

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(39^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

LuraTech

2^e séance du lundi 28 octobre 1991

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE

1. Loi de finances pour 1992 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5151).

INTÉRIEUR

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les collectivités locales.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration et les collectivités locales.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la sécurité.

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la police ; M. Pascal Clément, rapporteur pour avis.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile.

MM. Jacques Brunhes,
Henri Cuq,
Jean-Jacques Hyst,
René Dosière,
Francis Delattre,
M^{me} Marie-France Stirbois.

MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur ; Pascal Clément, rapporteur pour avis.

PRÉSIDENCE DE M. PASCAL CLÉMENT

M. le ministre.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. Ordre du jour (p. 5182).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE,
vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1992

(DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1992 (nos 2240, 2255).

INTÉRIEUR

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'intérieur.

La parole est à M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les collectivités locales.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, mes chers collègues, le rapport que j'ai l'honneur de présenter au nom de la commission des finances traitera, d'abord, de l'administration territoriale et, ensuite, du budget affecté aux collectivités locales.

S'agissant de l'administration territoriale, je rappellerai que le plan de modernisation des préfectures vise à faire de celles-ci, sur la période 1990-1995, le moteur de la rénovation de l'administration territoriale et à mobiliser les fonctionnaires à cet effet.

Ce plan, signé en octobre 1990 par M. Pierre Joxe, avait pour objectif d'engager une démarche progressive et concertée de modernisation avec trois priorités : la valorisation des métiers et la professionnalisation des agents, l'adaptation du cadre de vie et du cadre de travail, le renouvellement du dialogue social.

Ce plan de modernisation devait donc impliquer une distribution plus efficace des moyens existants et attribuer des moyens supplémentaires pour résorber les inégalités structurelles entre préfectures. Il devait corriger en particulier l'inégalité de répartition des effectifs avec un arrêt des suppressions d'emplois, l'inégalité des régimes indemnitaires et l'inégalité de la situation immobilière.

Les moyens prévus pour 1992 paraissent nettement insuffisants pour réaliser ces ambitions puisque les crédits de l'administration territoriale ne progressent que de 0,3 p. 100. Ils ne permettront pas de corriger la dégradation des effectifs, laquelle se traduit surtout par une diminution du personnel d'encadrement.

L'absence de mesures nouvelles ne permettra pas davantage de poursuivre la revalorisation de carrières et la formation inscrite dans le plan.

Enfin, le programme national d'équipement ne pourra se poursuivre au même rythme, ce qui risque par là même de retarder les travaux de mise à niveau du patrimoine, d'amélioration de la sécurité, de modernisation des locaux d'accueil du public, de séparation des locaux de l'Etat et de ceux des conseils généraux et de modernisation de l'informatique.

Ces perspectives ne sont donc pas très encourageantes.

M. Francis Delattre. Alors, ne votez pas le budget !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Aussi, monsieur le ministre, si les préfectures doivent réellement, comme nous le souhaitons, constituer le moteur de la rénovation de l'administration territoriale, il faut leur en donner les moyens, il faut que le plan de modernisation d'octobre 1990 se réalise dans les délais prévus, il faut enfin que la parole de l'Etat soit respectée. Comment pensez-vous y parvenir ?

M. Francis Delattre. Vaste programme !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration générale et les collectivités locales. Très bien !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. L'autre partie de ce budget qui concerne les collectivités locales est beaucoup plus positive et m'incitera à vous proposer, mes chers collègues, de donner votre approbation au budget des collectivités locales et de l'administration générale.

En effet, après l'adoption de la première partie de la loi de finances, les concours de l'Etat progressent de 7 p. 100 : la dotation globale de fonctionnement de 4,4 p. 100 ; les dotations et subventions d'équipement de 14,2 p. 100, les compensations financières des transferts de compétences de 6,3 p. 100 ; la compensation d'exonérations et de transferts législatifs de 9,24 p. 100.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, je rappellerai qu'elle a déjà progressé l'an passé de 7,5 p. 100, ce qui permet de dire que la réforme de 1990 n'a pas été aussi défavorable aux collectivités locales que d'aucuns l'ont prétendu.

Cette année, des décisions législatives importantes viendront rendre cette dotation plus équitable : d'abord, le montant de sa régularisation sera dorénavant répartie en fonction des critères de péréquation de la dotation initiale ; ensuite, une solidarité entre villes est instituée.

Cette dotation, fixée en 1991 à 400 millions de francs, bénéficie à 492 villes qui ont un potentiel fiscal insuffisant et un nombre de logements sociaux important. Cette solidarité n'est pas prise en charge par l'ensemble des collectivités, mais elle est financée par une diminution de la garantie pour les communes qui ont un potentiel fiscal élevé et un nombre de logements sociaux inférieur à 11 p. 100 de leur population. De ce fait, quatre-vingt-quatorze villes de plus de 10 000 habitants participent à cette solidarité.

La troisième modification concerne la solidarité départementale instituée au profit de vingt-cinq départements les plus défavorisés, c'est-à-dire ceux qui sont bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale. Cette solidarité sera financée par quatorze départements favorisés par leur base de taxe professionnelle.

Si ces innovations permettent d'accroître la solidarité à l'égard des plus défavorisés et de réduire les inégalités, il n'en reste pas moins que des inégalités subsisteront encore dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

D'abord, il restera des inégalités au titre de la dotation de base, puisque le rapport de 2,5 à 1 entre les strates des communes de 200 000 et celles de 500 habitants est exagéré et condamne les communes des zones rurales à ne bénéficier jamais de la même qualité de services que les autres, car on leur en refuse les moyens. Il faut savoir que cette différence est justifiée par le fait que les grandes villes supportent plus de charges et ont en particulier davantage de services publics. Pourtant, les communes des zones rurales sont de plus en plus obligées de se substituer au service public en raison du désengagement de l'Etat ; elles ont donc, elles aussi, des besoins très importants, qu'elles ne peuvent satisfaire.

En second lieu, l'injustice de cette répartition réside surtout dans la dotation de péréquation, où le potentiel fiscal et l'effort fiscal ne sont pas traités de la même façon, ce qui pénalise encore les communes rurales. En effet, en reportant

le potentiel fiscal aux strates de population et l'effort fiscal à une moyenne nationale, on pénalise doublement les communes rurales, qui ont un faible potentiel fiscal. Cette accumulation de pénalisations entraîne finalement une aggravation des disparités.

Enfin, il faudra que l'Assemblée dispose rapidement du rapport qu'elle a demandé en mars dernier afin de corriger les inégalités et d'instituer une solidarité rurale. Peut-être pourrez-vous nous dire, monsieur le ministre, quand ce rapport sera remis sur le bureau de notre assemblée, et à quelle date nous sera soumis un projet en la matière.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. J'ai ce rapport entre les mains, monsieur le rapporteur ; M. le ministre va le déposer bientôt.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Je suis ravi de l'apprendre.

La dotation globale d'équipement progresse de son côté de 4 p. 100. Le taux de concours de la première part a tendance à augmenter et devrait atteindre 2 p. 100 pour 1992.

S'agissant des fonds de péréquation, il faut signaler que la loi du 26 juillet 1991 a permis de préserver la péréquation départementale en supprimant, à partir du 1^{er} mai 1991, les conventions de partage de ressources qui avaient tendance à vider de leur substance les fonds départementaux et à faire disparaître cette péréquation départementale.

Toutefois, il convient de rappeler que l'injustice de la répartition du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, déplorée à plusieurs reprises par le comité des finances locales, demeure toujours. Elle pénalisera encore toutes les communes dont le nombre des habitants est inférieur à 200 000 habitants, puisque celles de plus de 200 000 habitants se trouvent favorisées par la présence de la ville de Paris au sein de leur strate. Une correction de cette anomalie s'impose au plus tôt. De même, il conviendrait d'éviter la dispersion des crédits et de mieux orienter les attributions de ce fonds vers les collectivités les plus défavorisées par leur potentiel fiscal et leur effort fiscal.

L'augmentation des subventions fiscales - dégrèvements d'impôts et compensations versées aux collectivités locales du fait de pertes de ressources liées à des mesures d'allègement des bases et de plafonnement des taux - pose le problème de l'autonomie réelle des collectivités locales, ce qui devrait inciter à faire une pause dans ce domaine.

Le projet de la loi de finances initiale, qui ramenait brutalement et sans distinction la compensation de taxe professionnelle de 23,25 milliards à 20,15 milliards, était inacceptable et a été refusé par la commission des finances. La nouvelle rédaction de l'article 32 est beaucoup plus raisonnable, parce qu'elle maintient cette compensation pour les collectivités les plus défavorisées : celles dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont inférieures à la moyenne nationale, les communes bénéficiaires de la solidarité urbaine, les communes d'Ile-de-France bénéficiaires d'une attribution du fonds de solidarité, les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale.

Finalement, la compensation ne disparaît que pour les collectivités dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent la moyenne nationale et seulement jusqu'à concurrence de 2 p. 100 de la recette fiscale.

Si l'on peut regretter que cette décision ait été prise un peu brutalement et surtout sans transition à la veille de la confection des budgets, on ne peut contester qu'elle corrige une dérive préjudiciable à l'aménagement du territoire. Cette mesure, qui va supprimer cette compensation pour les communes qui ont des bases supérieures à la moyenne, s'avère donc positive.

En effet, plusieurs études récentes - celle de M. Voisard au nom du comité de la décentralisation, celle de M. Jean François-Poncet dans un rapport récent au Sénat, celle de l'association nationale des élus de la montagne - mettent toutes en évidence le fait que les dotations de l'Etat aggravent les disparités régionales au lieu de les réduire. L'étude de l'A.N.E.M. s'inquiète de la forte concentration de la richesse sur une partie très réduite du territoire et conclut : « Plus une région est urbanisée, plus elle a de chances de disposer de ressources de l'Etat plus importantes. »

Quant à M. Jean François-Poncet, il constate : « La région parisienne est de loin la plus riche, mais elle est aussi la plus assistée par la collectivité nationale. »

Or la compensation de taxe professionnelle pour créations d'emplois ou investissements a bénéficié surtout, et très largement, aux régions en voie de développement, c'est-à-dire à celles où se créent les emplois et où se réalisent les investissements.

M. Francis Delattre. Financez vos autoroutes et H.L.M., et vous pourrez parler !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Aussi cette disposition de la loi de finances permet-elle la correction d'une anomalie préjudiciable à l'aménagement du territoire. C'est donc une bonne chose que cette compensation soit corrigée aujourd'hui, car elle correspond tout à fait à nos objectifs d'aménagement du territoire.

M. Jacques Brunhes. Vos propos sont scandaleux !

M. Bernard Pons. Ils sont inacceptables !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Cela vous dérange, mes chers collègues, lorsqu'on essaye d'établir un petit peu plus de justice dans la répartition des crédits...

M. Jacques Brunhes. Vous voudriez faire la politique de la ville alors que vous ne connaissez pas le problème des banlieues !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. ... en évitant que les crédits de l'Etat n'aillent toujours davantage à ceux qui ont déjà beaucoup.

M. Jacques Brunhes. Il faudrait que les crédits de l'Etat aillent aux collectivités qui ont les populations les plus pauvres ! Vous ne connaissez pas le problème des banlieues !

M. Francis Delattre. Il dit n'importe quoi !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Cela vous dérange, et je le regrette beaucoup, mais cela répond à un souci de justice !

M. Bernard Pons. C'est d'absurdité qu'il s'agit !

M. Jacques Brunhes. Vous ne connaissez pas Vaulx-en-Velin !

M. Francis Delattre. Facilité ! Démagogie !

M. le président. Monsieur Bonrepaux, vous avez dit quelque chose qui a semblé provoquer de l'indignation... (Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Bernard Pons. C'était de l'indignation !

M. le président. Il suffit, messieurs. Vous êtes tous inscrits sur la feuille de séance. Vous ne pourrez donc « délabrynter » cette indignation tout à votre aise plus tard.

M. Francis Delattre. Il faut bien un peu d'animation, monsieur le président ! La discussion est morte !

M. le président. Vous savez que je n'y suis pas hostile, mais point trop n'en faut !

M. Francis Delattre. Avec M. Bonrepaux, il n'y a pas de risque !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur spécial.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. L'article 87 du projet de loi de finances prévoit de supprimer la compensation de foncier bâti pour les constructions de courte durée, ce qui reviendrait à faire perdre 500 millions aux collectivités locales.

Cette disposition me paraît discutable en la forme car il faudrait distinguer dans les exonérations les propriétaires à faible revenu, qui devraient pouvoir en bénéficier. Pour les autres, en particulier pour ce qui concerne les résidences secondaires, il serait sage de confier l'exonération à la décision des communes, qui accepteraient ou non de la prendre en charge. Une adaptation en ce sens doit être recherchée pour réduire les charges des collectivités locales.

Le fonds de compensation de la T.V.A. progressera pour sa part de 21,6 p. 100 en 1992.

M. Francis Delattre. Ce n'est pas la faute du Gouvernement ! (Sourires.)

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. On peut comprendre la préoccupation du Gouvernement devant l'escalade de ces crédits qui contribue, elle aussi, à aggraver les disparités territoriales...

M. Francis Delattre. C'est incroyable !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. ... puisque ce sont les collectivités qui investissent le plus, parce qu'elles ont le plus de moyens, qui en bénéficient en majorité.

M. Francis Delattre. Tiens donc !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Mais ce n'est pas une raison pour réduire le champ d'application de cette compensation sans discernement.

Le projet de décret qui écarterait de cette compensation toutes les mises à disposition contre le paiement d'un loyer pénaliserait surtout les collectivités qui se substituent à l'Etat défaillant pour les constructions de gendarmeries, de bureaux de poste, de perceptions, ...

M. Francis Delattre et M. Bernard Pons. Et de commis-sariats !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. ... à l'initiative privée pour les logements sociaux et toutes les opérations à caractère économique, en particulier pour les équipements touristiques. Il ne peut pas être accepté en l'état.

La fiscalité locale connaîtra deux importantes réformes en 1992.

En premier lieu, l'allègement de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés non bâties sera porté à 70 p. 100. Mais l'application de cette mesure devrait être assortie de toutes les garanties : ce sont bien les exploitants agricoles qui doivent bénéficier de la mesure et l'impôt devrait continuer d'être perçu en totalité sur les terres non exploitées.

La taxe départementale sur le revenu se substituera à la part départementale de la taxe d'habitation. Elle permettra d'asseoir cette contribution, qui représente 25 p. 100 des recettes fiscales directes des départements, sur une assiette qui prendra mieux en compte les capacités contributives de chaque redevable.

D'après les dernières simulations, 3 350 000 contribuables assujettis à la taxe d'habitation ne paieront pas la taxe départementale sur le revenu. Parmi les contribuables déjà imposés à la taxe d'habitation, 47,6 p. 100 bénéficieront d'une diminution et 27,9 p. 100 verront leur cotisation augmenter. Enfin, 870 000 personnes environ actuellement non redevables devront acquitter la taxe parce qu'elles ont un revenu suffisant, et payer une cotisation moyenne de 384 francs par an, ce qui ne paraît pas excessif.

M. Bernard Pons. Bien sûr !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Je terminerai en soulignant à nouveau l'intérêt et l'urgence de l'adoption du projet de loi sur l'administration territoriale de la République, particulièrement pour ce qui concerne la coopération intercommunale.

L'idée d'un renforcement de la coopération intercommunale à fiscalité propre fait son chemin dans les esprits, particulièrement dans les zones défavorisées, où les élus se rendent compte qu'il n'y a pas d'autre solution pour soutenir le développement local. Il faudra donc que nous puissions en débattre rapidement en deuxième lecture. A cet égard, je ferai quelques observations.

Premièrement, les concours financiers réservés à la coopération se révéleront vite insuffisants si celle-ci se développe rapidement, et des moyens nouveaux devront être prévus pour la part des communes et des groupements afin que l'encouragement à la coopération ne se fasse pas au détriment des communes.

Deuxièmement, il ne servira à rien de constituer des groupements, d'encourager la coopération, si un système de péréquation ne vient pas corriger les disparités et apporter des moyens aux groupements les plus défavorisés par le biais du concours de ceux qui seraient un peu plus privilégiés.

M. Francis Delattre. Le seul problème, c'est qu'ils sont désormais tous défavorisés !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Troisièmement, la dotation de solidarité rurale devrait rapidement, monsieur le ministre, venir compléter cet édifice. C'est pourquoi il serait intéressant de savoir à quelle date vous pensez

nous soumettre ce projet. Le décret sur la réduction de compensation de la T.V.A. sera pour les collectivités qui coopèrent à un marché de dupes si, d'une part, ce projet propose d'avancer d'un an la date de la compensation et si, d'autre part, la compensation diminue parce qu'en seront exclus les logements sociaux, tout ce qui participe au développement économique, bref, tout ce que l'on peut faire dans le cadre d'une coopération.

M. Bernard Pons. C'est pourtant ce qui va se passer !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. En conclusion, je dirai que les orientations tracées dans le budget qui nous est proposé sont bonnes : les crédits de l'Etat aux collectivités locales poursuivent une progression convenable : une réduction des inégalités est engagée, aussi bien dans le domaine de la fiscalité que dans celui des finances locales, et elle doit être poursuivie ; le renforcement de la coopération, les projets de solidarité rurale et de statut des élus peuvent apporter les moyens de soutenir le développement local.

En conséquence, votre commission des finances vous propose, mes chers collègues, d'adopter ce budget. (« Très bien ! ») et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Francis Delattre. Elle a du courage, la commission des finances !

M. Bernard Pons. Non, elle est aveugle !

M. Guy Béche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la sécurité. Elle en a adopté de pires !

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration et les collectivités locales.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai choisi, pour varier le ton du débat, de porter sur le budget des collectivités locales un regard différent de celui du rapporteur spécial, ce qui n'étonnera pas l'Assemblée, bien que je fasse miennes nombre de conclusions de M. Bonrepaux.

Je suis heureux de constater, monsieur le ministre, que, même dans votre majorité, naissent un certain nombre d'interrogations sur cette philosophie de la décentralisation, qui est largement entachée d'exemples tout à fait détestables et qui est finalement malmenée par les auteurs mêmes des projets de loi qui l'ont instaurée.

Je voudrais traiter rapidement trois points.

D'abord, profitant de l'occasion qui se présente aujourd'hui, je parlerai du mode de scrutin, me fondant sur un passé, d'ailleurs pas si lointain, où, ici même, j'intervenais comme rapporteur sur le projet de loi qui rétablissait le scrutin majoritaire, dont j'ai toujours été un défenseur, n'est-ce pas, monsieur le président Pons ?

Je répondrai ensuite rapidement au procès qui est fait à la fois par les contribuables et les plus hautes autorités de l'Etat à l'encontre des collectivités locales et selon lequel celles-ci ne sauraient maîtriser ni leurs impôts ni leurs dépenses.

Enfin, je montrerai qu'il existe des atteintes ponctuelles, mais graves, au principe de décentralisation.

S'agissant du mode de scrutin, j'apprends comme vous tous, mes chers collègues, que nous retournons - je reprends volontairement l'expression utilisée en 1985 - vers une « instillation » de la proportionnelle.

Souvenez-vous, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat ! En 1985, le Président de la République avait parlé d'« instillation » ! A l'époque, étant de ceux qui ignoraient le sens de ce mot, je m'étais immédiatement précipité sur mon Larousse et avais découvert que c'était un terme de pharmacie qui qualifiait l'action d'introduire goutte à goutte. Par la suite, nous avons vu ce qu'entendait par là le Président de la République...

Quelle est aujourd'hui la nature du débat ? Il ne porte plus sur la forme, mais sur le fond. Il consiste à expliquer que toutes les sensibilités ne seraient pas représentées dans cet hémicycle : ainsi, les idées de ceux qu'il est convenu d'appeler les écologistes ou les opinions de ceux que l'on qualifie comme membres de l'extrême droite ne seraient pas représentées sur ces bancs, et donc qu'il en irait de notre démocratie.

Tenons-nous-en à l'aspect purement juridique de la question, monsieur le ministre.

Comment y arriverions-nous ?

L'Assemblée compte aujourd'hui 577 députés. Oserait-on créer cent sièges supplémentaires ? Moi, je n'ose le croire. Il y aurait ainsi deux sortes de députés, ceux dont la fonction au sein de leur circonscription serait limitée à celle de travailleurs sociaux, et ceux qui seraient les stars et que nous verrions sur les petits écrans dans des émissions généralement plus ludiques que sérieuses. - Nous aurions alors un Parlement à deux vitesses ! Bien sûr, cela ne générerait pas tout le monde, et surtout pas les vedettes elles-mêmes.

Au-delà de cet aspect des choses, qui n'est pas négligeable, quel serait l'avis du Conseil constitutionnel s'il était saisi sur ce point ? On peut, certes, me renvoyer à l'ordonnance de 1958, qui concerne le Sénat, mais il s'agit, pour l'élection des sénateurs, d'un scrutin au deuxième degré ! Les juristes de cette assemblée, notamment de la commission des lois dont vous fûtes si longtemps, monsieur le ministre, un membre si éminent, seraient heureux de connaître l'avis du Conseil sur le point de savoir si l'on peut, en France, avoir des députés à deux vitesses ?

Ma deuxième observation concernera un autre aspect du problème : pourrait-on élire à la mode des municipales, si je puis dire ? Tout le monde affirme à l'envi que le mode de scrutin pour ces élections - le système proportionnel à effet majoritaire - donne satisfaction. Mais, alors, monsieur le ministre, comment la Lozère ou la Corrèze - bref, les petits départements - pourraient bénéficier d'un effet majoritaire alors qu'ils ne sont représentés que par deux ou trois députés ? Cela signifierait que l'on quitterait le cadre départemental pour le cadre régional et qu'ainsi le lien entre le député et l'électeur sera définitivement coupé.

Cette prime majoritaire, avec une proportionnelle qui aurait donc un effet majoritaire, reviendrait en fait à une proportionnelle régionale et elle participerait au désespoir croissant des électeurs de ne plus jamais voir leurs députés, de ne même plus savoir à qui ils ont affaire.

M. Bernard Pons. Vous faites une caricature !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. On retrouve là, au demeurant, un tort bien français qui va au-delà des rangs de la gauche. Ma mémoire n'étant point trop mauvaise, permettez-moi de rappeler, monsieur le ministre de l'intérieur, que vous fûtes l'un des cinq députés qui, venant des banes du groupe socialiste, avaient en 1985 lancé un appel en faveur du maintien du scrutin majoritaire.

M. Eric Raoult. Eh oui !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. S'il y a quelque chose au Gouvernement en qui j'aurais confiance de ce point de vue, c'est plutôt vous. (Sourires.) Mais combien en vois-je, ici et là, qui commencent à se dire que la représentation démocratique ne serait pas bonne, comme si tout à coup, devant l'incapacité des partis politiques à prendre en compte les besoins de l'opinion publique - qu'il s'agisse de l'écologie ou de l'immigration, pour parler net - ils s'en remettaient à un autre mode de scrutin parce qu'ils acceptent, eux, ces hommes politiques appartenant à des partis, le fait que ceux-ci soient incapables de prendre en compte les besoins des Français !

M. Bernard Pons. Il faut avoir le courage de regarder les choses en face !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Tout cela est bien dommage ! Quand le thermomètre affiche de la température, on le casse ! Quand on se trouve en pleine crise politique, on crie à la crise des institutions !

M. Bernard Pons. Les modes de scrutin faisant partie de mon rapport, je tenais à commencer par là.

M. Francis Delattre. Il est très bien, ce rapport !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. J'en arrive à mon deuxième point, à ce procès dont j'ai parlé en commençant mon intervention.

Ce procès est très mal ressenti - tout le monde l'aura compris - par nos collègues ou par nous-mêmes, élus locaux : les impôts augmentent et les dépenses ne seraient pas maîtrisées.

Pour venir au secours de toutes ces collectivités locales victimes d'un procès truqué, permettez-moi de vous donner quelques chiffres.

Je retracerai d'abord l'évolution des ressources fiscales.

Entre 1984 et 1990, les ressources des collectivités locales ont augmenté de près de 59 p. 100. Au cours de la même période, les recettes fiscales de l'Etat progressaient de 49 p. 100, l'augmentation étant de 44 p. 100 pour les impôts directs. Mais pourrions-nous nous souvenir que, dans un cas, il s'agit de petites sommes et, dans l'autre, de sommes très importantes ? Ainsi, ces augmentations en pourcentage donnent 120 milliards de francs de recettes fiscales supplémentaires pour les collectivités locales, tandis que pour l'Etat on arrive au chiffre de 460 milliards de francs.

Je poserai alors, compte tenu du fait qu'il s'agit de dépenses de l'Etat transférées aux communes, la question suivante : où passe cet argent de l'Etat, ces 460 milliards de francs ?

De plus, l'élargissement des bases explique 70 p. 100 de l'augmentation des produits communaux des quatre taxes directes locales entre 1982 et 1990. Et cet élargissement - rappelons-le à nos collègues élus locaux - n'est pas de notre ressort, mais bien, monsieur le secrétaire d'Etat, de celui des services fiscaux.

Parlons maintenant de l'évolution des dépenses.

Entre 1986 et 1990, soit au cours des quatre dernières années pour lesquelles les chiffres sont connus, les dépenses totales des administrations publiques locales ont augmenté de 32,5 p. 100. Pour l'Etat, il s'agit de 21 p. 100.

Où passe l'argent ?

Du fait des nombreux transferts de compétences, cette croissance aussi rapide des dépenses de l'Etat peut paraître étonnante. En 1988, 36,7 p. 100 des dépenses départementales étaient consacrés à l'aide sociale et aux collèges, alors que, en 1989, ce sont 46 p. 100 des dépenses régionales qui étaient consacrés aux compétences transférées, essentiellement pour les lycées.

A cet égard, je voudrais vous faire connaître un avis, qui n'est pas celui d'un homme politique - pas même celui de la plus haute autorité de ce pays -, mais celui d'un organisme dont l'objectivité est reconnue par tous : je veux parler du Crédit local de France.

Selon le Crédit local de France, la situation financière des administrations est globalement saine : les frais de fonctionnement sont maîtrisés et le recours à l'emprunt est moindre qu'auparavant. Mais j'aimerais savoir si la Cour des comptes en dit autant de la gestion de l'Etat. Compte tenu de tous ces transferts de compétences, de toutes ces charges qui n'ont pas été compensées par des transferts de dotations, de l'augmentation des recettes de l'Etat, je pose, pour la troisième fois, la question suivante : où passe l'argent de l'Etat ?

Par ailleurs, l'Etat n'a pas respecté le contrat financier de la décentralisation. Combien de transferts de compétences, mes chers collègues, n'ont pas été compensés !

Les dotations n'évoluent pas en fonction des dépenses effectivement engagées par les collectivités locales et j'en donnerai deux exemples.

S'agissant de l'exemple archiconnu de la dotation départementale pour l'équipement des collèges, les investissements ont été multipliés par six entre 1986 et 1990. Mais les dotations, ayant augmenté de 170 p. 100, ne couvrent que 21 p. 100 de la dépense pour les collèges. La loi de décentralisation devrait prévoir au moins pour l'année que cette dépense serait couverte.

Vous me répondez que l'Etat dépensait peu et qu'aujourd'hui les départements dépensent beaucoup. Mais c'est le fond du problème ! L'Etat était mauvais gestionnaire et nous nous sommes fondés sur un chiffre donné par un mauvais gestionnaire. Aujourd'hui, les départements répondent aux besoins, et ils les prennent malheureusement à leur charge.

Pour ce qui concerne les régions, la distorsion est encore plus grande.

En effet, entre 1986 et 1990, les dépenses ont été multipliées par treize, alors que la dotation régionale d'équipement scolaire n'a augmenté, quant à elle, que de 170 p. 100, c'est-à-dire qu'elle couvre moins de 20 p. 100 des dépenses des régions. Et l'on ose dire que les collectivités locales augmentent leurs impôts ? Et l'on ose les montrer du doigt, même au plus haut sommet de l'Etat ? C'est un mauvais procès.

J'en viens à la mise en œuvre de transferts non compensés, et je veux parler plus précisément du revenu minimum d'insertion. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes un élu local et, pour ma part, j'ai, en ce domaine, dont je m'occupe dans mon département, quelque compétence.

Que voyons-nous ? Le taux de consommation des crédits départementaux augmente d'une manière massive. Le financement des actions sous forme de stages est à hauteur de 30 à 40 p. 100, en moyenne 35 p. 100, des sommes versées par l'Etat aux bénéficiaires du R.M.I. On parle de « stages professionnels ». Mais ils n'ont de « professionnels » que le nom, car le niveau de compétence des personnes concernées est trop faible pour avoir sérieusement l'espoir de les remettre dans le circuit économique.

