

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 24

INTÉRIEUR, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ :

• **SÉCURITÉ**

Rapporteur spécial : M. Guy CABANEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LES GRANDS TRAITES DU BUDGET POUR 1996	11
I. EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS	11
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	12
B. LES DEPENSES EN CAPITAL.....	13
II. ANALYSE DES MESURES NOUVELLES	14
A. ADMINISTRATION GENERALE.....	14
B. ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	15
C. SECURITE CIVILE.....	16
D. POLICE NATIONALE.....	17
CHAPITRE II : LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE POUR 1996	21
I. LES CREDITS DE PERSONNELS : UNE PART PREPONDERANTE DANS LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE	22
A. UNE NETTE AUGMENTATION DES EFFECTIFS.....	22
1. <i>Les personnels administratifs et techniques</i>	23
2. <i>Les policiers auxiliaires</i>	25
B. D'IMPORTANTES MESURES CATEGORIELLES.....	26
1. <i>La réforme des corps et des carrières</i>	26
2. <i>Les dispositions indemnitaires</i>	27
C. LES MISES EN PLACE DE LA NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE ET DE LA PRIME DE FIDELISATION "ZONE DIFFICILE".....	29

II. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : UN ENSEMBLE HETEROGENE AUX EVOLUTIONS CONTRASTEES	31
A. LE FONCTIONNEMENT COURANT HORS INFORMATIQUE : UN RESPECT GLOBAL DES OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION.	31
1. <i>Une évolution très favorable des crédits de fonctionnement</i>	32
2. <i>Une gestion plus rigoureuse des dépenses pour prestations de service ainsi que de la dette</i>	34
B. LES DEPENSES COURANTES D'INFORMATIQUE : LOIN DES PREVISIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION	38
C. UNE SOUS-EVALUATION MANIFESTE ET TRADITIONNELLE DES FRAIS DE CONTENTIEUX	39
III. UNE HAUSSE SENSIBLE DES MOYENS D'ENGAGEMENT POUR LES CHAPITRES D'EQUIPEMENT SAUF DANS LE DOMAINE INFORMATIQUE	40
A. L'IMMOBILIER (LES COMMISSARIATS ET HOTELS DE POLICE)	42
B. L'EQUIPEMENT LOURDS (LES VEHICULES)	44
C. LES TRANSMISSIONS : UNE REDUCTION INQUIETANTE DES DOTATIONS	44
D. LE LOGEMENT DES POLICIERS : L'ESPRIT DE LA LOI PASQUA EN DEPIT DE DOTATIONS INFERIEURES AUX PREVISIONS DE LA LOPS	46
1. <i>Les réservations de logements sociaux</i>	47
2. <i>Les acquisitions directes</i>	48
3. <i>Le recours aux bailleurs privés</i>	48
4. <i>L'aide à l'accession à la propriété</i>	49
CHAPITRE III : LA SECURITE CIVILE EN 1996	51
I. UNE EVOLUTION CONTRASTEE DES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE	51
A. LA REDUCTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	53
B. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT	54

<i>1. Les investissements du groupement des moyens aériens</i>	54
a) La poursuite du programme de remotorisation des Trackers	54
b) Les difficultés d'exécution du marché Canadair	54
c) Le renouvellement de la flotte des hélicoptères	56
<i>2. la maintenance des moyens aériens de la sécurité civile</i>	56
a) Les aspects techniques	56
b) Les aspects financiers : des dotations structurellement insuffisantes	57
II. 1995-1996 : DEUX ANNEES DECISIVES POUR LA REFORME DE L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	59
A. UNE REFORME ACCOMPLIE : LA REDUCTION DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA BRIGADE DES SAPEURS-POMPIERS DE PARIS	59
B. LES REFORMES A ACHEVER	60
<i>1. La départementalisation des services d'incendie et de secours</i>	60
<i>2. Le développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers</i>	61
ANNEXE : LES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	65
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	69
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	77

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les premiers mots de votre rapporteur seront pour exprimer les remerciements de la représentation nationale aux forces de police qui, depuis plus de quatre mois, sont quotidiennement sollicitées sur le terrain de la lutte contre le terrorisme.

Dans ce contexte de péril national, la progression de l'effort collectif en direction du ministère de l'Intérieur peut paraître modeste avec une croissance des moyens de **1,84 %**, inférieure à l'inflation prévisionnelle pour 1996. En réalité, ce taux revêt un caractère purement "optique" puisqu'il est essentiellement lié à l'arrivée à son terme du contrat d'acquisition des Canadair CL 415.

Les moyens d'engagement de la police nationale progressent quant à eux de **3,7 %** en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de **12,4 %** en autorisations de programme ¹.

En outre, le second projet de loi de finances rectificative pour 1995 prévoit un abondement de **84 millions de francs** de lignes de fournitures au titre du renforcement des moyens de sécurité dans le cadre du **plan Vigipirate**.

A ce sujet, **la question délicate du paiement des heures supplémentaires** induites par la mise en oeuvre du plan devrait trouver une solution dès le présent exercice. Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par le ministère de l'Intérieur, le surcoût s'élèverait pour 1995 à **49 millions de francs** dont **30 millions de francs** pourront être versés avant le 31 décembre, le reliquat l'étant au début de l'année prochaine.

¹ On notera également que l'Assemblée nationale n'a réduit aucune des dotations demandées au titre de 1996 sur le budget de l'Intérieur, ainsi épargné par le train de 2 milliards de francs d'économies supplémentaires votées par nos collègues députés.

PREMIERE OBSERVATION

UNE PRIORITÉ CLAIREMENT AFFICHÉE : LA MISE EN OEUVRE DES RÉFORMES DE STRUCTURE PRÉVUES PAR LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SÉCURITÉ.

Les grandes réformes structurelles adoptées par le législateur ont été mises en oeuvre dès les mois qui ont suivi la promulgation de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Au premier rang d'entre elles figure **la réforme des corps et des carrières** qui a fait l'objet de cinq décrets en date du 9 mai 1995.

Les personnels actifs de la police nationale jusqu'alors structurés en cinq corps (commissaires, inspecteurs, enquêteurs, officiers, gradés et gardiens) sont dorénavant regroupés en trois corps fusionnant policiers en tenue et policiers en civil : un *corps de direction et de conception* (commissaire divisionnaire, commissaire principal, commissaire), un *corps d'encadrement* (commandant, capitaine, lieutenant) et un *corps de maîtrise et d'application* (brigadier-major, brigadier, gardien).

Lors de son audition par la commission des finances, le 8 novembre dernier, le ministre, M. Jean-Louis Debré, a indiqué qu'il procéderait à un deuxième train de réformes, après les élections professionnelles du mois de janvier prochain. Il s'agira alors de mettre en oeuvre les règlements d'emploi, c'est-à-dire de **repenser les métiers** et de **réaménager les horaires de travail**.

Votre rapporteur, qui salue le travail déjà accompli pour l'application de la loi du 21 janvier 1995, estime que cette seconde séquence d'aménagements constituera un tournant encore plus décisif dans les mutations en cours, tant il est vrai que le régime cyclique de la cinquième brigade et le mécanisme des repos compensateurs demeurent les principaux obstacles à la volonté politique de renforcement des effectifs sur le terrain.

DEUXIÈME OBSERVATION

UN BILAN EN DEMI-TEINTE DE L'APPLICATION DU VOLET FINANCIER DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

Le volet financier de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 s'inscrit dans un **contexte préalable particulièrement délicat** : le ministère de l'Intérieur se distinguait, en effet, jusqu'à une date récente par une absence totale de maîtrise de ses dépenses de téléphone et par le poids de sa dette à l'égard des tiers.

De ce point de vue, un effort considérable et bienvenu a été accompli même s'il n'est pas encore achevé :

- les dépenses de téléphone sont progressivement regroupées avec les autres dépenses de matériel au sein d'enveloppes globales ; la prochaine étape devrait être, en 1996, la globalisation des crédits de la Préfecture de police ;

- depuis le printemps 1993, plus de 500 millions de francs de dettes accumulées entre 1989 et 1993 ont été remboursées à la RATP, aux sociétés d'autoroute ainsi qu'aux architectes et aux entreprises du bâtiment et des travaux publics.

Toutefois, **la question de l'apurement de la dette de plus d'un milliard de francs contractée par le ministère de l'Intérieur à l'égard de France Télécom reste à ce jour sans solution.**

Ce passif, que la situation budgétaire d'ensemble ne permet pas de régler rapidement, risque de continuer de peser sur les conditions d'exécution du volet financier de la loi d'orientation et de programmation.

Si votre rapporteur relève, avec le ministre de l'Intérieur, l'incontestable augmentation du "pouvoir d'achat de la police nationale" de l'exercice 1995 à l'exercice 1996, **il s'interroge toutefois sur la pertinence de la référence aux objectifs chiffrés inscrits dans la loi du 21 janvier.**

Trois exemples sont, de ce point de vue, particulièrement parlants :

- Le "bleu" budgétaire ne mentionne que la création de **689 emplois de personnels administratifs et techniques** faisant suite à 500 créations en 1995, alors que la loi postulait la création de 5.000 emplois sur le quinquennat 1995-1999.

Certes, le ministère de l'Intérieur ajoute à son total pour 1996 onze emplois nouveaux correspondant à des tâches proches de celles accomplies par les personnels administratifs et techniques et mentionne, en outre, le "dégel" de 250 emplois.

Cependant, il convient de remarquer, d'une part, que l'addition de ces chiffres ne permet toujours pas d'atteindre la moyenne annuelle de 1.000 emplois créés implicitement contenue dans la LOPS. D'autre part, la loi de programmation a prévu des créations nettes de postes budgétaires, compte non tenu des postes déjà existants. Les 250 emplois "gelés" -"dégelés" mentionnés par le ministère ne doivent donc pas, en toute rigueur, être pris en considération dans le calcul des postes créés en application de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Dans ce contexte, le financement de 1.000 emplois de policiers auxiliaires supplémentaires ainsi que de 500 postes de volontaires service long ne doit, dans l'esprit de votre rapporteur spécial, prêter à aucune ambiguïté : s'il mérite d'être salué, il ne saurait avoir pour objet de justifier pour les prochains exercices l'arrêt des créations de postes administratifs et techniques.

- Les dépenses d'**équipement informatique** (titre VI), qui couvrent notamment le coût de la mise en place du réseau ACROPOL, ont atteint, en 1995, avant opérations de régulations budgétaires, le montant de 350 millions de francs fixé en autorisations de programme par la loi Pasqua.

Ce total n'a toutefois été respecté que grâce à l'inscription de 320 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1994 dont il était convenu que le montant serait reporté sur la gestion 1995 et s'ajouterait aux 30 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1995.

Pour 1996, les autorisations de programme afférentes aux dépenses d'informatique de la police nationale sont maintenues à leur niveau de la loi de finances pour 1995, soit 30 millions de francs, alors que la loi de programmation prévoyait une moyenne de 414 millions de francs par an.

