et 20 services extérieurs régionaux.

Les services centraux disposent de structures particulières, les "offices", créés pour lutter contre certains aspects de la criminalité ; ces offices sont au nombre de six :

- l'Office central pour la répression du banditisme,
- l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains,
- l'Office central pour la répression du vol d'oeuvres et objets d'art,
- l'Office central pour la répression du trafic des armes, des munitions, des produits explosifs et des matières nucléaires, biologiques et chimiques,
- l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants,
- l'Office central pour la répression du faux monnayage.

Les moyens affectés à la police judiciaire ont, ces dernières années, enregistré une sensible progression.

Les effectifs ont, tout d'abord, été renforcés :

Effectifs au 1 ^{er} janvier	1986	1987	1988
Commissaires	212	218	220
Inspecteurs	2 005	2 038	2 102
Enquêteurs	427	399	394
Personnels en tenue	51	57	65
Personnel administratif	1 090	1 194	1 236
Total	3 795	3 906	4 017

Les moyens en matériel ont également été accrus ; 49 véhicules ont par exemple été acquis en 1988 et les indemnités de frais de déplacement ont été sensiblement majorées en 1987 et 1988.

o Les perspectives pour 1989 concernent d'abord la lutte contre la drogue. Selon les déclarations de M. le Ministre de l'Intérieur, les effectifs de l'Office de répression du trafic illicite de stupéfiants devraient en effet être doublés l'an prochain.

Votre Commission des Finances, tout en approuvant pleinement cette orientation, souhaite savoir comment pourra être mené à bien ce doublement des effectifs, alors qu'aucune augmentation n'est prévu globalement au projet de budget et que la situation n'est guère favorable dans les autres services.

Il en va de même pour le projet de création d'un office supplémentaire, destiné à la lutte contre "la grande délinquance financière".

Par ailleurs, la deuxième délibération de l'Assemblée nationale devrait profiter à la police judiciaire, puisque les frais de déplacement ont été majorés de 5,3 millions de francs ; les crédits d'informatique ont en outre été accrus de 2,2 millions de francs afin d'informatiser les données relatives à la lutte contre le trafic des stupéfiants.

2. La police de l'air et des frontières

o La police de l'air et des frontières, confrontée à deux faits majeurs d'actualité, l'immigration et le terrorisme, exerce ses missions aux frontières terrestres (2.875 kilomètres), maritimes (où elle est implantée dans 27 ports) et aériennes (pour lesquelles elle est présente dans 51 aéroports).

Les effectifs sont, au 1er août 1988, de 5.264 fonctionnaires, contre 4.917 au 1er janvier 1986.

o La police de l'air et des frontières va en outre être confrontée à la perspective de l'ouverture des frontières intra-européennes au 1er janvier 1993, en application de l'article 13 de l'acte unique européen. Les implications de cette ouverture ne sont, pour l'instant, pas encore totalement définies ; selon les déclarations effectuées par M. le Ministre de l'Intérieur lors de son audition par votre Commission des Finances le 8 novembre 1988, elle ne devrait pas provoquer la disparition totale des contrôles aux frontières.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, les objectifs à atteindre en 1989 seraient les suivants :

- accroissement des effectifs des brigades frontalières mobiles,
- création, dans la perspective de 1993, d'unités opérationnelles mixtes regroupant des fonctionnaires français et des policiers des états communautaires limitrophes,
- poursuite de l'implantation informatique.

A ce dernier titre, une mesure nouvelle de 2,3 millions de francs est inscrite au projet de budget pour la mise en oeuvre des accords de Schengen.

CHAPITRE III

LA SECURITE CIVILE

L'organisation de la sécurité civile constitue un ensemble complexe de moyens et d'actions, financé par plusieurs départements ministériels et par les collectivités locales, dont la responsabilité relève essentiellement du ministère de l'Intérieur.

Après avoir évoqué les diverses composantes de ce dispositif (I), votre rapporteur consacrera un développement particulier à l'examen des moyens affectés à la lutte contre les incendies de forêt (II).

I - EVOLUTION DES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

A) EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

o Le projet de budget pour 1989 n'apporte aucune innovation majeure dans le domaine de la sécurité civile ; il s'inscrit dans la ligne de la loi de finances pour 1988 et constitue, comme en matière de police nationale, un budget de reconduction.