Je voudrais vous lancer un appel. Nous allons rediscuter au printemps prochain du R.M.I. Arrêtons donc cette hypocrisie. Disons clairement qu'il faut ce que l'on appelle à l'époque un « impôt négatif », un « revenu minimal », mais ne faisons pas croire aux Français que l'on va « insérer » plus de 10 ou 15 p. 100 de ces bénéficiaires. Pour le coup, on doit se poser cette question : doit-on donner autant pour ces stages que pour les contrats emploi-solidarité, c'est-à-dire pour le travail à mi-temps ? Est-ce justifié ?

Alors, arrêtons les faux-semblants, la fausse générosité, examinons avec beaucoup d'attention la possibilité d'instituer un impôt négatif pour certains de nos concitoyens, mais ne faisons pas croire à des solutions que nous ne pourrions pas mettre en œuvre et surtout, ne donnons pas aux départements une mission impossible pour faire ensuite leur procès, sous prétexte que 75 p. 100 d'entre eux appartiennent à l'opposition !

Donc, j'espère que nous aurons l'honnêteté de regarder les yeux grands ouverts cette question, au printemps prochain.

En ce qui concerne l'appel à la générosité des collectivités locales, je m'en tiendrai à l'évocation rapide de deux ou trois points, car je sais que mon temps de parole est compté. Le plan Universités 2000, ce n'est pas une mauvaise idée, mais il vient à la suite de tous les partages de compétences entre l'Etat et les collectivités. Regardez : quand il s'est agi de discuter la loi sur les collectivités locales, que s'est-il passé ? L'opposition a déposé des amendements, adoptés au Sénat, tendant à transférer aux régions des compétences en matière universitaire. Le ministre de l'éducation a dit non, puis, il a fait le plan Universités 2000. C'est-à-dire que cela revient au même !

M. René Dosière. Cela n'a rien à voir !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. En gros, c'est l'application du principe : « Payez et nous commandons ! » Alors que, jusqu'à présent, le maître mot, l'adage, était : « Qui commande paie », maintenant c'est : « Qui paie ne commande pas » ! Evolution intéressante. Mais vous m'accorderez que pour beaucoup d'élus locaux, cela commence à faire trop !

Enfin, regardez l'évolution des fonds de concours apportés par les collectivités locales au budget des routes. Ils sont maintenant supérieurs au niveau des dotations de l'Etat. En d'autres termes, les départements et les régions paient plus, quand il s'agit d'une route nationale, que l'Etat lui-même, lequel installe sans vergogne des panneaux indiquant : « l'Etat s'occupe de vous », alors que, partout, la région et le département financent à hauteur de 60 p. 100 !

Les autoroutes ? La contribution des collectivités locales reste inférieure à l'effort consenti par l'Etat, mais là encore, il est fait appel aux crédits de la région et du département. Dans ces conditions, comment voulez-vous que l'on ne montre pas du doigt ces collectivités qui, dans un certain nombre de cas, ont l'obligation de payer, si elles veulent équiper leur département ?

Et les nouvelles lois, la loi d'orientation pour la ville, la loi instituant une dotation de solidarité urbaine ? Je me suis amusé, tout à l'heure, à entendre ici ou là, je veux dire sur des bancs opposés, des maires de banlieue s'attaquer à M. Bonrepaux, lui-même maire rural. Cela signifie qu'il est des projets qui, loin de créer une certaine union entre les collectivités, les divisent.

M. René Dosière. La dernière loi que vous avez citée institue une péréquation !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Les Français le savent : tout ce qui divise n'est pas bon.

Qu'il y ait des obligations qui divisent les communes et qui puissent unir le maire de Gennevilliers et le maire de Franconville, vous admettez avec moi que ces rapprochements sont si étonnants que l'on doit se poser des questions sur la philosophie qui inspire ces textes !

Que dire des dotations et subventions de fonctionnement ? Les dotations de fonds de compensation de T.V.A. baissent de 4,2 milliards de francs. Grâce à l'adoption d'un amendement de suppression, la commission des finances est arrivée à « sauver » 2 milliards sur les 4 milliards qui sont littéralement « hold-upés » aux collectivités locales !

M. Francis Delattre. C'est honteux !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Vraiment, monsieur le ministre, je vous le dis franchement, je vous plains ! Je m'imagine ministre de l'intérieur défendant un budget comme celui-ci sans en être responsable ! Car tous ces mauvais coups ont une même origine : le ministère du budget. Quand on pense, mes chers collègues, que pour le calcul de la D.G.F., a été retenu pour base de calcul un indice des prix hors tabac, ce qui fait 80 millions de francs gagnés par l'Etat, ...

M. René Dosière. Et la lutte contre le cancer ?

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. ... et qu'ensuite, parce que le comité des finances locales a débusqué la vérité, M. le ministre du budget a avoué qu'effectivement c'était une erreur !... (Rires sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.)

Vous voyez le ministre du budget se tromper ? Qui pourrait croire que le ministre du budget se trompe ?

Monsieur le ministre, j'ai beaucoup de sympathie pour vous quand je vous vois, chaque année, défendre un budget des collectivités locales en dépit des décrets et des lois qui le mettent à mal, et c'est là le problème ! Si nous ne faisons pas en sorte que l'expression « la parole de l'Etat » retrouve son sens, nous ne serons plus crédibles vis-à-vis des collectivités locales vis-à-vis de nos collègues maires ou conseillers généraux, et nous-mêmes, parlementaires, faillirons à notre mission.

Il y va de l'honneur du Parlement français de ne pas voter des budgets qui sont à ce point caviardés par le ministère du budget ! C'est malheureux, c'est même honteux.

Je conclus. Selon une tradition de bon aloi, la commission des lois en dépit des remarques de son rapporteur, a adopté ce budget. Mais vous savez qu'au fond d'eux-mêmes tous les commissaires sont préoccupés. Pouvons-nous espérer pour l'année prochaine autre chose (Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.)

M. le président. La parole est à M. Guy Bêche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la sécurité.

M. Francis Delattre. « La sécurité » ? M. Bêche serait-il saisi par l'idéologie sécuritaire ?

M. Eric Raoult. Mais non ! M. Bêche s'assoit sur la sécurité !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Je vais vous apporter la réponse !

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, chaque année, lors de l'examen du budget du ministère de l'intérieur, je traite devant vous de la police nationale, répertoriée action 05, et de la sécurité civile, répertoriée action 04. La sécurité constitue à mes yeux un droit fondamental pour chaque citoyen. Dans cet esprit, le Gouvernement doit poursuivre l'effort important qui a été engagé par la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, et qui a amélioré le service rendu en la matière.

M. Eric Raoult. Il vaut mieux entendre ça que d'être sourd !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Face à l'évolution de la situation dans les zones géographiques les plus urbanisées, avec l'émergence d'un phénomène nouveau de violences urbaines et la recrudescence d'exactions diverses commises dans certains secteurs, les banlieues, le premier objectif doit consister à développer une véritable police de proximité. Cela implique, je l'ai dit, la poursuite de l'effort entrepris pour

renforcer la présence policière sur la voie publique, qu'il s'agisse de la réduction des gardes statiques, du redéploiement d'effectifs ou du développement de la complémentarité et de la polyvalence des fonctionnaires de l'Etat rendant des services de proximité, ou de l'opération « Renforts banlieues » de l'été dernier. Au-delà, le développement de l'ilotage permettra d'assurer une mission de proximité sociale à vocation essentiellement préventive, une priorité étant accordée aux quartiers retenus pour une action de développement social urbain.

M. Francis Delattre. Ça, je ne l'ai pas vu dans le budget !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Une telle politique suppose des moyens nouveaux...

M. Francis Delattre. Ah !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... qui ne pourront pas résulter uniquement d'un emploi plus rationnel des effectifs, recherché maintenant non seulement par la poursuite de la réduction des gardes statiques et des charges indues et la diminution des détachements, mais aussi par une gestion plus opérationnelle qui résulte de la réforme des structures - je fais allusion à la départementalisation des services de police.

Notre commission des finances a eu, lundi dernier, sur ces sujets un débat intéressant, sans passion...

M. Francis Delattre. Et sans crédits !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... mais un débat réfléchi. Elle a été unanime pour reconnaître...

M. Eric Raoult. Oh !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... je dis bien unanime, à un moment donné - certains qui réagiront peut-être aux propos que je vais tenir ayant pu alors s'absenter un moment -, la commission, donc, a été unanime pour reconnaître qu'il n'y a pas en Europe de modèles sur lesquels la France puisse appuyer sa réflexion pour résoudre le problème de la gestion des problèmes de sécurité et qu'elle doit, par conséquent, s'y attacher seule.

Il est vrai que l'accroissement des effectifs est nécessaire pour la police de proximité et que cela passera inévitablement par des créations d'emplois. Il est vrai aussi qu'à cet égard le projet de budget peut apparaître timide. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Mais nous devons, je crois, gérer mieux l'effort de recrutement en le replaçant dans le contexte de l'effort engagé au cours des cinq dernières années, gérer mieux encore l'effort de formation entrepris, gérer mieux les horaires réels de travail - la commission des finances en a aussi discuté -, gérer encore mieux l'intégration à la police nationale des personnels administratifs qui seront recrutés - 200 emplois nouveaux en 1992 -, et poursuivre l'effort d'intégration d'appelés du contingent dans la police nationale - 400 de plus en 1992 -, en prenant en compte le nouveau contexte de la réforme du service national.

Cela posé, je dis clairement qu'il m'apparaît urgent de déposer sur le bureau de nos assemblées le projet de loi sur la sécurité intérieure...

M. Eric Raoult. Ah ! Très bien, monsieur le rapporteur !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Attendez !

... dont on parle depuis trois ans au moins.

Je me dois cependant d'indiquer - et cela est ressorti également de nos débats en commission lundi dernier - que nous nous refusons à faire de ce sujet un nouvel épisode du débat sécuritaire.

M. Henri Cuq. En effet, c'est dépassé !

M. Eric Raoult. Venez donc en banlieue, monsieur Bêche !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Je ne suis pas d'accord avec l'approche...

M. Henri Cuq. Vous, vous n'en avez pas !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... de certaines organisations syndicales de la police...

M. Eric Raoult. Elles vous regardent ! Elle vous jugent !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... ni avec l'ensemble de leurs demandes. Leur approche républicaine des problèmes de sécurité m'apparaît parfois s'effacer quelque peu et passer au second plan.

M. Henri Cuq. Vous dites que la police n'est pas républicaine ? c'est un peu fort !

M. Francis Delattre. M. Bêche est coupé de la masse !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Le projet de budget de la police nationale vise quelques objectifs majeurs : la police de proximité, la défense des intérêts fondamentaux de la nation, avec la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, mais également le maintien de l'ordre public, la maîtrise des flux migratoires, ainsi que la lutte contre l'immigration irrégulière par un meilleur contrôle aux frontières. Si j'ai bien lu la presse de ce matin on enregistre dans ce domaine quelques résultats.

Le dernier axe concerne le développement de la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants, fléau en soi qui, chacun le sait, favorise la petite délinquance. Je voudrais là aussi saluer les résultats obtenus par toutes les catégories de fonctionnaires chargés de ces problèmes depuis plusieurs semaines.

Si j'en crois ce que vous nous avez dit, monsieur le ministre, l'approche retenue par le projet constitue en soi une originalité indéniable ainsi qu'un gage incontestable d'efficacité. Elle consiste en une prise en compte globale des problèmes de sécurité, les mesures envisagées visant à clarifier les compétences et les responsabilités. Elle tend à une meilleure coordination de l'action de la police, de la gendarmerie et des douanes, notamment, et à renforcer le cadre juridique fixant l'activité des acteurs non étatiques de la sécurité que sont les polices municipales et les sociétés privées de gardiennage et de surveillance, qui ont beaucoup fait parler d'elles, beaucoup trop à mes yeux, au cours de ces derniers mois. Sur ce point, je juge nécessaire que vous rappeliez à certains maires que ces sociétés ne sauraient se substituer aux services de la police nationale pour tout ce qui touche à la voie publique.

Oui, il faut légiférer pour définir le cadre d'intervention de chacun. Cela conditionne l'amélioration de la qualité du service rendu à la population, la justice ayant, par ailleurs, un rôle spécifique et essentiel à jouer.

Mais, pour moi, l'approche de la sécurité intérieure ne se limite pas aux seuls problèmes de la sécurité dite « publique » et, si nous voulons un débat moderne sur ce sujet, il sera utile d'y inclure des éléments qui touchent à la sécurité civile, à la sécurité des Français par rapport aux risques qu'engendrent nos sociétés modernes où les progrès de la science et de la technologie sont considérables, où la nature peut encore avoir ses caprices, où la route continue à tuer.

Elargir le débat nous aidera à réussir car il obligera à appréhender tous les problèmes et à sortir du débat « tout-sécuritaire » au sens traditionnel du terme. Nous montrerons ainsi notre capacité à informer, à inciter à l'innovation et à responsabiliser.

Cette approche des choses étant précisée, qu'en est-il d'un projet de budget dont j'entends dire qu'il est mauvais et qu'il ne répond pas aux problèmes à résoudre en 1992 ?

Le budget - faut-il le rappeler ? - est un acte annuel mais les problèmes de sécurité se posent dans le temps. Pour y voir un peu plus clair sur la gestion des crédits de la police nationale, il faut examiner le solde de l'exercice budgétaire 1990...

M. Francis Delattre. Avec 60 p. 100 de suppression des crédits d'investissement !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... et l'exécution de l'exercice budgétaire 1991. Mon rapport écrit se livre à cette approche et donnera des éléments de réponse aux curieux assoiffés d'objectivité ! Je dirai seulement qu'en 1991 les mesures de régulation budgétaire décidées au mois de mars ont modifié le cours des choses. Le programme d'économies a conduit à annuler près de 90 millions de francs de dépenses ordinaires et quelque 80 millions de francs de dépenses en capital - crédits de paiement. La base taxable excluait les dépenses de personnel et de charges sociales, les dépenses faisant l'objet de crédits évaluatifs ou provisionnels, ainsi que les crédits de paiement relatifs à des services votés.

Le taux de régulation s'élevait à 5 p. 100 pour les dépenses ordinaires et à 10 p. 100 pour les dépenses en capital. Ainsi ont échappé à la régulation le chapitre 34-41 « Fonctionnement globalisé déconcentré Police nationale », le Centre responsabilité police nationale du Val-de-Marne, les frais de déplacement, et les chapitres 57-30, « Equipement sécurité civile », ainsi que 57-60 « Transmissions » : en fait, ont échappé à cette régulation tous les chapitres jugés prioritaires dans le fonctionnement des services. Ont été touchés les dotations informatiques, à hauteur de 50 millions et le logement des fonctionnaires, pour 50 millions.

M. Francis Delattre. Ils vont être contents !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Ces deux données sont celles qu'utilisent, du moins c'est ce que j'ai entendu ce week-end et ce matin, les détracteurs du budget pour 1992 pour nous expliquer qu'il n'est pas à la hauteur. Je regrette de ne pas avoir entendu les mêmes...

M. Eric Raoult. Vous allez nous parler de 1986 !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. ... ces années dernières, quand je dénonçais les difficultés rencontrées pour réaliser le programme de 500 logements neufs par an dans le cadre du plan de modernisation de la police nationale, difficultés liées au refus de la Ville de Paris d'en accueillir.

M. Eric Raoult. C'est faux !

M. Henri Cuq. Et c'est un argument misérable, monsieur Bêche, qui n'est pas digne de vous.

M. Francis Delattre. M. Bêche est un démagog.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Certes, les choses ont changé. Il est vrai que 100 logements supplémentaires pour 1992, c'est peu ; mais le nombre de logements n'est pas le seul problème. Il serait peut-être utile de voir de plus près l'ensemble des conditions liées à la gestion.

Les crédits de paiement de l'action « police nationale » s'élèveront pour 1992 à 23,8 milliards de francs, soit une progression de 0,91 p. 100, à structures constantes, par rapport au budget de 1991.

C'est une stabilisation, après les progressions de ces dernières années : 2,4 p. 100, en 1989, 3,9 p. 100 en 1990 et 5,4 p. 100 en 1991. Il faut quand même rappeler ces éléments pour placer, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'action « sécurité » dans la durée.

M. Eric Raoult. On va distribuer ce discours dans les commissariats !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Si vous voulez, mon cher collègue !

Les autorisations de programme s'élèveront à 737,5 millions de francs, en régression de 8,3 p. 100. Dans ce domaine, il faudra chercher un « plus ». Le collectif budgétaire peut en être l'occasion. Nous nous y employons, et j'espère que nous serons relayés !

S'agissant du budget de fonctionnement, les dépenses ordinaires, qui représentent 97 p. 100 du budget de la police, progressent de 2,11 p. 100. La globalisation générale et effective de l'ensemble des crédits consacrés aux moyens de fonctionnement doit s'achever à la fin de l'année 1991 et la départementalisation devra être totale à la fin de 1992.

En ce qui concerne l'informatique, je relève une tendance systématique à la sous-consommation des crédits inscrits au chapitre 34-82. Ces crédits sont consacrés pour 40 à 45 p. 100 à des dépenses de fonctionnement et pour 55 à 60 p. 100 à des dépenses d'investissement donnant lieu à des reports dont les causes sont analysées dans mon rapport. J'ai d'ailleurs constaté ce matin que ce terme « report » était mal compris : il serait donc utile, monsieur le ministre, que vous fassiez quelques actions de formation...

Les crédits de personnel se traduisent par une augmentation de la masse salariale de 3,01 p. 100 par rapport à 1991, sous l'effet de créations de postes et de la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la situation des personnels. Ainsi, je l'ai indiqué tout à l'heure, 200 postes administratifs et 400 postes de policiers auxiliaires destinés à jouer un rôle de prévention seront créés. Tout ce qui doit être connu sur le sujet figure aux pages 41, 42 et 43 de mon rapport. Toutefois ce n'est pas parce que des prévisions sont faites en matière d'effectifs, notamment par rapport au développement de l'ilo-

tage, qu'il faut prendre ces données pour argent comptant car cela voudrait dire que l'on ne compte pas sur la réussite de la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle et que les problèmes des quartiers sensibles demeurent ce qu'ils sont aujourd'hui. Je me refuse à une telle approche du problème. Être optimiste, c'est croire en un avenir meilleur et à la capacité des hommes à résoudre les problèmes posés.

M. Francis Delattre. Très bien.

M. Eric Raoult. C'est du Rousseau !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Je ne juge donc pas du résultat avant que les actions aient commencé.

S'agissant des personnels, la transposition des mesures de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique se traduit par l'inscription de 306 millions de francs supplémentaires qui s'adressent à toutes les catégories de personnel. J'ai lu et entendu ce week-end diverses choses sur ces problèmes de revendications catégorielles et je me rends compte que le débat se poursuit et parfois se contredit. Ma position est simple : comment peut-on parler d'une police nationale moderne, de son rôle dans l'application d'une bonne loi sur la sécurité intérieure et dans le même temps s'échiner dans la revendication catégorielle ? je penche du côté de ceux qui souhaitent une réforme en profondeur.

M. Eric Raoult. Du côté des patrons !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Mes chers collègues, je souhaite ne pas voir ce débat budgétaire utilisé à des fins autres que celles qui le justifient. C'est, monsieur le ministre, le sens du témoignage de confiance que je veux vous apporter.

M. Eric Raoult. Tiens donc !

M. Francis Delattre. C'est un scoop !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. S'agissant de l'action relative à la sécurité civile, les crédits s'élèvent à 1,195 milliard de francs, soit une progression de 3,9 p. 100 par rapport au budget voté de 1991. Les autorisations de programme connaissent une réduction de 32,5 p. 100, qu'il faut cependant replacer dans un certain contexte, sur lequel nous reviendrons tout à l'heure.

M. Eric Raoult. Tout à fait !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. En ce qui concerne les dépenses ordinaires, et compte tenu des annulations de mars 1991, la masse salariale progresse de 7,1 p. 100. Les moyens de fonctionnement hors participation au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris augmentent de 6,88 p. 100, tandis que les dépenses d'intervention régressent de 11 p. 100 en données corrigées.

Quelles sont les dépenses nouvelles ? L'effort accompli en matière d'emploi est poursuivi. Quarante et un emplois avaient été créés en 1991 et vingt-six emplois seront créés en 1992 au profit du groupement des moyens aériens, ce qui permettra d'atteindre l'objectif en matière de personnel. Quelques mesures catégorielles toucheront le déroulement de carrière d'un certain nombre de personnels. Douze postes d'officiers de sapeurs-pompiers professionnels pour l'administration centrale seront créés et la situation des personnels sera améliorée dans le cadre de l'application des accords Durafour.

S'agissant des dépenses d'investissement, les autorisations de programme s'élèveront à 152,5 millions de francs, ce qui traduit une diminution de 10 p. 100. Il faut toutefois noter que l'Etat met en place les crédits nécessaires à l'exécution du contrat d'acquisition de douze Canadair, mesure annoncée dès le mois de juin par le ministre de l'intérieur et confirmée par la signature du contrat il y a quelques jours. Ces crédits s'élèvent à 1 460 millions de francs sur la période allant de 1991 à 1995, dont 165 millions de francs de crédits de paiement dès 1992. Ainsi prend fin un feuilleton, du moins je le souhaite. Il reste à espérer que les livraisons seront conformes aux prévisions et que l'effort de débroussaillage, qui reste malgré tout l'élément fondamental pour éviter le ravage des feux de forêt, sera poursuivi. En d'autres termes, j'espère que l'effort d'investissement de l'Etat ne s'accompagnera pas d'un relâchement de l'effort civique.

Notons enfin que les crédits de maintenance progressent de 14 p. 100.

Avant d'en finir, je voudrais dire deux choses. D'abord, je souhaiterais que l'on prête la plus grande attention au problème de la gestion des appelés du contingent affectés au service de la sécurité civile - je l'ai indiqué au moment du débat sur la réforme du service national.

Ensuite, je tiens à vous faire part de ma satisfaction de voir l'inscription à l'ordre du jour du Parlement du projet de loi n° 387, relatif à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires. Le Sénat a adopté ce texte le 9 octobre dernier. Mes chers collègues, je vous invite à lire les débats du Sénat. Il régnait, dans la Haute assemblée, un climat de satisfactions qui ne s'est par toujours reflété dans les votes.

Lorsqu'il a proposé à la commission des finances l'adoption des crédits « Action 05 » et « Action 04 », votre rapporteur avait présent à l'esprit ce qui s'était passé au Sénat quelques jours plus tôt. Il invite donc l'Assemblée, le moment venu, à suivre l'avis de la commission des finances qui a adopté les crédits. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale, de la République, pour la police.

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais d'abord profiter de l'occasion qui m'est donnée avec l'examen de ce budget pour rendre hommage aux policiers, à ceux morts en service - il y en a eu beaucoup l'année dernière - ...

M. Eric Raoult. Trop !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. ... ou blessés, en particulier ceux qui l'ont encore été gravement le week-end dernier et, d'une manière générale, à l'ensemble du service public de la police qui, à travers ses multiples missions, assure la protection des personnes et des biens.

M. Henri Cuq. Très bien !

M. Eric Raoult. Jusqu'ici, c'est très bien !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Je rappellerai brièvement le contexte dans lequel se place ce budget puisque de nombreux chiffres se trouvent dans les rapports écrits. La délinquance, après avoir baissé de 1985 à 1988, augmente à nouveau en milieu urbain. Déjà constatée en 1989, l'augmentation se confirme en 1990, surtout en matière de vols, et le taux d'élucidation est très faible pour la petite délinquance courante. Le phénomène inquiétant de la drogue m'a particulièrement frappée à l'étude de chiffres. La drogue est, à elle seule, la cause directe ou indirecte de plus de la moitié des faits constatés.

M. Francis Delattre. C'est vrai !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Le renversement de tendance constaté en 1989 se poursuit donc et, même si la criminalité n'augmente pas plus que celle des autres pays européens, le sujet est préoccupant.

Face à ces constats, quels moyens le projet de budget contient-il ? Pour ce qui est des chiffres, je vous renvoie à mon rapport écrit ainsi qu'à l'intervention de mon collègue de la commission des finances. Je rappellerai cependant les plus significatifs. La progression du budget de l'Etat de 1991 à 1992 est de 3,1 p. 100, celle du budget de l'intérieur de 2,88 p. 100, mais le budget de la police, quant à lui, ne progresse que de 0,91 p. 100.

Certes, il faut comparer ce qui est comparable. En effet, depuis cinq ans, les sommes consacrées au plan de modernisation de la police étaient dispersées dans diverses rubriques. Le mécanisme budgétaire de reconduction des crédits nous permet de retrouver une somme de un milliard de francs dans le projet de budget pour 1992. La comparaison entre ce projet de budget et le budget de 1985, le dernier hors plan de modernisation, révèle une progression de 203 p. 100, comme le souligne le rapporteur, M. Guy Bèche. La modernisation et la rénovation des équipements pourront donc être poursuivies mais à un rythme ralenti.

M. Francis Delattre. Tout est en panne !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Des progrès très importants ont été réalisés grâce au plan de modernisation, puisque 15,2 milliards de francs de crédits ont été affectés sur cinq ans, ce qui a permis d'améliorer l'équipement immobilier, les moyens de transport, l'informatique, la bureautique et, dans une certaine mesure, les transmissions. Cependant, mon collègue Guy Bèche l'a dit avant moi, les changements de nomenclature rendent difficiles l'analyse et le bilan de ce plan de modernisation. Pas plus le document transmis au bureau de notre assemblée que les réponses aux questionnaires de votre rapporteur ne permettent de dresser un véritable bilan.

Le projet de budget pour 1992 se caractérise par une régression des autorisations de programme, une très faible augmentation - 0,32 p. 100 seulement - des crédits de matériel et de fonctionnement, et une diminution de plus de 25 p. 100 des dépenses en capital pour l'équipement immobilier, l'informatique et les transmissions. Pourtant, la modernisation des transmissions est tout à fait indispensable.

L'examen des chiffres en ce qui concerne les effectifs se résume à deux mesures concrètes : la création de 200 emplois pour les personnels administratifs et de 400 postes de policiers auxiliaires. Il n'y a pas de créations d'emplois de policiers actifs. Or on sait dès à présent que la police aura à faire face à de nouvelles charges, dont certaines seront temporaires, comme les jeux Olympiques d'Albertville qui vont mobiliser 2 500 policiers, mais d'autres définitives, comme Eurodisneyland - où seront affectés 200 policiers -, le nouveau module de l'aéroport de Roissy et - je ne sais si cela figurera au prochain budget ou au suivant - le tunnel sous la Manche. Les effectifs actuels de 88 880 policiers actifs sur le territoire laissent donc à désirer, au regard de l'augmentation prévisible des charges, d'autant plus que chacun sait que la durée hebdomadaire de travail de trente-neuf heures n'est que théorique compte tenu des repos compensateurs spécifiques et du fait que, pour tenir un poste trois cent soixante-cinq jours par an, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, il faut six policiers et demi.

La création de postes d'administratifs est certes appréciable, puisque tout le monde reconnaît l'insuffisance de leur nombre dans la police. Cela permettra un redéploiement des policiers sur la voie publique et pour des missions de terrain, mais c'est encore trop peu.

M. Eric Raoult. Très juste !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Quant aux policiers auxiliaires, il est proposé la création de quatre cents postes destinés aux quartiers en difficulté, ce qui est conforme à l'idée qui a inspiré la décision de faire effectuer à des jeunes appelés un service national dans la police. Partout où je suis passée, on m'a dit qu'ils exerçaient une influence positive sur les rapports jeunes-police. Je me demande cependant dans quelle mesure ces créations correspondront à une réalité puisqu'il y a actuellement 4 200 postes de jeunes policiers auxiliaires, mais que des emplois budgétaires ne sont pas tous réellement affectés et que tous les postes ne sont donc pas pourvus. L'information est-elle bien faite au moment du service national ? Propose-t-on vraiment d'augmenter la durée du service en étant V.S.L. ? En tout cas, les textes relatifs aux policiers auxiliaires prévoient l'assistance de policiers professionnels. Or un défaut d'encadrement des policiers auxiliaires par des policiers professionnels, en particulier sur la voie publique, m'a souvent été signalé. Des policiers auxiliaires remplissent des tâches pour lesquelles ils ne devraient pas être seuls, en particulier parce qu'ils sont dépourvus d'éventuels droits de suite, ou sont confinés à des tâches annexes et ne participent pas assez à l'ensemble des missions aux côtés des policiers professionnels.

J'ignore si les effectifs inscrits au budget permettront d'améliorer l'ilotage que chacun s'accorde à reconnaître nécessaire.

M. Francis Delattre. C'est un budget bien difficile à rapporter !

M. Eric Raoult. Mais nous avons un rapport courageux !

M. Henri Cuq. En effet !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Mes chers collègues de l'opposition, vous êtes peu nombreux, cinq en séance seulement, mais vous faites autant de bruit que si vous étiez au complet !