L'inscription du reliquat devait ainsi donner lieu à la même opération de rattrapage, contestable au regard des principes du droit budgétaire, grâce à une ouverture de crédits supplémentaires en seconde loi de finances rectificative pour 1995.

Toutefois, la lecture du second projet de loi de finances rectificative pour 1995, déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 novembre dernier, révèle que la majoration prévue sur le chapitre 57-60 ne s'élève qu'à 210 millions de francs en autorisations de programme et 70 millions de francs en crédits de paiement. Ces montants, ajoutés à ceux inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 1996, sont loin d'atteindre l'enveloppe moyenne de 414 millions de francs mentionnée ci-dessus.

Des remarques similaires seront faites, dans le corps du rapport, sur les crédits informatiques du titre III.

• Enfin, **l'équipement immobilier** en commissariats et hôtels de police aurait dû être alimenté en moyenne annuelle par un montant d'autorisations de programme de 995 millions de francs pendant toute la durée d'application de la loi d'orientation et de programmation.

Or, en dépit des efforts indéniables consentis par le gouvernement les dotations correspondantes n'ont pas atteint 700 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, de surcroît avant exercices de régulation budgétaire, cependant qu'elles dépassent à peine 800 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996.

Votre rapporteur spécial juge donc souhaitable une réorientation du discours afin de rappeler que les objectifs financiers très ambitieux de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité n'emportent pas d'effets contraignants mais constituent plutôt un fil directeur ou une cible à atteindre.

TROISIÈME OBSERVATION

LA RÉORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS : UN CHANTIER INACHEVÉ

Votre commission des finances avait, lors de l'examen en juin dernier du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours, exprimé des réserves importantes tenant au coût de la départementalisation pour les collectivités locales.

Les réticences légitimes manifestées par notre excellent collègue Paul Girod ont conduit le ministre de l'Intérieur à réunir **une commission** comprenant des représentants du Parlement, des mairies de grandes villes ainsi que des présidents de conseil général et de conseil régional, afin de faire le point sur les conséquences financières du texte portant réforme des SDIS.

On doit à nouveau déplorer ici que cette indispensable démarche d'évaluation n'ait pu intervenir qu'après les remarques pertinentes présentées par le rapporteur pour avis de la commission des finances à la tribune du Sénat.

Votre rapporteur spécial n'en salue pas moins le sens du dialogue de M. Jean-Louis Debré qui a précisé devant la commission, le 8 novembre dernier, qu'après avoir fait procéder aux études complémentaires nécessaires, il réunirait les membres de la commission élus-administration pour que celle-ci adopte son **rapport**.

Celui-ci sera ensuite remis à chaque parlementaire préalablement à la reprise par les deux assemblées, en deuxième lecture, de l'examen du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours.

*

* * *

Eu égard au caractère incontestablement prioritaire accordé cette année encore par le gouvernement aux actions de sécurité, et en dépit des critiques ponctuelles qu'appelle tel ou tel aspect du projet de budget pour 1996, votre commission des finances vous propose d'adopter les crédits du ministère de l'Intérieur (Administration centrale et territoriale - Sécurité) demandés pour le prochain exercice.

CHAPITRE PREMIER

LES GRANDS TRAITES DU BUDGET POUR 1996

Le budget de l'Intérieur atteint, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1996, **78,1 milliards de francs**, soit **6 %** du montant des budgets civils de l'Etat.

Le présent rapport ne porte que sur les crédits consacrés, au sein de ce budget, à l'administration générale, à l'administration territoriale, à la sécurité civile et à la police nationale. Leur montant spécifique représente, en 1996, près des deux-tiers, **64,9 %** exactement, de l'ensemble du fascicule budgétaire « Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté » pour le prochain exercice.

Les crédits dévolus aux collectivités locales et à la décentralisation font l'objet du rapport de notre collègue Michel Mercier.

I. EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

Le budget géré par le ministre de l'Intérieur, qui regroupe les agrégats administration générale, administration territoriale, sécurité civile et police nationale, s'élève à 50,7 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit **une progression de 1,8 % en valeur par rapport au budget voté de 1995**, mais, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1996 (+ 2,1 % hors tabac), **une légère contraction de 0,3 % en francs constants**.

Crédits répartis par titres

(en millions de francs)

	1995 Budget voté	1996 Loi de finances initiale	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	47.998,7	49.204,3	+ 2,5 %
Titre IV - Interventions publiques	92,8	80,1	- 13,6 %
Total des dépenses ordinaires	48.091,5	49.284,4	+ 2,5 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1.547,7	1.226,7	- 20,7 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	140,0	175,0	+ 25,0 %
Total des crédits de paiement	1.687,7	1.401,7	- 16,9 %
Total DO + CP	49.779,2	50.686,2	+ 1,8 %
Titre V - AP	1.302,7	1.442,0	+ 10,7 %
Titre VI - AP	145,0	160,0	+ 10,3 %
Total des autorisations de programme	1.447,7	1.602,0	+ 10,7 %

Le tableau ci-dessus souligne le poids écrasant (plus de 97 %) des dépenses de **personnel** et de **matériel** (titre III) au sein des dépenses ordinaires et crédits de paiement du budget de l'Intérieur.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui représentent 97,2 % des crédits de l'administration centrale et territoriale-sécurité (contre 96,6 % en 1995) progressent en valeur de 2,5 %, soit une hausse de 0,4 % en volume.

Au sein de ces dépenses, la presque totalité est affectée aux **moyens des services** (titre III) qui atteignent 49,2 milliards de francs pour 1996, soit un accroissement en valeur de 2,5 % par rapport au budget voté de 1995 et de 0,4 % en volume.

Quant aux **interventions publiques** (titre IV)) qui regroupent pour l'essentiel des subventions aux actions de sécurité civile, elles ne s'élèvent plus qu'à 80,1 millions de francs, en raison d'une contraction de 13,6 % des crédits inscrits dans le précédent budget.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Pour 1996, elles représentent un peu plus de 1,4 milliard de francs en crédits de paiement, soit une **chute de près d'un sixième (- 16,9 %) en francs courants** par rapport au budget voté de 1995. Les autorisations de programme correspondantes continuent, en revanche, de s'accroître à un rythme soutenu (+ 10,7 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale), soit 1.602 millions de francs au lieu de 1.447,7 millions de francs.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V), qui constituent environ 90 % des dépenses en capital, disposent de 1.226,7 millions de francs en crédits de paiement, soit une **forte diminution de 20,7 % en valeur** qui affecte plus l'agrégat "police nationale" que l'agrégat "sécurité civile". Les autorisations de programme correspondantes augmentent toutefois, de 10,7 %, à 1.442 millions de francs.

Les subventions d'investissements dispensées par l'Etat (titre VI), qui ne regroupent que la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police, bénéficient d'une **hausse sensible de leurs crédits de paiement (+ 25 %)**, passant de 140 millions de francs à 175 millions de francs. Les autorisations de programme enregistrent parallèlement une remontée de 10,3 % en valeur, à 160 millions de francs.

II. ANALYSE DES MESURES NOUVELLES

Le tableau suivant révèle la place principale revenant à la **police nationale** dans la répartition des crédits demandés sur le budget de l'Intérieur.

Crédits répartis par agrégats

Actions	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1995 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Administration générale	15.441,2	30,5 %	+ 0,3 %
Administration territoriale	6.077,6	12,0 %	+ 2,6 %
Sécurité civile	1.140,6	2,2 %	- 20,0 %
Police nationale	28.026,8	55,3 %	+ 3,7 %
Total I	50.686,2	100,0	+ 1,8 %
II - Autorisations de programme			
Administration générale	69,7	4,3 %	- 0,7 %
Administration territoriale	165,3	10,3 %	+ 10,9 %
Sécurité civile	243,0	15,2 %	+ 6,3 %
Police nationale	1.124,0	70,2 %	+ 12,4 %
Total II	1.602,0	100,0 %	+ 10,7 %

A. ADMINISTRATION GENERALE

Les dépenses d'administration générale du ministère de l'Intérieur, soit 15,4 milliards de francs, en 1996, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, sont constituées pour l'essentiel (81,5 %) par **les pensions civiles versées aux fonctionnaires en retraite**, issus principalement de la police nationale.

En dépit d'un taux de croissance de 6,3 % pour le poste "pensions civiles" de la loi de finances initiale 1995 à la loi de finances initiale 1996, qui aurait dû entraîner une progression du même ordre pour les dépenses

d'administration générale, celles-ci restent à peu près stables en valeur (+ 0,3 %) et régressent donc de 1,8 % en volume.

Le gain réalisé sur les frais de personnel est, en effet, très largement annulé par la réduction de 1,25 milliard de francs à 516,3 millions de francs des crédits inscrits sur le chapitre 37-61 "Dépenses relatives aux élections". Cette contraction résulte elle-même pour l'essentiel de la non reconduction de l'importante dotation (863 millions de francs) votée en loi de finances initiale pour 1995 au titre du financement des élections présidentielles.

S'agissant en outre des dépenses d'équipement, les crédits de paiement affectés au **programme immobilier de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur** subissent une réduction drastique, passant de 52,2 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 à 9 millions de francs dans le projet de budget pour 1996. Les autorisations de programme correspondantes sont toutefois stabilisées à 32 millions de francs (montant inchangé par rapport à 1995).

Ces amputations ne sont pas compensées en volume par les importants efforts dont bénéficient **les infrastructures radio de l'administration centrale** : les autorisations de programme correspondantes sont, en effet, portées de 2,5 millions de francs à 20 millions de francs et les crédits de paiement de 1,82 million de francs à 29,3 millions de francs entre les deux exercices 1995 et 1996.

B. ADMINISTRATION TERRITORIALE

Les deux-tiers des crédits de l'agrégat "Administration territoriale" sont constitués des dépenses des personnels (rémunérations, indemnités, cotisations et prestations sociales) **du corps préfectoral et des préfectures**. Le gain réalisé sur ce poste (près de 150 millions de francs) explique pratiquement à lui seul la progression de 2,6 % des crédits demandés au titre de l'administration déconcentrée.

La marge nouvelle ainsi obtenue procède pour une large part de l'application des règles de progression des revenus de la fonction publique. Elle n'est que légèrement entamée par un transfert négatif net d'emplois vers d'autres départements ministériels.

En effet, si 42 emplois de catégorie B et C des directions régionales du Commerce et de l'Artisanat sont dorénavant comptabilisés parmi les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur (gain : + 4,9 millions de francs), **159 emplois des agents des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française**, jusqu'à présents inscrits sur le fascicule budgétaire

de l'Intérieur, **sont transférés au ministère de l'Outre-mer** (perte : - 31,4 millions de francs).

L'évolution des autres postes de dépenses de fonctionnement composant l'agrégat « Administration territoriale » est de portée relativement mineure. D'une part, en effet, leur poids relatif est faible et, d'autre part, les mouvements de crédits proposés sont eux-mêmes de faible ampleur :

- Les dépenses d'informatique et de télématique (chapitre **34-82**, articles 21 à 23) progressent très légèrement en volume (+ 0,4 %) et s'établissent à 288,9 millions de francs.