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les moyens de la sécurité civile se monteraient, en effet, à 896,6 millions de francs, contre 907,2 millions de francs en 1988, soit une évolution négative de 1,2 %.

Toutefois, la prise en compte de mesures de transfert, d'une part, et des conséquences de la seconde délibération de l'Assemblée nationale, d'autre part, conduisent à porter un

jugement moins défavorable sur l'évolution des crédits de la sécurité civile.

Le projet de budget pour 1989 prévoit en effet l'intégration de 57 agents du service de déminage dans les corps de la police nationale, ce qui entraîne une mesure nouvelle négative de 7,3 millions de francs ; à structures constantes, les crédits affectés à l'action sécurité civile s'élèveraient donc à 903,9 millions de francs, chiffre qui n'infirme pas le constat d'une diminution de la dotation de cette action par rapport à l'exercice 1988.

Grâce à la seconde délibération de l'Assemblée nationale sur le projet de budget, en revanche, les crédits connaissent une légère augmentation. Par deux amendements, le Gouvernement a, en effet, accru de 13,5 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement les moyens de la sécurité civile, ce qui porte ces derniers à 917,4 millions de francs dans le projet qui est soumis au Sénat (à structures constantes), soit une majoration de 1,1 % ne garantissant pas, cependant, leur maintien en francs constants.

L'évolution des moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) est en outre plus satisfaisante que celle des moyens de paiement ; elle s'établit en effet à + 3,7 % (à structures constantes) au titre du budget initial et à + 5,2 % au titre du budget transmis de l'Assemblée nationale ; toutefois, il convient de garder présent à l'esprit l'absence totale de certitude quant au taux de consommation des autorisations de programme, qui peuvent faire l'objet de reports sans limitation.

Votre rapporteur estime donc que l'effort effectué en 1988 dans un contexte de faible progression globale des dépenses de l'Etat (+ 10,8 % d'augmentation des moyens de la sécurité civile contre + 2,6 % pour l'ensemble des dépenses de l'Etat) n'est pas pleinement poursuivi dans le projet de budget pour 1989 (+ 1,1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, contre + 4,6 % pour l'ensemble des dépenses de l'Etat), en dépit de l'évolution très favorable des autorisations de programme.

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

(En millions de francs)

	Budget voté	Projet pour 1989			Evolution en pourcentage
		Services votés	Mesures nouvelles	total	
Titre III (moyens des services)	637,9	639,6	+ 12,7 (1)	652,3 (1)	+ 2,2 (1)
Titre IV (subventions de fonctionnement)	128,9	126,2	+ 1,4 (2)	127,6 (2)	- 1 (2)
Total D.O.	766,8	765,8	+ 14,1 (2)	779,9 (2)	+ 1,7 (2)
Titre V (investissements directs)	»	»	»	»	»
• autorisations de programme	123,9	»	157,4 (2)	157,4 (2)	+27 (2)
• crédits de paiement	140,4	33,1	104,4	137,5 (2)	- 2,1 (2)
Total général (D.O. + C.P.)	907,2	798,9	118,5 (1)(2)	917,4 (1)(2)	+ 1,1 (1)(2)

(1) A structures constantes.

(2) Après deuxième délibération à l'Assemblée nationale.

Les principales caractéristiques de ces évolutions sont :

- la faible augmentation des moyens des services (+ 2,2 %, soit une reconduction en francs courants), pour lesquels les mesures nouvelles positives ne dépassent que légèrement les mesures nouvelles négatives ; on relève, parmi les premières, le renforcement des effectifs de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (+ 8,3 millions de francs), l'équipement d'un système informatisé de communications opérationnelles (+ 5 millions de francs) et les conséquences de la création de deux nouveaux centres opérationnels de zone de défense et, parmi les secondes, une économie sur les crédits de carburants (- 6,2 millions de francs) et la suppression de neuf emplois budgétaires du groupement aérien de Marignane (- 1,1 million de francs) ;

- la réduction, en dépit de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, des crédits de subventions (- 1 % après cette deuxième délibération et - 5 % dans le projet initial) ; les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours diminueraient de 2,7 millions de francs, s'élevant ainsi à 48,3 millions de francs, les crédits de pensions aux sapeurs-pompiers victimes d'accident progresseraient légèrement, atteignant 48,9 millions de francs ; les crédits de

subvention à la brigade des marins sapeurs de Marseille, enfin, seraient reconduits (29 millions de francs) :