La faible augmentation des crédits de fonctionnement, qui correspond au souhait du Gouvernement de maîtriser les dépenses publiques, pose parfois des problèmes. Ainsi, lorsqu'elle a pour résultat de conduire, les services à ne plus se servir du Minitel, ou à moins se servir du téléphone, quand elle ne leur interdit pas purement et simplement d'honorer leurs factures !

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Francis Delattre. Il fallait le dire !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. A ce propos, je ferai un sort particulier à la régulation budgétaire intervenue cette année et qui a posé de vrais problèmes dont je sais, monsieur le ministre de l'intérieur, que vous avez diligemment la résolution dès que vous en avez eu connaissance. Je considère en effet comme tout à fait anormal que le ministre du budget coupe les vivres aux services.

M. Eric Raoult et M. Francis Delattre. Très bien, madame !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Je ne dirai qu'un mot des méthodes utilisées pour moderniser la police : la départementalisation et la déconcentration, car elles sont analysées dans mon rapport. Les expériences que j'ai pu observer montrent que la départementalisation permet une organisation plus efficace qui met en synergie différents services de police. Elle fonctionne bien, surtout dans les départements à configuration judiciaire simple, avec un ou deux tribunaux de grande instance au maximum. J'ai le sentiment que le projet de la Chancellerie tendant à modifier sa carte judiciaire afin d'opérer, elle aussi, une départementalisation des parquets ne pourra que faciliter les choses.

Quant à l'expérience de déconcentration de la gestion des crédits de fonctionnement, elle permet une gestion plus performante et mieux adaptée aux besoins locaux. Départementalisation et déconcentration, surtout lorsqu'elles sont simultanées, donnent un nouveau dynamisme au service public.

J'encadrerai par deux demandes : ne serait-il pas utile de créer des emplois administratifs et d'augmenter les crédits consacrés aux moyens de transmission pour assurer le lancement du projet Acropole dont chacun se plaît à reconnaître qu'il est indispensable puisque les conversations des policiers ne sont actuellement pas cryptées et peuvent être captées par tout le monde ?

Même si les acquis du plan de modernisation ne sont pas remis en cause, le budget de la police progresse moins que l'ensemble du budget de l'Etat et il est nécessaire de faire un effort au moins sur ce plan-là si l'on veut répondre aux besoins.

Des emplois administratifs, le redéploiement permettant la mise en œuvre effective d'une police de proximité et des policiers auxiliaires plus nombreux, voilà qui répondrait aux demandes des communes. Cent cinquante d'entre elles attendent l'affectation de policiers auxiliaires, elles sont prêtes à les recevoir, ...

M. Eric Raoult. Tout à fait !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. ...et plus de 200 autres viennent de formuler le même vœu.

Par ailleurs, la diminution de la durée du service national aura des incidences en cours d'année, notamment en provoquant une rotation plus rapide des effectifs. Il y aurait donc lieu d'augmenter les recrutements.

Je passe sur les nombreuses demandes que m'ont transmises les personnels féminins que j'ai rencontrés, mais je vous poserai une question précise à leur sujet ce soir.

Quant aux effectifs de policiers actifs, je ne demande pas leur accroissement, car il s'agit non d'opérer une augmentation globale mais d'accroître les effectifs sur le terrain par une utilisation différente des moyens disponibles. Nos effectifs sont en effet plus nombreux qu'ailleurs en Europe, mais leur emploi et la complexité de leur organisation sont certainement à revoir. Il conviendrait d'augmenter leur polyvalence - cela est déjà engagé - et de les décharger de certaines tâches et servitudes indues.

Le pays, les élus, la population, tout le monde réclame des mesures pour résoudre le problème de la petite délinquance, notamment un renforcement en quantité et en qualité de la présence policière sur la voie publique.

M. Henri Cuq. Ce n'est pas l'avis de M. Bêche !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Il faudrait réduire le nombre des personnels détachés travaillant ailleurs que sur la voie publique, diminuer encore le nombre des gardes statiques, améliorer les stratégies locales de police et de lutte contre la délinquance.

Je sais que les policiers participent, sur le terrain, à la réflexion et aux actions de prévention dans le cadre de comités, de commissions spécifiques où cette stratégie de l'emploi de la police fait l'objet de débats avec les élus et avec les citoyens. Néanmoins, pour la population, exaspérée par la petite délinquance, comme pour la police elle-même, pour son image, pour son autorité, pour son moral, nous devons absolument trouver des solutions afin que les plaintes soient instruites et que les petits délinquants arrêtés par la police et ne pouvant relever de la détention ne reviennent pas narguer leurs victimes exaspérées et les fonctionnaires démobilisés.

M. Eric Raoult. Très bien ! Mais Mme Cresson ne tient pas le même langage !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Même sans céder à une frénésie sécuritaire, il faut admettre que la population a des besoins concrets de sécurité et il est indispensable d'avoir le courage d'innover dans ce domaine.

En ce qui concerne le plan de modernisation, je vous ai posé, monsieur le ministre, une question très précise relative à l'équipement individuel des policiers présents sur le terrain. J'ai demandé qu'ils disposent d'une parka et vous m'avez répondu en commission que ce vêtement serait l'objet d'une dotation de masse dans le budget de 1992. Je souhaiterais cependant que cette demande soit satisfaite dès cet hiver, au moins pour les ilotiers qui passent tout leur temps dans la rue.

La réduction des crédits alloués au secteur immobilier doit également nous inciter à réfléchir sur les possibilités d'entretien et sur les types de constructions futures.

Dans le domaine de l'informatique et de la bureautique, il convient de se demander pourquoi les crédits sont sous-consommés alors qu'il existe une forte demande dans les services ?

D'une manière générale je souhaite - je l'ai indiqué dans mon rapport - un saut quantitatif et qualitatif en matière d'équipements, même s'il est indéniable qu'en cinq ans beaucoup a été fait. A ce sujet, je répète que la ventilation des crédits dans le budget et les changements de nomenclature ne permettent pas de dresser un bilan exact du plan de modernisation. Je voudrais donc, monsieur le ministre, que vous fournissiez au Parlement un bilan matériel et financier exhaustif de son exécution.

J'ai certes indiqué que beaucoup avait été fait, mais mes petites investigations de l'année dernière et de cette année, que je vous remercie de m'avoir largement permises, m'ont montré que certains commissariats sont encore dans un état sordide. Pour la dignité des policiers et de ceux qu'ils accueillent, il faudrait que tous les commissariats deviennent, le plus rapidement possible, des lieux décents. Les citoyens, qu'ils soient usagers ou agents, ont dorénavant de nouvelles exigences de qualité.

Je parlerai pour mémoire de deux réformes très attendues, tant par les policiers que par la représentation nationale.

La première est celle des corps et des carrières. Tout le monde est en effet d'accord sur le fait que la fragmentation et le cloisonnement de la police en une quantité de corps dont chacun a ses effectifs, ses hiérarchies, ses fonctions, ses formes d'intervention, ses particularismes, ses modalités d'avancement et de déroulement de carrière, ses primes, ses rémunérations accessoires, des droits acquis différents, tout cela posant des difficultés de coordination et rendant moins efficace le service public.

Je n'ignore pas que, la police étant un système complexe, fruit d'une histoire, le bouleversement de telles structures n'est ni simple ni facile. Néanmoins, existe une forte attente de réformes et d'innovations chez les élus et chez les policiers. Qu'il s'agisse de la base ou de la hiérarchie, tous réclament une nouvelle architecture et une nouvelle gestion des corps de la police. J'ai, depuis quelques mois, rencontré beaucoup de fonctionnaires de la police, responsables ou militants, avec lesquels j'ai noué un dialogue franc, loin des clichés habituels. Ils ne sont certes pas tous d'accord sur les

mesures à prendre, mais ils ont tous la même impatience quant à la nécessité d'innover dans l'architecture et dans la gestion de la police.

La deuxième grande réforme fort attendue, tant par les policiers que par la représentation nationale, est la loi de sécurité intérieure. Le Parlement doit pouvoir s'exprimer sur la réforme de ce service public fondamental dans la vie de la nation. Il doit pouvoir s'exprimer sur la répartition des compétences et des responsabilités entre les missions de la police et de la gendarmerie. Il doit pouvoir s'exprimer sur la détermination des stratégies de police et l'équilibre entre ses missions. Il doit pouvoir s'exprimer sur le partage des responsabilités entre l'Etat et les maires, par exemple en matière de sorties d'écoles, de délivrance de documents administratifs, de surveillance de bâtiments communaux, de contrôle de stationnement.

Il faut définir les missions qui incombent impérativement à l'Etat et rechercher ce qui peut les alléger sans opérer de transferts de charges abusifs sur les collectivités locales.

Quels peuvent être le statut, le rôle, les garanties techniques et morales, la tenue, les prérogatives des polices municipales ? Le problème reste entier et tout le monde attend des réponses.

Que faire afin d'obtenir des fonds de concours pour des activités privées souvent lucratives mais qui créent des risques ?

Quelle est la doctrine à définir pour les relations entre le secteur privé de protection - gardiens, vigiles, convoyeurs de fonds - et l'Etat ? Quel statut doivent avoir les groupes privés de sécurité ? Quelles conditions d'agrément doit-on retenir pour ces organismes et pour les hommes qu'ils recrutent ?

La population, les élus ressentent le besoin, reconnu officiellement, d'une politique de rapprochement entre les forces de la paix et les populations les plus sensibles et demandent que soit garanti le maintien d'un service public de proximité. Or le projet de répartition des compétences territoriales entre la police et la gendarmerie repose encore sur des normes établies il y a cinquante ans.

Ce qui a filtré de votre projet de loi, en particulier la prise en compte de nouvelles densités urbaines et le relèvement des chiffres de population liés à la volonté affichée de supprimer des postes de police ou des commissariats dans les villes de moins de 20 000 habitants, a provoqué l'émotion de nombreux élus locaux et pose le problème de la répartition des effectifs de police urbaine.

Aucun commissariat ne doit être fermé avant que n'ait été opérée la nouvelle répartition entre les forces de police. S'il faut absolument envisager des déploiements dans les périphéries fortement urbanisées, le dialogue avec les élus locaux et les représentants de la population doit être assuré.

Je terminerai, monsieur le ministre, en posant quelques questions qui concernent, davantage que vous-même, certains de vos collègues du Gouvernement.

J'interroge ainsi le ministre de la justice sur les charges abusives pour la police que constituent des fonctions qu'elle remplit alors qu'elles devraient relever de l'administration pénitentiaire : il s'agit des extractions de prisonniers, des transfèrements et de la garde des détenus hospitalisés.

J'aimerais interroger le ministre du budget sur la dérégulation budgétaire.

Je demande au ministre de la justice et à celui des affaires sociales, de mener conjointement avec vous la nécessaire réflexion sur les mesures permettant de lutter contre le phénomène de la petite délinquance par la mise en œuvre de mécanismes de prévention, de surveillance, de rééducation et de réparation adaptés aux petits délinquants.

Enfin j'interroge le ministre de la défense pour savoir si les jeunes appelés sont suffisamment informés de la possibilité d'effectuer leur service national sous forme de service civil dans la police.

Je termine, monsieur le ministre, en vous remerciant de m'avoir ouvert toutes grandes les portes de tous les services de votre ministère, de m'avoir donné tous les moyens nécessaires sur le terrain et d'avoir répondu ou fait répondre à toutes mes questions. Mes remerciements s'adressent également à votre cabinet, qui m'a grandement facilité la tâche, à tous les fonctionnaires de police du haut en bas de l'échelle, de M. le directeur général de la police nationale aux ilotiers

qui m'ont reçue, pilotée, informée, ainsi qu'à tous les syndicats qui ont répondu à mon invitation, et enfin aux fonctionnaires de la commission des lois.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Et le raton-laveur ! (Sourires.)

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Je dois exprimer cependant ma mauvaise humeur... (Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Enfin !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. ... quant aux conditions du travail parlementaire.

M. Eric Raoult. Très bien !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. En effet, je n'ai pas du tout apprécié la façon dont le débat sur le budget de la police s'est déroulé en commission des lois.

Pour ce sujet comme pour d'autres, nous avons tous, dans le travail parlementaire, des pratiques schizophréniques. Pourtant la sécurité est un domaine sensible : on a rappelé les chiffres de montée de la délinquance ; chacun a un discours prêt sur la sécurité ; la population n'obtient pas toujours des réponses adaptées à ses demandes ; à la fin du printemps, des poussées de violence ont eu lieu dans les quartiers.

A ce sujet j'ai entendu l'inquiétude et les impatiences des appareils syndicaux. J'ose dire que je me suis moi-même livrée à un long travail d'investigation sur ce budget.

C'est pourquoi j'ai le sentiment que le travail en commission a été bâclé. J'admets certes, que se déroulaient, au même moment, le débat sur l'agriculture, dans l'hémicycle, ainsi que le congrès des maires de France. Oserai-je ajouter qu'un match de football était programmé à la télévision ?

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Plus tard !

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. En tout état de cause, il n'est pas normal que le débat sur le budget de la police se soit déroulé en commission dans de telles conditions. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Eric Raoult. Très bien !

M. le président. Je pense que Mme Cacheux a oublié de remercier le président pour son inaltérable indulgence ! (Sourires.)

Mme Denise Cacheux, rapporteur pour avis. Vous m'avez permis de compenser la façon dont le débat s'était déroulé en commission des lois ! Je vous en remercie, monsieur le président !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Je souhaiterais répondre, ayant présidé la commission ce jour-là.

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je ne voudrais pas que le public ou les lecteurs du compte rendu puissent s'interroger sur le sens des derniers propos de Mme Cacheux.

Je présidais alors la séance de la commission...

M. Michel Coffineau. Je comprends tout !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. ... et je suis donc bien placé, pour indiquer qu'en l'occurrence la commission elle-même n'est en rien critiquable. Ayant à étudier à la fois le budget des collectivités locales et celui de la police, nous avons auditionné successivement M. le ministre de l'intérieur et M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Nos collègues étaient tous présents pendant ces deux interventions, mais, au fur et à mesure de la présentation des trois rapports de la commission des lois, nos collègues, voyant le soir venir, se sont évaporés.

Très honnêtement, je crois que, dans cette affaire, la commission des lois n'a rien à se rapprocher. Tel n'est peut-être pas le cas de certains de nos collègues, mais c'est une autre affaire. Cela dit, est-il habituel de critiquer les absents ?

M. le président. Dont acte !

La parole est à M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la sécurité civile.

Je me demande s'il va battre le record de Mme Cacheux et solliciter une indulgence encore plus grande de ma part...

M. Bernard Pons. Il en est capable, et vous aussi !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Monsieur le président, c'est vous qui avez battu des records d'indulgence en laissant parler aussi longuement les orateurs, surtout un orateur, mais je n'en abuserai pas.

L'avis de la commission des lois sur la protection civile figure dans un document qui a été distribué et je suppose que tous ceux qui sont intéressés par ce sujet le liront.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est déjà fait !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Fort bien !

Mon rôle à cette tribune consistera donc à formuler quelques observations d'ordre général et à synthétiser les travaux de la commission, même s'ils se sont déroulés un peu trop rapidement, comme l'a souligné Mme Cacheux. Elle aurait d'ailleurs pu vous reprocher également, monsieur le ministre, d'être venu devant la commission des lois à dix-sept heures et d'en être parti à dix-huit heures pris par d'autres obligations autrement importantes, je n'en doute pas. Cependant c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles l'examen des rapports a été « expédié ».

Les crédits de la protection civile ont progressé de 34 p. 100 depuis 1988 et j'ose dire que si l'on continue dans cette voie les dotations qui lui seront nécessaires ne cesseront d'augmenter.

Lorsque vous êtes entré au gouvernement, déjà avec la protection civile dans vos attributions, monsieur le ministre, celle-ci signifiait essentiellement : lutte contre le feu. Or dans les budgets ultérieurs - mais, je ne serai peut-être plus présent pour en débattre avec vous - ...

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Mais si ! Ne soyez pas pessimiste !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. ... il nous faudra examiner quatre priorités que je vois déjà se profiler en fonction des dégâts occasionnés.

Il y aura la protection civile pour l'eau, c'est-à-dire la protection de l'individu contre la mer, contre les rivières, etc. ; la protection civile pour la montagne car on ne peut manquer d'être étonné par l'inconscience avec laquelle certains se jettent dans l'escalade, ou dans les randonnées en montagne, et par l'énormité des dépenses qu'il faut engager pour aller les chercher ; la protection civile pour la route, laquelle existe déjà, bien que peu de crédits y soient affectés ; enfin demeurer la lutte contre les incendies.

Si vous le permettez je présenterai très rapidement quelques observations relatives à la protection civile pour l'eau. On est d'abord frappé par le fait que les noyades sont plus nombreuses dans les rivières qu'en mer. Qui le croirait ?

Des environs de Marseille, de Cassis si vous voulez, jusqu'à Menton, on dénombre une centaine de ports de plaisance qui regroupent des milliers de bateaux...

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. C'est trop !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. ... et je ne parle pas, pour l'instant, des planches à voile, des scooters et de ce qu'ils représentent comme danger. Dans cette Méditerranée, si proche et si lointaine à la fois, des milliers d'inconscients partis sur des navires doivent être secourus soit par les ferry-boats de la S.N.C.M., soit par les bateaux de sauvetage, au prix d'efforts qui ne sont pas dédommagés puisque, vous le savez, l'on ne rémunère pas les sauvetages en mer. La législation devrait être revue afin d'éviter que l'on puisse partir en mer sans permis de conduire les bateaux.

Autre danger, les planches à voile que les secours de mairie de village doivent aller rechercher. Pour les scooters, un effort considérable a été fait ; nous nous en sommes aperçus. Mais pour la plongée sous-marine qui a causé cette année vingt-trois morts - c'est peu et c'est énorme - il va falloir légiférer. On est en effet surpris par l'inconscience avec laquelle des gens, quelquefois des familles entières, qui, une bouteille sur le dos, un masque sur les yeux, plongent

sans savoir où ils vont. Vous serez donc obligé de légiférer et je vous demande d'y songer dès maintenant. Il y a là un axe de protection civile auquel il faut être très attentif.

Je vous donne quelques chiffres qui figurent dans mon rapport écrit.

Selon les procès-verbaux dressés au cours de l'été, du 1^{er} juin au 30 septembre, il y a eu 5 783 interventions pour accidents de planche à voile - c'est beaucoup -, 2 848 interventions pour des plaisanciers et 8 407 interventions pour des baigneurs en difficulté. Ces chiffres sont éloquentes, suggestifs, oserais-je dire. Dans la mesure où la civilisation des loisirs continue de se déplacer vers les rivages, ces statistiques vont incontestablement, je le répète, vous obliger à légiférer.

Je dirai maintenant quelques mots de la route.

Cette année encore on dénombre plus de 10 000 morts ; le nombre exact n'est pas connu de vos services, puisque nous n'avons pas encore les chiffres du mois d'août. C'est la population entière d'une bourgade française qui disparaît à cause des accidents de la route. Sur ce bilan, les motocyclistes paient un lourd tribut à l'industrie japonaise, puisque nous n'avons pas, nous, de fabrication de motocyclettes. Le nombre de motocyclistes tués ou blessés va croissant : cette année, 946 tués, 5 705 blessés gravés et 15 367 blessés légers. Deux régions paraissent être plus prudentes : le Limousin et l'Alsace ; une région paraît plus excessive : la Corse. Je vous demande donc, monsieur le ministre, de recommander à vos préfets, vos sous-préfets, vos officiers de police judiciaire, puisque désormais ils peuvent le faire, d'être plus présents sur les routes et de contrôler davantage l'alcoolémie et la vitesse.

Les réformes déjà entreprises convergent toutes vers le permis de conduire à points. Vous avez retardé sa naissance qui était prévue pour le 1^{er} janvier 1992 ; plus tôt ce permis sera « opérationnel », mieux cela vaudra.

En 1990, 662 personnes ont trouvé la mort dans un accident provoqué par un conducteur en état d'ivresse. Ce chiffre est déraisonnable et devrait appeler une réflexion.

Une mesure a été prise et semble ne mener à rien : l'immobilisation du scooter de la mer ou du deux-roues. En effet, celui qui immobilise ne sait que faire du véhicule, quelquefois il ne sait même pas le conduire et il ne sait pas où le déposer faute de fourrière à sa disposition.

J'en viens maintenant à l'essentiel de votre budget.

Je serai tenté de dire que vous avez une chance extraordinaire, une fortune étonnante.

D'abord vous avez pu cette année procéder à l'acquisition de douze Canadair ; c'est la caractéristique essentielle de votre budget. Ces appareils étaient réclamés depuis de nombreuses années. Les premiers arriveront en 1994. Ils seront payés en cinq ans ; j'observe au passage - mais c'est assez important - que ce seront donc les futurs ministres du budget qui supporteront le poids de la facture annoncée aujourd'hui.

Votre deuxième chance est celle que souhaitent les Troyens qui ne tenaient pas du tout à ce que le vent souffle en Aulide, et qu'ont obtenue les Grecs en s'appropriant à sacrifier Iphigénie ! Vous, vous avez eu la chance que les vents n'aient pas soufflé au cours de l'été qui vient de s'écouler, si bien que vous pouvez vous présenter en triomphateur avec 10 000 hectares de forêt brûlée alors que nos amis Espagnols en ont perdu plus de 200 000, nos amis Italiens 77 000 et nos amis Portugais quelque 130 000. Les conditions climatiques constituent donc une partie de votre fortune ; je ne saurais vous en tenir grief. Mais il y a d'autres raisons : cette année, incontestablement beaucoup de progrès ont été faits.

Le Canadair, cet énorme appareil, n'intervient qu'à partir du moment où le guet armé et les hélicoptères n'ont pas réussi. Vous avez bien fait de revenir à l'utilisation d'hélicoptères, que vos prédécesseurs réclamaient eux aussi. M. Joxe, qui était l'année dernière à votre place, avait envisagé la lutte contre l'incendie par le moyen d'hélicoptères Puma gros porteurs. On a très rapidement constaté que cette solution n'était pas satisfaisante. Dans la lutte contre l'incendie, il faut à la fois l'hélicoptère et le Canadair.

Ces moyens sont considérables. Voici quelques caractéristiques de ce nouveau Canadair. Sa vitesse atteint 300 kilomètres-heure au lieu de 240. Son délai de mise en œuvre est nul, tandis que le moteur à piston de nos anciens appareils demandait trente minutes. Sa capacité d'emport est de 6 000 litres au lieu de 5 000 litres. Son système de largage est facilité par quatre trappes au lieu de deux. Si ce n'était

son prix, nous pourrions dire qu'il y a lieu de se féliciter de ce nouvel appareil turbo, encore que, comme tous les appareils neufs, il aura sa crise de jeunesse et qu'il nous posera, qu'il vous posera, et qu'il posera à la population qui les utilisera certains problèmes.

M. Eric Raoult. C'est nous qui allons les payer !

M. Bernard Pons. En 1993 !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Je l'ai dit, monsieur Raoult ! J'ai souligné que si M. Bérégovoy et M. Charasse pouvaient se réjouir de ne pas effectuer la totalité de la dépense maintenant, il est possible qu'eux-mêmes, s'ils se maintiennent aux affaires, ou leurs successeurs ne l'accueilleront pas d'un même cœur ! Mais tout le monde a réclamé les Canadair : nous les avons !

Sur le projet de flotte européenne, j'ai émis les réserves les plus sérieuses. La France étant le pays doté du plus grand nombre d'appareils aériens, si nous créons cette flotte européenne, nous serions les premiers sollicités. L'idée du colonel Egloff, le premier à l'avoir émise, doit donc être acceptée avec beaucoup de réserves.

En revanche, une idée qui me paraît essentielle et que je vous soumetts serait la création d'un institut méditerranéen de prévention et de lutte contre les incendies, qui relèverait de la Communauté économique européenne et qui traiterait des questions de recherche. La recherche est un élément essentiel de la lutte contre l'incendie. Le fait d'être allé l'année dernière au centre de Valabre m'a conforté dans l'idée qu'en favorisant la recherche et en abondant les crédits inscrits à cet effet, que vous avez d'ailleurs diminués cette année, nous pourrions peut-être aller plus loin. J'avais été séduit par l'expérimentation du lancement de produits retardant par canons, à créer bien entendu, lorsque les Canadair ou les camions lourds ne peuvent accéder aux zones incendiées.

Je terminerai par les pompiers qui sont les éléments les plus essentiels de la lutte contre l'incendie.

Qu'il s'agisse des pompiers professionnels ou des pompiers volontaires, leurs conditions s'améliorent.

Mes collègues parisiens m'ont demandé de vous poser une question à laquelle je ne doute pas que vous répondiez. Ils me signalent que dans le projet de budget la participation de l'Etat aux dépenses subventionnables de la brigade parisienne est inférieure de 21 millions de francs à ce qui serait nécessaire à son fonctionnement normal. Selon eux, si vous maintenez ce crédit, il faudrait supprimer 250 emplois de sapeur. Les pompiers volontaires verront leurs conditions de vie améliorées par le texte qui est en discussion au Sénat. Il leur permettra d'être remboursés intégralement des frais occasionnés par la maladie ou l'accident en service.

Telles étaient donc les observations essentielles que je devais présenter ; vous trouverez une analyse plus détaillée dans le rapport écrit que j'ai eu l'honneur de présenter au nom de la commission des lois qui a émis un avis favorable à l'adoption de ce budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, tous les sondages et toutes les statistiques le prouvent : l'insécurité, vécue quotidiennement par des millions et des millions de Français, est un phénomène de société qui s'aggrave.

Dans la foulée, et en interaction avec l'insécurité, la drogue étend ses ravages et touche de plus en plus de jeunes.

La criminalité, surtout la délinquance petite et moyenne, la plus lancinante, a augmenté de 15 p. 100 par rapport à 1988 après la légère décade de 1985 à 1987, et de 8, p. 100 de 1990 à 1991.

Faut-il en être surpris ? Comment une politique de récession et d'austérité, qui accentue les inégalités et les exclusions, pourrait faire autrement qu'accroître l'insécurité et concourir à l'aggravation de la crise de notre société, à la perte de repères moraux dans une fraction de la jeunesse ?

Ce constat de bon sens n'a pas toujours été partagé. Il aura fallu l'explosion des banlieues, depuis Vaulx-en-Velin jusqu'aux cités de la région parisienne, pour que l'on mesure enfin l'ampleur du problème posé. Pour M. Gerbaud, secrétaire général de la fédération autonome des syndicats de police,...

M. Henri Cuq. Ce n'est pas une référence !

M. Jacques Brunhes. ... comme pour la plupart des dirigeants des syndicats de police, « nous n'avons jamais vu une explosion comme celle de la jeunesse des banlieues, une telle montée de la criminalité et de la toxicomanie. Les questions n'appellent pas seulement des réponses policières au coup par coup. Il faut un véritable traitement des problèmes. Des réponses politiques ».

Ces réponses politiques, nous les cherchons en vain, hélas ! dans le budget de l'Etat, en vain dans votre budget, monsieur le ministre.

Les fonctionnaires de police, le 22 mai dernier, lors de leur manifestation, ont adressé aux pouvoirs publics et à l'opinion un signe majeur : 20 000 policiers actifs et retraités nous ont dit : « La police nationale traverse une crise grave, qui dure. » Ils nous ont dit leur détermination à voir leurs traitements augmenter, leurs conditions de travail s'améliorer, leur exigence de connaître enfin de manière claire leurs missions au service de la population, pour assurer sa sécurité et celle des biens individuels et collectifs. Force est de constater que votre projet de budget ne répond pas à cette attente ; il en est même si éloigné qu'il aggrave l'inquiétude de tous. Alors que les besoins augmentent, votre budget est un budget de stagnation des effectifs et de formation, un budget de régression même des moyens pour le fonctionnement, pour la modernisation et l'équipement des services de police. La vérité est qu'aucune mesure de création de postes de fonctionnaire de police n'est prévue par le projet de budget. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est le constat fait par le rapporteur de la commission des finances, M. Guy Bêche, à la page 41 de son rapport. Ce même rapporteur évalue à 3 805 gardiens les besoins pour le développement de l'ilotage, en particulier dans les quartiers retenus au titre du développement social urbain. Il propose une solution de bon sens : le reversement sur la voie publique de 2 623 gradés ou gardiens « détachés », employés à des tâches d'inspecteur, d'enquêteur ou d'administration - 1 243 -, ou qui assurent les tâches de maintenance et d'entretien. Il ajoute que, pour qu'un tel reversement soit possible, il faudrait, bien sûr, des recrutements d'un nombre équivalent de fonctionnaires pour ces postes-là. Rapportés à ces chiffres, pourtant minimaux, les 200 emplois administratifs, dont une partie correspond de plus à la titularisation d'agents contractuels, sont une goutte d'eau dans la pénurie généralisée des personnels, que les 400 postes d'appelés du contingent - chiffre au demeurant purement théorique - ne corrigera pas, c'est l'évidence.