- Les dépenses de fonctionnement et d'entretien des préfectures et des sous-préfectures sont maintenues en valeur à un niveau à peine supérieur à celui atteint en loi de finances initiale pour 1995 (1.537 millions de francs demandés pour 1996 contre 1.524,8 millions de francs votés en 1995).

Enfin, les crédits d'équipement des préfectures et sous-préfectures (titre V), s'ils n'influent que très marginalement sur l'évolution des dépenses de l'administration territoriale, bénéficient d'évolutions particulièrement contrastées : les autorisations de programme demandées s'élèvent, en effet, à 165,3 millions de francs, en progression de 12,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, cependant que les crédits de paiement correspondants tombent de 215,9 millions de francs à 205,2 millions de francs.

C. SECURITE CIVILE

Les crédits de la sécurité civile pour 1996 sont en **diminution de 20 %** par rapport à 1995 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Evolution résumée du budget de la sécurité civile

(En millions de francs)

	Budget voté 1995	Projet de loi de finances initiale pour 1996	Evolution 1995/1996 en valeur	Evolution 1995/1996 en %
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	1.425,154	1.140,621	- 284,533	- 20,0 %
Autorisations de programme	228,5	243,0	+ 14,5	+ 6,3 %

L'importante contraction des moyens budgétaires affectés à la sécurité civile est la conséquence mécanique de **l'arrivée à son terme, en 1996 du programme d'acquisition des Canadiens CL 415**. Les crédits de paiement correspondants tombent, en effet, de 360 millions de francs à 30 millions de francs.

D'autre part, les crédits demandés sur le chapitre **41-31** « Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours » ne sont reconduits qu'à hauteur de la fraction déjà demandée par le gouvernement lors de la présentation du projet de budget pour 1995, c'est-à-dire hors mesures votées à titre non reconductible.

Même s'ils sont loin de compenser les pertes ainsi enregistrées, des gains sensibles sont cependant réalisés sur les lignes finançant l'équipement de la sécurité civile, autres que la ligne d'acquisition et de modernisation des appareils du Groupement des moyens aériens :

- La poursuite des travaux de réhabilitation et de modernisation des bâtiments affectés à la direction de la sécurité civile justifie un abondement de 53,3 % des autorisations de programme (23 millions de francs demandés) et de 32,6 % des crédits de paiement (17,5 millions de francs demandés) correspondants.

- De même, 10 millions de francs sont inscrits en autorisations de programme (+ 185,7 %) et en crédits de paiement (+ 400 %) sur le chapitre 57-60, article 44 « Informatique, télématique et transmissions - Dépenses d'équipement ». Ces fortes majorations sont nécessaires pour le financement de compléments d'infrastructures radioélectriques, le renouvellement et les acquisitions complémentaires de terminaux radioélectriques ainsi que l'achat d'équipements divers.

- Enfin, les crédits de paiement affectés à la **maintenance des aéronefs** du Groupement des moyens aériens de la sécurité civile bénéficient d'un supplément non négligeable (+ 35 millions de francs) en étant portés à 190 millions de francs.

D. POLICE NATIONALE

Les dépenses afférentes à l'agrégat « Police nationale » sont constituées, à hauteur de 82 %, de **charges de personnel**. Comme les exercices précédents, les trois-quarts de la progression de 3,7 % des dotations de la police nationale trouvent donc leur origine dans les évolutions de ce poste.

Ces évolutions sont, pour une part prépondérante, la conséquence de l'application des règles valables pour les traitements, les indemnités et les charges ou prestations sociales de la fonction publique. Le projet de budget pour 1996 retrace toutefois également trois mesures visant à accroître des effectifs employés par le ministère de l'Intérieur. Sont, en effet, demandés les crédits nécessaires :

- à la **création de 1.000 emplois de policiers auxiliaires** (+ 13,3 millions de francs de mesures nouvelles),

- au **financement du service long de 500 policiers auxiliaires** (+ 9,4 millions de francs de mesures nouvelles),

- à la **création de 689 emplois de personnels administratifs et techniques** de police dans le cadre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (+ 84 millions de francs demandés)¹.

Une part également non négligeable de la marge de progression acquise au profit de l'agrégat « police nationale » provient de l'évolution des **dépenses de fonctionnement**. Celles-ci, en hausse de 5,6 %, passent à 4,1 milliards de francs.

Les moyens nouveaux dégagés sont essentiellement concentrés sur trois postes :

- La création de 1.000 emplois de policiers auxiliaires, évoquée plus haut, induit une enveloppe supplémentaire de 59,1 millions de francs sur le chapitre **34-41** consacré aux moyens de fonctionnement de la police nationale.

- La ligne « Services logistiques » du même chapitre bénéficie d'un apport de crédits nouveaux à hauteur de 70 millions de francs. Cette majoration s'inscrit dans le cadre des prévisions contenues dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

- Une dotation nouvelle de 85 millions de francs, également justifiée par l'application des dispositions financières de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, est enfin prévue sur la ligne « Remboursement à la Poste et à France Télécom » du chapitre **34-41**.

Les crédits d'informatique de la Police nationale (chapitre **34-82**, article 51) sont, eux aussi, abondés d'une enveloppe de 80 millions de francs consacrée au développement du projet Schengen ainsi que d'autres projets

¹ *Se reporter au chapitre II pour l'explication du rapport entre ce chiffre de 689 emplois et celui de 950 emplois avancé par le ministère de l'Intérieur.*

inscrits dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. La ligne correspondante subit toutefois concomitamment une réduction supérieure au gain ainsi réalisé du fait notamment de la non-reconduction d'une dotation de 83,5 millions de francs inscrite en loi de finances initiale pour 1995.

Au-delà des dépenses de personnel et de fonctionnement, **les chapitres de subvention**, dont le poids est minime (77,7 millions de francs demandés), sont touchés par une très légère érosion en volume de leur montant global (+ 1,9 % en valeur). En fait, seules les participations de l'État au financement des dépenses de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police, ainsi qu'aux dépenses de la police scientifique de la préfecture de police, font l'objet de majorations non négligeables (respectivement + 5,6 % et + 3,2 % en francs courants).

Les dotations versées aux autres établissements (École nationale supérieure de police, préfecture de police, laboratoire central de la préfecture de police et Institut des hautes études de sécurité intérieure) sont simplement reconduites en francs courants de 1995 à 1996.

Enfin, **les dépenses d'investissement** bénéficient, à l'exception de celles relatives à l'informatique, de moyens nouveaux en forte progression :

- **L'équipement immobilier** est doté de 809,5 millions de francs en autorisations de programme (+ 17,1 %) et de 549,7 millions de francs en crédits de paiement (+ 12,5 %).

- Les autorisations de programme ainsi que les crédits de paiement relatifs aux **achats et à la rénovation des véhicules du parc lourd des CRS** (chapitre **57-50**, article 50) sont portés de 90 à 110 millions de francs.

- Les autorisations de programme afférentes aux **dépenses d'informatique** de la police nationale (mise en place d'infrastructures radioélectriques, équipements et renouvellement de terminaux embarqués, achat d'équipements divers) sont maintenues à leur niveau de la loi de finances initiale pour 1995 (30 millions de francs), cependant que les crédits de paiement, correspondants chutent de 130,2 millions de francs à 37,7 millions de francs.

- **Les opérations de réservations de logements et les versements de subventions pour la réalisation de foyers destinés aux fonctionnaires de police** (chapitre **65-51**) bénéficient de ressources en forte hausse : + 10,3 % pour les autorisations de programme (160 millions de francs) et + 25 % pour les crédits de paiement (175 millions de francs demandés).

CHAPITRE II

LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE POUR 1996

Le budget de la police, qui s'élève à **un peu plus de 28 milliards de francs** en 1996, en progression de 3,7 % par rapport au budget voté en 1995, reste fondamentalement un budget de personnels marqué par une forte inertie.

En 1996, le poids des dépenses de personnel dans le total des dépenses se stabilise à un niveau élevé (82 %), soulignant ainsi la spécificité de ce budget.

Malgré l'important effort prévu dans le cadre de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, les dotations de fonctionnement courant et de matériel ainsi que les crédits d'équipement occupent en définitive une place extrêmement réduite, comme le révèle le tableau ci-dessous :

Structure du budget de la police nationale en 1995 et 1996

	Projet de loi de finance initiale pour 1996 (en millions de francs)	Part dans le budget total de la police	Loi de finances initiale pour 1995 (en millions de francs)	Part dans le budget total de la police
Titre III	27.133,6	96,8 %	26.168,1	96,8 %
dont				
Dépenses de personnel	22.975,4	82 %	22.229,3	82,2 %
Moyens de fonctionnement	3.792,1	13,5 %	3.534,7	13,1 %
Informatique	288,1	1,0 %	327,6	1,2 %
Divers	78,0	0,3 %	76,5	0,3 %
Dépenses en capital (Titres V et VI)	893,2	3,2 %	861,7	3,2 %
TOTAL	28.026,8	100 %	27.029,8	100 %

I. LES CRÉDITS DE PERSONNELS : UNE PART PRÉPONDERANTE DANS LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE

À l'intérieur des dépenses de fonctionnement, la **masse salariale** de la police, hors crédits de la nouvelle bonification indiciaire non ventilés dans le fascicule budgétaire sur l'agrégat 04 « police nationale », augmente de 22.229,3 milliards de francs à 22.975,4 milliards de francs, soit de 3,4 %, c'est-à-dire à un rythme un peu moins rapide que celui de l'ensemble des dotations du titre III (moyens des services). Toutefois, après ajout des crédits de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) destinés aux fonctionnaires de police, la masse salariale atteint 23,05 milliards de francs, en progression de 3,7 %.

Cette évolution recouvre, outre la croissance « normale » des traitements de la fonction publique :

- la création de 2.200 emplois ;
- un ensemble de mesures catégorielles ;
- la mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

La part automatique de la croissance des crédits de personnel dans le budget de la police nationale

Sur près de 750 millions de francs supplémentaires affectés, en 1996, aux dépenses de personnel, plus de 450 millions de francs sont les fruits de l'application automatique des règles d'évolution des salaires de la fonction publique :

- La seule prise en compte de l'augmentation de valeur du point de la fonction publique, soit 1,36 % de 1995 à 1996, se traduit par une progression de 264,5 millions de francs pour la police nationale, compte tenu du volume de ces effectifs.

- Une enveloppe de 140 millions de francs est prévue pour le surcoût, en 1996, du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT).

- Enfin, 46,3 millions de francs correspondent à la provision pour cinq mois de la dotation prévue pour la septième tranche de l'application de la rénovation de la grille de la fonction publique (protocole Durafour).

A. UNE NETTE AUGMENTATION DES EFFECTIFS

La politique de réaffectation sur des missions opérationnelles des personnels actifs doit être accélérée avec le recrutement de près de 2.000 fonctionnaires supplémentaires : 950 emplois réservés à des agents

Administratifs techniques et scientifiques et 1.000 emplois réservés à des policiers auxiliaires. Ces derniers seront alors au nombre de 9.725 affectés dans les services de police. 500 postes de volontaires « service long » ont été en outre obtenus.