- l'évolution divergente des autorisations de programme et des crédits de paiement affectés aux dépenses d'équipement ; les crédits de paiement régressent en effet de 2,1 %, en dépit de l'intervention de l'Assemblée nationale, tandis que les autorisations de programme augmentent de 27 % ; une telle divergence est, il est vrai, relativement logique, dans la mesure où les autorisations de programme avaient évolué moins favorablement que les crédits de paiement en 1988 ; les crédits de maintenance des aéronefs du groupement aérien de Marignane devraient bénéficier principalement de cette augmentation des autorisations de programme.

B) EVOLUTION DES MOYENS CONSACRES AUX DIFFERENTS SERVICES

o L'organisation de la sécurité civile a été profondément remaniée ces derniers mois, conformément aux dispositions de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs et à celles des divers textes réglementaires (décrets et arrêtés) et non réglementaires (circulaires) pris pour son application ; à ce jour, deux décrets et un arrêté, ainsi que quatre circulaires sont parus, un décret, un arrêté et sept circulaires étant en préparation ; ce dispositif d'ensemble complète le décret du 28 novembre 1986, qui a réformé la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur.

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

- la sous-direction de l'administration générale et de la formation, qui gère les moyens en personnels et en matériels de la sécurité civile,
- la sous-direction des risques naturels et technologiques, qui élabore l'ensemble des plans de secours,
- la sous-direction des moyens opérationnels, qui coordonne les différents moyens d'intervention : centre opérationnel de la direction de la sécurité civile

(C.O.D.I.S.C.), unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (U.I.I.S.C.), unités militaires spécialisées (U.M.S.), base d'avions de la sécurité civile ("groupement aérien de Marignane"), groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, personnels affectés au déminage, sans oublier l'ensemble des sapeurs-pompiers.

La sous-direction des moyens opérationnels constitue donc l'élément d'intervention de la sécurité civile ; il convient d'observer que la base d'avions de Marignane est directement rattachée au directeur de la sécurité civile et que les U.I.I.S.C. sont mis à disposition permanente du ministère de l'intérieur et placés sous un commandement militaire, le Commandement des formations militaires de la sécurité civile, les U.M.S. étant, pour leur part, mises à disposition en tant qu'il y a de besoin.

o Les personnels de ces différents services relèvent ainsi d'au moins six statuts :

- fonctionnaires civils de l'Etat rémunérés par le ministère de l'intérieur,
- fonctionnaires civils des collectivités locales (sapeurs-pompiers professionnels),
- fonctionnaires militaires, rémunérés à la fois par le ministère de l'intérieur et les collectivités locales (sapeurs-pompiers de Paris et marins-pompiers de Marseille),
- fonctionnaires militaires rémunérés principalement par le ministère de la défense et, subsidiairement (primes), par le ministère de l'intérieur (pilotes de la base de Marignane),
- fonctionnaires militaires rémunérés exclusivement par le ministère de la défense (U.I.I.S.C., U.M.S.),
- sapeurs-pompiers volontaires.

Les effectifs de ces différentes catégories de personnels sont, en 1988, les suivants :

	Effectif (équivalent temps plein)
Sapeurs pompiers professionnels	204 433
Sapeurs pompiers professionnels	20 044
Sapeurs pompiers volontaires (Paris et Marseille)	4 367
Personnel des groupements aériens	
Crest	1 112
Mérignac	24
Personnel des unités de déminage	1 100
Marsouins et submersibles	40
Forces	1 029
Militaires des U.T.S.C.	1 377
Militaires des U.M.S.	240
Total hors sous-projet incendie	11 811
Total global	222 104

Votre rapporteur consacrera ainsi des développements spécifiques aux moyens affectés à la lutte contre l'incendie (à l'exception de la lutte contre les feux de forêt cf. ci-dessous, II, sur ce point) et au déminage, pour ensuite évoquer la situation des unités militaires de la sécurité civile (U.T.S.C. et U.M.S.).

o En matière de lutte contre l'incendie, la contribution du budget de l'Etat est principalement destinée, sous réserve du cas particulier de la lutte contre les feux de forêt, à la brigade des sapeurs pompiers de Paris et, subsidiairement, à la brigade des marins sapeurs de Marseille (dont les missions sont, naturellement, beaucoup plus vastes que la seule lutte contre l'incendie).