Que deviennent alors, monsieur le ministre, la prévention et la dissuasion qui forment, chacun le sait, avec la répression un tout ? L'ilotage symbolise parfaitement le rôle dissuasif. Vous lui donnez régulièrement un coup de chapeau, mais vous n'avez jamais fourni les moyens nécessaires pour réellement l'organiser en profondeur, ni pour en favoriser la généralisation. Que peut-être l'ilotage, monsieur le ministre, quand à Stains les effectifs de police sont passés de 126 à 103 policiers, quand, à Champigny, fait sans précédent, un commissariat financé par la ville est fermé faute d'effectifs,...

M. Francis Delattre. Eh oui !

M. Jacques Brunhes. ... quand à Colombes il manque douze fonctionnaires de police par rapport à l'effectif prévu et qu'ils ne sont remplacés qu'après l'action menée par le maire, par la population et par moi-même, comme député de cette ville, à la suite du meurtre d'un jeune, assassiné parce qu'il s'opposait aux dealers de son quartier, qui agissaient, comme c'est si souvent le cas dans nos banlieues, au vu et au su de tout le monde ?

Comment les policiers peuvent-ils assurer leur mission de sécurité quand la situation est à ce point grave qu'un quotidien, mercredi dernier, titrait un article « Le ministère de l'intérieur n'a plus un sou » et qu'il énumérait à l'appui de sa démonstration une succession de cas de commissariats à quasi-cessation de paiement ?

Je le dis tout net, monsieur le ministre, on ne peut vouloir conduire une politique de la ville, de développement social urbain, en laissant, faute de moyens suffisants, l'insécurité se développer dans les quartiers dits sensibles.

Lors des débats sur la loi d'orientation sur la ville et de la loi sur la dotation de solidarité urbaine, j'ai dit, à chaque fois avec force : ne faisons pas une loi pour rien. Or, je constate que votre budget contredit en profondeur les objectifs affichés et les instruments mis en place.

Enfin, je veux vous faire part de l'inquiétude que provoque la prise de position récente de M. le Président de la République et l'adoption, au cours d'une réunion exceptionnelle, d'un dispositif d'Etat en vue de maintenir l'ordre, qui met en évidence les consignes de fermeté face au puissant vent de mécontentement qui souffle. Nous savons ce que cela veut dire, les infirmières aussi !

Surtout, n'oublions jamais que colères ou révoltes ont des causes. C'est seulement en s'attaquant à elles, résolument, que l'ordre peut être maintenu.

Les policiers l'ont dit, avec leurs organisations syndicales, ils refusent d'être les boucs émissaires du mécontentement social qui se développe du fait de votre politique d'austérité, qu'ils subissent par ailleurs.

Pour qu'il n'y ait aucune équivoque quant aux missions des forces de police, je propose une nouvelle fois, monsieur le ministre, que le Gouvernement accepte que vienne en discussion la proposition de loi du groupe communiste, déposée le 14 octobre 1988, tendant à l'utilisation démocratique de la force publique et instituant des dispositions déontologiques applicables aux fonctionnaires de police.

Ce qui paraît évident, c'est la nécessité d'une véritable réforme de la police nationale. Elle ne peut se faire avec le simple accord. D'ailleurs, il faut d'autres moyens, une autre ambition et - pourquoi pas ? - une véritable loi de programmation, que n'est pas le projet de loi sur la sécurité intérieure, dont le contenu dans l'état actuel de sa préparation nous préoccupe.

Monsieur le secrétaire d'Etat, pour ce qui est des ressources des collectivités locales, j'avais, dès le début de la discussion budgétaire de l'actuelle session, attiré l'attention de notre assemblée sur la dégradation sans précédent de la situation financière des communes qui, conjuguée à celle de la population, conduit inexorablement à accroître les déséquilibres sociaux.

Cette dégradation, disais-je, porte en elle des germes de conflits, voire d'explosions sociales. L'explosion des banlieues a montré combien notre inquiétude était légitime. Elle n'est pas levée aujourd'hui, malgré les textes votés. Tous les germes d'hier existent encore, voire s'aggravent. L'accroissement du nombre de chômeurs qui approche les trois millions en témoigne.

Nous vivons dans une société en crise dont les élus locaux ont souvent à gérer les effets pervers. Or, monsieur le ministre, la situation financière des communes sera encore aggravée par votre budget. En fait, l'Etat entend poursuivre, en l'aggravant, sa politique de transferts de charges.

Après la suppression des prêts bonifiés aux collectivités locales, après la privatisation d'une partie du capital du Crédit local de France, le Gouvernement exige que celui-ci soit encore plus vigilant sur la rigueur de la gestion des collectivités locales emprunteuses. Une véritable campagne orchestrée par les médias et venant des plus hautes autorités de l'Etat vise à désigner les élus locaux comme les responsables des augmentations d'impôts. Chacun se répand en indications et conseils qui vont tous dans le même sens : diminution des dépenses de fonctionnement en faisant appel au privé et en réduisant le personnel, réduction du poids de la dette en investissant moins, augmentation des tarifs et des impôts, développement de la supracommunalité.

Nous n'entendons pas céder à ces pressions d'autant que les décisions négatives se sont succédées. Je rappelle pour mémoire :

La suppression de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la T.V.A. qui a permis à l'Etat de réduire de 2,5 milliards la dotation de 1991 ;

M. Francis Delattre. Eh oui !

M. Jacques Brunhes. La modification, à la baisse, des critères d'établissement du fonds de compensation de la T.V.A. sur les investissements, qui prive les collectivités de 500 millions de francs ;

La révision des valeurs locatives qui semble devoir aboutir à intégrer les effets néfastes de la spéculation et non pas à corriger les inégalités ;

La création de la taxe départementale sur le revenu qui permet à l'Etat de réaliser une économie budgétaire de l'ordre de 115 à 141 millions de francs.

Vous prétendez que, dans le présent budget, les dotations de l'Etat aux collectivités locales augmentent de 6 p. 100.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. De 7 p. 100 !

M. Jacques Brunhes. C'est inexact, car il faut retrancher de cette progression, qui représente 13,8 milliards, les 6,5 milliards d'exonération de taxe d'habitation et la fiscalité transférée en progression, elle, de 3,5 milliards. La progression est donc d'environ 2 p. 100.

M. René Dosière. Vous vous trompez !

M. Jacques Brunhes. La suppression partielle de la compensation de taxe professionnelle, jusque-là reversée par l'Etat aux communes sur les dégrèvements accordés aux entreprises pour des embauches ou des investissements, est tout à fait inacceptable. Cette ponction représente 4,2 milliards de francs dans le projet de budget initial. La discussion de la première partie de la loi de finances a permis, sur notre proposition, d'exonérer les communes contributives ou bénéficiaires de la dotation de la solidarité urbaine. Ce n'est pas suffisant, monsieur le secrétaire d'Etat. Songez qu'en l'état actuel du texte, une ville comme la mienne, Gennevilliers, qui comprend deux D.S.Q., dont la population est une des plus modestes de la région parisienne, qui a de ce fait de grands besoins sociaux, perdrait encore environ 7 millions de francs. Il en est ainsi de très nombreuses collectivités qui seraient pénalisées pour avoir consacré de gros efforts à la rénovation de leur tissu industriel et au développement des zones d'activité.

A la suite d'un amendement présenté par notre groupe lors de l'examen de la première partie de la loi de finances, M. Richard, rapporteur général du budget, a proposé qu'en deuxième lecture soit examinée la possibilité d'exonérer de la suppression de compensation les communes ayant un fort pourcentage de logements sociaux ou de bénéficiaires de l'A.P.L., critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine. Le Gouvernement doit s'y associer.

J'ajoute que cette suppression de compensation de la taxe professionnelle est d'autant moins acceptable que d'autres solutions existent. Au comité des finances locales, mon ami Dominique Frelaut, maire de Colombes, a fait de nombreuses propositions, notamment celle d'une modulation de l'abattement forfaitaire de 16 p. 100. Le Gouvernement pourrait s'en inspirer.

Je dirai un mot sur le foncier. Depuis la réforme de l'exonération foncière des constructions neuves, les seules exonérations de courte durée sont celles de droit commun, qui sont accordées aux habitations non aidées et aux locaux de toute nature autres que le logement, notamment le foncier commercial et industriel ainsi que les bureaux. Jusque-là, l'Etat compensait cette exonération à hauteur de 90 p. 100 et nous nous sommes d'ailleurs, dans cette assemblée, toujours battus pour obtenir une compensation intégrale. Aujourd'hui, la commune ne touchera plus rien en compensation de l'exonération consentie. Dans une commune comme la mienne, cela représente encore une perte de recettes de plus de 2 millions de francs. Je le dis sans hésiter, ces manipulations budgétaires sont totalement injustes mais elles sont aussi et surtout anti-économiques. Enfin, il s'agirait, à terme, de réduire les remboursements pour le dégrèvement de taxe d'habitation en transformant ceux-ci en exonérations de base pour les contribuables. La cohérence de ces diverses mesures amène à penser qu'elles pourraient être à l'avenir étendues à l'ensemble des compensations existantes.

On le voit, il apparaît clairement que, malgré quelques concessions, le Gouvernement poursuit la mise en œuvre de sa politique de drainage des fonds publics. Il y parvient en partie puisque la fiscalité qui représentait 45,5 p. 100 des recettes de fonctionnement des administrations publiques locales en 1980 n'en représente plus que 52 p. 100 aujourd'hui. La taxe d'habitation a progressé de 85 p. 100 en dix ans, tandis que la part de la taxe professionnelle dans le produit fiscal des collectivités passait de 53 p. 100 en 1982 à 44 p. 100 en 1987. Cette augmentation de la fiscalité locale est le fait de ce que nous appelons les transferts de charges.

Monsieur le ministre, vous avez pu noter, lors du congrès de l'Association des maires, que nous ne sommes pas les seuls à vous faire part de notre inquiétude. Elle monte de toutes les communes de France. Ce dont ont besoin les communes, c'est de moyens supplémentaires pour assumer les compétences que leur ont confiées les lois de décentralisa-

tion. Vous connaissez nos propositions à cet égard, notamment celle d'une réforme des finances locales. Mais votre projet de budget ne prévoit pas ces moyens nouveaux, au contraire il les réduit.

Il en est de même du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République dont je vous rappelle, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le secrétaire d'Etat, que les maires ne veulent pas. Ils l'ont exprimé clairement.

M. Francis Delattre. Ils l'ont censuré !

M. Jean-Pierre Suour, secrétaire d'Etat. Ce n'est pas vrai ! Ils n'ont jamais dit ça !

M. Jacques Brunhes. Vous invitez par là même les communes à se répartir la pénurie, à gérer les conséquences de la crise économique, sociale et urbaine dont l'Etat est responsable. C'est la raison de fond qui, s'ajoutant à l'insuffisance de crédits pour assurer la sécurité, nous conduira à voter contre votre projet de budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Francis Delattre. Très bien !

M. Eric Raoult. Ce n'était pas mal !

M. le président. La parole est à M. Henri Cuq.

M. Eric Raoult. Ça va être mieux !

M. Henri Cuq. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'examen d'un budget s'inscrit nécessairement dans un contexte. Celui que nous connaissons malheureusement aujourd'hui est un contexte de régression généralisée. La France n'a pas le moral. Elle encaisse en quelque sorte le choc de dix années de socialisme.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Facile !

M. Francis Delattre et M. Eric Raoult. Très bien !

M. Guy Béche, rapporteur spécial. C'était mieux avec Chirac ?

M. Henri Cuq. Le chômage continue d'augmenter, l'économie est en panne, notre système éducatif est bloqué et tous les jours des manifestations rythment un mécontentement grandissant, révélateur d'une véritable crise de société.

M. Eric Raoult. Et de régime !

M. Henri Cuq. Votre budget, monsieur le ministre, n'est pas de nature à mobiliser les énergies. Avec une progression de 2,9 p. 100, il est en retrait par rapport au budget de l'Etat qui, lui, progresse de 3,1 p. 100. Quant aux crédits spécifiquement consacrés aux actions de la police nationale qui retiendront plus particulièrement mon attention, ils connaissent une diminution annonciatrice, malheureusement, de lendemains difficiles.

Comment, en effet, assurer la sécurité des Français et renforcer la motivation des policiers avec des crédits de paiement qui progressent de moins de 1 p. 100 et des dépenses d'équipement qui diminuent de près de 26 p. 100 par rapport aux dotations initiales de 1991 ?

M. Eric Raoult. Voilà les vrais chiffres, monsieur Béche !

M. Henri Cuq. Peut-être pensez-vous qu'il y a là, de ma part, volonté de polémiquer. Il y aurait matière ; je ne le ferai pourtant pas, car je pense que la situation est trop grave aujourd'hui. Mieux vaut jeter un regard objectif sur l'explosion de la petite et de la moyenne délinquance, sur les violences dans nos banlieues et sur l'évolution inquiétante de la consommation de drogue qui exaspèrent aujourd'hui nos concitoyens.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Henri Cuq. Voyons d'abord l'évolution de la délinquance. Pour 1990, l'augmentation de la criminalité globale est de 7 p. 100. Mais les vols d'automobiles progressent de 20 p. 100. Les destructions et dégradations de biens privés de 17 p. 100, les vols avec violence, c'est-à-dire les vols les plus souvent commis sur la voie publique sont, eux, en progression de plus de 13 p. 100. A la fin de l'année dernière, le nombre de crimes et de délits constatés s'élevait à 3 500 000, c'est-à-dire que nous sommes revenus au même niveau qu'en 1985.

Je vous rappelle, monsieur le ministre, qu'à l'inverse de ce qui se passe aujourd'hui, où la progression de la criminalité et de la délinquance est constante, le gouvernement de Jacques Chirac avait, pour sa part, impulsé une politique qui avait entraîné une diminution de 450 000 crimes et délits en deux ans.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. C'est vrai !

M. Henri Cuq. Mais, dans ce triste record l'Ile-de-France et Paris sont en tête et totalisent plus du quart des actes délictueux constatés dans l'Hexagone. La palme, si l'on peut dire, revient aux départements de la périphérie parisienne et la Grande Couronne atteint un niveau de progression de plus de 11 p. 100. C'est dire que dans ce domaine, les engagements pris par votre prédécesseur n'ont guère été suivis d'effets.

Je suis inquiet, monsieur le ministre, de l'incapacité des gouvernements socialistes à assurer la sécurité au quotidien des Françaises et des Français.

M. Eric Raoult et M. Jean-Louis Debré. Très bien !

M. Henri Cuq. Cette sécurité élémentaire est pourtant la première des libertés. Ce qui exaspère nos concitoyens, c'est l'agression dans le métro, dans le train de banlieue, c'est le vol sur la voie publique, c'est l'arrachage du sac, c'est le retour dans un appartement ou une maison cambriolés, c'est le vol répété de l'autoradio, de la voiture ou de la moto.

Cette situation ne peut plus durer. Elle est d'autant plus difficilement vécue qu'elle s'accompagne, vous le savez aussi, d'un accroissement de la violence dans nos banlieues.

Mme Cacheux a évoqué dans un rapport remarquable ...

M. Jean-Louis Debré et M. Eric Raoult. Oui ! Très bien !

M. Henri Cuq. ... ces violences urbaines imputables à des jeunes, souvent d'origine étrangère, et commises dans les quartiers de banlieues, les centres commerciaux, les transports en commun.

Les Yvelines, dont je suis l'élu, ...

M. Franck Borotra. Moi aussi !

M. Henri Cuq. ... avec mon compagnon Franck Borotra également présent dans l'hémicycle, sont à cet égard, malheureusement, en première ligne et nous avons tous en mémoire les nuits d'émeutes à Sartrouville, comme les événements tragiques du Val Fourré qui ont coûté la vie à une jeune femme gardien de la paix, Marie-Christine Baillet, en juin dernier.

Permettez-moi de citer quelques exemples, pris encore dans mon département, qui ne font pas nécessairement la une de l'actualité, mais qui montrent combien la tension demeure forte.

A Mantes, monsieur le ministre, les commerçants sont de plus en plus préoccupés devant la dégradation d'une situation que rien ne semble devoir arrêter. Les incidents sont quasi quotidiens et trop souvent les policiers sont obligés de céder le terrain à des bandes de jeunes qui n'hésitent plus à les prendre à partie. Les agressions se multiplient et n'épargnent plus personne aujourd'hui. Les facteurs comme les assistantes sociales ne peuvent assurer leur mission dans des conditions de sécurité normale. Les actions de protestation légitimes se multiplient.

Plus grave encore, à Mantes, aux Mureaux tout comme en Ile-de-France, les professeurs et les élèves de plusieurs établissements sont eux-mêmes confrontés à l'insécurité. Informez-vous, Monsieur le ministre, sur ce qui se passe au collège Paul-Cézanne à Mantes ou au collège Paul-Verlaine aux Mureaux !

M. Eric Raoult. Et dans beaucoup d'autres collèges !

M. Henri Cuq. Vous apprendrez que les agressions à l'intérieur comme à l'extérieur des établissements y sont monnaie courante, que le racket, le vol et les menaces en tout genre y sévissent et que des parents, de guerre lasse, commencent aujourd'hui à en retirer leurs enfants. On vous dira aussi, sans doute, qu'au collège Paul-Cézanne de Mantes, le drapeau français a été brûlé et le drapeau marocain hissé.

M. Eric Raoult. C'est scandaleux !

Mme Marie-France Stirbois. C'est ça l'intégration !

M. Jean-Louis Debré. C'est ça le socialisme !

M. Henri Cuq. Cette situation n'est pas tolérable ! Tout comme n'est plus tolérable que la paix publique soit constamment troublée dans des cités relativement calmes jusqu'à ces derniers temps.

Toujours dans mon département, monsieur le ministre, cette année, l'hôtel de ville a été incendié à Aubergenville, d'autres édifices publics détruits et tout récemment, au début de la semaine dernière, sept voitures ont été incendiées dans la même nuit.

Quant à la drogue qui génère une grosse partie de la délinquance, l'explosion de sa consommation est révélée par l'action des services de police, de gendarmerie et de douane. Ce fléau ne cesse de s'amplifier et il s'étend aujourd'hui, vous le savez aussi, à la cocaïne.

Certes, il n'y a pas de solution miracle en cette matière mais il n'est pas possible d'accepter la fatalité, dans ce domaine comme dans les autres. Si des mesures de prévention et de sanction limitées peuvent être envisagées comme la loi le prévoit pour les toxicomanes, la répression doit être implacable - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui - pour les trafiquants, y compris les *dealers*, même s'ils sont mineurs.

Il y a vingt-cinq ans, la France n'était pas un pays de toxicomanie. Aujourd'hui, nous sommes en droit de nous demander si nous n'allons pas déboucher sur une situation à l'américaine.

C'est dire, monsieur le ministre, que les défis sont nombreux et les réponses urgentes.

Or, que se passe-t-il ? Aujourd'hui la police et la justice sont en panne. Je ne m'attarderai pas sur la justice. Nous aurons l'occasion de développer ses problèmes lors de la discussion de son budget. Mais l'on sait que près de 90 p. 100 des plaintes n'aboutissent pas devant les tribunaux et que de nombreux magistrats dénoncent de plus en plus ouvertement les orientations de la Chancellerie qui tendent à transformer les prétoires en services sociaux.

Quant à l'institution policière, elle est en crise. En juin dernier, la fédération autonome des syndicats de police manifestait. Aujourd'hui, l'union des syndicats catégoriels est interdite de manifestation. On peut d'ailleurs, à ce propos, se demander pourquoi il y a deux poids deux mesures.

M. Eric Raoult. En effet !

M. Henri Cuq. De même, la fédération nationale autonome des syndicats de police défilera à son tour, réunissant les inspecteurs et les commissaires de police, ce qui ne s'était encore jamais vu.

La police est déçue, elle est démotivée. Elle est déçue d'abord parce que votre budget n'apporte aucune lueur d'amélioration dans ses conditions de travail. Mais elle est aussi désespérée parce qu'aucune des promesses qui lui avaient été faites n'a été tenue.

D'abord la réforme des corps et carrières dont vous disiez, en 1988, - vous étiez encore député, monsieur le ministre - qu'elle conditionnait l'efficacité de la police nationale, est renvoyée, faute de crédits, aux calendes grecques.

La grande loi sur la sécurité intérieure qui devait être l'occasion de définir les objectifs prioritaires que la nation assigne aux forces de sécurité et que nous devons examiner cette session n'a toujours pas vu le jour.

La départementalisation avancée de manière cahotique et de grands services tels que ceux de Lyon ne sont toujours pas réorganisés.

Le pouvoir d'achat des fonctionnaires de police subit la même érosion que celui des autres catégories de fonctionnaires, alors que leurs conditions de travail se révèlent de plus en plus difficiles.

Michel Rocard nous avait promis que la police serait le laboratoire de la modernisation de la fonction publique. Elle n'est en fait aujourd'hui qu'un chantier abandonné faute de crédits et de volonté politique.

Comment, dans ces conditions, ne serait-elle pas démotivée alors qu'on lui demande de plus en plus de compenser les carences d'autres administrations et que nos policiers sont de plus en plus invités, par un défi au bon sens, à se substituer aux travailleurs sociaux défaillants ?

Mme Marie-Noëlle Lionemann. N'exagérez pas !

M. Henri Cuq. Ses moyens ne sont plus adaptés à l'ampleur des problèmes à résoudre. Les urgences succèdent aux urgences. Les priorités n'apparaissent plus clairement. Depuis

des mois, ce ne sont que gesticulations qui confinent à l'ataxie tellement la volonté politique, la capacité d'organiser, l'analyse, la réflexion et les moyens apparaissent flous, évanescent ou décalés.

M. Eric Raoult. Quel réquisitoire !

M. Henri Cuq. Il est urgent de réagir, monsieur le ministre. Il vous appartient de donner aux policiers les moyens en effectifs et en matériel qui leur font défaut aujourd'hui, mais il faut aussi que la justice cesse de considérer les délinquants comme des victimes permanentes de la société.

Il faut ramener à la raison ceux qui ne veulent pas comprendre que la loi républicaine s'applique à tous.

Il n'est pas acceptable, a dit le chef de l'Etat à propos des agriculteurs, que des bandes continuent de brûler, de frapper, de détruire, de casser. Il faut désormais, a-t-il ajouté, que ceux qui ont la charge de l'ordre, police, gendarmerie et justice, fassent leur devoir.

Que le Président de la République donne plutôt des instructions au garde des sceaux pour que les délinquants ou les étrangers en situation irrégulière arrêtés à longueur d'année par la police et la gendarmerie ne soient pas relâchés dans l'heure qui suit !

Il y aurait bien d'autres arguments à développer. Le temps qui m'est imparti ne me permet pas de le faire. Mes collègues de l'opposition évoqueront les problèmes des finances locales qui ont d'ailleurs été abordés avec son talent habituel par notre collègue Pascal Clément, mais vous avez compris que le groupe du Rassemblement pour la République ne voterait pas pour ce budget de régression.

Je voudrais maintenant, avant de conclure, dire quelques mots sur la situation des sapeurs-pompiers.

Ils sont aujourd'hui, tout comme les fonctionnaires de police, en attente de perspectives fortes. Les axes de la sécurité civile de l'an 2000 ne sont pas tracés. Nos 10 000 sapeurs-pompiers volontaires ne savent toujours pas comment seront organisées véritablement leur formation et leur disponibilité. Si ce problème n'est pas rapidement traité, notre système de secours s'écroulera à moyen terme.

Il s'agit là aussi d'un problème de société qui demande une doctrine précise, une réflexion et des décisions rapides. Les sapeurs-pompiers volontaires attendent votre réponse depuis trop longtemps, monsieur le ministre. L'auront-ils aujourd'hui ?

J'espère également que vous répondrez à la question posée par M. Pasquini sur le rétablissement des 21 millions de francs nécessaires au fonctionnement normal de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, nous avons trop de raisons de refuser votre budget. Les crédits dérisoires que vous présentez suffisent, en effet, à justifier le vote négatif du groupe du Rassemblement pour la République.

M. Jean-Louis Debré. Tout à fait !

M. Henri Cuq. S'y ajoutent malheureusement l'explosion de la délinquance et l'implosion de l'institution de la police nationale à qui vous avez ôté l'espoir en même temps que les moyens budgétaires dont elle a impérieusement besoin pour mener à bien ses missions.

Cet échec, qui est la faillite de dix années de gestion socialiste, mérite d'être sanctionné. C'est naturellement ce que nous ferons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. J'irai du plus simple au plus complexe.

Je commencerai par la sécurité civile. Notre collègue Pierre Pasquini a signalé les efforts qui ont été accomplis. Il s'agit, je crois, d'un long plan de meilleure coordination.

Je regrette que l'on ne parle que des incendies du Midi. Le Midi a besoin de nombreux secours de l'Etat et de nombreux Canadair, mais n'oublions pas l'effort considérable réalisé par les collectivités territoriales pour assurer quotidiennement les secours. Vous en avez eu un exemple récent avec le terrible accident qui a eu lieu à Melun. S'il n'y avait pas 700 sapeurs-pompiers professionnels et 2 000 volontaires bien équipés dans le département, nous n'aurions pas la même efficacité.

L'Etat n'y est pour rien. C'est le département de Seine-et-Marne qui assure 300 millions par an de crédits au service départemental d'incendie. C'est pour moi l'occasion, monsieur le ministre, de vous rappeler que la meilleure organisation est départementale. Il faudra y venir, sans doute avec des financements différents. Pourquoi, par exemple, ne pas faire appel quelquefois à des compagnies d'assurances ?

Ainsi que le soulignait mon collègue Cuq dans sa conclusion, les sapeurs-pompiers, notamment volontaires, attendent, monsieur le ministre. Il existe un projet de loi sur la protection sociale qui est bon. Il a été voté par le Sénat et le sera bien sûr par l'Assemblée nationale, mais les problèmes de disponibilité et de formation qui sont, paraît-il, étudiés par des groupes de travail devraient faire l'objet de dispositions législatives ou réglementaires rapides car les sapeurs-pompiers, qui se dévouent tous les jours, parfois au risque de leur vie, attendent une reconnaissance de la société ainsi que de meilleures conditions pour exercer leur mission.

A propos des collectivités territoriales, il y a une polémique sur le fait de savoir si les crédits ont augmenté.

Tout le monde peut avoir raison en matière de chiffres, on le sait bien. En fait, l'Etat, après avoir donné, s'aperçoit qu'il doit reprendre. On compense les exonérations et les dégrèvements avant de considérer que les collectivités locales pourraient faire un effort. C'est le train habituel ! Je crois qu'il n'y a pas d'augmentation réelle des concours de l'Etat.

M. René Dosière. Si, tout de même !

M. Jean-Jacques Hyst. Sur certains chapitres, il est facile de dire que l'on augmente le fonds de compensation de la T.V.A. C'est évident à partir du moment où l'on demande aux collectivités locales de construire des universités !

M. René Dosière et M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Elles n'ont pas encore commencé !

M. Jean-Jacques Hyst. Elles ont commencé dans de nombreux domaines !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. L'exemple est mal choisi !

M. Jean-Jacques Hyst. Qui a construit les gendarmeries, par exemple ? Qui participe au fonds routier ? Faute de cette participation des collectivités, les routes nationales ne seraient pas entretenues !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. C'est vieux comme Hérode !

M. Albert Facon. Cela fait vingt ans que cela dure !

M. Jean-Jacques Hyst. Oui, mais cela s'accélère !

M. Albert Facon. Vous avez montré l'exemple !

M. Jean-Jacques Hyst. On continue à transférer des compétences sans compensation...

M. Henri Cuq. Même M. Bêche est d'accord !

M. Jean-Jacques Hyst. ... et il est particulièrement scandaleux, quand les collectivités locales construisent pour l'Etat, d'avoir décidé à partir de 1989 que la T.V.A. ne serait pas remboursée, alors que des travaux étaient engagés. De tels procédés ne dépendent évidemment pas de vous, monsieur le ministre, car le budget des collectivités locales concerne avant tout le ministère de l'économie et des finances.

Il y aurait tout de même beaucoup à dire sur les collectivités locales. La décentralisation n'est pas achevée et il faut une nouvelle étape. On en a discuté dans le cadre de la loi sur l'administration territoriale de la République et on va en discuter à nouveau lors de la deuxième lecture.

Une plus grande souplesse me paraît nécessaire. Il y a notamment l'irritant problème des statuts qui ne sont pas parus. Au moment où les assistantes sociales manifestent leur mécontentement, il faudrait accélérer les choses pour donner aux fonctionnaires un statut à la mesure du rôle qu'ils remplissent dans les collectivités territoriales.