1. Les personnels administratifs et techniques

Comparés à la plupart des autres États européens, et en particulier à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, la France dispose d'un ratio de personnels administratifs très faible.

En effet, ce ratio n'atteint pas **10 %** (12.653 emplois sur un effectif global de la police nationale de 130.791 au 1^{er} juillet 1995) alors qu'il est de l'ordre de 30 % pour chacun des deux pays cités en exemple.

La loi d'orientation et de programme relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 a prévu d'apporter une réponse à cette situation par le **recrutement de 5.000 agents administratifs sur cinq ans** (1995-1999), dont 500 en 1995, première année d'application de la LOPS.

Les **500 agents** du plan 1995 ont été affectés dans les services départementaux, et plus précisément dans les zones difficiles, en remplacement nombre pour nombre de personnels actifs, lors de leur mutation, départ en retraite ou avancement.

Ces emplois ont été créés dans les corps suivants :

- 25 attachés
- 26 secrétaires administratifs
- 50 adjoints administratifs
- 164 agents administratifs
- 164 agents des services techniques
- 24 personnels de laboratoire de P.T.S. (police technique et scientifique)
- 10 ouvriers cuisiniers
- 22 agents contractuels
- 10 ouvriers professionnels
- 5 contrôleurs et inspecteurs des transmissions.

En 1996, le projet de loi de finances initiale prévoit la création de **700 emplois**, répartis comme suit :

- 40 attachés
- 25 secrétaires administratifs
- 81 adjoints administratifs
- 342 agents administratifs
- 156 agents des services techniques
- 15 personnels de laboratoire de P.T.S.
- 20 contractuels
- 10 ouvriers cuisiniers
- 5 ouvriers professionnels (rattachés à l'administration générale)
- 4 contrôleurs et inspecteurs des transmissions (rattachés à l'administration générale)
- 2 agents de services techniques (rattachés à l'administration générale).

Le coût de ces créations, pour le prochain exercice, est de 85,4 millions de francs dont 1,4 million de francs au titre des onze derniers emplois figurant en bas de la liste, rattachés dans le « bleu » budgétaire à l'agrégat « Administration générale » et non à l'agrégat « Police nationale ».

Par ailleurs, **250 recrutements supplémentaires** de personnels administratifs devraient pouvoir être opérés en raison du « dégel » des emplois budgétaires correspondants

Au total, 950 emplois administratifs et techniques supplémentaires devraient ainsi être pourvus en 1996

Votre rapporteur spécial salue bien sûr cet effort mais souhaite exprimer sa perplexité quant à la capacité du gouvernement à créer effectivement les 5.000 emplois prévus par la LOPS sur le quinquennat 1995-1999 alors que le total des moyens nouveaux dégagés n'atteint, pour les deux premiers exercices, que 1.200 postes (500 en 1995 et 700 en 1996).

2. Les policiers auxiliaires

Créé par la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la Police nationale, le service national dans la police a, dès l'origine, répondu au double objectif d'accroissement de la présence policière sur la voie publique et de rapprochement entre la nation et sa police.

Dans cette logique, les policiers auxiliaires sont affectés en priorité dans les services locaux de sécurité publique, afin de seconder au mieux les efforts des personnels actifs de police. Placés sous l'autorité de ces derniers, ils sont principalement employés à des missions d'aide, d'assistance et de secours, et interviennent à cet effet sur les axes de circulation, aux sorties d'école, ainsi que dans des tâches d'ilotage.

Ces appelés ne peuvent cependant être affectés à des missions manifestement dangereuses, telles que le maintien de l'ordre, l'extraction et la garde de détenus ou les interventions de police-secours comportant des risques.

Ils contribuent par leur action à la lutte contre la petite délinquance et à l'évolution positive de l'image de la police nationale.

Les effectifs de policiers auxiliaires au cours des trois dernières années ont été les suivants :

Années	Effectif budgétaire	Effectif incorporé
1992	4.325	5.833
1993	7.225	7.620
1994	8.725	8.205

Le rapport du nombre des policiers auxiliaires à l'effectif total de la police nationale sur la période 1993-1995 a évolué comme indiqué dans le tableau ci-après.

Année	Policiers auxiliaires (effectifs budgétaires)	Personnels actifs	Rapport
1993	7.225	112.261	6,43 %
1994	8.725	113.000	7,72 %
1995	8.725	111.167	7,84 %

Le projet de budget prévoit la création de 1.000 emplois de policiers auxiliaires, ce qui aura pour effet de porter à **9.725** leur nombre dans le total des emplois financés sur les crédits du ministère de l'Intérieur.

La création de 500 postes de "volontaires service long" (VSL) est également provisionnée pour le prochain exercice.

Le coût de ces deux mesures est globalement évalué dans le "bleu" budgétaire à 81,8 millions de francs, y compris les dépenses de fonctionnement induites à hauteur de 59,1 millions de francs.

Votre rapporteur spécial se félicite de cet apport supplémentaire de ressources humaines mais réitère l'opposition manifestée par le Parlement lors de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation à l'égard de toute solution tendant à substituer le recrutement d'appelés du contingent à celui, indispensable, de personnels administratifs et techniques.

B. D'IMPORTANTES MESURES CATEGORIELLES

Ces mesures, dont le coût excède 87 millions de francs, sont de deux ordres en 1996.

1. La réforme des corps et des carrières

Les dispositions fondamentales de la réforme des corps et carrières, qui constituent un volet important de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, ont été mises en oeuvre par cinq décrets en date du 9 mai 1995. Leur objet est de remédier aux rigidités et aux cloisonnements ressentis dans les services et de donner plus de souplesse et de capacités d'adaptation à la police nationale. Dans cette perspective, il a été décidé d'**unifier les corps de fonctionnaires en tenue et en civil**, trois nouveaux corps devant se substituer aux cinq corps existant antérieurement :

- le corps de conception et de direction (commissaires),
- le corps de commandement et d'encadrement (inspecteurs, officiers et commandants),
- le corps de maîtrise et d'application (gardiens et enquêteurs).

La réforme des corps et carrières se situant dans le prolongement des mesures prévues au titre de la rénovation de la grille de la fonction publique, le surcoût par rapport à l'enveloppe du protocole "Durafour" a été évalué à environ 65 millions de francs.

Une première affectation de crédits supplémentaires a été obtenue à ce titre sur le budget de 1995, soit 35 millions de francs.

Une mesure complémentaire de 31,6 millions de francs est inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 1996.

En outre, il convient de signaler que près de 18 millions de francs sont également prévus afin de porter au même niveau que celui des gardiens de la paix (20-21 %) le taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police versé aux ex-enquêteurs désormais intégrés dans le nouveau corps de maîtrise et d'application.

2. Les dispositions indemnitaires

Une fois défalquée de la provision de 87 millions de francs, l'enveloppe de 31,6 millions de francs correspondant au coût de la réforme des corps et des carrières, le reliquat devrait être réparti comme suit :

- 17,8 millions de francs sont prévus pour l'alignement sur le taux dont bénéficient déjà les gardiens de la paix du taux de l'indemnité de sujétions spéciales du corps des enquêteurs (voir ci-dessus) ;
- 12,1 millions de francs doivent être affectés à la couverture de la troisième des cinq tranches annuelles de 1.350 francs fixées dans le cadre de l'extension de la prime dite du "Secrétariat général de l'administration de la police (SGAP) de Paris" aux fonctionnaires relevant du SGAP de Versailles ;
- 11,6 millions de francs sont destinés à la troisième tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des agents administratifs ;
- enfin, le solde, soit environ 14 millions de francs, pourrait être utilisé pour la création d'une allocation de service au profit du corps des commissaires (à hauteur d'environ 13 millions de francs) et, dans une moindre mesure, pour la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) des CRS.

S'agissant de **l'allocation de service au profit du corps des commissaires**, il convient de rappeler qu'elle est la contrepartie de la suppression des rémunérations extrabudgétaires imposée par l'article 25 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Le but du rattachement au budget du ministère de l'Intérieur, par voie de fonds de concours, des diverses prestations à fondement législatif ou réglementaire (dont les plus connues sont les vacations funéraires) était de mettre un terme aux aspects les plus choquants de ces pratiques avec un triple souci :

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

On indiquera à ce sujet que la masse des seules vacations funéraires représente, au minimum, 45 millions de francs environ par an.

En incluant le financement complémentaire de 13 millions de francs souhaité par le ministre de l'Intérieur, M. Jean-Louis Debré, l'allocation de service des 2.200 commissaires serait donc d'environ 25.000 francs par an, soit plus de 2.000 francs par mois.

Inquiets de n'obtenir aucune garantie quant à la mise en oeuvre rapide de l'article 25 de la LOPS, plusieurs de nos collègues députés ont déposé un amendement, lors du débat sur les crédits de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale, afin que l'allocation devant être instituée en application de ces dispositions apparaisse sur une ligne isolée au sein du chapitre **31-42 "Police nationale - Indemnités et allocations diverses"**.

M. Jean-Louis Debré a toutefois obtenu le retrait de l'amendement contre la promesse du dépôt par le gouvernement d'un autre amendement, techniquement plus satisfaisant, "*qui définira les modalités de mise en oeuvre de la nouvelle allocation de service*".

Auditionné par votre commission des finances, le 8 novembre dernier, le ministre de l'Intérieur a annoncé le dépôt de cet amendement lors de l'examen des crédits de son département ministériel par notre Haute Assemblée, samedi 2 décembre.

Votre rapporteur spécial sera, en tout état de cause, vigilant à l'égard du respect de sa promesse par M. Debré qui soulignait à juste titre, devant l'Assemblée nationale l'"élément essentiel pour assainir et clarifier une situation jusqu'alors pour le moins confuse et anormale" que constitue la budgétisation des rémunérations accessoires des commissaires.

C. LES MISES EN PLACE DE LA NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE ET DE LA PRIME DE FIDELISATION "ZONE DIFFICILE"

Il n'avait pas été possible, depuis 1990, de mettre en oeuvre la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au profit des personnels de la police nationale.

En 1995, la nouvelle bonification indiciaire, grâce à l'action du ministre de l'Intérieur, a été versée sous forme de rappel indemnitaire exceptionnel aux personnels actifs, au titre des années 1990 à 1994, et aux personnels administratifs, au titre des années 1990 à 1993.

Le décret n° 94-1233 du 30 décembre 1994 (paru au journal officiel du 4 janvier 1995) a institué la nouvelle bonification indiciaire pour **les personnels administratifs, techniques et scientifiques** de la police nationale. Il s'agit d'une bonification de 7 points attribués à 2.000 fonctionnaires affectés sur des postes fonctionnellement définis. Une majoration d'un point interviendra à titre rétroactif à compter du 1er août 1995. La NBI des personnels administratifs devrait atteindre 10 points en 1996.

En ce qui concerne **les personnels actifs**, la NBI a été instituée par le décret n° 95-1131 du 17 octobre 1995 et ses conditions d'attribution ont été fixées par un arrêté du même jour au terme de plusieurs années de négociations.