La subvention allouée à la brigade des sapeurs pompiers de Paris imputée à l'article 16 51 30 du budget de l'Intérieur s'élèverait à 324,3 millions de francs en 1989, contre 327,4 millions de francs en 1988. Cette diminution de 3,1 millions de francs est le signe d'une mesure d'ordre et d'une mesure nouvelle positive.

D'une part, un transfert de 11,3 millions de francs est opéré entre l'article 16 51 30 (subvention à la B.S.P.P.) et l'article 31 30 70 (remboursement de aides et d'indemnités versées à des personnels militaires affectés à la sécurité civile).

Ce transfert résulte du rattachement direct au budget de l'Intérieur des rémunérations des militaires de l'U.I.I.S.C. n° 1 ; cette unité, créée en 1978, était jusqu'à présent intégrée à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et relèvera, à l'avenir, de la brigade d'intervention de la sécurité civile.

D'autre part, le projet de budget pour 1989 prévoit la création de 88 emplois à la B.S.P.P., dont 52 emplois d'appelés, soit une mesure nouvelle positive de 8,2 millions de francs. Les effectifs seraient ainsi portés à 6.833 hommes.

Il convient de rappeler que l'Etat assure, depuis la loi de finances pour 1987, 37,5 % des dépenses de fonctionnement de la brigade, 62,5 % de ces dépenses étant à la charge de la Ville de Paris et des communes de la petite couronne (la participation de ces dernières était auparavant fixée à 25 % des dépenses les concernant).

Le financement de la brigade des marins sapeurs de Marseille est, pour sa part, assuré à 20 % par l'Etat, sous forme d'une subvention ; le montant de celle-ci, qui figure au chapitre 41-31, article 20, fait l'objet d'une stricte reconduction, à hauteur de 29 millions de francs ; ce montant n'a, toutefois, qu'un caractère provisionnel, et fait l'objet d'un ajustement en fin d'exercice, sur la base des dépenses réellement constatées. Les effectifs de la brigade sont actuellement de 1.361, dont 353 appelés.

Hormis cette participation aux dépenses des brigades de Paris et de Marseille, la contribution de l'Etat aux dépenses des services d'incendie et de secours est de faible ampleur ; une seule ligne de subvention (article 41-31-10) recense cette contribution, qui devait s'élever à 43,3 millions de francs (soit une réduction de 7,6 millions de francs) selon le projet de budget initial ; l'intervention de l'Assemblée nationale a toutefois limité à 2,6 millions de francs le montant de cette réduction, les crédits ayant été majorés par amendement de 5 millions de francs. Ces subventions sont d'ailleurs principalement destinées à l'Entente départementale pour la protection de la forêt méditerranéenne (cf. ci-dessous II.).

Au regard de ce chiffre, les dépenses engagées par les collectivités locales apparaissent considérables ; pour l'exercice budgétaire 1986, hors Paris et Petite couronne, la participation des communes au budget des services départementaux d'incendie et de secours était de 16,98 francs par habitant, celle des départements atteignant 26,67 francs par habitant. Au total, les

dépenses des collectivités locales serait donc légèrement inférieure à 2,5 milliards de francs.

o Le déminage constitue une autre activité relevant de la sécurité civile, en passe toutefois d'être dévolue à la police nationale.

Les personnels affectés au déminage sont au nombre de 120 en 1988, le coût total de leurs rémunérations s'élevant à 15,3 millions de francs.

En 1989, l'intégration d'une première tranche de 57 emplois dans les corps des services actifs de la police devrait intervenir; cette mesure est, selon le ministère de l'Intérieur, justifiée par le fait que les démineurs participent activement aux missions de la police nationale, notamment dans le domaine de la lutte anti-terroriste. Un transfert de 7,3 millions de francs sur les crédits de l'action police est donc opéré.