J'évoque pour mémoire le problème des primes qui a agité un grand nombre de collectivités. Il faudrait assouplir les mesures rigides prises sans beaucoup de concertation et qui se sont imposées brutalement à la fin de l'été aux collectivités locales qui avaient pourtant prévu d'autres dispositions.

Le budget le plus important concerne l'administration du ministère de l'intérieur et la police.

L'on ne peut nier, a écrit Mme Cacheux dans son rapport, que le contexte budgétaire actuel rend malaisée l'exécution de grands projets.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyst. Doux euphémisme car, en fait, les crédits du ministère de l'intérieur sont en diminution ! Bien entendu, nous dit-on toujours, vous proposez des dépenses complémentaires mais pas de recettes. En fait, c'est une diminution bien supérieure au taux d'inflation.

On nous parle, bien sûr, du plan de modernisation mais ce n'était qu'une étape. Pensez-vous que tout soit parfait, notamment en ce qui concerne l'immobilier ?

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. On n'a jamais dit cela !

M. Jean-Jacques Hyst. En effet, mais il faut poursuivre l'effort, ce qu'on ne fait pas dans ce budget.

Il n'y a pas non plus de création d'emplois. Il est vrai que vous créez 200 emplois administratifs. Les personnels de police doivent effectivement être utilisés pour leur mission essentielle. Quand ce ne sont pas des missions de police, pourquoi ne pas les faire accomplir par d'autres fonctionnaires ? Cela dit, lorsque vous affichez des priorités, notamment la police de proximité et donc le développement de l'ilotage, ce ne sont pas les 200 emplois de policiers auxiliaires supplémentaires qui peuvent résoudre le problème. Si l'on veut vraiment, notamment dans les banlieues en difficulté, garantir la sécurité aux citoyens, il faut faire un effort pour recruter des fonctionnaires de police.

Quant aux autres objectifs, la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, contre l'immigration irrégulière et contre le trafic des stupéfiants, les défis posés à notre société mériteraient également qu'il y ait une réelle modernisation. Il faut notamment aller plus loin dans l'informatisation des fichiers si l'on veut que la police soit efficace, surtout en raison des accords de Schengen. Certains fonctionnaires de votre ministère seront en effet affectés à ces tâches de coordination. Rien n'est prévu dans votre budget en ce domaine, et je le regrette profondément.

Qu'il s'agisse des crédits d'investissement ou des crédits de fonctionnement, nous ne pouvons nous féliciter de ce budget, vous non plus, je pense. C'est bien sûr le motif pour lequel nous ne pourrions le voter.

Un autre sujet me préoccupe beaucoup, monsieur le ministre, c'est le projet de loi sur la sécurité intérieure. Il comprend des aspects positifs, notamment la meilleure définition des tâches de la police municipale. Il faudra en effet savoir un jour comment elle doit coopérer avec la police nationale.

Mais, en ce qui me concerne, et sous réserve d'informations complémentaires, je ne suis pas prêt à voter ce projet de loi car il me paraît présenter d'énormes risques pour les libertés publiques. La police judiciaire va être sous la coupe du préfet mais, parallèlement, on départementalise la justice. Bien sûr, on a un gouvernement démocratique, mais demain ? Ne créez pas des outils capables d'aggraver la situation des citoyens.

Le devoir des parlementaires, et je sais que vous y êtes sensible, monsieur le ministre, car vous avez été assez souventrapporteur de la commission des lois, est de tout faire pour empêcher que des projets ne menacent aujourd'hui ou demain les libertés publiques. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. le président. M. Hyst mérite des félicitations pour avoir - je ne me départis pas de mon obligation de réserve - strictement observé son temps de parole. *(Applaudissements sur divers bancs.)*

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, pour examiner votre budget, il faut disposer d'une vision multiple puisqu'il concerne tout à la fois la police nationale, la sécurité civile, l'administration préfectorale, les collectivités locales. N'étant pas élu d'Alsace-Moselle, je n'ajouterai pas « et les cultes », ce qui m'évitera de vous interroger sur le droit de binage que vous fixez régulièrement par arrêté.

Tels sont les divers aspects que je développerai au nom du groupe socialiste, en étant bref sur les deux premiers compte tenu de la qualité des rapports.

S'agissant de la police nationale, le budget pour 1992 est en quelque sorte un budget de transition après les efforts exceptionnels engagés de 1985 à 1990 dans le cadre du plan de modernisation et à la veille de réformes de structures importantes - je veux parler de la départementalisation et de la loi sur la sécurité intérieure.

Dans les deux cas, même si les modalités sont différentes, il s'agit d'obtenir une meilleure coordination des services qui concourent au maintien de l'ordre, ainsi qu'une meilleure utilisation des personnels existants. A propos de la départementalisation, pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, les progrès que vous en attendez à la lumière des expériences en cours ?

Tout le monde réclame davantage de policiers, même si certains, dans le même temps, sont contre les impôts permettant d'en recruter.

M. Eric Raoult. Il faut faire des économies !

M. Francis Delattre. Il faut faire des choix !

M. René Dosières. Quoi qu'il en soit, avant de se lancer dans un vaste plan de recrutement que la situation budgétaire ne facilite pas, je vous encourage vivement, monsieur le ministre, à mieux utiliser les forces existantes dont le nombre n'est pas mince puisque, globalement, nous disposons d'un policier ou gendarme pour 271 habitants. Hélas ! Ce chiffre global cache des disparités importantes entre zones rurales et zones urbaines, les premières étant plus calmes et moins coûteuses que les secondes - c'est un avantage que l'on a tendance à oublier -, mais également entre zones urbaines. C'est la raison pour laquelle j'insiste à mon tour pour que le projet de loi sur la sécurité intérieure vous soit soumis dans des délais rapides.

Mieux utiliser les forces existantes, c'est aussi faire accomplir les tâches administratives par un personnel spécialisé, afin de faciliter le redéploiement des effectifs sur la voie publique. Le budget marque un pas en ce sens. Il en faudra d'autres. Sur ce point particulier, j'aimerais d'ailleurs avoir quelques explications.

Pourquoi, par exemple, lorsqu'un préfet demande le renfort d'une compagnie de C.R.S., les effectifs qui arrivent sur le terrain sont-ils inférieurs de 25 à 30 p. 100 à l'effectif théorique de la compagnie ? Je comprends bien qu'il y ait quelques absents pour maladie ou pour congé, mais sans doute pas à ce point ! Comme on dit qu'il s'agit de récupérations, pouvez-vous nous éclairer sur la durée du service effectif hebdomadaire ?

Concernant la sécurité civile, vous poursuivez les efforts antérieurs en accordant la priorité aux feux de forêts. Le renouvellement de la flotte des Canadair, effort sans précédent depuis vingt-cinq ans, tout comme le renforcement des effectifs de pilotes soulignent cette priorité. Conformément aux engagements que vous avez pris, une nouvelle direction des sapeurs-pompiers a été mise en place dans votre ministère afin que soient mieux pris en compte les besoins de nos sapeurs-pompiers.

Comme j'aurai l'occasion de vous interroger un peu plus tard sur les sapeurs volontaires, je m'attacherai principalement à la situation des professionnels, en souhaitant que l'on avance vers la départementalisation du personnel. Où en sont vos réflexions sur ce point ?

Je note aujourd'hui les disparités qui subsistent entre collectivités, dans un domaine où la population attend un maximum de garantis, ainsi que les surenchères entre collectivités pour s'attacher des cadres compétents.

Au sujet de l'administration territoriale de votre ministère, je souhaite appeler votre attention sur deux points qui concernent l'administration préfectorale et celle des agents de votre ministère, dont les qualités et le sens du service public ont, je tiens à le souligner, permis de réaliser la décentralisation dans d'excellentes conditions.

En premier lieu, il est nécessaire de disposer d'un encadrement de qualité. Or, ces dernières années, on constate une fuite des cerveaux, souvent les meilleurs, soit vers le secteur privé, soit vers les collectivités locales, compte tenu des rémunérations qui leur sont offertes. Il ne saurait être question de s'engager dans une surenchère dont la logique n'a plus qu'un lointain rapport avec les missions de service

public. Il n'en reste pas moins nécessaire d'offrir aux personnels d'encadrement des tâches motivantes et des conditions matérielles satisfaisantes. Les projets de services inspirés par Michel Rocard ont suscité l'intérêt du personnel et doivent être intensifiés.

En second lieu, il conviendrait de procéder à un renforcement de vos services, tout au moins de ceux qui assurent le contrôle de légalité. Les deux derniers rapports de la Cour de comptes ont fait apparaître qu'il existait sur ce point quelques faiblesses. Mais élu d'un département situé au nord de Paris, il me paraît nécessaire de procéder avec discernement et de renforcer, en priorité, les départements où les effectifs sont les plus faibles. Peut-être aussi faudrait-il revoir les méthodes de travail, en particulier la coopération avec les services de la trésorerie générale pour assurer un contrôle budgétaire plus efficace, comme le suggérait le dernier rapport de la Cour des comptes.

J'en viens maintenant, et j'y insisterai un peu plus, aux rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales.

Ces rapports se sont, ces dernières années, très sensiblement modifiés - pourtant certains de nos collègues ne s'en sont pas aperçus - par suite de la prise en charge par le budget de l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale.

Aujourd'hui, l'Etat est devenu le premier contribuable local, supportant près de 25 p. 100 de la fiscalité locale, soit environ 50 milliards de francs, principalement sur les deux taxes qui fournissent les deux tiers des impôts locaux directs. L'Etat supportait en 1990 la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. 28 p. 100 de la taxe d'habitation - le pourcentage de 1991 risque d'être plus proche de 30 p. 100 - et 26 p. 100, peut-être même 28 p. 100, de la taxe professionnelle.

Quels qu'en soient les motifs, je crois que nous en portons tous, mes chers collègues, la responsabilité, soit que les divers gouvernements aient eu dans ce domaine le même comportement, soit que nous ayons approuvé, explicitement ou implicitement, ce type d'attitude.

Le résultat est aujourd'hui le suivant : à partir du moment où la pénibilité de l'impôt se trouve annulée ou atténuée, les collectivités qui sont, par ailleurs, soucieuses de répondre aux besoins énormes qui se manifestent, ont tendance à aggraver le prélèvement fiscal. L'observation de ce qui s'est passé ces dernières années le démontre.

Entre 1988 et 1991, la fiscalité des collectivités locales a augmenté de 24 p. 100, c'est-à-dire de 61 milliards de francs. La taxe d'habitation a augmenté de 8 p. 100 en 1990 et de 10,5 p. 100 en 1991. Ces deux années-là, sont entrés en application divers dégrèvements que nous avons décidés. Quant à la taxe professionnelle, elle a augmenté de 13 p. 100 en 1990 et de 11 p. 100 en 1991. Notons, là encore, que ces années correspondent à un abaissement du plafond de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée.

De même, s'agissant des régions, on constate que leurs responsables ne cessent de justifier leurs augmentations de recettes au motif que le prélèvement fiscal régional est particulièrement modeste. Mais entre 1986 et 1991, il s'est tout de même accru de 15 milliards, c'est-à-dire selon un rythme de doublement tous les quatre ans !

M. Francis Delattre. Il faut bien construire des lycées !

M. René Dosières. Ce prélèvement est aujourd'hui loin d'être modeste sur la feuille d'impôt du contribuable, mais l'Etat en supporte environ un tiers.

Dans le même temps, la charge de l'Etat s'accroît : en 1992, d'après les documents qui nous sont fournis, en particulier d'après le tableau qui figure dans le rapport de M. Clément, rectifié après le vote de la première partie de la loi de finances, elle sera de l'ordre de 50 milliards de francs, en y incorporant les deux milliards que le Parlement a récupérés sur la compensation de la taxe professionnelle. Autrement dit, aujourd'hui, quand l'Etat verse 1 000 francs aux collectivités, 250 sont versés sous forme de prise en charge de dégrèvements, alors qu'en 1985 cette part ne s'élevait qu'à 150 francs.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le maintien d'un système aussi pervers est préjudiciable tant à l'Etat qu'aux collectivités. A l'Etat, bien sûr, parce que son coût devient excessif. Si aucune mesure n'avait été prise dans le cadre de cette loi de finances, la croissance des dégrèvements pris en charge par l'Etat se serait élevée à 18 p. 100,

après 15 p. 100 en 1991 et 20 p. 100 en 1990. Je pose la question : quel élu responsable peut accepter une telle progression ?

Elle est aussi préjudiciable aux collectivités, dont l'indépendance se trouve gravement menacée.

M. Francis Delattre. Exactement !

M. René Dosière. D'abord, un nombre croissant d'habitants ne supporte plus les impôts locaux, ce qui n'est pas bon pour la démocratie locale. Exonérer de la taxe d'habitation près de 50 p. 100 des habitants qui, par ailleurs, continuent à réclamer une augmentation des dépenses de leur collectivité, est-ce un progrès ? Je ne le pense pas.

Ensuite, le système fiscal local devient encore plus opaque. On ne sait plus qui paie quoi. Il a en outre un effet pervers, car si certains contribuables voient l'augmentation de leur cotisation différée, ce n'est pas le cas de ceux, et il en existe encore, qui supportent à taux plein les augmentations votées.

Enfin, à partir du moment où l'Etat finance une part importante de la fiscalité, la tentation est grande - on le voit bien - de proposer des mesures d'économies.

Il convient, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, de revenir à plus de vertu et de bon sens. Vous avez d'ailleurs commencé, avec l'aide de votre majorité qui a obtenu, non sans mal, que l'on s'engage dans une véritable réforme de la fiscalité locale.

Elle l'a fait, en premier lieu, en remplaçant la part départementale de la taxe d'habitation par une taxe sur le revenu à partir de 1992. C'est une mesure de justice fiscale et sociale dont je note au passage qu'elle sera pour l'Etat moins coûteuse que le système actuel. Voilà donc une bonne mesure à tous points de vue.

Elle l'a poursuivi, en second lieu, en engageant un processus du même type sur le foncier non bâti, puisqu'un amendement d'origine parlementaire a permis que s'engage l'examen d'un remplacement de cet impôt, pour les exploitants agricoles, par une taxe sur l'activité agricole. Là encore, si nous voulons éviter d'entrer dans un processus inéquitable et coûteux de dégrèvements, accélérons les travaux et proposons rapidement, monsieur le ministre, un texte de loi.

Il convient aussi de prendre à bras-le-corps le problème de la taxe professionnelle. Les éléments existent. En 1982, un rapport proposant une base nouvelle assise sur la valeur ajoutée et, plus récemment, le rapport du conseil des impôts sur la fiscalité locale ont montré la voie à suivre. Et je n'évoque pas les multiples travaux de la direction générale des collectivités locales dont je me plains, monsieur le ministre, à souligner à quel point elle effectue un travail remarquable.

À côté de ces réformes de structure, vous avez exploré une autre voie, celle de la péréquation. Ainsi en est-il de la dotation de solidarité urbaine, qui a mis fin aux privilèges acquis par un nombre limité de communes sous le régime de la taxe locale, au bénéfice de communes connaissant de graves problèmes sociaux. Ainsi en est-il également de la péréquation financière entre communes riches et communes pauvres de la région Ile-de-France, péréquation étendue aux départements les plus démunis.

La même logique de péréquation a prévalu dans le dialogue avec votre majorité sur la suppression des compensations de taxe professionnelle. D'une part, vous avez accepté d'atténuer l'ampleur du prélèvement en le réduisant de 2 milliards. D'autre part et surtout, vous avez exclu de ce prélèvement l'ensemble des collectivités démunies afin de le limiter aux collectivités disposant de bases de taxe professionnelle supérieures à la moyenne.

Permettez-moi de vous dire qu'une telle logique devrait inspirer le prélèvement que le Gouvernement envisage d'opérer sur la compensation du foncier bâti, comme il devrait inspirer le décret en préparation sur le remboursement de la T.V.A. qui inquiète beaucoup les élus locaux. Là encore, je note que l'absence de tout critère d'utilité sociale pour le remboursement favorise les investissements les plus divers, et souvent les plus coûteux.

Quoi qu'il en soit, il est parfaitement inexact de dire que l'Etat, avec le présent budget, s'attaque aux collectivités locales quand on constate que l'ensemble de ses concours financiers augmentera de 6,5 p. 100, soit une progression plus de deux fois supérieure à celle du budget de l'Etat. Ce n'est pas rien ! Si mon chiffre diffère quelque peu de celui du rapporteur pour avis de la commission des lois, qui fait état

d'une augmentation de 7 p. 100, c'est tout simplement parce qu'il m'a semblé plus équitable d'exclure du calcul la fiscalité transférée, dont il convient d'ailleurs de laisser la responsabilité aux collectivités locales. Le Gouvernement table sur une augmentation de 9 p. 100. Nous verrons ce qu'il en sera.

En 1992, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales dépasseront pour la première fois 200 milliards de francs. Nous en sommes pour l'instant à 202 milliards de francs et nous ne désespérons pas d'améliorer encore un peu cette somme, notamment en engageant avec le Gouvernement un dialogue sur les modalités de compensation du foncier bâti.

Mais la décentralisation ne se réduit pas aux aspects financiers, aussi importants soient-ils. Nous allons reprendre prochainement la discussion du texte relatif à l'administration territoriale de la République, dont les trois volets essentiels sont la déconcentration, les droits des citoyens à l'échelon local et la coopération intercommunale, et vous venez, monsieur le ministre, de déposer un texte, attendu depuis longtemps, sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

Aujourd'hui, sur tous les bancs de cette assemblée chacun se proclame attaché à la décentralisation. Je note simplement que les textes qui la mettent en œuvre sont tous issus des mêmes rangs, ceux de gauche, alors que de 1986 à 1988 la droite s'est efforcée de revenir sur de nombreuses dispositions antérieures.

M. Francis Delattre. Lesquelles ?

M. René Dosière. Observant sur le terrain le comportement de certains exécutifs locaux, il faut bien reconnaître que l'esprit de la décentralisation n'a pas pénétré partout.

Est-il admissible, mes chers collègues, qu'un président de région aille visiter des réalisations partiellement financées par sa collectivité sans même prendre contact avec le maire de la commune concernée ?

M. Francis Delattre. Les ministres font la même chose toutes les semaines !

M. René Dosière. Est-on encore dans l'esprit de la décentralisation quand le seul travail d'un vice-président aux affaires sociales d'un département consiste à signer les lettres annonçant l'attribution d'une aide sociale, laissant ainsi croire aux intéressés qu'ils bénéficient d'une faveur, alors qu'il s'agit de l'application de textes législatifs ou réglementaires ?

Prenez-y garde ! De tels comportements, opposés aux valeurs républicaines, ne peuvent que nuire à la décentralisation. Celle-ci ne consiste pas à créer, ici ou là, des féodalités locales dont le seul objectif est de s'opposer à l'Etat, mais à permettre un meilleur fonctionnement de notre administration. C'est bien pourquoi l'Etat, garant de l'intérêt général, ne saurait rester en dehors de la décentralisation.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de budget pour 1992 de votre ministère, élaboré dans une conjoncture difficile, ne porte aucunement atteinte à l'économie des collectivités locales. Il s'efforce, au contraire, d'assurer une distribution plus équitable des concours financiers de l'Etat, préservant en cela la situation des collectivités les plus démunies.

Depuis 1988, le Gouvernement s'est engagé, avec le concours du groupe socialiste, dans une véritable réforme des finances locales. Nous continuerons à vous aiguillonner et à soutenir vos efforts dans cette voie, et d'abord en votant votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je centrerai mon intervention sur le budget de la police nationale.

M. Jean-Louis Debré. Un budget médiocre !

M. Francis Delattre. J'y ajouterai, en terminant, quelques remarques sur celui des collectivités locales.

Le budget de la sécurité des Français est, me semble-t-il, quelque chose d'important. Or, monsieur le ministre, votre budget de la police nationale est un tantinet extravagant, je dirais même un peu provocateur. Un budget qui augmente d'environ 1 p. 100, compte tenu des problèmes auxquels nous sommes confrontés, témoigne d'un total décalage avec les préoccupations de ceux que nous sommes censés représenter

ici, des villes que nous administrons - il y a beaucoup de maires parmi nous - des gens que nous recevons. Il témoigne d'un total décalage avec les problèmes des quartiers.

Face à ce budget en complète stagnation, quelle est la situation ?

D'après vos statistiques, la délinquance aurait augmenté d'environ 8 p. 100. Or, les statistiques du syndicat des commissaires indiquent que, pour mon département, cette augmentation est de 20 p. 100. Elle va de 15 à 20 p. 100 dans plusieurs départements de la région parisienne pour lesquels aucun effort en effectifs ni en moyens ne sera possible l'année prochaine, vu le budget qui nous est présenté et où nous pouvons déplorer non seulement la régression des moyens, mais aussi toute absence d'imagination et d'innovation.

Du moins, monsieur le ministre de l'intérieur, les trois précédents budgets présentés par votre prédécesseur comportaient-ils quelques signes visibles...

M. Pierre Esteve. Ce n'est pas ce que vous disiez l'année dernière !

M. Marie-Noëlle Lienemann. Les socialistes vous plaisent toujours quand ils ne sont plus là !

M. Francis Delattre. Relisez nos interventions !

Les trois budgets présentés par votre prédécesseur, disais-je, comportaient quelques signes visibles que nous apprécions, même si nous n'étions pas toujours d'accord sur les moyens qui étaient mis en face.

Ces signes, c'était d'abord la modernisation. Aujourd'hui, elle est perdue dans les lignes de crédits, et nous savons tous que les crédits d'investissements diminuent de 30 p. 100, quoi que semble en penser M. Bêche.

M. Pierre Esteve. Vous avez toujours beaucoup aimé M. Joxe !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. C'est un très bon ministre !

M. Francis Delattre. De même, M. Joxe semblait très attaché à la formation des hommes. Aujourd'hui, elle est pratiquement bannie de tous les documents, dans quelque sens qu'on les lise.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Vous feriez pas mal de les lire !

M. Francis Delattre. Quant à l'orientation vers une police nationale plus technique et plus scientifique, elle est pratiquement abandonnée. Les crédits sont en régression de 35 p. 100 !

Et que dire de la volonté de réformer le statut des policiers vers plus de souplesse, plus d'adéquation ! C'était, paraît-il, l'avant-garde de la réforme Durafour. Dix-neuf mois après, ayez un peu de pudeur lorsque vous affirmez, monsieur le rapporteur, qu'il faut l'accélérer : elle n'a pas commencé !

Face à cette situation, il y a aujourd'hui, d'après les statistiques officielles du ministère, 3,5 millions de crimes et délits recensés, avec des taux d'éclaircissement inférieurs à 40 p. 100. Le taux d'éclaircissement est inférieur à 16 p. 100 pour tout ce qui concerne la petite et moyenne délinquance qui, que vous le vouliez ou non, incite aujourd'hui les Français, dans nombre de quartiers et de villes, à se placer en situation d'insubordination vis-à-vis des forces établies, je dirai même de la République.

Pourquoi, dans les quartiers, se crée-t-il des milices ? Je citerai un cas, monsieur le ministre de l'intérieur, si nos propos vous intéressent quelque peu : depuis dix-huit mois, dans une ville de 35 000 habitants, j'ai reçu douze pétitions émanant de différents quartiers. Dans dix d'entre elles, les gens « menacent » de créer des milices ou tout autre système qui leur permette de se défendre. Pensez-vous qu'une telle situation soit normale ? Pensez-vous qu'avec un budget qui augmente de 1 p. 100, nous allons pouvoir y faire face ?

Lorsque je vous entends le soir à la télévision, après un fait divers au Val-Fourré, à Sartrouville ou ailleurs, je suis assez d'accord sur vos déclarations. Vous annoncez que vous allez tout mettre en œuvre pour essayer de résorber les distorsions dans les moyens. Permettez-moi aujourd'hui de souligner le décalage qui existe entre le discours officiel et ce qui se passe sur le terrain !

Savez-vous que, dans la majorité des quartiers difficiles où est appliquée la procédure de D.S.Q., l'ilotage spécifique dont vous faites grand cas n'est pas mis en place et que, lorsque nous en discutons au sein des comités de prévention, les commissaires doutent de l'efficacité de la mesure ?

Les élus locaux que nous sommes constatent que la délinquance est aujourd'hui très diffuse. Autrefois, c'était quasiment une « affaire de professionnels », des deux côtés ; elle existe maintenant dans tous nos quartiers.

Les statistiques relatives au trafic de drogue font apparaître une augmentation de 8 p. 100. Il n'y a pas, dans nos départements, un seul endroit « grand public » où il n'y ait, plus ou moins organisé, un trafic de drogue. Voilà la situation ! Aussi ne comprenons-nous pas, monsieur le ministre, que vous nous présentiez aujourd'hui un budget qui se borne à créer 200 postes administratifs.

Nous constatons de fortes distorsions dans la répartition des effectifs. On compte un policier pour 114 habitants à Paris, un pour 350 dans la petite couronne et un pour 558 dans la grande couronne. Pensez-vous que la création de 200 postes administratifs permette de faire face à la situation ? Va-t-on pouvoir mettre en place, dans ces quartiers difficiles et dans ces villes suburbaines où la police n'entre plus, un nombre suffisant de policiers aguerris, formés et motivés ? Vous laissez entendre que des soldats du contingent y seront envoyés et que 400 postes de ce type seront créés. Or nous savons tous que le nombre de « vocations » n'a pas été suffisant pour occuper les 5 000 postes créés l'an dernier.

J'ajoute que c'est dans ces secteurs que nous avons les policiers les plus inexpérimentés, les moins bien formés et les plus jeunes.

Croyez-vous, dans ces conditions, que le budget que vous présentez permettra de redresser la situation ? Répondez-moi, monsieur le ministre !

Dans ces quartiers, dans ces départements, nous n'avons pas droit à cette sollicitude et à cette solidarité que vous leur apportez verbalement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Et financièrement !

M. Francis Delattre. Pour ce qui concerne les finances, madame, nous avons des choix différents. L'opposition - et mon groupe, en particulier - souhaite un État fort, qui assume ses responsabilités au niveau de sa sécurité intérieure, de sa sécurité extérieure, du fonctionnement de sa diplomatie et de sa justice. Comme par hasard, ces quatre budgets sont les plus négligés par l'actuel projet de loi de finances.

Nous estimons, nous, que l'État n'a pas à se mêler de la fabrication de voitures ou d'aspirateurs. Son rôle est d'assurer les mêmes conditions de sécurité à tous les citoyens, qu'ils habitent Paris, la petite couronne ou les départements. Or - et c'est le message que je veux faire passer dans cette discussion parlementaire - tout le monde ne bénéficie pas du même niveau de sécurité dans notre pays. Et ce n'est pas votre budget, monsieur le ministre, qui réduira les retards et les inadéquations.

Je présenterai maintenant, au nom de mon groupe, plusieurs remarques concernant les collectivités locales, sur lesquelles le précédent orateur a centré son intervention. Je dois dire, d'ailleurs, que je partage son avis sur différents points.

M. René Dosière. Ah ! C'est bien !

M. Francis Delattre. Pour ce qui est de l'irresponsabilité des collectivités locales, il est exact que tous les systèmes de dotations qui transistent par le budget national et dépendent finalement du bon vouloir de l'État ne sont pas une bonne chose dans la mesure où ils déresponsabilisent les assemblées communales, départementales et régionales. Mais qui a fait voter les lois d'exonération et de compensation de ceci ou cela ? C'est vous, messieurs !

M. René Dosière. C'est nous tous !

M. Francis Delattre. C'est vous, messieurs, qui avez progressivement fait en sorte que les différents fonds dépassent aujourd'hui les 50 milliards de francs. Ces fonds sont très divers et leur gestion est pratiquement impossible à apprécier.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Juppé y a mis sa main !

M. Francis Delattre. Je ne saisis pas très bien ce que vous voulez dire !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Je veux dire que le gouvernement de Chirac y a participé !

M. Francis Delattre. Votre remarque est un peu déplacée !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Non ! Elle n'est pas déplacée, elle s'inscrit tout à fait dans le débat !

M. Henri Cuq. Remettez-vous, monsieur Bêche !

M. Francis Delattre. Je ne vois pas ce que M. Chirac a à voir là-dedans.

M. Albert Facon. M. Chirac est le père de la taxe professionnelle !

M. Francis Delattre. Un ensemble de textes ont exonéré de la taxe d'habitation un certain nombre de gens, notamment des personnes âgées. Je ne discute pas le bien-fondé de ces dispositions (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*), mais il faut assumer les conséquences de ces choix.