La bonification prévue est de 40 points pour le corps des commandants et officiers de paix qui compte 115 emplois attributaires, ainsi que pour le corps des inspecteurs de la police nationale (rattaché au nouveau corps des officiers de police), au sein duquel 620 postes seront concernés. Elle est, en fonction des postes occupés, de 10 ou 20 points pour le corps des gradés et gardiens, avec 1.775 postes attributaires, et le corps des enquêteurs de la police nationale (rattaché au nouveau corps de maîtrise et d'application), avec 200 emplois visés.

Au total, ce sont 2.730 fonctionnaires actifs qui bénéficieront de la NBI dès 1995 grâce aux financements dégagés par la loi de finances rectificative du 4 août dernier.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 1996, le chapitre 31-91 "*Nouvelle bonification indiciaire*" est doté à hauteur de 93,7 millions de francs dont 75 millions de francs sont réservés aux personnels de police.

Sur ce total :

- 23 millions de francs seront affectés au financement de la NBI stricto sensu ;

- 52 millions de francs, soit le reliquat, doivent contribuer au financement de **la prime de fidélisation** que la LOPS a prévu d'allouer aux fonctionnaires de police affectés dans les zones dites "sensibles".

Clairement évoquée par Charles Pasqua dans le cadre des débats sur la loi d'orientation et de programmation, la création de cette prime d'un type nouveau devait, dans l'esprit du ministre, toucher 30.000 à 35.000 fonctionnaires en poste dans les zones difficiles du SGAP (secrétariat général pour l'administration de la police) de Paris, ainsi que dans des circonscriptions relevant d'un contrat de ville. A la différence des autres primes versées aux personnels de police, celle-ci ne devait pas avoir un caractère forfaitaire mais devait être modulée en fonction de la nature des tâches effectivement accomplies sur le terrain et du site d'affectation du fonctionnaire.

Il était prévu d'inscrire chaque année, au titre de cette nouvelle prime, 230 millions de francs, soit, en cumulé, 1.150 millions de francs sur le quinquennat 1995-1995.

La réponse suivante a été adressée par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur le 20 novembre dernier :

"Un projet de décret et un projet d'arrêté, en cours de signature, devraient permettre, dès 1995, d'attribuer une prime spécifique aux fonctionnaires de police travaillant dans les zones urbaines particulièrement difficiles.

"Cette indemnité "zone difficile fidélisation" bénéficiera aux fonctionnaires des SGAP de Paris et Versailles (à l'exception d'un petit nombre de circonscriptions), ainsi qu'aux personnels affectés dans le ressort géographique des circonscriptions de sécurité publique suivantes, quel que soit leur service de rattachement : Lyon, Givors, Marseille, Vitrolles, Lille Roubaix, Tourcoing, Creil, Dreux, Le Havre, Amiens et Beauvais.

"Elle est attribuée, à quelques exceptions près, détaillées dans le projet de décret, aux fonctionnaires actifs de la police nationale affectés depuis cinq ans au moins dans un même secteur classé comme difficile.

"En 1995, 32.700 fonctionnaires devraient percevoir cette indemnité pour un coût global de 150 millions.

"Une dépense identique est prévue pour 1996."

Votre rapporteur spécial souhaite donc obtenir du ministre des précisions sur les trois points suivants :

- La prime sera-t-elle versée effectivement dès l'exercice 1995 ?

- Dès lors qu'il n'est prévu expressément que 52 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996 alors que la couverture de la prime suppose de dégager une enveloppe de 150 millions de francs, comment la centaine de millions de francs manquante sera-t-elle provisionnée ?

- Faut-il penser que le ministère de l'économie et des finances a définitivement imposé de ramener le coût annuel de la prime de 230 millions de francs (loi Pasqua) à 150 millions de francs ?

Votre rapporteur donne cependant volontiers acte au ministre de l'Intérieur de son évidente volonté d'avancer dans la voie de l'institution de cette prime et de la mise en oeuvre, dans des conditions satisfaisantes, de la nouvelle bonification indiciaire.

II. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : UN ENSEMBLE HETEROGENE AUX EVOLUTIONS CONTRASTEES

A. LE FONCTIONNEMENT COURANT HORS INFORMATIQUE : UN RESPECT GLOBAL DES OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION.

L'analyse des évolutions des dotations de fonctionnement courant hors informatique révèle une volonté incontestable de respecter les engagements de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Ce constat peut être fait sous l'angle du volume des crédits demandés ainsi que sous celui des techniques de gestion mises en place.

1. Une évolution très favorable des crédits de fonctionnement

Les dotations du chapitre **34-41 "Police nationale - Moyens de fonctionnement"** progressent de 3,5 milliards de francs à près de 3,8 milliards de francs. Le différentiel de 294,8 millions de francs est réparti come suit, compte tenu d'une réduction de 2 millions de francs des services votés qui porte en réalité à 296,8 millions de francs les mesures nouvelles positives :

- 82,7 millions de francs correspondent à de simples transferts de dépenses qu'il est prévu d'intégrer aux crédits globalisés (téléphone, radiomessagerie, radiotéléphone, service informatique et imprimés réglementaires de la Préfecture de police, indemnités des CRS, services centraux de la police nationale).

- Ensuite, 59,1 millions de francs sont dégagés pour l'équipement des 1 000 policiers auxiliaires supplémentaires dont les emplois sont budgétés sur le prochain exercice.

- Enfin, une enveloppe de 70 millions de francs de crédits nouveaux est prévue dans le cadre de la **loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité** à laquelle s'ajoute un abondement de dotations pour les dépenses téléphoniques de 85 millions de francs.

Les majorations de crédits sur le chapitre 34-41 au titre de la **LOPS** avaient été estimées à 253 millions de francs en 1995 par rapport à 1994 et à 43,2 millions de francs en 1996 par rapport à 1995¹ Elles ont en fait été ou seront de

- 73,36 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1995 ;

- 175 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1994 ;

- 155 millions de francs demandés en loi de finances initiale pour 1996 (70 millions de francs hors téléphone + 85 millions de francs pour le téléphone) ;

- 100 millions de francs demandés dans le second projet de loi de finances rectificative déposé le 15 novembre dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale.

¹ Francs courants, c'est-à-dire francs 1994 actualisés annuellement avec une inflation à 2 %.

Les sommes ainsi dégagées, nettement supérieures aux prévisions de la loi d'orientation et de programmation, seront affectées en priorité au renforcement de certains programmes d'équipement, en particulier **le programme automobile**.

Seront également financées les créations de "*services nouveaux correspondant aux objectifs gouvernementaux*" (violences urbaines, grand banditisme, trafic de drogue, lutte contre l'immigration clandestine). Cette formule, reprise des documents fournis par le ministère de l'Intérieur, recouvre notamment l'ensemble des dépenses de fournitures (voitures rapides, gilets pare-balles, armes tirant des projectiles en caoutchouc ou "flash-balls") annoncées le 29 octobre dernier dans le cadre du **plan de renforcement des moyens policiers dans les quartiers sensibles**.

Par ailleurs, deux autres axes doivent être privilégiés, conformément, là encore aux priorités dégagées par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité :

*** la police technique et scientifique**, ainsi que les techniques d'investigation ;

*** l'entretien du patrimoine immobilier**, avec la mise en place d'enveloppes déconcentrées de crédits, pour pallier l'insuffisance chronique des travaux courants dénoncée lors du vote de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

L'affectation des nouveaux crédits de la LOPS ne sera toutefois connue avec précision qu'à l'issue de l'exécution du budget de 1996, compte tenu du **caractère globalisé du chapitre 34-41**.

Si elle permet une réelle souplesse de gestion tant au niveau central qu'au niveau local, la globalisation induit cependant un déficit de contrôle parlementaire. Il est ainsi impossible à votre rapporteur spécial de vérifier, à la lecture des documents budgétaires, le caractère effectif du respect des prescriptions du volet programmation des moyens de fonctionnement de la loi du 21 janvier 1995, le champ des actions entrant dans la LOPS, qui représentent tout au plus le tiers des crédits du chapitre 34-41, n'étant aucunement délimité par les articles qui composent ce chapitre. Votre rapporteur doit donc s'en remettre, sur ce point, à la bonne foi, évidente, du ministre de l'Intérieur.

2. Une gestion plus rigoureuse des dépenses pour prestations de service ainsi que de la dette.

Depuis le printemps 1993, le ministère de l'Intérieur a engagé une politique systématique d'apurement de ses dettes. Il a en outre mis en oeuvre diverses dispositions pour mieux maîtriser ses dépenses annuelles et stopper la dérive des déficits accumulés.

Quatre postes de dépenses -les consommations téléphoniques, les dépenses de l'Imprimerie Nationale, les loyers et les carburants de la direction de la sécurité civile- constituent l'essentiel de la dette du ministère (soit 1.185 millions de francs au 1er janvier 1995).

Chacun fait l'objet d'un suivi particulier.

Etat de la dette du ministère de l'Intérieur

1. Vue générale

	STOCK (en millions de francs)		
	1er janvier 1994	1er janvier 1995	fin 1995
RATP	165,3	62,1	0
ADP	17,75	0	0
Loyers	31,7	3,9	4,9
Points hauts	7,4	0	5
Carburants	47	52	55
Imprimerie	108,98	94,46	82,2
Téléphone	856	973	1.064
Total	1.234,13	1.185,46	1.211,1

2. Dettes de téléphone

	STOCK (en millions de francs)		
	1er janvier 1994	1er janvier 1995	fin 1995
TELEPHONE			
Ministère	747	825	864
Préfecture de police	109	148	200
Total	856	973	1.064

3. Imprimerie nationale

	STOCK (en millions de francs)		
	1er janvier 1994	1er janvier 1995	fin 1995
IMPRIMERIE NATIONALE			
Ministère	99,30	80,66	67,89
Préfecture de police	9,68	13,8	14,31
Total	108,98	94,46	82,2

a) S'agissant de dépenses de télécommunication

Le ministère de l'Intérieur a poursuivi et accéléré la globalisation des crédits de téléphone. Grâce à un abondement de 15 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1994, la globalisation des crédits de services territoriaux de police a été achevée et la procédure a été étendue aux départements et territoires d'outre-mer en 1995. Enfin, la globalisation des crédits de la Préfecture de police et de l'administration centrale sera effectuée en 1996.

➤ Pour les départements et services globalisés, **le ministère de l'Intérieur et France Télécom ont signé le 16 février 1995 une convention** relative au règlement des créances téléphoniques qui prévoit un mécanisme de sanctions très pénalisant en cas de retard dans les paiements. Des conventions d'application locale sont en cours de signature par les préfets. Au 15 septembre, une vingtaine de celles-ci étaient signées.

➤ Pour ce qui est de **l'administration centrale**, les dépenses de radio-téléphones et d'alphapages ont fait l'objet d'une globalisation par service, sur la base d'un coût unitaire moyen et du parc des équipements de 1993. En ce qui concerne les dépenses téléphoniques, chaque direction et service de centrale s'est ainsi vu attribuer en 1995 un droit de tirage calculé sur la base des consommations et des équipements enregistrés en 1993. En cas de dépassement de sa dotation annuelle, chaque service financera l'excédent sur son propre budget de fonctionnement. Ce dispositif serait consolidé dans la loi de finances pour 1996.