Les crédits de fonctionnement et d'équipement demeurent en revanche imputés en totalité sur les crédits de l'action sécurité civile. Les crédits de fonctionnement sont légèrement supérieurs à 1 million de francs, les crédits d'équipement devant s'élever, en 1989, à 4 millions de francs en autorisations de programme et à 1,5 million de francs en crédits de paiement, destinés à l'aménagement des centres de déminage.

o Les unités militaires de la sécurité civile sont les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (U.I.I.S.C.) et les unités militaires spécialisées (U.M.S.).

Les U.I.I.S.C. sont au nombre de trois, basées à Nogent-le-Rotrou (Eure et Loir), Brignole (Var) et Corte (Haute Corse). Ces formations totalisent un effectif de 1.399 militaires, dont le rôle est triple: instruction en matière de sécurité civile des personnels accomplissant leur service national, perfectionnement des réservistes, renforcement des moyens de secours territoriaux pour l'exécution de toute tâche de sécurité civile.

Au sein des U.I.I.S.C. existent quatre cellules mobiles d'intervention radiologiques destinées à faire face aux risques liés à la radioactivité. La création d'une compagnie spécialisée dans la lutte contre le risque nucléaire et chimique est en outre envisagée en 1989, au sein de l'unité de Nogent-le-Rotrou. Cette création s'effectuerait sans renforcement des effectifs, implicitement augmentés, il est vrai, par la suppression de

l'affectation d'une partie des effectifs de cette unité à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Les crédits de rémunérations des personnels des U.I.I.S.C. figurent au budget de la Défense, sous réserve de primes complémentaires qui sont inscrites au budget de l'Intérieur, ainsi que les moyens de fonctionnement de ces unités. Ces crédits devraient rester stables en 1989, alors qu'en 1988 une mesure nouvelle de 20,6 millions de francs était intervenue au budget de l'Intérieur, corrélative à la création de 372 emplois.

Les unités militaires spécialisées ne sont, contrairement aux U.I.I.S.C., pas mises à la disposition permanente du ministre de l'Intérieur ; en dehors de leurs missions proprement militaires, ces unités peuvent être appelés en renfort par le ministre de l'Intérieur, notamment pour la lutte contre les incendies de forêt.

Cette dernière mission mobilise également, pendant l'été, une partie des effectifs des U.I.I.S.C., ainsi que les sapeurs-pompiers des régions concernées et les moyens spécifiques du groupement aérien de Marignane et du groupement d'hélicoptères.

L'ampleur de ces moyens justifie une étude séparée du dispositif de lutte contre les incendies de forêt.

II - LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

La lutte contre les incendies de forêt passe à la fois par la prévention des feux et par l'extinction des incendies déclarés. Votre rapporteur consacrera un développement à chacun de ces deux aspects, qui impliquent le budget du ministère de l'Intérieur, celui de l'Agriculture s'agissant de la prévention et, également, un effort considérable des collectivités locales, particulièrement dans le Sud-est méditerranéen ; cet effort, trop fréquemment méconnu, devait être ici souligné.

Prévention des incendies et lutte contre les feux déclarés ont, cette année, donné des résultats appréciables, dus également il est vrai à des conditions météorologiques favorables.

Au 25 août 1988, l'estimation des surfaces parcourues par le feu s'élevait à 3.000 hectares touchés par 2.400 feux. A cette

même date, le bilan était de 9.900 hectares en 1987 et de 41.100 hectares en 1986. La moyenne annuelle des exercices 1979 à 1986 se monte, par ailleurs, à 37.000 hectares (y compris la Corse).

Le nombre de feux constatés s'inscrit cette année dans la moyenne des années précédentes ; la superficie moyenne brûlée par feu est, en revanche, nettement moins élevée (1,25 hectare, environ, contre 2,7 hectares en 1987 et 14,2 hectares en 1986).

A) LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DECLARES

La lutte contre les incendies déclarés repose sur les moyens aériens de la base d'avions de Marignane et du groupement d'hélicoptères ; elle fait également appel aux unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, aux unités militaires spécialisées et à l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne, qui implique les collectivités locales concernées.