Je suis d'accord avec l'orateur du groupe socialiste sur ce qu'il a dit de l'indépendance des collectivités. Pour ce qui me concerne, je ne maîtrise pas un tiers des ressources de ma ville ! Croyez-vous qu'une telle situation responsabilise les assemblées locales ? Engagez donc une véritable réforme des finances locales, au lieu de vous contenter de « réformatives » faites au hasard d'une soirée, à l'occasion de tel ou tel texte, comme cela s'est pratiqué pour la réforme de la taxe d'habitation dans les départements ! Cette réforme a été décidée sans aucune simulation véritable (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Ah bon ? La simulation a duré deux ans !

M. Francis Delattre. ...et au dernier moment. Vous le savez mieux que personne !

M. Eric Raoult. M. Delattre a raison !

M. Francis Delattre. Dans ces conditions, messieurs, comment pourrions-nous vous suivre ou vous approuver ?

Sur tous les bancs de l'Assemblée, un certain nombre d'élus sont prêts à accueillir favorablement une vraie réforme des finances locales, car c'est là que réside la plus grande inégalité entre les Français : inégalité fiscale et inégalité du service rendu. Voilà dix ans que vous gouvernez ! Faites donc des propositions, au lieu de nous présenter de-ci, de-là de petites mesures prétendant traiter la réforme des finances locales !

M. René Dosière. Vous êtes contre la péréquation ?

M. Francis Delattre. Ce n'est pas à coup de compensations opérées par des fonds divers, dont il est pratiquement impossible de savoir comment ils fonctionnent, qu'on résoudra le problème. Et nous ne pouvons vous soutenir dans une telle entreprise.

M. René Dosière. Vous êtes contre la péréquation en Ile-de-France ?

M. Francis Delattre. Vous avancez un chiffre de 6 ou 7 p. 100. Je ne sais pas comment vous y arrivez. Mais admettons.

M. René Dosière. M. Clément lui-même admet ce chiffre !

M. Francis Delattre. Quoi qu'il en soit, la principale recette pour les communes est la dotation globale de fonctionnement, qui augmente de 4,4 p. 100. Quand vous aurez pris en considération l'augmentation normale des salaires dans les villes, les glissements d'échelon et de grade, etc., vous arriverez au point zéro. Ne prétendez donc pas que l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement permettra d'améliorer la situation dans de nombreuses villes !

La véritable nouveauté tient au fait que, par trois mesures, vous avez réussi - la commission des finances n'était pas, à l'origine, d'accord avec le Gouvernement, mais il semble que le groupe socialiste soit prêt à le suivre - à retirer 3 milliards de francs qui auraient dû normalement aller aux collectivités locales, de la même façon que, voici deux ou trois ans, le Gouvernement a, en manipulant les paramètres régissant la dotation globale de fonctionnement, récupéré 5 milliards et de la même façon qu'il a, il y a quelques années, récupéré plusieurs milliards en modifiant les règles du système de retraite des agents des collectivités locales. Si l'on fait la

somme de ces différents éléments, on arrive à 12 milliards. Et vous nous présentez la D.S.U. comme une avancée importante ! Voilà la grande réforme de l'actuel gouvernement ! Par rapport aux 12 milliards que vous avez confisqués, la D.S.U. ne représente finalement qu'un milliard pour les collectivités locales.

M. René Dosière. Et combien pour Franconville ?

M. Francis Delattre. Franconville est une ville pauvre ! Et le département dont je suis l'élu n'est pas très favorisé ! Je vis régulièrement les problèmes des villes qui ont dû absorber des dizaines de milliers d'habitants en vingt ans. Nous sommes passés de 5 000 à 30 000 habitants, avec tous les problèmes de structuration que pose une ville de cette importance - prêts sur quinze ans, à un taux de 10, 15, voire 16 p. 100 (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) - alors que des villes traditionnelles, comme celles de l'Oise, ont eu des décennies pour « s'installer » et s'équiper.

Pour gérer l'une de ces villes, je pense connaître les difficultés que cela pose et mesurer l'inadéquation des ressources, et je ressens l'injustice qui frappe ses contribuables par rapport à ceux d'autres villes.

Votre système répondait, en fait, à une finalité politique.

M. René Dosière. Ne crachez pas dans la soupe !

M. Francis Delattre. Vous avez pu annoncer que les villes riches allaient payer pour les villes pauvres.

M. Albert Facon. Vous n'aimez pas ça ?

M. Francis Delattre. Lors de la discussion de la D.S.U., nous avons déposé, avec M. Alain Richard, un amendement visant à mettre en place un fonds de péréquation régionale de la taxe professionnelle pour la région parisienne. Ce mécanisme aurait au moins l'avantage d'assurer la pérennité du système. Car, tel que le système de D.S.U. est conçu, notamment en région parisienne, il n'a aucune chance de survivre à une probable alternance. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Albert Facon. Comme l'impôt sur la fortune ! C'est un aveu !

M. Francis Delattre. Peut-être la D.S.U. sera-t-elle supprimée. Mais messieurs, j'ai soutenu votre réforme, je l'ai votée. Je me suis même efforcé de convaincre les collègues de mon groupe de la voter. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste.*) Permettez-moi toutefois de vous dire que le mécanisme que vous avez retenu est un mécanisme politicien et qu'il ne tiendra pas. Le problème est de mettre en œuvre durablement une réforme qui aille dans le bon sens, puisque nous sommes d'accord sur les objectifs. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous répondre sur ce point ?

M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales m'a opposé un refus et s'est réjoui que les villes riches paient pour les villes pauvres. J'aimerais, monsieur le ministre, que vous nous disiez ce que vous en pensez. Ne pourrait-on examiner le mécanisme qui avait été proposé par Alain Richard et qu'il vous a certainement présenté lors d'une réunion du groupe socialiste ? Ce mécanisme, qui correspond à la réalité des choses, surtout en région parisienne, permettrait de régler d'une façon intelligente et, à mon avis, durable l'ensemble du problème.

En conclusion, ce budget est notablement insuffisant. Il aurait dû améliorer la situation de certains secteurs, de certains quartiers, et accroître la sécurité des Français. Mais, à l'évidence, ce n'est pas une priorité du Gouvernement. Nous sommes inquiets devant les statistiques officielles et devant la situation que nous observons sur le terrain. Votre budget, monsieur le ministre, n'est pas adapté aux missions et aux devoirs des services que vous dirigez. Pour cette raison, nous ne pourrions le voter. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-France Stirbois.

Mme Marie-France Stirbois. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si j'ai bien compris ce qu'a déclaré M. le Président de la République il y a quelques jours, force est de constater qu'il existe bel et bien en France deux poids, deux mesures dans l'utilisation de la police.

Je cite M. le Président de la République : « Il faut désormais que ceux qui ont la charge de l'ordre fassent leur devoir. » Cette injonction martiale est une mise en œuvre à l'égard des agriculteurs.

Pour ma part, j'aurais souhaité qu'un ton aussi vigoureux fût employé il y a un an, lorsque des hordes mettaient le feu au kiosque à journaux devant le Palais Bourbon, saccageaient les magasins à Montparnasse ou dans le quartier de l'Alma sous le regard impavide des forces de police, ...

M. Henri Cuq. C'est vrai !

Mme Marie-France Stirbois. ... restant, sur ordre évidemment, l'arme au pied.

Mais ces hordes bénéficiaient d'un argument non négligeable à l'heure présente : elles étaient en grande partie d'origine étrangère.

Et le scénario s'est répété partout avec une déconcertante facilité : à Sartrouville, à Vaulx-en-Velin, aux Ulis - comme l'a dit tout à l'heure M. Cuq -, à La Courneuve ou à Montfermeil.

A Dreux, des bandes de voyous ont mis à sac H.L.M. et centres commerciaux, multipliant leurs forfaits !

Monsieur le ministre, je vous ai d'ailleurs écrit à deux reprises pour vous alerter sur les événements graves qui se déroulent dans ma ville, à Dreux, depuis plusieurs semaines : racket, vol à l'école, drogue, voitures volées, brûlées, bus saccagés, conducteurs blessés, personnes agressées des quelles sortent de leur H.L.M., enfants n'osant plus sortir pour jouer. Des femmes âgées m'ont écrit pour me dire qu'elles étaient enfermées chez elles depuis plusieurs mois, n'osant plus sortir, et que des voisins leur faisaient leurs courses essentielles. Est-il normal que des personnes âgées terminent ainsi leur vie ?

Des portes d'appartement ont été forcées, alors que les occupants étaient à l'intérieur. Ces derniers ont vu leurs biens dévastés par des bandes de voyous maghrébins.

Deux femmes admirables de courage ont osé témoigner au commissariat. Que leur est-il arrivé ? Quelques jours plus tard, les même voyous les attendaient en bas de leur tour, et elles étaient blessées grièvement à coups de cailloux. Tout cela est inadmissible.

Et encore plus inadmissible le fait qu'un de ces voyous tue une courageuse boulangère, comme cela s'est passé il y a quelques mois à Stains, et qu'il soit aussitôt libéré. Est-ce normal ? La famille de la boulangère a dû attendre des mois avant de pouvoir organiser des funérailles, lesquelles n'ont eu lieu qu'il y a quelques jours - l'administration refusant jusque-là de leur rendre le corps de la malheureuse. Est-ce normal ?

Dans ma circonscription, monsieur le ministre, les agressions, les bagarres, les sévices psychologiques ou corporels se sont multipliés, souvent le fait de voyous d'âge mineur. A cet égard, monsieur le ministre, permettez-moi de déplorer l'impunité dont bénéficient ces petits voyous, du seul fait de leur jeune âge, fréquemment poussés au délit par leurs aînés. Ne convient-il pas de réviser notre législation afin que ces délinquants, quel que soit leur âge, soient astreints aux rigueurs de la loi ?

Car, on le sait, la police fait ce qu'elle peut. Malheureusement c'est insuffisant. Et si l'examen du budget de l'intérieur ne doit pas constituer une incrimination à l'endroit des forces de l'ordre, il doit être en revanche l'occasion de réfléchir aux raisons de leur impuissance.

Rien n'est plus édifiant que l'analyse du rapport du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale sur la police face à la crise des banlieues. Il est patent que les banlieues constituent aujourd'hui un formidable échec pour la vie sociale de notre pays. On recense plus de 400 cités à problèmes en France ; 40 p. 100 des faits de délinquance sont commis en Ile-de-France, dans le Rhône, dans les Bouches-du-Rhône. Et il n'y a aucune perspective d'amélioration ! Ce sont les commissaires qui le disent. Les chiffres reflétant l'insécurité sont en hausse constante. Et, dans ces problèmes, les immigrés sont de plus en plus impliqués. Ce n'est pas moi qui le dis, ce sont encore les commissaires de police.

La criminalité s'accroît de façon vertigineuse dans la grande couronne de l'Ile-de-France, ainsi que la délinquance sous toutes ses formes, due en particulier à une modification

dans le fonctionnement des bandes. Celles-ci, formées sur des bases ethniques, sont malheureusement de plus en plus violentes, car elles sont sûres de leur impunité. Elles multiplient leurs exactions, ...

M. Henri Cuq. C'est vrai !

Mme Marie-France Stirbois. ... dépouillent, « taguent » ! Ce ne sont que harcèlement de tout ce qui porte un uniforme, razzias de centres commerciaux, batailles rangées avec d'autres bandes et, malheureusement, viols !

M. Henri Cuq. C'est vrai !

Mme Marie-France Stirbois. Tristement exemplaire était à cet égard - je dois vous le rappeler, monsieur le ministre - l'article de *Paris Match* dans lequel une malheureuse expliquait comment, pour les petits loubards que sont les soi-disant zoulous, violer une jeune fille relève d'un prétendu rite initiatique.

Contrairement aux propos scandaleux qui ont été tenus dans cet hémicycle il y a quelques jours par Mme le Premier ministre, il est malheureusement très rare que les petits voyous soient inquiétés pour des vols de mobylettes et pour les petits délits. Il est vrai que Mme Cresson connaît surtout la police pour en entourer le Parlement et ses ministères et que l'insécurité qui la concerne vient du peuple de France, qui crie sa colère.

Aujourd'hui, monsieur le ministre, les élus qui font du travail de terrain sont obligés de constater qu'il existe de plus en plus de cités où la police est impuissante à faire respecter l'ordre républicain.

En vérité, notre pays connaît à l'heure présente une modification complète de son tissu social. Les gouvernements successifs ont laissé se détériorer une situation qui deviendra bientôt incontrôlable et dont il est à craindre qu'elle ne se transforme en un véritable pandémonium comme celui qui est illustré par la guerre des gangs sévissant sur la côte Ouest des Etats-Unis !

M. Henri Cuq. C'est vrai !

Mme Marie-France Stirbois. La réponse policière à cette dégradation est à l'évidence inadéquate. Techniquement, le dispositif policier est faible et mal employé : très solide dans les beaux quartiers de Paris pour protéger entre autres notre assemblée, il est ridiculement faible là où les citoyens en auraient le plus besoin, c'est-à-dire à la périphérie des grandes villes. Le rapport que j'ai cité n'en fait pas mystère : "l'augmentation des effectifs n'est plus une réponse suffisante à l'augmentation de la criminalité, et il faut s'orienter vers la recherche de gains de productivité policière". Cette réflexion est très utile, me semble-t-il, pour envisager aujourd'hui les défauts présentés par le projet de budget de l'intérieur que nous examinons.

La priorité consisterait plutôt à redonner avant tout confiance à notre police, à lui redonner le moral, à combattre sans faiblesse toutes les attaques dont elle peut être l'objet, au lieu de s'acharner comme beaucoup le font à dénoncer de prétendues bavures. Il faut réagir avec fermeté aux diffamations et aux outrages dont sont victimes les forces de l'ordre. Il faut que nos policiers cessent d'être paralysés par de prétendues affaires - les affaires, nous les laissons aux autres ! Il faut qu'ils cessent de se sentir épiés par une certaine presse malveillante et des associations anti-françaises toujours à l'affût, associations bien souvent complices des voyous qui pillent notre pays. Si nos policiers ne se sentent pas défendus fermement par leurs supérieurs hiérarchiques et politiques, si l'Administration ne couvre pas ses hommes, il ne faudra pas s'étonner que la situation empire. L'illusion socialiste du « tout-préventif » a depuis belle lurette fait la preuve de sa redoutable perversité. Ce sont les policiers et les honnêtes citoyens qui subissent maintenant le contrecoup du laxisme de la pseudo-justice socialiste !

Le bon sens, monsieur le ministre, commande seulement que l'on suive les conseils des commissaires de police français afin d'empêcher la constitution de ces groupes de défense dont parlait tout à l'heure M. Delattre. Selon ces fonctionnaires de police : « Une réelle répression, c'est tout simplement l'application plus rigoureuse des lois de la République ainsi que de la justice telle que la conçoit la majorité des citoyens. »

Notre pays est confronté à de multiples problèmes, mais rien ne se fera sans que l'ordre public n'ait été au préalable rétabli sur l'intégralité de notre territoire. Nous avons des hommes compétents pour le faire. Donnons-leur une mission claire et des moyens techniques et juridiques adaptés, le résultat ne tardera pas à apparaître.

Mais, monsieur le ministre, avez-vous cette volonté ? Je crains que non. C'est pour cela que je ne voterai pas votre budget. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République. - Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Eric Raoult. Vous applaudissez bien les communistes, mesdames, messieurs les socialistes ! Vous vous faites même élire grâce à leurs voix !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Finalement, le discours de Chirac était un discours du dimanche !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Il n'y a pas de comparaison possible, monsieur Raoult. Les communistes français n'ont envoyé personne en camp de concentration !

Mme Marie-Franca Stirbcis. Moi, madame, j'ai des parents qui sont morts en camp de concentration !

M. Henri Cuq. Le discours de Mme Stirbcis était très sérieux. Que les socialistes s'occupent de leurs affaires. Nous, nous occupons des nôtres !

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je suis heureux de me retrouver parmi vous, pour vous présenter le budget de mon ministère. Je tiens d'abord - et ce n'est pas une simple formule de politesse - à remercier les cinq rapporteurs du travail qu'ils ont effectué.

M. Francis Delattre. Et les autres ?

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Delattre, quand vous rapporterez, si votre rapport le mérite comme je pense que ce sera le cas, je vous remercierai.

M. René Dosière. N'anticipez pas, monsieur le ministre !

M. le ministre de l'intérieur. Vous connaissez bien, mesdames, messieurs les députés, les missions de souveraineté du ministère de l'intérieur - la police, les préfetures, la sécurité civile - mais aussi celles que lui assignent les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Vous connaissez aussi le rôle qu'il joue dans l'organisation des élections, fondement de notre démocratie.

Des préfets, je vous ai déjà entretenus lors de l'examen du projet de loi sur l'administration territoriale de la République. Nous en reparlerons lors de la seconde lecture.

Des élections, il en a été question une seule fois, lorsque je vous ai soumis le projet de loi sur les effectifs des conseils régionaux, texte dont la portée était très limitée.

Je vous parlerai - je l'espère rapidement - du statut des sapeurs-pompiers volontaires, puisque le Sénat a voté, à l'unanimité, le projet de loi que je lui ai présenté concernant leur protection sociale. Cela devrait intéresser M. Hyest.

Sous peu - le rapport a été déposé aujourd'hui - nous traiterons de la solidarité rurale et donc des collectivités locales.

Puis, nous évoquerons ensemble - et j'ai noté que vous avez tous appelé de vos vœux cet important débat - les problèmes de police lorsque nous examinerons le projet de loi sur la sécurité intérieure.

M. Francis Delattre. Quand ?

M. le ministre de l'intérieur. Je vous le dirai tout à l'heure, monsieur Delattre, puisque, à la fin de mon exposé, je répondrai à toutes les questions qui m'ont été posées.

Je voudrais maintenant vous rappeler le cadre dans lequel se meut le ministère de l'intérieur. S'il est toujours le ministère des territoires, gestionnaire des cartes territoriales et électorales, il conquiert aussi d'autres dimensions.

Celle de l'Europe est désormais acquise avec les policiers des groupes de Trevi, avec les conséquences des accords de Schengen ou avec celles sur l'organisation de la police de l'air et des frontières, avec la redéfinition de nos frontières appelées désormais extérieures.

La dimension de la vie internationale, riche en tensions, est également acquise. Ce fut hier Vigipirate et sa sollicitation continue de toutes les forces de police pendant des semaines. C'est aujourd'hui la question - qui est en voie d'être maîtrisée - du contrôle des flux migratoires dans un espace rétréci par la révolution des transports modernes. C'est ainsi que, mercredi prochain, le ministre de l'intérieur allemand, le docteur Schäuble, et moi-même réunirons à Berlin tous les ministres de l'intérieur européens ainsi que les ministres de pays d'où des immigrés arrivent de façon clandestine, et ce afin d'envisager des mesures à l'échelon européen.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Très bien !

M. Eric Raoult. Y compris le Zaïre ?

M. le ministre de l'intérieur. Il s'agit essentiellement de pays de l'Europe de l'Est.

Une autre dimension est acquise : celle de l'avenir, avec les réorganisations qui préparent le XXI^e siècle, qu'il s'agisse pour le corps préfectoral d'être au cœur du programme Universités 2000 ou du plan Armées 2000, plan qui a des conséquences évidentes pour la défense civile, ou de prendre demain des décisions essentielles pour l'aménagement du territoire, dans le cadre de la dotation de développement rural, si le Parlement en décide ainsi.

Il vous est proposé, mesdames et messieurs les députés, de fixer le budget de mon ministère pour 1992 à 69,8 milliards de francs, soit une progression de 2,88 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1991.

Je vous rappellerai par ailleurs quelques éléments qui sont souvent perdus de vue.

Les principaux crédits affectés aux collectivités locales ne sont pas inscrits à mon budget.

Sur 70 milliards de francs, 27 milliards sont destinés aux collectivités locales sous la forme de concours de l'Etat, soit 11 p. 100 de l'ensemble des concours financiers, lesquels atteignent au total 244,7 milliards de francs. Dès lors, le budget des services propres du ministère de l'intérieur représente 43 milliards de francs.

Ce budget est avant tout un budget de personnel. Sur ces 43 milliards, 23 milliards sont destinés aux rémunérations, 11 milliards à la participation aux retraites, 1,5 milliard aux charges sociales, soit un total proche de 35 milliards de francs. Cette somme représente 82 p. 100 des dépenses ordinaires, niveau seulement atteint par le ministère de l'éducation nationale.

Le projet de budget pour 1992 s'inscrit dans un contexte économique - certains l'ont remarqué à juste titre - nettement plus difficile que dans les années antérieures. L'évolution attendue des principaux indicateurs économiques nationaux conditionne fortement le budget de l'Etat.

S'agissant des crédits proposés pour le ministère de l'intérieur, ils n'échappent naturellement pas complètement à cette contrainte d'ensemble. Mais les chiffres montrent que le Gouvernement a souhaité préserver les moyens nécessaires aux missions de mon département ministériel.

M. Francis Delattre. Ce n'est pas moi !

M. le ministre de l'intérieur. De plus, l'analyse d'un budget ne doit pas se résumer à celle du supplément de crédits mis en œuvre d'une année sur l'autre, d'autant que dans le cas du ministère de l'intérieur, j'ai entrepris de prolonger et d'amplifier des actions d'amélioration de la gestion, gage d'une plus grande efficacité des services, par une meilleure allocation des ressources.

Les plans de modernisation continuent.

M. Francis Delattre. Ah bon ?

M. le ministre de l'intérieur. Celui de la police continue par une consolidation des crédits au bout de cinq années.

M. Francis Delattre. Moins 32 p. 100 !

M. le ministre de l'intérieur. Le plan des préfetures et celui des transmissions se poursuivent avec un nouvel effort, notamment de transformation d'emplois pour les personnels.

Même si cet aspect est mal pris en compte par la technique budgétaire, mon ministère est au cœur de l'interministériel. C'est d'abord vrai du préfet, représentant du Gouvernement dans son ensemble. C'est également le cas de la police, qui

est largement sollicitée. Quant aux collectivités locales, il est à peine besoin de rappeler que les budgets des administrations publiques locales représentent, en 1991, 683 milliards de francs, soit plus de la moitié du budget de l'Etat.

L'ensemble des crédits permettra aux services du ministère de mettre en œuvre les priorités d'action dans quatre grands domaines : l'administration du territoire ; les concours aux collectivités locales, dont Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales vous entretiendra, mais dont je dirai tout de même quelques mots ; la sécurité intérieure ; enfin, la sécurité civile.

Avant d'en venir à l'analyse de ces quatre points, je voudrais répondre au rapporteur pour avis, M. Pascal Clément, qui a consacré une partie non négligeable de son rapport au mode de scrutin pour les élections législatives, sujet qui a l'air de l'intéresser au plus haut point.

M. Eric Raoult. On va appeler Bernard Pons !

M. le ministre de l'intérieur. S'agissant de son intervention à la tribune, qu'il a qualifiée d'actualité, j'ai cru comprendre qu'il s'adressait, bien sûr, à l'Assemblée, au Parlement tout entier, mais peut-être plus particulièrement aussi, actualité oblige, au président d'un groupe important de cette assemblée.

M. Eric Raoult. Il s'adressait au Président de la République !

M. le ministre de l'intérieur. Je lui répondrai brièvement car le débat budgétaire n'est pas le moment, tout au moins pour le ministre - mais un rapporteur, j'en conviens, est libre de dire ce qu'il veut -, d'une confrontation de points de vue sur ce sujet.

Je considère, comme M. Clément, que la question des élections appelle un débat public et je salue dès lors l'initiative du Premier secrétaire du parti socialiste qui invite chacun à exprimer son opinion devant le pays. Tout comme je trouve tout à fait logique qu'un grand parti se soit exprimé hier sur cette question lors d'un congrès important.

Par avance, je rappelle à M. Clément, qui s'interroge - tout au moins dans son rapport écrit - sur le délai qui pourrait séparer le vote de nouvelles dispositions des échéances électorales, qu'il nous reste en tout état de cause dix-huit mois avant cette date. Je remarque d'ailleurs que depuis le rétablissement définitif de la République en 1875, les lois électorales ont été promulguées - mais M. Clément est un historien et il sait tout cela - dans les mois qui ont précédé les élections !

Enfin, il a fait observer - et je crois que son sentiment est partagé sur tous les bancs de cette Assemblée - que le mode de scrutin municipal mis en œuvre par un gouvernement socialiste fait maintenant l'objet d'un large consensus. Je n'en dirai pas plus.

Au poste qui est le mien, monsieur Clément, j'observe que les formations politiques se penchent sur cette question. J'observe également que le Président de la République a dit hier que son avis - comme celui d'autres personnalités - n'est pas définitif. En ce qui me concerne, je vous précise que, à l'heure actuelle, je n'ai aucun projet de loi à communiquer au conseil des ministres. Je dis bien « à l'heure actuelle » car nul ne peut préjuger l'avenir, pas plus moi que les autres !

J'en reviens au budget et à l'administration territoriale. Je vais peut-être être un peu long sur ce sujet, en particulier sur les missions, les méthodes de travail et la modernisation des préfetures, mais c'est que, participant pour la treizième fois à l'examen du budget de l'intérieur, j'ai ressenti, tout comme M. Pasquini et d'autres, que l'on parlait très peu de la sécurité civile lors des débats budgétaires - pour ma part, lorsque j'ai été en charge de la sécurité civile, j'en ai beaucoup parlé et je pense avoir mené quelques actions - mais peu aussi de l'administration territoriale et des préfetures. En revanche, j'ai remarqué qu'on parlait beaucoup - mais c'est normal et c'est d'ailleurs le dossier le plus important à mes yeux - de la police et de la sécurité.

Venons-en donc à la rénovation des méthodes de travail et à l'élargissement des missions des préfetures.

Les défis auxquels le pays est confronté - la lutte contre le chômage, l'exclusion, la politique de l'immigration, la politique de la ville, la protection de l'environnement - nécessitent la mise en œuvre de politiques interministérielles et par-

tenariales, qui exigent de la part des services de l'Etat une capacité d'adaptation peu compatible avec l'organisation et les procédures traditionnelles.

Les problèmes sont de plus en plus complexes, les interlocuteurs de plus en plus diversifiés. L'Etat, garant de la cohésion du pays, doit nécessairement évoluer. Il doit passer dans le fonctionnement au quotidien de son administration d'une logique de procédure - c'était la logique traditionnelle - à une véritable logique de responsabilité, et d'une organisation fondée sur l'obligation de moyens à une dynamique reposant sur une obligation de résultats.

Les préfetures, sièges de la représentation territoriale de l'Etat, s'inscrivent dans un mouvement d'ensemble de modernisation de l'Etat, qui s'appuie largement sur la politique de déconcentration et sur la recherche d'une plus grande diffusion des responsabilités.

Je mettrai l'accent sur trois thèmes essentiels : le renforcement du rôle des préfetures, l'effort de rénovation sans précédent et l'accompagnement des efforts des personnels.

Les préfetures et les sous-préfetures, qui comptent parmi les plus anciennes administrations de l'Etat, connaissent une évolution rapide, qui voit, sous l'effet d'une déconcentration et d'une interministérialité croissantes, le corps préfectoral et le cadre national des préfetures jouer un rôle sans cesse plus important au cœur de l'administration territoriale de l'Etat.

En matière de déconcentration, pendant trente ans les annonces ont succédé aux déclarations et les déclarations aux annonces, pendant trente ans les trains de mesures se sont multipliés, mais les pratiques anciennes ont perduré pour l'essentiel.

L'innovation, ce furent en premier lieu les décrets du 10 mai 1982, qui garantissent l'unité et la cohérence de l'Etat à l'échelon régional et départemental. Rien n'aurait été plus dangereux qu'une déconcentration d'attributions, ministère par ministère, service par service, qui aurait été opérée dans le désordre et l'éparpillement, au profit de chefs de service simplement juxtaposés les uns aux autres.

L'innovation, c'est également, depuis trois ans, une approche nouvelle.

En effet, pour la première fois, la déconcentration a été pensée à partir de la base : les fonctionnaires en poste aux échelons territoriaux de l'Etat ont été invités à exprimer leurs attentes et leurs besoins à travers les projets d'administration déconcentrée, élaborés, l'année dernière sous la responsabilité de chaque préfet de région.

Pour la première fois également, nous nous sommes inspirés de ces travaux pour proposer la politique de déconcentration que le Gouvernement entend mener. Pour la première fois, c'est un texte de loi qui définira les axes de la déconcentration, axes qui seront ensuite précisés par le décret d'application : il s'agit du projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

Nous en reparlerons dans cette enceinte à l'occasion de la seconde lecture du projet de loi. Par ailleurs, je présenterai aux membres de la commission spéciale dans les prochains jours - cette réunion a dû être repoussée en raison du débat sur la motion de censure - les grandes lignes du projet de charte, comme je m'y étais engagé auprès de M. Rossinot.