➤ De son côté, **la préfecture de police** prépare sa globalisation pour 1996.

Le train de mesures qui l'accompagnera doit permettre de réduire la dette courante de 130 millions de francs en 1994 à 90 millions de francs en 1995. Dans le cadre de la mesure nouvelle de 85 millions de francs figurant dans le projet de loi de finances pour les dépenses de téléphone, une enveloppe de 50 millions de francs est destinée à la préfecture de police, dont l'objet est de couvrir la dette courante et de stopper la dérive déficitaire.

➤ En ce qui concerne **le stock de dettes**, dont le montant fait l'objet d'une contestation entre le ministère et France-Télécom, les conditions de sa résorption doivent encore être négociées avec la direction du budget.

b) *La dette du ministère de l'Intérieur envers l'Imprimerie Nationale est passée de 108,98 millions de francs au 1er janvier 1994 à 94,46 millions de francs au 1er janvier 1995 ; au 30 juin 1995, elle est évaluée à 82,2 millions de francs.*

La réduction de cette dette résulte de plusieurs dispositions prises depuis deux ans :

➤ Règlement pour 13,4 millions de francs de factures litigieuses ou en retard de paiement.

➤ Abondement de 17 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1994 pour juguler la dette courante de la préfecture de police (5 millions de francs) et commencer de résorber le stock d'arriérés (12 millions de francs).

Le montant restant dû (82,2 millions de francs) correspond pour l'essentiel à une dette ancienne de 80,2 millions de francs, constituée par les imprimés fiduciaires commandés par les préfectures avant la déconcentration et la globalisation de leurs crédits de fonctionnement.

A ce sujet, le ministère de l'Intérieur a précisé à votre rapporteur spécial qu'en 1996, comme en 1995, il ferait en sorte que la préfecture de police puisse disposer en gestion des crédits de fonctionnement nécessaires au règlement de ses propres imprimés fiduciaires.

c) *Les loyers de l'administration centrale représentent une dépense annuelle courante de 94 millions de francs et un déficit chronique en partie comblé par des mesures intervenant en gestion.*

➤ En 1994, malgré un déficit courant de 15 millions de francs, divers abondements (ressources exceptionnelles et loi de finances rectificative) ont permis de réduire l'arriéré à moins de 4 millions de francs, auquel s'ajoutent des dettes non immédiatement exigibles faisant l'objet de pourparlers avec le propriétaire concerné.

En 1995, en dépit de la réduction des dotations de fonctionnement de l'administration centrale (- 20 %), divers redéploiements internes, ainsi que l'affectation d'une ressource exceptionnelle, vont permettre de **ramener à zéro la dette courante.**

➤ **Plusieurs baux de location d'immeubles ont été renégociés**, ce qui a permis d'obtenir des abattements de loyer allant jusqu'à près de 20 %. L'économie ainsi réalisée atteindra plus de 9 millions de francs en année pleine.

Par ailleurs, un programme de travaux de réfection a été mis à la charge du propriétaire de l'immeuble Nélaton pour un montant de 58 millions de francs.

d) Les autres débiteurs

S'agissant de **la location des points hauts** utilisés pour l'implantation des antennes nécessaires à l'exploitation des réseaux radio (dont ACROPOL), le ministère de l'Intérieur possédait à la fin de 1994 une dette cumulée de 7,4 millions de francs pour l'essentiel à l'égard de Télédiffusion de France et de France Télécom. Cette dette a été entièrement soldée en loi de finances rectificative de 1994. Les dépenses 1995 seront entièrement couvertes.

➤ Pour mémoire, la dette à l'égard de la **RATP** a été entièrement soldée. La régie a, en effet, accepté d'abandonner 20 millions de francs d'intérêts moratoires en contrepartie d'un règlement du principal à très bref délai. Les 165 millions de francs nécessaires ont été financés pour partie par des crédits de loi de finances rectificative (50 millions de francs), initialement destinés à la modernisation de la police, et, pour le solde, par un redéploiement des dotations de fonctionnement de la police nationale.

L'engagement a été pris par ailleurs de régler normalement les dépenses courantes. Les actions vigoureuses qui viennent d'être décidées sont associées à un dispositif de contrôle de gestion qui permet :

- de générer des économies sur les frais de transport : la mise en place d'un implant qui centralise toutes les demandes se traduit par 40 millions de francs d'économie sur un chiffre d'affaires de 140 millions de francs.

- de contrôler la dérive de certaines dépenses de fonctionnement

- d'apprécier la régularité des dépenses sensibles telles que les frais de mission.

* *

*

Votre rapporteur se félicite de l'action vigoureuse successivement menée par messieurs Charles Pasqua et Jean-Louis Debré pour apurer la dette du ministère de l'Intérieur et enrayer toute dérive structurelle des impayés. L'action a été double : en amont, par une revalorisation des dotations, et en aval, par un effort de rationalisation de la gestion des crédits délégués.

En revanche, votre rapporteur spécial déplore l'incapacité du ministère de l'économie et des finances à régler la question pendante du stock de la dette de plus d'un milliard de francs à l'égard de France Télécom, soit l'équivalent de plus de deux années de facturation.

Cette situation, parfaitement anormale, est un poids pour le ministère de l'Intérieur dont il réduit les marges de manoeuvre budgétaires.

B. LES DEPENSES COURANTES D'INFORMATIQUE : LOIN DES PREVISIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION

La baisse des crédits informatiques de la police nationale sur le chapitre 34-82 atteint 15,4 %, les dotations correspondantes s'établissant à environ 288 millions de francs.

Votre rapporteur spécial rappelle, à ce sujet, que **la loi d'orientation et de programmation avait pourtant prévu d'impulser une très forte montée en charge** de ces crédits qui auraient dû passer, en francs courants, de 274 millions de francs en 1994 à 343 millions de francs en 1995 ; 510 millions de francs en 1996 ; 551,4 millions de francs en 1997 ; 564,6 millions de francs en 1998 et 584,5 millions de francs en 1999.

Retards et difficultés techniques de mise au point semblent être le lot commun de chacune des applications concernées. Le même constat et le même résultat, l'inapplication de fait de la LOPS, se retrouvent dans l'analyse des dépenses du titre V affectées à la réalisation du projet ACROPOL (cf. : III ci -après).

La contraction de 39,5 millions de francs des crédits du titre III concernés est la résultante de quatre mouvements de sens opposé :

- la non-reconduction d'une enveloppe de 82,6 millions de francs du fait de l'achèvement de diverses phases de développement de certains programmes au cours de l'année 1995 ;

- le transfert d'une enveloppe de 33 millions de francs vers le chapitre 34-41 des crédits globalisés de la police nationale correspondant à la couverture du fonctionnement du service informatique de la préfecture de police, ainsi que des redéploiements de crédits globalisés pour un montant de 1,9 million de francs,

- une mesure d'économie de 2 millions de francs au titre de la révision des services votés ;

- enfin, 80 millions de francs de mesures nouvelles en 1996 pour les applications informatiques relatives à la police nationale, affectés pour 17 millions de francs au **système informatique Schengen (SIS)**, ainsi que, pour 25 millions de francs, à la poursuite du projet **STIC** (système de traitement de l'informatique criminelle) qui tend à remplacer l'actuel fichier de recherche criminelle recensant les infractions commises, leurs auteurs identifiés et déférés, ainsi que les objets volés, détournés ou utilisés lors de l'infraction. Une enveloppe de 15 millions de francs est également prévue pour la poursuite de l'extension du projet **FAED** (fichier automatisé d'empreintes digitales) de la police scientifique et technique.

C. UNE SOUS-EVALUATION MANIFESTE ET TRADITIONNELLE DES FRAIS DE CONTENTIEUX

De 1990 à 1994, les frais de contentieux supportés par le ministère de l'Intérieur ont été les suivants :

- 1990.....	327,8 millions de francs
- 1991.....	607,4 millions de francs
- 1992.....	519,5 millions de francs
- 1993.....	451,8 millions de francs
- 1994.....	797,3 millions de francs

L'évolution significative des dépenses de contentieux enregistrée **en 1994** a été, en fait, la conséquence de la prise en charge, imputée sur cet exercice, du coût d'un dossier de refus de concours de la force publique qui n'avait pu être réglé à l'amiable et dont la gestion au contentieux administratif a duré plus de 10 ans. Intérêts de retard compris, cette prise en charge s'est élevée à 370 millions de francs environ. Elle concerne un dossier d'occupation d'usines, pour l'évacuation desquelles le concours de la force publique n'avait pas été accordé.

Si l'on ne comptabilisait pas ce dossier, les dépenses de contentieux pour 1994 auraient donc été inférieures à celles constatées les trois années précédentes.

Pour 1995, compte tenu du dernier état des prévisions effectuées, les frais de contentieux devraient toutefois s'élever à 650 millions de francs environ.

Pour 1996, les perspectives de dépenses de contentieux sont encore évaluées à 600 millions de francs.

Cette prévision est notamment fondée sur un double constat :

- les frais de contentieux imputables aux refus de prêt de main forte en matière d'expulsions locatives se stabilisent (230 millions de francs en 1994, contre 245 millions de francs en 1993 et 214 millions de francs en 1992) ;

- les frais de contentieux supportés en réparations des dommages causés par les attroupements et rassemblements, en application des dispositions de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, augmentent (127 millions de francs en 1994, contre 110 millions de francs en 1993 et 107 millions de francs en 1992).

Votre rapporteur spécial note cependant que les crédits demandés sur le chapitre 37-91 sont fixés au même niveau qu'en loi de finances initiale pour 1995, soit 351,3 millions de francs. Le fait que les dotations concernées ait un caractère évaluatif ne saurait justifier, à ses yeux, une sous-évaluation aussi manifeste alors que les réponses écrites faites par le ministère de l'Intérieur révèlent une excellente capacité à anticiper la dépense prévisible.

III. UNE HAUSSE SENSIBLE DES MOYENS D'ENGAGEMENT POUR LES CHAPITRES D'EQUIPEMENT SAUF DANS LE DOMAINE INFORMATIQUE

Les chapitres d'équipement (titres V et VI) du budget de la police nationale bénéficient d'une majoration remarquable de leurs autorisations de programme qui sont portées de 1 milliard de francs à 1,12 milliard de francs.

La hausse des crédits de paiement atteint, pour sa part, + 3,7 %.