1. Le groupement aérien de la sécurité civile a, après l'intervention du décret du 28 novembre 1986 relatif à l'organisation de la sécurité civile, été scindé en deux organismes distincts : la base d'avions de la sécurité civile, rattachée directement au directeur de la sécurité civile et le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, qui relève de l'autorité du sous-directeur des moyens opérationnels.

o La base d'avions de Marignane comprend, en 1988, 205 agents, dont 86 navigants et 119 personnels au sol. Les moyens en aéronefs sont de 27 appareils, dont :

- 11 avions largueurs d'eau de type CL.215 (canadais),
- 2 avions largueurs d'eau de type DC.6,
- 13 avions de type Tracker,
- 1 avion de liaison de type Cessna.

Deux "Fokkers" 27 bombardiers d'eau ont, en outre, été loués pendant l'été 1988.

Les principales mesures nouvelles prévues au projet de budget pour 1989 sont les suivantes :

- poursuite de l'amélioration du régime indemnitaire des personnels navigants, qui occasionne une mesure nouvelle de 0,4 million de francs, l'essentiel de l'effort nécessaire ayant été accompli en 1988, avec une majoration des crédits de 4,2 millions de francs ;
- augmentation des crédits destinés à la maintenance des appareils, qui passeraient de 94,9 millions de francs à 109,9 millions de francs en autorisations de programme (chapitre 57-30, article 31, paragraphe 80 du projet de budget) ;
- inscription d'un crédit de 27 millions de francs en autorisations de programme destiné à la "remotorisation" de deux trackers (article 57-30-31, paragraphe 50) ; il s'agit de remplacer progressivement les moteurs à piston qui équipent les trackers par des moteurs à turbo-propulseur, afin d'améliorer la fiabilité des appareils et de diminuer leur consommation de carburant.

Ces mesures nouvelles positives se conjugent à des mesures d'économie de deux types :

- économie de 6,2 millions de francs sur les crédits de carburant,
- suppression de 9 emplois budgétaires, soit une économie de 1,1 million de francs.

Ces économies sont regrettables ; certes, les suppressions d'emplois ne devraient pas, selon le ministère de l'Intérieur, affecter la base de Marignane, puisqu'elles laisseraient intacts les effectifs réels, ne concernant que les effectifs budgétaires et les économies sur les crédits de carburant sont des économies de constatation, résultant de la modernisation du parc aérien. Dans un budget de la sécurité civile globalement stagnant, votre rapporteur aurait toutefois souhaité que ces mesures s'accompagnent d'un développement corrélatif d'autres actions plus prononcé.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, deux achats d'appareils de type Fokker 27 devraient toutefois être programmés au titre de la loi de finances rectificative de fin d'année. Ces appareils se substitueraient à deux DC.6 qui seraient aliénés.

o Le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, dont les appareils sont répartis dans vingt bases différentes,

apporte, outre l'ensemble de ses missions de secours, une contribution importante à la lutte contre les incendies de forêt.

Le groupement dispose, en 1988, de 165 agents, dont 132 navigants et de 36 appareils, dont :

- 26 "alouette III",
- 6 "Dauphin",
- 4 "Ecureuil".

En outre, 12 appareils ont été loués au cours de l'été 1988 par la direction de la sécurité civile, auxquels se sont ajoutés 3 hélicoptères loués par les départements du Var et des Alpes-Maritimes.

Votre rapporteur observe qu'aucun appareil nouveau ne semble devoir être acquis en 1989, alors que deux hélicoptères de type Dauphin avaient pu être achetés dans le cadre de la loi de finances pour 1988.

De manière générale, l'évolution des moyens aériens de la sécurité civile ne peut être jugée favorable, dans le cadre d'une augmentation globale des dépenses de l'Etat de 4,7 %, tout au moins.

M. le Ministre de l'Intérieur a cependant, lors de son audition par votre Commission des Finances le 8 novembre 1988, évoqué la perspective d'une utilisation des appareils militaires dans le cadre de la lutte contre les feux de forêt ; cette perspective devra être précisée.

2. L'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne est, avec le groupement aérien, l'une des pièces majeures du dispositif de lutte contre les incendies de forêt.

L'Entente est un établissement public administratif réunissant les 15 départements du Sud-Est les plus menacés par les feux de forêt.

Outre une mission de prévention et d'information du public, l'Entente participe financièrement à la lutte contre les incendies déclarés, en rémunérant certains sapeurs-pompiers, en remboursant certaines catégories d'heures de vol des aéronefs du groupement aérien et en contribuant, par fonds de concours, à l'achat des produits retardants utilisés par les bombardiers d'eau.