M. René Dosière. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Si j'ai tenu à évoquer ces questions lors du débat budgétaire, c'est parce qu'elles comportent évidemment des aspects budgétaires et financiers d'importance.

Le Gouvernement a multiplié les initiatives depuis le dépôt sur le bureau de votre assemblée du projet de loi sur l'administration territoriale de la République.

Des mesures concrètes ont été prises.

Ainsi, 101 mesures de déconcentration réglementaire, tirées des projets d'administration déconcentrée, sont en cours de mise en œuvre.

Nous avons également décidé la déconcentration financière en matière d'investissement. Le séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 a fixé comme objectif la déconcentration en trois ans de 30 p. 100 des crédits d'équipement de l'Etat. Cet objectif est atteint dès 1991 et formalisé par un décret du 4 avril 1991 portant refonte du classement des investissements de l'Etat. C'est une mesure essentielle quand on sait

que le montant des dotations gérées en catégorie II et en catégorie III s'élève à près de 22 milliards de francs cette année.

Par ailleurs, la déconcentration de la procédure de rétablissement de crédits sera généralisée en 1992.

Enfin, nous avons décidé la déconcentration de la gestion des personnels, qu'il est demandé à chaque ministère de mettre en œuvre pour ce qui le concerne, dans le respect des principes fixés par le statut général de la fonction publique. Cela concerne essentiellement le recrutement, l'avancement d'échelon et de grade, la notation, et ce dans le maintien des conditions d'équité d'une circonscription territoriale à l'autre. En effet, le Conseil d'Etat a limité dans un avis suivi par le Gouvernement la déconcentration aux structures regroupant au moins 50 fonctionnaires du même corps.

Il faut aussi renforcer l'interministérialité.

L'action de l'Etat est de plus en plus interministérielle. Je rappellerai, en guise d'illustration, les missions nouvelles que les préfets sont chargés de conduire et de coordonner : la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion avec les conseils généraux, la gestion de la politique de la ville pour laquelle treize sous-préfets ont été spécialement nommés, les politiques de l'environnement - je pense notamment à la gestion de l'eau, ressource qui devient rare.

La recherche d'une meilleure coordination de l'action de l'Etat est engagée à travers diverses démarches qui ont pour point commun de favoriser la pratique interministérielle à l'échelon territorial.

Ces nouveaux modes d'organisation du travail seront solennisés à travers la charte de déconcentration. Sur le terrain, ils sont déjà appliqués dans plusieurs départements.

Des pôles de compétence sont mis en place. Ils permettent de rapprocher les services sur des objectifs communs. Leur élaboration aux niveaux régional et départemental doit être encouragée dans les domaines les plus transversaux de l'action de l'Etat, tels que la politique de l'emploi, de l'environnement, de la solidarité, et le développement économique.

La désignation de chefs de projet permet d'assurer la mise en œuvre des politiques interministérielles qui requièrent un suivi spécifique. Les préfets ont déjà rendu compte au Gouvernement de la désignation de chefs de projet dans les domaines les plus variés - politique de la ville, de l'environnement, de l'eau, intégration sociale, programmes européens, tourisme, par exemple. Ce sont des chefs de service ou leurs proches collaborateurs qui se voient confier, sous l'autorité du préfet, le soin de coordonner l'activité de plusieurs services.

Les actions communes permettant des économies d'échelle par un usage plus intensif des moyens existants et à venir, en évitant les dispersions et les doubles emplois inutiles, sont mises en place. En effet, le sentiment d'une insuffisance globale des moyens tient souvent moins au volume qu'aux conditions d'emploi de ces moyens.

Le regroupement des moyens favorise l'unité et la cohérence de l'action de l'Etat et l'optimisation de la dépense publique. C'est ainsi que mes services travaillent en ce moment avec les services du budget sur un projet de déconcentration auprès du préfet de la gestion du patrimoine immobilier des services extérieurs de l'Etat.

Toutes ces mesures aboutissent au renforcement de la mission du préfet dans la région comme dans le département. Le préfet partage bien sûr ce renforcement avec ses proches collaborateurs, membres du corps préfectoral et agents du cadre national des préfetures.

Il convient aussi de renforcer les missions propres au ministère de l'intérieur. Cette action doit être renouvelée par l'évolution de ces missions. Je ne citerai que deux exemples, l'un pour me féliciter, l'autre pour montrer le chemin restant à parcourir.

Mon premier exemple concernera la réglementation et la garantie des libertés publiques. A ce sujet, monsieur Hyst, je répondrai tout à l'heure à la question que vous avez posée.

L'année 1991 a vu l'activité des directions de la réglementation évoluer autour, d'une part, du renforcement de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et, d'autre part, du traitement, engagé cet été, de la situation des demandeurs déboutés du droit d'asile. J'ai d'ailleurs obtenu à ce titre des moyens supplémentaires affectés aux préfetures les plus concernées.

Second exemple : s'agissant du contrôle de légalité évoqué par plusieurs orateurs, l'activité de l'Etat, qui s'exerce au travers des décisions prises par les préfets, est l'objet d'un véritable débat pour fixer la place du droit dans l'exercice des responsabilités locales. Lors de la première lecture du projet de loi sur l'administration territoriale de la République, des amendements très intéressants avaient été déposés. Il faudra reprendre leur examen à l'occasion de la deuxième lecture.

En matière budgétaire, l'actualité des derniers mois a montré la nécessité, mais aussi la difficulté, de ce contrôle. Il faut tout mettre en œuvre, avec les moyens actuels et les moyens à venir, pour éviter ce que l'on peut appeler sans exagération de véritables sinistres financiers, qui sont, heureusement, peu nombreux.

Ainsi, près de dix ans après les lois de décentralisation, qui ont réparti les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales, six ans après la loi de 1985, qui a organisé le partage des moyens, les préfetures et les sous-préfetures deviennent progressivement le pivot de l'intervention de l'Etat au niveau local.

Je viens de mentionner aussi les sous-préfetures car, s'il est des structures administratives en lesquelles je crois car elles ont de l'importance dans les zones rurales, les zones les moins favorisées, ce sont bien les sous-préfetures.

J'ajoute à l'intention de M. Clément, à qui je donnerai ainsi au moins un élément de réponse en ce qui concerne le mode de scrutin, que je suis très attaché au maintien des cantons ruraux. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Jean-Louis Debré. Dites : de « tous » les cantons !

M. le ministre de l'intérieur. Plus particulièrement des cantons ruraux. Tel est mon point de vue personnel, et je le donne !

M. Jean-Louis Debré. Ne jouez pas la campagne contre les villes !

M. le ministre de l'intérieur. Un effort de rénovation sans précédent est consenti.

La modernisation pluriannuelle qui s'exprime dans le plan de modernisation est poursuivie. Je prolonge et j'amplifie l'action de mes prédécesseurs.

Un plan de modernisation des préfetures, discuté avec les représentants des personnels au niveau national et adopté à l'unanimité par le comité technique paritaire national le 5 juin 1990, a fixé des orientations et des objectifs dans un certain nombre de domaines clés : valorisation des métiers, adaptation du cadre de travail, renouvellement du dialogue social.

Dans ce cadre, le schéma directeur informatique, le schéma directeur des transmissions, le plan triennal de formation - le nombre des « journées stagiaires » de formation a augmenté de 40 p. 100 en 1990 - et le plan triennal d'action sociale constituent autant d'outils nationaux indispensables à l'adaptation des préfetures aux défis auxquels elles sont confrontées.

Chaque préfeture s'est dotée d'un plan global pluriannuel de modernisation. Ce plan, élaboré selon une méthodologie participative, permet de mettre en valeur le savoir-faire du personnel des préfetures et s'anicle autour de quatre objectifs mobilisateurs : renforcer l'efficacité de la représentation territoriale de l'Etat ; améliorer l'accueil des usagers - c'est toute la politique des halls des préfetures qui est concernée - ; motiver le personnel pour des déroulements de carrière plus favorables ; améliorer la qualité de la gestion par l'informatisation massive, notamment par la micro-informatique.

A partir de ces quatre objectifs, chaque préfeture a décliné des actions spécifiques et fixé un calendrier de programmation pour la réalisation de toutes les opérations de modernisation.

Dans ce double cadre, national et local, le projet de budget pour 1992 vise à permettre une meilleure gestion des effectifs et une nette amélioration des moyens de fonctionnement.

En ce qui concerne les effectifs, en dehors des emplois créés au titre du droit d'option, soit 2 285, et qui ne sont donc pas des emplois « créés », j'ai obtenu que les préfetures bénéficient d'une atténuation de la norme interministé-

rielle de suppressions d'emplois. De ce fait, les suppressions d'emplois seront limitées à 221, soit 0,86 p 100, au lieu de 1,5 p 100 de l'effectif budgétaire. A l'exception de 1991, où l'exonération de la suppression a été totale, c'est l'exonération partielle la plus favorable qu'ait obtenue le cadre national des préfetures.

Je précise que cette mesure n'aura pas d'impact défavorable sur les effectifs en place. En effet, une meilleure organisation des recrutements va permettre de réduire le taux de vacances, c'est-à-dire de garantir le plein d'emploi des effectifs budgétaires. Mais, surtout, un effectif de référence qui permettra d'organiser une meilleure répartition des effectifs est en cours de définition avec chaque préfecture. Il suffit de vivre dans sa région pour constater que, d'une préfecture à l'autre, compte tenu des charges de chacune, il y a, en ce qui concerne les effectifs, des différences qui peuvent être considérables.

M. René Dosière. Il en est de même d'une région à l'autre !

M. Francis Delattre. Envoyez les fonctionnaires des administrations centrales sur le terrain !

M. le ministre de l'intérieur. En ce qui concerne les moyens, je mettrai l'accent sur deux domaines prioritaires : l'informatique et l'immobilier.

L'année 1992 sera celle de la généralisation de nouveaux systèmes informatiques.

Je rappelle que, dans le domaine de la micro-informatique, un poste de travail informatique pour cinquante agents était installé en 1986. Nous avons réalisé en 1991 un décuplement, soit un poste pour cinq agents.

La loi du 10 juillet 1989 a institué le permis de conduire à points. Sa mise en œuvre interviendra au 1^{er} juillet 1992 et permettra d'informatiser la gestion du permis de conduire.

Aujourd'hui, deux préfetures pilotes sont équipées, celle de Loire-Atlantique et celle d'Eure-et-Loir, et la visite qu'ont effectuée vendredi dernier à Chartres des journalistes de la presse nationale et locale a démontré à tous le caractère opérationnel de l'application.

En 1992, le système sera mis en place dans 100 préfetures, 50 sous-préfetures et chez 350 officiers du ministère public, c'est-à-dire les commissaires de police. C'est un effort financier important qui a été engagé puisque c'est près de 200 millions de francs de crédits qui seront au total mis en œuvre pour la réalisation de ce projet.

Il s'agit ensuite de la nouvelle application de la gestion des étrangers, qui doit permettre la création d'un fichier national, de fichiers départementaux et l'édition automatisée des récépissés des cartes de séjour. Grâce à cet outil performant et moderne, les étrangers en situation régulière verront les délais d'obtention des rendez-vous en préfecture et d'attente des documents de séjour réduits. L'efficacité de la lutte contre le séjour irrégulier sera considérablement accrue. Le système fonctionne actuellement en Seine-Saint-Denis. Il sera étendu à près de 75 préfetures en 1992 et sa généralisation sera effective en 1993. L'effort financier représente 150 millions de francs.

Par ailleurs, la mise en place de l'application de gestion des cartes grises sera poursuivie. Actuellement, 37 préfetures sont équipées. Cette mise en place sera achevée en 1993. Pour ce projet, les crédits s'élèvent à 162 millions de francs.

Enfin, sera mis en service le nouveau système de transmission et du traitement des résultats électoraux Atalante, et poursuivie la mise en place de la gestion des personnels, tandis que seront développés les systèmes de gestion financière tels que l'informatisation des régies de recettes et une nouvelle application de gestion budgétaire.

Au total, en trois ans - 1991, 1992 et 1993 - c'est la totalité des préfetures qui aura été équipée dans les secteurs majeurs de leur activité, notamment régimentaire, de systèmes nouveaux. Il s'agit là d'un bouleversement des méthodes et des conditions de travail, qui s'accompagne d'un effort de formation sans précédent.

En ce qui concerne l'investissement immobilier, 172 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sont prévus pour les gros travaux et les transformations du patrimoine. Ces crédits permettront de mettre en œuvre les opérations de construction ou de rénovation, entre autres afin d'améliorer l'accueil du public, de « désimbr-

quer » - ce qui est à mon avis très souhaitable pour les uns et les autres - les locaux de l'Etat de ceux des collectivités locales, notamment des départements et des régions, et de renforcer leur sécurité.

Les préfetures sont, avec la poste et la police nationale, l'un des principaux services qui accueillent le public. Un effort considérable est engagé et va être poursuivi pour rénover les locaux d'accueil.

En outre, près de 30 préfetures vont, dans les cinq années à venir, bénéficier, grâce au départ des services départementaux ou la réalisation de nouvelles préfetures, de locaux étendus et rénovés.

Il faut aussi accompagner les efforts des personnels.

Le développement des missions, la restructuration profonde des services à travers l'informatisation, mais aussi l'effort individuel demandé à chacun pour se former, exigent une implication forte des personnels, qu'il s'agisse de l'encadrement ou des agents d'exécution.

Je tiens ici rendre hommage à ces fonctionnaires - près de 27 000 - qui assurent au quotidien, dans des conditions parfois délicates, des missions essentielles au service de l'Etat face aux usagers du service public.

Je voudrais insister sur quelques-uns des efforts accomplis ou en cours concernant la gestion des personnels, même s'ils ne se traduisent pas toujours par des mesures budgétaires.

A titre d'exemple, je rappellerai le plan de modernisation des transmissions dont le volet « formation » est particulièrement ambitieux. Il s'agit de former à un nouveau métier 500 fonctionnaires environ pour accompagner la transformation des matériels. C'est un élément essentiel pour la sécurité des transmissions du Gouvernement qu'assurent les services concernés du ministère.

Je citerai également : une plus grande transparence dans les relations entre les préfetures et l'administration centrale ; la réactualisation des instances paritaires locales ; l'amélioration de la communication interne dans les préfetures et les sous-préfetures ; la formation au management - au premier rang des bénéficiaires se trouve le corps préfectoral.

Une gestion plus dynamique des rémunérations et des déroulements de carrières est mon objectif. Le projet de budget va dans ce sens.

En premier lieu, la mise en œuvre de la réforme de la grille de la fonction publique issue des accords Durafour se poursuit.

A ce titre, les crédits permettant la mise en œuvre de la tranche allant d'août 1991 à août 1992 et l'engagement de la mise en œuvre de la tranche allant d'août 1992 à août 1993 sont prévus au projet de budget. Ces mesures concernent la résorption définitive du corps des agents de bureau - la catégorie D - ; la poursuite du plan de requalification des agents de service et le repyramidage du corps des adjoints administratifs ; différentes revalorisations indiciaires intervenant au 1^{er} août 1992 pour les catégories C et B ; l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire, centrée dans les préfetures sur les emplois d'accueil les plus exigeants.

En second lieu, un volant de transformations d'emplois, conformément aux objectifs du plan de modernisation des préfetures, est prévu au projet de budget. Le projet de budget pour 1992 prévoit la transformation de 320 emplois de catégorie C en 290 emplois de catégorie B et en 30 emplois de catégorie A.

Le volume de transformations d'emplois - 640 en deux ans - et les avancements qu'il génère sont sans précédent. Dans le cadre du plan de modernisation des préfetures, ce volume marque la volonté du Gouvernement de valoriser les efforts des personnels.

Les préfetures ont toujours été sollicitées par les développements de l'action du Gouvernement. Elles ont été en mesure d'être l'outil innovant qu'il recherchait. J'ai la volonté de mon côté de leur donner les moyens de poursuivre cette politique innovante.

Je vous avais prévenus, mesdames, messieurs, que je serais long. Mais le sujet était d'importance et il n'avait pas auparavant été abordé.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le ministre de l'intérieur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément, avec l'autorisation du ministre.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, puisque vous parlez des fonctionnaires des administrations territoriales, que leurs collègues des conseils généraux fréquentent tous les jours, surtout dans les départements où l'hôtel du département est également la préfecture, ce qui est le cas du mien, je voudrais vous interroger sur un point, qui intéresse beaucoup de personnes : le plafonnement des primes.

Savez-vous que la décision émanant de votre ministère a tout simplement fait appliquer une grille qui date de douze ans ? Le plafonnement se situe à 12 000 francs par an pour les fonctionnaires du département, alors que pour les fonctionnaires de la préfecture, à caractéristique constante, selon le nouveau critère qui vient de sortir, si je puis dire, le plafonnement est fixé à 24 000 francs.

Un très grand nombre de présidents de conseils généraux ont formé un recours devant le Conseil d'Etat.

J'aimerais que vous traitiez ce point car il est assez proche de celui dont vous avez voulu nous parler longuement, ce que je comprends tout à fait, en ce moment en tout cas.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Je vous remercie, monsieur Clément, de cette interruption qui enrichit le débat.

J'étais au congrès de l'association des présidents des conseils généraux, auquel vous avez fait indirectement allusion. Si vous le permettez, je vous répondrai après le dîner. M. Sueur vous répondra également en parlant plus précisément de ce qui a trait aux collectivités locales.

Chacun sait ici que je suis aussi, et ce n'est pas incompatible avec les fonctions de ministre de l'intérieur, un élu local. Cela m'a d'ailleurs permis de retrouver, avec un grand plaisir, les élus locaux lors de divers congrès, notamment lors de celui de l'Association des maires de France. Cela me permettra également de prendre part, l'année prochaine, aux grandes célébrations du dixième anniversaire de la décentralisation, préparées par les uns et par les autres.

Je ne sais pas si vous l'avez reçu dans vos mairies, mais j'ai cru devoir prendre l'initiative d'éditer un *Guide du maire*, dont, me semble-t-il, tous les parlementaires ont été les destinataires. Ce guide, qui sent encore l'encre, contient un certain nombre d'informations pratiques pour nos maires. Il sera, je crois, très apprécié.

Ce guide, qui contient nombre de renseignements sur les procédures et les financements, est très intéressant. Bien sûr, des mises à jour seront nécessaires.

Il s'agit d'un livre qui se veut simple et compréhensible.

M. Francis Delattre. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Il ne s'agit pas d'un traité destiné à être examiné par le Collège de France ! Il le sera en revanche par les maires des 36 000 communes de France, et ceux-ci le comprendront.

M. René Dosière. Même Francis Delattre pourra le lire !

M. Francis Delattre. Pour comprendre le dispositif de la D.G.F., les maires en auront besoin !

M. le ministre de l'intérieur. J'entends parler de la D.G.F. Je vous réponds. Les concours financiers aux collectivités doivent, bien entendu, s'apprécier au regard de l'ensemble des crédits qui leur sont consacrés. Ils s'élèvent à 244,7 milliards, dont 27 milliards sur le budget du ministère de l'intérieur. Le taux de progression, nous en parlerons encore ce soir sans doute, est de 6 p. 100 selon les uns, de 7 p. 100 selon les autres, disons 7 p. 100. Les pointillistes préciseraient 6,8 p. 100 !... Mais Jean-Pierre Sueur s'exprimera sur ce point.

Cette évolution est à rapprocher évidemment de l'augmentation du budget de l'Etat : 3,1 p. 100, ou de la hausse des prix prévue pour l'an prochain - 2,8 p. 100 - ou encore de l'évolution du produit intérieur brut, plus 2,4 p. 100. Je voudrais répondre le plus clairement possible, et d'un mot, aux trois observations que votre commission des finances a adoptées sur proposition de son rapporteur spécial.

En ce qui concerne la modification des règles relatives aux attributions du fonds de compensation de la T.V.A., la mise à disposition à titre gratuit ou pour un franc symbolique de

biens au profit de tiers non bénéficiaires ne remet pas en cause ces attributions. Cette décision a été prise à la demande de nombreux élus.

Pour ce qui est des biens cédés, les solutions qui seront retenues ne doivent pas remettre en cause la libre concurrence. Vous le savez, le projet de décret a été examiné par le Conseil d'Etat et signé par les ministres compétents. Il est actuellement sur le bureau du Premier ministre.

En ce qui concerne la réforme du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, je puis vous dire que je partage largement l'analyse critique qui est la vôtre. Mais, comme j'aurais l'occasion de vous l'expliquer - ou Jean-Pierre Sueur le fera -, c'est par l'intermédiaire du F.N.P.T.P. qu'aura lieu l'essentiel de la réforme, qui me paraît prioritaire, visant à instituer une « dotation de développement rural ».

Vous avez émis par ailleurs le souhait que, puisque l'indice prévisionnel pour 1991 utilisé pour le calcul de la D.G.F. a été, en définitive, apprécié en prenant en compte l'évolution du prix du tabac, il en soit de même pour l'indice prévisionnel pour 1992.

La loi de 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme...

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Autre problème !

M. le ministre de l'intérieur. ... a interdit clairement et dès à présent, dans son article 1^{er}, la prise en compte du prix du tabac pour le calcul des indices des prix à la consommation...

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. L'année prochaine !

M. le ministre de l'intérieur. ... publiés par les administrations de l'Etat à compter du 1^{er} janvier 1992.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Je ne vous le fais pas dire !

M. le ministre de l'intérieur. Le projet de loi auquel vous faites allusion tend à amender cette disposition, mais c'est dans le seul but de permettre le maintien du calcul de l'indice des prix destiné à l'information des organisations internationales pour leurs comparaisons. Dès lors, c'est à juste titre qu'a été retenu le taux de 2,5 p. 100 pour l'indice prévisionnel de 1992 dans le calcul de la D.G.F.

La dotation de développement rural est un dossier important. Le Gouvernement avait l'obligation de déposer un rapport, puisque c'est la loi. Ce rapport a été déposé cet après-midi, à seize heures, sur le bureau du président de l'Assemblée nationale. Je me garderai d'anticiper sur les débats que nous aurons autour de cette question. Sachez que mon administration a entrepris de multiples simulations sur les réformes possibles, et vous pourrez les examiner. Vous le verrez en lisant ce rapport : toute réduction à une collectivité locale d'une des contributions de la D.G.F. fait intervenir le mécanisme de garantie qui maintient en sa faveur un taux d'évolution égal à 55 p. 100 au moins du taux d'augmentation global de la D.G.F.

Dès lors qu'il ne paraît plus possible de toucher aux règles de garantie qui viennent d'être réaménagées dans la loi du 13 mai 1991 - et le Gouvernement ne souhaite pas modifier cet équilibre - les voies d'une réforme au sein de la D.G.F. sont incontestablement difficiles à trouver.

En revanche, il me paraît possible de prendre en compte les charges d'équipement des petites communes par une modification de la répartition entre les première et deuxième parts de la D.G.F. au bénéfice de la seconde.

Il me paraît surtout souhaitable de réaliser un effort déterminant en faveur des communes et groupements jouant un rôle structurant de l'espace rural, c'est-à-dire, d'une part, certaines communes rurales défavorisées de moins de 10 000 habitants, chef-lieu de canton ou commune la plus importante du canton, et, d'autre part, les communes qui s'engageraient dans la coopération intercommunale orientée vers le développement économique et l'aménagement du territoire. De tout cela, vous discuterez, bien sûr !

La ressource proposée est financée par le gel sur plusieurs années de la D.C.T.P. Dès la première année, elle devrait procurer environ 300 millions de francs. La dotation de développement rural sera mise en place grâce à la création d'une quatrième part du F.N.P.T.P.

C'est sur ces bases que sera lancée la discussion tout à l'heure.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, dont parlera Jean-Pierre Sueur, je voudrais simplement rappeler à ceux qui sont intervenus que la construction statutaire se poursuit.

Pour la filière sportive, elle est largement avancée, et les partenariats sociaux viennent de recevoir les notes d'orientation qui concernent la filière médico-sociale. La concertation va commencer dans les jours qui viennent.

Je rappelle qu'en ce qui concerne la réforme indemnitaire de la fonction publique territoriale, le décret du 7 septembre 1991, qui sera dans les jours prochains éclairé par une circulaire d'application très complète, doit permettre à la fois de garantir la cohérence nécessaire entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, et, à l'intérieur de cette dernière, les espaces de liberté nécessaires aux collectivités locales en tant qu'employeurs. Mais Jean-Pierre Sueur sera beaucoup plus complet que moi sur cette importante question. Il vous parlera notamment d'une mission qui va être diligente.

Je terminerai mon exposé par la partie essentielle dans la discussion de ce budget : la sécurité intérieure.

La sécurité intérieure est une mission fondamentale de mon administration. Elle engage non seulement les 130 000 fonctionnaires de la police nationale mais, à travers la responsabilité de l'ordre public qui est assumée par les préfets, l'ensemble des services de l'Etat qui concourent à cette action. Au-delà des missions de police proprement dites, elle englobe également, à mes yeux, la défense civile.

Pour ce qui est de la police nationale, le projet de budget doit permettre de faire face à des tâches particulièrement lourdes et nombreuses par un effort d'adaptation, en s'appuyant sur la disponibilité des personnels et en prenant en compte leurs demandes légitimes.

Je commencerai par les missions. Elles sont de plus en plus lourdes, de mieux en mieux maîtrisées : l'année a été marquée par un accroissement important des tâches confiées à la police nationale dans chacun de ses grands domaines de compétence.

D'abord, au titre de la défense des intérêts fondamentaux de notre pays, je voudrais parler de la lutte contre le terrorisme et du maintien de l'ordre public. Je souhaite ensuite exposer nos efforts pour améliorer la sécurité au quotidien des Français, puis vous entretenir des formes de grande criminalité, notamment la lutte contre le trafic des stupéfiants, évoquée par beaucoup d'entre vous, ainsi que contre la délinquance financière, et, enfin, insister sur les orientations diverses prises par le Premier ministre durant l'été en matière d'immigration, et qui doivent nous permettre de mieux maîtriser les flux migratoires.

D'abord, au début de l'année, il s'est agi de la défense contre une menace d'agression toujours possible qui serait perpétrée depuis le territoire national. Depuis la rentrée, se posent les questions toujours difficiles du maintien de l'ordre public.

La lutte contre le terrorisme a été liée aux événements exceptionnels que nous avons vécus au début de l'année pendant la guerre du Golfe. La mise en place et l'application sans défaillance du plan Vigipirate ont montré la capacité de mobilisation de l'ensemble des services de la police nationale. A cette occasion, les C.R.S., les polices urbaines, la police de l'air et des frontières, les services de renseignements internes et externes, la police judiciaire ont démontré leur sens de l'abnégation et leur haut niveau de professionnalisme. Durant ces quelques semaines, ce sont près de 200 000 policiers et gendarmes qui ont été engagés. Le bilan dont les Français leur sont redevables est clair : il n'y a eu ni action terroriste ni atteinte à l'ordre public sur le sol national.

Le maintien de l'ordre public, tous ceux qui en ont l'expérience le savent, est une des missions les plus exigeantes qui soient. Il oblige à concilier le respect d'une liberté fondamentale, critère non discuté d'une démocratie, qui est le droit de manifestation, avec le respect du droit, tout aussi indiscutable, de la sécurité des personnes et des biens, dont l'Etat est également le gérant.

Nous avons connu ces dernières semaines un regain des manifestations, et toutes n'étaient pas bon enfant.

M. Francis Delattre. Eh oui !

M. Eric Raoult. Toutes les dernières ?

M. le ministre de l'intérieur. Toutes ne l'étaient pas !

C'est pourquoi j'ai immédiatement donné aux préfets les instructions nécessaires au maintien de l'ordre républicain. Des consignes de fermeté ont été précisées à l'égard de ceux qui s'en prenaient aux personnes et aux biens. Plus de cinquante personnes ont été interpellées. Dans ce domaine, la coopération avec la Chancellerie s'est révélée exemplaire.

M. Eric Raoult. Dans ce domaine-là seulement ?

M. le ministre de l'intérieur. Au-delà de la réaffirmation de ce principe, il faut rappeler ce que tous les responsables de l'ordre public, le ministre de l'intérieur et les préfets, et les praticiens - responsables de C.R.S. ou de gendarmerie - considèrent comme des vérités d'expérience. La réussite suppose la réunion de deux conditions : l'existence d'unités professionnelles bien encadrées et formées à leur tâche et, plus difficile à obtenir, la capacité des manifestants à s'organiser eux-mêmes et à coopérer à l'avance avec les responsables de l'ordre public.

Force est de constater que ces conditions n'ont pas toujours été remplies, et pas du fait de la police. Quand elles sont réunies, les manifestations, mêmes les manifestations très importantes - et je pense à celles des agriculteurs, à la Saint-Michel, le 29 septembre dernier - se déroulent parfaitement.