Le budget d'équipement de la police

(en milliers de francs)

	Budget voté de 1994		Budget voté de 1995		Projet de loi de finances 1996		Crédits de paiement 1995/1994 (en %)
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	
Police							
57-40/11 Equipement immobilier	469.500	570.200	691.000	488.700	809.500	579.700	12,2
57-40/12 Relocalisation des services centraux	-	-	27.000	3.800	4.500	13.300	ns
57-40/13 Logement	-	19.600	15.000	9.000	10.000	7.500	- 16,7
57-40/60 Cités administratives	-	-	2.000	-	-	-	-
57-50/50 Equipement matériel	85.000	85.000	90.000	90.000	110.000	110.000	22,2
57-60/45 Transmissions	232.000	163.200	30.000	130.180	30.000	37.700	- 71,0
65-51/10 Constructions de logements destinés aux fonctionnaires	175.000	174.000	145.000	140.000	160.000	175.000	25,0
Total	961.500	1.012.000	1.000.000	861.680	1.124.000	893.200	3,7

Source : Ministère de l'Intérieur

Le tableau ci-après révèle toutefois que, malgré l'effort consenti, les objectifs, il est vrai très ambitieux, fixés dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation ne sont pas atteints sauf en ce qui concerne le parc lourd des CRS pour lequel ils sont dépassés.

Respect de la LOPS dans les budgets annuels de l'Etat

(autorisations de programme en millions de francs)

Catégorie de mesure	1995		1996		1997	1998	1999
	Prévisions LOPS*	Budget	Prévisions LOPS*	Budget	Prévisions LOPS*	Prévisions LOPS*	Prévisions LOPS*
- Transmissions (57-40/45)	350	30 (+ 320 en LFR 94)	408	30 (+ 210 en LFR 95)	401,6	459,6	505,5
- Immobilier (57-40/11)	700	691	911,9	809,5	1.178,8	1.185,4	1.225,3
- Logement (65-51/10 et 57-40/13)	200	160	204	170	208,1	212,2	216,5
- Parc lourd (57-50/50)	90	90	96,9	110	104	100,8	102,8

* Francs courants 1994 actualisés au taux de 2 % chaque année d'application de la loi d'orientation et de programmation.

Votre commission des finances a cependant estimé qu'elle devait prendre acte de la très forte contrainte budgétaire qui interdit de respecter précisément les prévisions faites voici 18 mois et elle salue la priorité néanmoins accordée par le gouvernement aux crédits d'équipement de la police quant bien même ceux-ci ne s'élèveraient pas aussi haut que la représentation nationale l'avait dans un contexte financier plus favorable. Dans le domaine du logement, en outre, il apparaît que les objectifs physiques fixés par la LOPS pourraient être atteints avec des moyens inférieurs à ceux prévus.

Les seules inquiétudes de la commission vont, ici comme en fonctionnement, à la réalisation du programme informatique dont la mise en oeuvre commence à accuser, de toute évidence, un certain retard.

A. L'IMMOBILIER (LES COMMISSARIATS ET HOTELS DE POLICE)

Une enveloppe de 549,7 millions de francs de crédits de paiement et 809,5 millions de francs d'autorisations de programme permettront de consolider et de poursuivre l'effort engagé dès la première année d'application de la loi d'orientation et de programmation. La progression des crédits atteint, en effet, respectivement 12,5 % en crédits de paiement et 17,1 % en moyens d'engagement.

L'effort incontestable du gouvernement demeure néanmoins très en retrait par rapport aux prévisions faites lors de la discussion de la programmation quinquennale. Celle-ci reposait en effet sur un montant annuel moyen de 995 millions de francs d'autorisations de programme. Compte tenu de l'inscription d'un montant de seulement 691 millions de francs d'autorisations de programme au titre de la loi de finances initiale pour 1995, la tranche annuelle moyenne pour les quatre années 1996-1999 devrait même être de 1.071 millions de francs. Après 1996, la tranche annuelle moyenne nécessaire pour respecter la loi de programmation sera encore plus élevée, à 1.158 millions de francs. **Dans ces conditions, le respect des objectifs inscrits dans la LOPS paraît d'ores et déjà très compromis.**

En 1995, dix-sept hôtels et commissariats ont été ou devraient être réceptionnés d'ici la fin de l'année. Il s'agit notamment des hôtels de police de Salon-de-Provence, Carpentras, Fréjus, Drancy, Aubervilliers et Bayonne.

Deux centres de rétention administratifs, dont celui de Lyon Satolas, ont été livrés. La construction des écoles nationales de police de Périgueux et Draveil a été achevée et le laboratoire de la police scientifique de Marseille sera opérationnel cette année.

Les constructions des commissariats de Saint-Lô, de Bastia, de Nouméa, du poste de la DICCILEC d'Orly, du centre de rétention de Marseille et de la salle d'information et de commandement de la Préfecture de police de Paris ont déjà été ou seront lancées d'ici la fin de l'année.

Parallèlement, les commissariats de Stains, Bobigny, Bagneux, Grigny, Limoges, Lyon Fort-Montluc, Strasbourg et le casernement de la CRS du Chesnay ont fait ou feront cette l'année l'objet d'un concours d'architecture.

Enfin, conformément à un souci exprimé par le gouvernement lors du vote de la LOPS, un effort particulier a été consenti dans le sens d'une amélioration de la maintenance lourde afin de ralentir la dégradation du parc. Quinze opérations ont ainsi d'ores et déjà été financées pour 22 millions de francs.

Le projet de budget pour 1996 doit permettre la poursuite des opérations déjà engagées lors de la mise en oeuvre du premier volet de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité ainsi que d'initier de nouveaux projets.

Les autorisations de programme devraient ainsi être affectées à :

- la poursuite des opérations déjà engagées : commissariats ou hôtels de police de Saint-Brieuc, Flers (Orne), Strasbourg, Paris 19ème, Draveil, Vigneux, Soissons ;

- la programmation de dotations globalisées pour la maintenance lourde, les stands de tir et les chenils ;
- enfin, l'engagement des études des commissariats ou hôtels de police de Bordeaux, La Rochelle, Nîmes, Nantes et Thionville.

B. L'EQUIPEMENT LOURDS (LES VEHICULES)

Les retards accumulés dans les plans de renouvellement ont entraîné un vieillissement du parc lourd des véhicules de la police nationale.

Par mesure de rattrapage, la loi d'orientation et de programmation a prévu l'affectation d'une enveloppe globale de 475 millions de francs sur toute la durée de la LOPS, soit 1995-1999.

Avec 110 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, les dotations inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 1996 dépassent de 15 millions de francs le seuil normé des crédits du parc lourd pendant l'application de la LOPS ($475/5 = 95$ millions de francs).

Cet important effort mérite d'être souligné.

Cependant, la direction générale de la police nationale évalue elle-même le coût de ses besoins en 1996 à 140 millions de francs, soit le montant de l'acquisition de 12 véhicules pour le SGAP de Paris et de 211 véhicules pour les compagnies républicaines de sécurité. La loi de programmation paraît donc aujourd'hui trop timide sur ce volet.

Dans ces conditions, les crédits demandés doivent être considérés comme un strict minimum qu'il ne serait pas raisonnable d'amputer en cours de gestion dans le cadre d'un exercice de régulation budgétaire, comme cela s'est produit en 1995, où la dotation initiale de 90 millions de francs n'a pu être engagée qu'à hauteur de 86,5 millions de francs.

C. LES TRANSMISSIONS : UNE REDUCTION INQUIETANTE DES DOTATIONS

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité a prévu d'affecter 2.070 millions de francs aux transmissions durant le quinquennat 1995-1999, soit une moyenne de 414 millions de francs d'autorisations de programme sur chacun des cinq exercices.

Le principal objectif poursuivi dans ce cadre est celui de la mise en place du réseau radiocellulaire numérique crypté à couverture nationale ACROPOL.

Le programme ACROPOL a été lancé en 1993, sur les trois départements pilotes de l'Isère, de la Loire et du Rhône. Avant même la validation du bon fonctionnement du réseau dans ces trois départements pilotes en juillet 1995, la deuxième tranche d'ACROPOL a été lancée, en 1994, dans les régions Nord/Pas-de-Calais et Picardie.

La troisième tranche de réalisation du programme ACROPOL s'applique à la zone de défense Ile-de-France et vise tout particulièrement la satisfaction des besoins des services de la sécurité publique dans le cadre de la coupe du monde de football de 1998, conformément aux dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Au titre des seules fournitures d'équipements, le coût budgétaire des trois réseaux régionaux mentionnés ci-dessus est estimé à :

- 96 millions de francs, engagés, pour Rhône-Alpes ;
- 139 millions de francs, engagés, pour Nord-Picardie ;
- 600 millions de francs, prévisionnels, pour le réseau Ile-de-France.

Toutefois, ce pan de l'application de la LOPS subit depuis l'origine de sérieuses difficultés et la lecture du "bleu" budgétaire pour 1996 ne laisse pas d'être inquiétante.

Votre rapporteur ne peut que répéter à ce sujet ces propos d'introduction. A savoir que, pour 1996, les autorisations de programme afférentes aux dépenses d'informatique de la police nationale sont maintenues à leur niveau de la loi de finances pour 1995, soit 30 millions de francs en autorisations de programme, alors que la loi de programmation prévoyait, on le répète, une moyenne de 414 millions de francs par an.

L'inscription du reliquat devait ainsi donner lieu à la même opération de "cavalerie budgétaire" que celle pratiquée cette année, où le total des autorisations de programme fixé par la LOPS à 350 millions de francs au titre de l'exercice de démarrage n'a été respecté que grâce à l'inscription de 320 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1994 dont il était convenu que le montant serait reporté sur la gestion 1995 et s'ajouterait aux 30 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1995.

Il apparaît toutefois, à la lecture du second projet de loi de finances rectificative pour 1995, déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 novembre dernier, que la majoration prévue sur le chapitre 57-60 ne s'élève qu'à 210 millions de francs en autorisations de programme et 70 millions de francs en crédits de paiement.

Ces montants, ajoutés à ceux inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 1996, sont ainsi loin d'atteindre l'enveloppe moyenne de 414 millions de francs annoncée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Ce non respect manifeste de la LOPS appelle des explications : difficultés techniques de mise en oeuvre d'ACROPOL justifiant un plus grand étalement dans le temps de la programmation et des reports ? Contraintes budgétaires entraînant des coupes sombres dans les dépenses ? Lequel, d'ACROPOL et du budget de l'Etat, est-il le déterminant, lequel est-il la variable d'ajustement ?

La lecture de la "Lettre de la police nationale", journal publié par le ministère de l'Intérieur et diffusé auprès de ses personnels, ferait plutôt pencher votre rapporteur spécial vers une explication liée à la contrainte budgétaire puisque le ministre y annonçait, avant le dépôt du second projet de loi de finances rectificative pour 1995 que les transmissions bénéficieraient "*d'une enveloppe de près de 30 millions de francs pour la réalisation du programme d'équipement classique et de 415 millions de francs (sic) pour le projet ACROPOL*".

D. LE LOGEMENT DES POLICIERS : L'ESPRIT DE LA LOI PASQUA EN DEPIT DE DOTATIONS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOPS

Dans le cadre de la programmation quinquennale fixée par la LOPS, l'**aide au logement des policiers** devait être portée, en autorisations de programme, de 175 millions de francs en loi de finances initiale pour 1994 à 200 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 et devait, après cet effort de remise à niveau, être indexée sur l'inflation prévisionnelle.