Une stratégie de mobilisation préventive des moyens de l'Entente a de plus été systématiquement développée en 1988.

Cette mobilisation préventive passe, notamment :

- par la constitution, au cours de l'été, de six bases de bombardiers d'eau complémentaires de celle de Marignane, dont les appareils ont effectué des circuits de reconnaissance et d'alerte en vol et la mise en place d'hélicoptères largueurs d'eau dans les départements les plus menacés ;
- par la constitution de cinq colonnes préventives de renforts de sapeurs-pompiers destinées à renforcer les moyens des départements du Sud-Est ;
- par la répartition des U.I.I.S.C. dans les départements du Sud-Est.

Cette stratégie est financée par les départements de l'Entente et fait l'objet de subventions du budget de l'Intérieur, imputées sur le chapitre 41-31, article 10, paragraphe 10 ; ces subventions se sont élevées, en 1988, à 33 millions de francs.

Il convient d'observer que l'amorce du dispositif de mobilisation préventive a pu être financée, en 1987, grâce à l'adoption par le Sénat, d'un amendement au projet de budget pour 1987 inspiré par votre Commission des Finances.

B) LA PREVENTION DES INCENDIES DE FORET

La prévention des incendies de forêt s'inscrit dans un cadre législatif fixé par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, qui a précisé le régime juridique de l'obligation de débroussaillage des propriétaires forestiers et a renforcé les sanctions pénales prévues à l'encontre des incendiaires. L'action du Conservatoire de la forêt méditerranéenne et des départements concernés doit en outre être évoquée.

o Selon la loi du 22 juillet 1987, les dépenses auxquelles donnent lieu les travaux obligatoires de débroussaillage peuvent être financées par le département, par des groupements de collectivités territoriales ou des syndicats mixtes. Dans ce cas, un titre de perception est émis à l'encontre des propriétaires

intéressés, d'un montant correspondant au mémoire des travaux faits, arrêté et rendu exécutoire.

Par ailleurs, pour inciter au respect de l'obligation de débroussaillage, la loi institue un dispositif d'astreinte dont le régime est précisé par un nouvel article du code forestier.

Ainsi, en cas de poursuite pour infraction à l'obligation de débroussaillage, le tribunal peut, après avoir déclaré le prévenu coupable, décider l'ajournement du prononcé de la peine contraventionnelle assorti d'une injonction de respecter ces dispositions. Il impartit un délai pour l'exécution des travaux nécessaires. L'injonction est assortie d'une astreinte dont le juge fixe le taux et la durée maximale pendant laquelle cette astreinte est applicable.

Ces nouvelles dispositions ne peuvent, à ce jour, être appréciées, leur application étant tributaire de la publication d'un décret en Conseil d'Etat en cours d'élaboration. Il est souhaitable que ce décret soit publié au plus vite.

Votre rapporteur rappelle en outre à cette occasion l'opportunité qu'il y aurait à instituer un dispositif d'incitation fiscale au débroussaillage.

o Créé en 1987, le Conservatoire de la forêt méditerranéenne est un établissement public financé par une subvention figurant au budget de l'Agriculture ; son champ d'application couvre les départements des régions méditerranéennes ainsi que ceux de la Drôme et de l'Ardèche.

Le Conservatoire sera doté en 1989, comme les deux années précédentes, de 100 millions de francs, utilisés principalement dans le cadre d'opérations conduites par les départements (à raison de 75 % du total environ), ou par l'Entente interdépartementale de protection de la forêt méditerranéenne.

Ces moyens sont, notamment, destinés à l'équipement des massifs forestiers, à la surveillance de la forêt et, subsidiairement, à l'information du public.

Le dispositif mis en oeuvre avec le concours des collectivités locales, à l'action desquelles votre rapporteur souhaite rendre hommage et conjugué avec l'action de l'Entente interdépartementale, de l'ensemble des sapeurs-pompiers et du groupement aérien de la sécurité civile, a contribué à éviter des dommages irréparables à la forêt du Sud-Est lors de l'été 1988.

Réunie le mardi 15 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné les crédits pour 1989 du ministère de l'Intérieur (administration centrale et sécurité) sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial.

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