M. Francis Delattre. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Un autre défi permanent doit être pris en compte, et il l'a été : celui de la sécurité au quotidien des Français. Dans les banlieues déshumanisées où se concentrent de manière inacceptable les exclusions de toutes sortes, il s'est produit un fort regain de tension. L'an dernier, la discussion budgétaire, comme on l'a rappelé, avait eu lieu au lendemain des événements de Vaux-en-Velin.

Depuis cette date, nous avons connu les événements de Sartrouville, de Saint-Denis-de-la-Réunion, du Val Fourré, de Mantes-la-Jolie.

M. Francis Delattre. Mantes-la-Jolie et le Val Fourré, c'est pareil !

M. le ministre de l'intérieur. C'est au cours de cette nuit du 9 juin qu'une jeune femme policier a trouvé la mort. Vous avez, tout à l'heure, rendu hommage à Marie-Christine Baillet. Je m'associe à cet hommage, comme je rends hommage à Catherine Choukroun, elle aussi décédée en opération. Je salue la mémoire de ces deux jeunes femmes et celle de l'ensemble des policiers victimes de leur devoir. Hier encore, le brigadier Ortega a plongé dans le Rhône pour sauver une femme de la noyade. Victime d'hypothermie, il a été hospitalisé et il est décédé ce matin d'une crise cardiaque. C'est un policier qui est mort victime du devoir, après tant d'autres, en accomplissant son travail quotidien, des tâches souvent simples.

Je pense, par exemple, à ces deux policiers stationnés près d'un feu rouge, à Rouen, et qui ont été tués il y a quelque temps par ce que j'appelle un assassin de la route.

Dès le 24 avril 1991, j'ai donné des consignes claires pour l'intervention en milieu urbain : rapidité et fermeté sur l'ensemble du territoire dans le traitement curatif. Il ne peut y avoir de périmètres interdits aux forces de police !

M. Francis Delattre. Il serait temps !

M. le ministre de l'intérieur. Plus généralement, j'ai mis en place une politique préventive illustrée, il y a quelques semaines, par le rapprochement de la police et de l'école autour de la rentrée scolaire. A ce propos, j'ai tenu à souligner, le jour de la rentrée, parce que les Français ne le savent pas assez, tout le travail qui est accompli par nos policiers pour assurer la sécurité aux abords des écoles, mais aussi à l'intérieur de certains établissements puisque, pour la première fois, et le ministère de l'éducation nationale a accepté cette proposition, des policiers siègent dans des conseils d'établissement de collèges ou de lycées.

Au 31 décembre de l'an dernier, la surveillance de 1 349 îlots était assurée par 2 282 policiers à temps complet et 1 384 à temps partiel ; à Paris, en moins d'un an, la moitié des arrondissements ont été dotés d'un dispositif d'îlotage permanent.

Compte tenu des prévisions défavorables qui faisaient annoncer un « été chaud », j'ai renforcé à la veille de l'été la présence de policiers dans les quartiers difficiles.

Pour accroître la présence sur le terrain, j'ai anticipé la prise de fonctions des policiers nouvellement promus en les affectant à ces secteurs pendant les vacances. C'est au total plus de 1 000 fonctionnaires de police qui ont été concernés en juillet et en août.

Par ailleurs, la mission de prévention sociale de la police a été renforcée. Cet été, des opérations de loisirs et de sports ont été organisées dans 119 quartiers et 8 000 jeunes ont été accueillis chaque jour dans 141 centres de loisirs des jeunes, et je fais en sorte que cette action ne se limite pas à la période d'été.

Au delà de cette police de proximité, la police communautaire, comme disent les Anglo-saxons, qui inspire beaucoup de réalisations à l'étranger, les missions de la police se développent pour s'opposer à la grande criminalité, et particulièrement à la grande délinquance financière et au trafic de stupéfiants.

Dans ce domaine, nos efforts ont porté leurs fruits, avec la création de l'Office central de lutte contre la grande délinquance financière, dont les premiers résultats, très importants, ont été enregistrés, - je pense notamment à la découverte d'un réseau de blanchiment entre le Pays basque et la Suisse.

Cet office spécialisé prend tout son sens quand on se rappelle qu'il s'appuie sur tout le dispositif de la police judiciaire et plus largement de la police nationale. Car le criminel est, le plus souvent, un « généraliste » qui pratique successivement le trafic de stupéfiants et celui des armes, le hold-up et le rackett. Face à lui, il faut placer un « généraliste » de la lutte contre la délinquance. Plus que des tentatives de polices spécialisées que l'on voit parfois s'esquisser, la lutte contre le crime appelle une coordination et un échange d'informations toujours renforcés. Tels sont le sens et la mission des offices centraux de la P.J. dont le premier remonte, je le rappelle, à 1929.

J'en arrive ainsi à la lutte contre le trafic des stupéfiants, qui constitue à la fois un engagement à l'échelle internationale et une priorité pour la sécurité intérieure.

Je rappelle quelques données brutes : les experts du groupe d'action financière ont estimé les profits tirés du trafic international à plus de 100 milliards de dollars américains par an. En France, ce sont plus de 20 000 personnes qui ont été mises en cause en 1990, contre 6 000 en 1980.

Tout en connaissant les limites de ce type de statistiques, c'est dire l'ampleur prise par le phénomène pendant la décennie écoulée. Des problèmes qui lui sont liés, je me suis entretenu à plusieurs reprises avec mes collègues ministres étrangers.

La lutte contre le trafic des stupéfiants nous appelle à une politique globale organisant une riposte structurée, coordonnée par une mobilisation de tous les services, et s'inscrivant dans le contexte international de la lutte pour la réduction de l'offre et de la demande.

Je citerai quelques chiffres qui illustrent les résultats obtenus : les saisies de cocaïne ont représenté en 1990 un total de 1844 kilogrammes dont 51 p. 100 à l'initiative des services de police et 30 p. 100 résultant d'actions de collaboration nationales et internationales.

Je vous indique enfin qu'en matière de coopération internationale de la police, dont on ne parle jamais assez, quarante-six pays ont été concernés en 1990 par ce type d'actions, qui ont regroupé quelque 1 000 policiers, douaniers et gendarmes étrangers.

J'en arrive au contrôle des flux migratoires. Le dernier aspect de l'évolution des missions est constitué par le renforcement engagé en 1991 et qui sera activement poursuivi en 1992, du contrôle des flux migratoires et de la répression du travail clandestin.

Le contrôle des flux migratoires, est devenu progressivement, dans le respect de l'ordonnance de 1945 modifiée, une dimension essentielle de l'action en matière de sécurité intérieure.

La pression migratoire croît chaque année du fait même des déséquilibres économiques mondiaux, des crises politiques qui affectent des pays ou des régions entières. Elle doit être contenue, puisque la France n'a pas vocation et n'a pas la possibilité d'accueillir toute la misère du monde - cela a été dit à plusieurs reprises.

Cette tâche est rendue difficile car, parallèlement, se multiplient les déplacements des personnes entre pays dans le cadre du développement des échanges internationaux, eux-mêmes facilités par l'évolution des conditions de transport aérien. Le nombre des étrangers entrés en France, tous motifs confondus, est ainsi passé de 69,1 millions en 1986 à 82,8 millions en 1990, soit une progression de 19 p. 100.

Dans ce contexte, la politique mise en œuvre vise tout à la fois à mieux contrôler les entrées et à reconduire chez eux les étrangers en situation irrégulière.

Quatre moyens sont employés.

Le premier est le contrôle des entrées. Des mesures ont été prises : l'obligation d'un visa de transit a été instaurée en juillet 1991 pour dix nationalités. L'effet de cette mesure s'est fait sentir immédiatement. Les conditions de délivrance des certificats d'hébergement exigibles pour les visites privées ont été renforcées par le décret du 31 août 1991, ainsi que le souhaitent de nombreux élus locaux. L'informatisation de la délivrance des visas a été poursuivie, et même accélérée. Les effectifs de la police de l'air et des frontières affectés aux frontières extérieures ont été renforcés.

D'autres mesures sont en cours : un projet de loi pris en application de la convention d'application de l'accord de Schengen sera prochainement soumis au Parlement pour obliger les transporteurs à réacheminer les étrangers non admis pour défaut de documents et il introduit des sanctions à l'égard de ces transporteurs. La renégociation de conventions bilatérales de circulation est en cours. Des études sont menées pour créer un fichier d'attention renseigné par le ministère de l'intérieur un système de gestion informatisé des titres de séjour des étrangers.

Le deuxième moyen est le contrôle des conditions régulières du séjour. En application du décret du 1^{er} octobre 1991, un visa de court séjour peut désormais être retiré à son titulaire lorsqu'il a été détourné de son objet. Des instructions ont été adressées le 16 juillet dernier aux préfets pour réprimer les fraudes consécutives à la présentation de demandes d'asile multiples, et le libre accès au marché du travail des demandeurs d'asile qui favorisait le détournement de procédures a été supprimé par circulaire du Premier ministre à compter du 1^{er} octobre.

Troisième moyen, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Des mesures sont déjà prises. Par circulaire du 28 mars 1991, les préfets ont été sensibilisés à la nécessité de poursuivre l'effort entrepris en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, et des moyens matériels et en personnels supplémentaires leur ont été affectés à cette fin.

Par ailleurs, pour favoriser les départs volontaires, un dispositif d'aide à la réinsertion a été mis en place. Deux nouveaux accords de réadmission ont été signés, l'un avec la Suède, l'autre, dans le cadre des accords de Schengen, avec la Fologne.

Les mesures en cours visent essentiellement à améliorer l'exécution des mesures d'éloignement : un projet de loi, actuellement en discussion devant le Parlement, instaure une sanction pénale pour les étrangers qui, sans raison légitime, ne présentent pas un document de circulation lors de la mise en exécution de la reconduite. Un fichier dactyloscopique est à l'étude. Il permettra l'identification des étrangers en situation irrégulière démunis de documents. Des négociations vont être engagées avec certains Etats pour la réadmission automatique de leurs nationaux, en particulier avec les Etats du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne. Les négociations sont bien avancées avec les compagnies aériennes et maritimes pour assurer dans de meilleures conditions l'exécution des reconduites.

Dernier moyen : la répression du travail clandestin. Le travail clandestin est incontestablement un facteur majeur de l'immigration irrégulière. Il doit être sévèrement réprimé. Le projet de loi voté récemment en première lecture par le Parlement permet de sanctionner plus efficacement l'emploi clandestin qui nourrit l'immigration irrégulière. Une réflexion interministérielle est conduite en vue d'éviter les détournements de procédure par de faux étudiants.

Les résultats sont là. Le nombre des irréguliers étrangers interpellés à la frontière par les services de contrôle s'est fortement accru, passant de 5 754 en 1987 à 11 426 en 1990, notamment à la frontière italienne.

(M. Pascal Clément remplace M. Georges Hage au fauteuil de la présidence.)

C'est une nouvelle organisation qui est, à mes yeux, essentielle.

En ce qui concerne la départementalisation de la police, j'ai entendu dire tout à l'heure qu'elle se faisait cahin-caha.

M. Henri Cuq. J'ai dit : de façon chaotique !

M. le ministre de l'intérieur. A la fin de cette année, monsieur Cuq, vingt-trois directeurs départementaux de la police nationale seront en place. J'ai consulté les préfets, vos anciens collègues, les commissaires...

M. Henri Cuq. Mais pas assez tôt !

M. le ministre de l'intérieur. Avec vous, ou c'est trop tôt ou c'est trop tard !

M. Jean-Louis Debré. Parfaitement !

M. Franck Borotra. C'est déjà trop tard !

M. le ministre de l'intérieur. Je vous réponds donc, monsieur Cuq, que sous mon autorité vingt-trois directeurs départementaux de la police seront en place à la fin de l'année et que tous les départements de France seront départementalisés à la fin de l'année prochaine.

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. De toute façon, ils ne l'ont pas fait de 1986 à 1988 !

M. le ministre de l'intérieur. Les instances ont été convoquées et consultées par M. le directeur général de la police nationale. Vous ne deviez pas le savoir, monsieur Cuq, car sinon vous n'auriez pas parlé de démarche chaotique ! A la fin de la semaine dernière, le comité technique de la police - le C.T.P. - s'est réuni et a voté à l'unanimité - j'insiste sur ce point - les principes de cette départementalisation.

M. Henri Cuq. Une fois n'est pas coutume !

M. Francis Delattre. Nous n'avons jamais été contre !

M. le ministre de l'intérieur. Je me suis expliqué en commission sur l'importance de cette réforme. Alors, bien sûr, - et je réponds déjà à M. Hiest - certains se demandent : *quid* de la police judiciaire ?

M. Jean-Louis Debré. Tout à fait ! Très bonne question !

M. le ministre de l'intérieur. Nous en reparlerons, monsieur Hiest ! Le directeur départemental de la police nationale a sous son autorité la police de l'air et des frontières - cela me paraît absolument indispensable -, les polices urbaines - cela va de soi - et les renseignements généraux mais il n'a pas la police judiciaire.

M. Francis Delattre. Nous n'en attendons pas moins de vous !

M. le ministre de l'intérieur. Et je peux vous assurer que les textes en vigueur, qui indiquent que la police nationale est placée sous l'autorité du ministère de l'intérieur sous réserve des dispositions du code de procédure pénale en matière d'enquêtes judiciaires, que la direction des enquêtes judiciaires est confiée aux autorités judiciaires ainsi que l'arrêt du ministère de l'intérieur créant les directions départementales de la police nationale ne remettront pas en cause une telle règle. Je peux vous assurer, monsieur Hiest, que j'y veillerai tout particulièrement. Vous avez eu la courtoisie de rappeler quels étaient mes engagements personnels en faveur des libertés publiques. Ce n'est pas parce que je suis ministre de l'intérieur que j'ai changé sur ce point et je suis tout à fait d'accord avec vous : il n'est pas question que le directeur départemental de la police nationale ait la police judiciaire sous son autorité. Ce serait tout à fait contraire au principe de la séparation des pouvoirs judiciaires et des pouvoirs du ministère de l'intérieur.

M. Francis Delattre. Je ne sais pas si c'est suffisant !

M. le ministre de l'intérieur. Parallèlement à cette départementalisation qui est appréciée et qui constituera un moyen plus efficace, au niveau de l'organisation de la police, pour lutter contre les formes de délinquance - je pense en particulier à la petite et à la moyenne délinquance - sera poursuivie la déconcentration des crédits de police.

Je vais très prochainement présenter au conseil des ministres une communication qui sera le prélude au projet de loi sur la sécurité intérieure.

La préparation de ce projet s'appuie sur un constat : le ministre de l'intérieur est en charge de la sécurité intérieure. Il lui revient donc, en liaison avec les autres ministres concernés, de dire quelles sont les priorités en matière de sécurité.

Les forces de sécurité intérieure ne sont pas concentrées entre les mains d'un seul ministre et il n'est pas question de revenir là-dessus ; cependant, pour des raisons d'efficacité évidentes, et alors que la coopération entre les polices européennes se développe rapidement, il est indispensable que la coordination entre les différentes forces de sécurité soit accrue.

Il est nécessaire en outre que le cadre juridique des polices municipales et celui des sociétés privées de surveillance soit clarifié. Nous aurons là un grand débat, qui sera intéressant si les uns et les autres - l'ancien parlementaire que je suis a bon espoir à ce sujet - ne font pas appel à tel ou tel raisonnement d'ordre démagogique ou autre.

Je suis convaincu que nous pouvons travailler sur cette question essentielle et extrêmement sérieuse.

M. Jean-Louis Debré. C'est évident !

M. Francis Delattre. C'est quoi le prélude ?

M. le ministre de l'intérieur. En ce qui concerne les mesures en faveur du personnel, j'ai entendu parler, tout à l'heure, de la réforme des corps et des carrières. Où en sommes-nous à ce sujet ?

M. Eric Raoult. Cela bloque !

M. le ministre de l'intérieur. J'ai demandé au préfet Clauzel de travailler sur cette question. Il a entendu toutes les organisations, tous les professionnels, toutes les instances nécessaires et a déposé un rapport que j'ai communiqué aux organisations professionnelles de la police, qui l'examinent actuellement et vont faire des observations. Mon intention serait de les réunir tous autour d'une table, de négocier et ensuite de prendre les mesures nécessaires.

M. Henri Cuq. Il faut de l'argent !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Pas forcément.

M. le ministre de l'intérieur. Les principes de la réforme peuvent être admis par tous.

Il faut faciliter l'harmonisation des corps, c'est-à-dire réduire leur nombre, car c'est une condition pour faciliter la promotion professionnelle, la mobilité et, plus fondamentalement, l'unité d'action de la police. Mais la démarche doit être progressive et prendre en compte une histoire complexe ainsi que les contraintes budgétaires. Je vais d'ailleurs tenir de nombreuses réunions à ce sujet, accompagné du directeur général de la police nationale.

De manière analogue à ceux des préfetures, les personnels de police vivent une situation d'évolution des missions qui appelle, au-delà de la politique générale du Gouvernement, des mesures spécifiques.

S'agissant des personnels actifs de la police nationale, le projet de budget prévoit tout d'abord les moyens nécessaires à la mise en œuvre des accords Durafour - soit 223 millions de francs - c'est-à-dire à la fois à la consolidation des tranches 1990 et 1991 à travers des revalorisations indiciaires, qui débute le rapprochement des corps d'inspecteurs et d'officiers, et des repyramidages, ainsi qu'une provision de 53 millions de francs pour financer, à compter du 1^{er} août 1992, la troisième tranche, la première ayant été mise en paiement en octobre.

Une politique indemnitaire, enfin, sera mise en œuvre dont une partie - 70 millions de francs - a fait l'objet de décisions annoncées en juin 1991 après concertation avec les organisations syndicales et une partie complémentaire doit être définie dans les mois à venir.

Pour les personnels administratifs, les dispositions du protocole Durafour de droit commun s'appliquent pleinement et une majoration de 4 millions de francs des indemnités est proposée dans le projet de budget.

Nous reviendrons sur la sécurité intérieure.

Je vous prie de m'excuser, monsieur le président, d'avoir été si long mais je tenais à aborder les problèmes budgétaires, à parler de la police au quotidien et à tracer les grandes orientations de ce que sera la continuité de la modernisation de la police nationale, non pas la modernisa-

tion de l'immobilier, mais celle des hommes qui sera opérée par la réforme des corps et des carrières et par le projet de loi sur la sécurité intérieure.

Je terminerai avec la sécurité civile mais ma tâche sera plus aisée puisque M. le rapporteur Pasquini me l'a facilitée.

M. Henri Cuq. C'est un excellent rapporteur !

M. le ministre de l'intérieur. Vous avez raison, monsieur le rapporteur : la décomposition en quatre grands chapitres dont vous avez pris l'initiative - eau, montagne, route, feu - est le meilleur moyen d'aborder le sujet.

Dans l'action que je conduis depuis l'année dernière, des priorités ont été retenues parmi lesquelles figure l'amélioration du sort des sapeurs-pompiers. A ce propos, je regrette, après avoir entendu M. Cuq, de ne pas l'avoir invité à Compiègne au congrès national des sapeurs-pompiers

M. Henri Cuq. Qu'à cela ne tienne, je vais vous amener mes sapeurs-pompiers !

M. le ministre de l'intérieur. Il aurait alors entendu le président de la fédération des sapeurs-pompiers.

M. Henri Cuq. Ou ils ne vous ont pas entendu, ou vous ne vous êtes pas fait comprendre !

M. le ministre de l'intérieur. Je rencontre très souvent les intéressés et, puisque chacun sait que les pompiers aiment les calendriers...

M. Jean-Louis Debré. Mais pas les promesses !

M. le ministre de l'intérieur. ...j'ai fixé un calendrier d'action, ce qui est non une promesse mais une réalité !

L'année dernière, je vous avais indiqué dans cet hémicycle qu'il n'était pas normal que les sapeurs-pompiers ne soient pas représentés au sein de la direction de la sécurité civile. C'est comme si on allait à la chancellerie sans trouver de magistrats ou au ministère de l'intérieur sans trouver de policiers.

M. Henri Cuq. Ce n'est pas de cela que je parlais !

M. le ministre de l'intérieur. Désormais il existe une sous-direction des sapeurs-pompiers à la direction de la sécurité civile.

M. Henri Cuq. Ils le savent !

M. le ministre de l'intérieur. Vous m'avez également parlé des sapeurs-pompiers volontaires.

M. Henri Cuq. Oui, ils sont 200 000 !

M. Jean-Louis Debré. La question est d'importance !

M. le ministre de l'intérieur. En la matière, je ne voudrais pas être taxé d'immodestie, mais quel est le ministre de l'intérieur qui a présenté un projet de loi sur la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires voté à l'unanimité par le Sénat sinon votre serviteur ? Quel est le ministre de l'intérieur qui a mis en place - et je vous donnerai tous les éléments par écrit, car il est tard monsieur Cuq - des groupes de travail sur le délicat problème de la disponibilité des sapeurs-pompiers ?

M. Henri Cuq. C'est capital !

M. le ministre de l'intérieur. Oui, c'est capital et c'est difficile.

M. Eric Raoult. Et Joxe qu'a-t-il fait ?

M. Henri Cuq. En effet, cela veut dire que vos prédécesseurs n'ont rien fait !

M. le ministre de l'intérieur. Aucun de mes prédécesseurs n'a sans doute eu le temps d'intervenir en la matière. *(Rires et exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

Lorsque M. Pasqua a proposé, en 1987, le projet relatif aux sapeurs-pompiers je regrette de ne pas avoir, en ma qualité de parlementaire, pris l'initiative de proposer une mesure tendant à instaurer la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires. D'ailleurs aucun de mes collègues de l'Assemblée n'a eu cette idée. Maintenant c'est fait.

Par conséquent, je veux bien que vous nous critiquiez, cela est tout à fait normal.

M. Henri Cuq. On ne critique pas, on pose des questions.

M. le ministre de l'intérieur. Néanmoins, lorsque des dispositions positives sont mises en œuvre, vous devriez, comme le président de la fédération des sapeurs-pompiers, le constater et les approuver, quitte à demander davantage, ce qui est le rôle de l'opposition.

M. Jean-Louis Debré. Cela devrait aller plus vite.

M. Henri Cuq. Quel est le calendrier ?

M. le ministre de l'intérieur. La disponibilité sera mise en place.

M. Henri Cuq. Quand ?

M. le ministre de l'intérieur. Le grand problème, évoqué par M. Pasquini, qui reste en suspens est celui des moyens nationaux de lutte contre les feux de forêts.

Le bilan de cette année est favorable, je n'y reviens pas, mais il est évident que si 10 300 hectares seulement ont été détruits, le mérite en revient non au ministre de l'intérieur, mais aux sapeurs-pompiers, aux militaires, aux préfets qui coordonnent, aux renforts venus d'autres départements notamment - cela est vrai, monsieur Hyst - du centre de la France. Je suis évidemment d'accord avec vous pour reconnaître que les choses iront encore mieux lorsque la départementalisation sera généralisée.

M. Jean-Jacques Hyst. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Vous avez déposé un amendement en ce sens qui a reçu le soutien du Gouvernement. Malheureusement, le Sénat l'a balayé, mais j'espère qu'il sera repris par l'Assemblée nationale.

Un peu plus de 10 000 hectares ont donc été détruits cette année et cette amélioration a été obtenue alors que la coordination n'a pas été parfaite et que les conditions climatiques n'ont pas été si bonnes que cela puisque la sécheresse a été une nouvelle fois très marquée. Cependant ce résultat prend toute sa valeur si on le compare à ceux obtenus par nos voisins : Espagne, 230 000 hectares ; Italie, 77 000 hectares ; Portugal, 130 000 hectares.

Monsieur Pasquini, je serais volontiers favorable à une force européenne, mais, à la lumière de ce qui se passe en France, je crains que les difficultés d'emploi ne soient énormes.

Sur le plan des matériels, j'ai donc opté pour l'acquisition de douze Canadair. Ils pourront certes intervenir parfois à l'étranger, surtout en Italie, lorsque cela sera nécessaire et possible. En tout cas nous les aurons puisque le contrat a été signé.

M. Jean-Louis Debré. Quand seront-ils payés ?

M. le ministre de l'intérieur. Sur le plan technique, vous vous êtes demandé si nous ne risquions pas d'avoir certains problèmes avec des appareils nouveaux.

A ce propos, je peux vous indiquer que le moteur turbo est déjà à l'essai sur quelques Canadair - dont un qui se trouve en Espagne - et qu'il donne satisfaction, mais il est trop tard pour que j'entre dans le détail.

M. Jean-Louis Debré. Quand seront-ils payés ?

M. le ministre de l'intérieur. Il est également essentiel de relancer les campagnes de prévention.

Ainsi, j'installerai demain matin un groupe de travail sur les accidents de la montagne, qui sont excessivement nombreux. Il comprendra des professionnels, des élus et des responsables de l'administration.

Pour revenir à la flotte aérienne de la sécurité civile l'emploi des Canadair n'élimine nullement le recours aux hélicoptères. Il est vrai que l'accroissement de la flotte des Canadair coûtera cher puisque le montant du marché sera proche de 1,5 milliard de francs.

M. Jean-Louis Debré. Quand seront-ils payés ?

M. le ministre de l'intérieur. Une première tranche de 165 millions figure dans ce projet de budget, et moi-même, si le sort le permet, ou mes successeurs assureront, le moment venu, le règlement du reliquat de cette commande. *(Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Eric Raoult. Vous laissez toujours des ardoises !

M. Henri Cuq. On a l'habitude !

M. le ministre de l'intérieur. Pour terminer, je vous indique que le ministre de l'intérieur ne saurait limiter ses actions à l'Hexagone. Ses difficultés comme ses chances de succès proviennent désormais d'une aire bien plus vaste, mondiale dans certains cas.

La société française perd peu à peu ses particularismes. Ainsi la petite et moyenne délinquance n'est pas un phénomène auquel nous serions subitement confrontés : elle a pratiquement doublé en France tous les dix ans depuis 1950, comme dans les pays voisins. Malgré tout, notre situation, pour ce qui des taux de délinquance, est moins mauvaise que celle de l'Allemagne et de l'Angleterre.

Le contrôle des flux migratoires est devenu de plus en plus nécessaire avec le rétrécissement des espaces aériens et, même si elles ne concernent pas encore la France, les nouvelles formes d'immigration nées des bouleversements à l'Est préoccupent suffisamment mes collègues européens. C'est pourquoi j'ai proposé que nous nous retrouvions cette semaine à Berlin.

De même, les trafics illicites et le grand banditisme requièrent chaque année une coopération internationale plus soutenue.

C'est aussi sur cet élargissement de son espace que le ministère de l'intérieur fonde son développement, qu'il s'agisse des préfets qui vont désormais en stage à Bruxelles, de la mise en place progressive au sein des préfectures de cellules d'affaires européennes, issues du dernier séminaire de modernisation, de la coopération internationale en matière de police ou du renforcement du travail commun dans le cadre des accords de Schengen. C'est bien dans cet élargissement géographique que mon ministère trouve les missions qui le portent plus loin.

Quant aux défis européens et internationaux, qui ne se limitent pas, je crois vous l'avoir démontré, aux fonctions économiques ou diplomatiques d'un pays, j'ai conscience des exigences qu'ils engendrent. J'entends conduire sur ces bases riches d'avenir l'action du ministère de l'intérieur pendant l'année 1992.

J'aurais voulu, monsieur le président, mais il est trop tard, répondre aux questions posées au cours de la discussion. J'y répondrai, si vous le permettez, après le dîner. Bien que mes réponses soient déjà prêtes, il est temps que le ministre de l'intérieur regagne le banc du Gouvernement.

Je vous prie de m'excuser d'avoir été long, mais il était de mon devoir d'affirmer que, sur tous les problèmes que j'ai évoqués, ma volonté est certaine ; je vous demande de croire au moins cela. Certes les moyens sont limités, comme le sont toujours ceux d'un ministre. Je suis néanmoins persuadé qu'avec ces moyens que le Parlement me donnera, je pourrai conduire une politique grâce à laquelle, après le débat sur la sécurité intérieure, nos concitoyens se sentiront mieux protégés par les forces de la police nationale et par celles de la gendarmerie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1992, n° 2240 (rapport n° 2255 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan).

Intérieur (*Suite*)

Annexe n° 28 (*Collectivités locales*). - M. Augustin Bonne-paux, rapporteur spécial ; avis n° 2259, tome IV (*Administration générale et collectivités locales*), de M. Pascal Clément, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Annexe n° 29 (*Sécurité*). - M. Guy Bêche, rapporteur spécial ; avis n° 2259, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République :

- Tome V (*Police*), de Mme Denise Cacheux.
- Tome IV (*Sécurité civile*), de M. Pierre Pasquini.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures quarante-cinq.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
CLAUDE MERCIER

LuraTech

www.luratech.com