Une enveloppe de 160 millions de francs seulement a été prévue en 1995 et 170 millions de francs en 1996¹. soit, en tout état de cause, des montants inférieurs à ceux atteints l'année précédant la mise en oeuvre de la loi de programmation quinquennale.

Cependant, le ministère de l'Intérieur a assuré votre rapporteur spécial que les objectifs physiques inscrits dans la LOPS seraient scrupuleusement respectés, voire seraient dépassés. La loi d'orientation et de programmation a, en effet, fixé à 4.000 unités le nombre des logements nécessaires pour mettre un terme à la pénurie aujourd'hui constatée en Ile-de-France. Ce calcul suppose d'accroître l'offre de 800 logements chaque année pendant cinq ans.

Or, ce chiffre serait atteint en 1995 et dépassé en 1996 **(1.000 logements offerts)** grâce à la **diversification** des instruments utilisés par le ministère. **Le résultat obtenu, qui permet une économie de moyens par rapport aux anticipations, est donc tout à fait remarquable et mérite d'être salué comme tel.**

1. Les réservations de logements sociaux

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1995, qui s'élèvent à 145 millions de francs en autorisations de programme et 140 millions de francs en crédits de paiement, vont permettre de poursuivre l'apurement, amorcé en 1994, du passif des exercices antérieurs lié au déficit important des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme.

Un premier programme d'emploi des crédits a été arrêté sur ces bases, qui prévoit la livraison en 1995 de 700 logements (représentant un coût moyen de 210.000 francs par logement pour un droit de suite de 20 ans). Le programme complémentaire est en cours d'élaboration. Il intègre en priorité les opérations livrables en 1996, voire en 1997. La majorité des logements réservés sont situés à Paris et en petite couronne. 70 % des logements sont destinés aux seuls policiers parisiens.

¹ *Réservations de logements : 145 millions de francs en 1995 et 160 millions de francs en 1996. Construction de logements par le ministère : 15 millions de francs en 1995 et 10 millions de francs en 1996.*

2. Les acquisitions directes

Un immeuble de 18 studios a été acquis en 1994 pour la somme de 5,8 millions de francs. Ces logements, dont la gestion a été confiée par convention à un organisme spécialisé, ont été proposés en location aux agents du ministère pour moins de 2.000 francs par mois, charges comprises. Bien que le rattachement au budget du ministère des loyers versés n'ait pu être obtenu, une étude financière a montré qu'une telle acquisition s'avérait financièrement plus intéressante qu'une réservation équivalente.

Au titre de la loi de programmation, le ministère dispose pour 1995 de 15 millions de francs en autorisations de programme et de 9 millions de francs en crédits de paiement, pour l'achat de terrains libres à la construction ou de bâtiments anciens à réhabiliter en maîtrise d'ouvrage directe.

Bien que la conjoncture soit encore favorable pour la réalisation d'opérations à moindre coût, la prospection du marché parisien n'a pas offert l'opportunité de renouveler l'expérience de 1994. C'est pourquoi les recherches s'orientent aujourd'hui vers des terrains libres à la construction ou des bâtiments anciens à réhabiliter en maîtrise d'ouvrage directe pour une surface habitable de l'ordre de 1.000 m² (20 petits appartements familiaux).

3. Le recours aux bailleurs privés

Cette opération, lancée le 11 octobre 1994, vise à inciter les bailleurs privés à louer leurs logements aux agents du ministère affectés en Ile-de-France. En contrepartie d'un montant de loyer inférieur de 20 à 25 % au prix du marché, le ministère, par l'intermédiaire des Fondations Jean Moulin et Louis Lépine, garantit au propriétaire le paiement des loyers. Au début du mois de septembre 1995, 320 baux avaient d'ores et déjà été signés, dont 230 depuis le 1er janvier 1995.

Si ce rythme se poursuit, 350 baux pourraient être signés en 1995, amorçant une véritable dynamique d'offres de logements complémentaire de celles des réservations dans le secteur social et des acquisitions directes, ce qui permettra de dépasser les objectifs de la programmation.

4. L'aide à l'accession à la propriété

L'aide à l'accession à la propriété constitue d'un des éléments de nature à accroître la fidélisation des policiers sur Paris et sa région. Un système de bonification de prêts immobiliers par convention à conclure avec un établissement bancaire sélectionné après consultation a été mis à l'étude dès 1994. Deux cas ont été envisagés : un cas général où l'action serait ouverte à l'ensemble des agents du ministère en Ile-de-France (sous la forme de bonification de 2 % de prêts plafonnés à 500.000 francs) et un cas spécifique lié à la politique de fidélisation des policiers parisiens avec une bonification de 3 % des prêts plafonnés à 700.000 francs.

Ce régime d'aide à l'accession n'a toutefois pas encore pu aboutir à cause de l'opposition du ministère de l'économie, des finances et du plan à l'égard de la procédure des bonifications d'intérêts.

CHAPITRE III

LA SECURITE CIVILE EN 1996

I. UNE EVOLUTION CONTRASTEE DES MOYENS DE LA SECURITE CIVILE

Les moyens de la sécurité civile sont fortement réduits en apparence puisque les dépenses ordinaires et les crédits de paiement subissent une contraction de 20 % de leur montant et s'établissent à 1.140,6 millions de francs.

Il convient toutefois de tenir compte de l'arrivée à son terme du marché d'acquisition des Canadair CL 412. Si l'on exclut du tableau de la page suivante la ligne "Groupement des moyens aériens-Acquisition et modernisation" dont les dotations tombent de 360 millions de francs à 30 millions de francs, la progression des dépenses ordinaires et des crédits de paiement affectés à la sécurité civile s'établit à + 4,27 % de loi de finances initiale pour 1995 à loi de finances initiale pour 1996.

Quoi qu'il en soit, toute analyse globale des dotations de la sécurité civile bute sur l'extrême hétérogénéité qui caractérise l'évolution de chaque ligne concernée prise individuellement.

Evolution du budget de la sécurité civile

	Budget voté 1995 (en millions de francs)	PLFI 96 (en millions de francs)	Evolution 1996/1995 en valeur	Evolution 1996/1995 en %
En dépenses ordinaires et crédits de paiement				
Personnels	271,530	278,624	+ 7,094	+ 2,6 %
Fonctionnement de la direction de la sécurité civile	223,480	220,905	- 2,575	- 1,2 %
Subventions obligatoires (INESC, BSPP, solidarité)	373,628	379,921	+ 6,293	+ 1,7 %
Subventions aux SDIS et aux collectivités locales (chap. 41-31)	26,316	13,671	- 12,645	- 48,1 %
Equipement immobilier et informatique	15,2	27,5	+ 12,3	+ 80,9 %
Groupement des moyens aériens - Acquisition et modernisation	360,0	30,0	- 330,0	- 91,7 %
Groupement des moyens aériens - Maintenance des aéronefs	155,0	190,0	+ 35,0	+ 22,6 %
Total	1.425,154	1.140,621	- 284,533	- 20,0 %
En autorisations de programme				
Equipement immobilier et informatique	18,5	33,0	+ 14,5	+ 78,4 %
Groupement des moyens aériens- Acquisition et modernisation	30,0	30,0	0	0 %
Groupement des moyens aériens - Maintenance des aéronefs	180,0	180,0	0	0 %
Total	228,5	243,0	+ 14,5	+ 6,3 %

A. LA REDUCTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Le projet de loi de finances initiale pour 1996 prévoit une diminution globale de plus de 1,4 % du fonctionnement hors personnel (614,5 millions de francs), due essentiellement à la non reconduction des crédits de majoration parlementaire ainsi qu'à des mesures d'économies sur les moyens de fonctionnement courant de la sécurité civile.

Les évolutions à l'intérieur de chacune de ces parts sont différenciées :

- **Les subventions obligatoires** : 379,9 millions de francs (+ 1,7 %)

La majoration sensible du montant de ces subventions résulte mécaniquement de la hausse des rémunérations de la fonction publique appliquée à la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

- **Les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours et aux collectivités locales** : 13,7 millions de francs (- 48,1 %)

La baisse importante des interventions diverses résulte une nouvelle fois, comme chaque année, de la non reconduction des crédits de majoration parlementaire. Selon la Direction de la sécurité civile, le niveau de cette ligne, essentiellement utilisée dans le cadre du dispositif de lutte contre les feux de forêts, devrait être majoré de **10 millions de francs** au moins au cours des débats parlementaires si l'on souhaite conserver le même degré de soutien de l'Etat à ces diverses actions.

- **Le fonctionnement courant de la direction de la sécurité civile** : 220,9 millions de francs (- 1,2 %)

L'évolution est due, pour une partie, à la non reconduction des crédits de majoration parlementaire non compensée par des mesures nouvelles et, pour l'autre, à des mesures d'économies au sens strict. Le ministre de l'Intérieur, dans les réponses qu'il a faites à votre commission des finances, estime que le montant ainsi atteint constitue un seuil minimal en deçà duquel il serait difficile de descendre sans remettre en cause l'efficacité opérationnelle des services.

B. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Le budget d'investissement du domaine "sécurité civile" s'élève pour 1996 à 243 millions de francs en autorisations de programme et à 247,5 millions de francs en crédits de paiement.

Il enregistre une progression sensible en autorisations de programme : + 6,35 % par rapport à 1995.

Cette évolution résulte, en premier lieu, d'ajustements sur les crédits immobiliers qui progressent de plus de 50 %, passant de 15 millions de francs à 23 millions de francs. Par ailleurs, les dotations afférents aux transmissions montent de 2,5 millions de francs à 10 millions de francs, cette multiplication par quatre des moyens se justifiant par l'inscription de crédits relatifs aux moyens de prévention et d'alerte des populations face aux crues et autres catastrophes.

Le reliquat des autorisations de programme, correspondant aux dotations au groupement des moyens aériens, reste au même niveau que celui atteint en loi de finances initiale pour 1995, soit 210 millions de francs.

1. Les investissements du groupement des moyens aériens

a) La poursuite du programme de remotorisation des Trackers

Le programme de modernisation de la flotte des moyens aériens sera poursuivi en 1996 avec la remotorisation d'un Tracker (pour un coût de 30 millions de francs) ce qui portera à 11 le nombre d'appareils ainsi transformés.

Les bombardiers d'eau de marque "Tracker", achetés en 1982, ont été construits en 1960 et totalisent 8.500 heures de vol chacun.

Leur remotorisation a été progressivement réalisée à compter de 1986. Cette opération est indispensable si l'on souhaite pouvoir utiliser ces appareils anciens, augmenter leurs performances et stabiliser le coût de leur maintenance.

b) Les difficultés d'exécution du marché Canadair

L'année 1996 devrait voir se terminer le **marché d'acquisition de douze appareils amphibies bombardiers d'eau** de type Canadair CL 415.

Après **un retard de seize mois**, trois appareils ont été livrés au cours de l'été 1995 pour être testés en conditions opérationnelles.

Durant l'intersaison 1995/1996, sept autres CL 415 doivent faire l'objet d'une réception de façon à disposer d'une flotte de dix appareils pour la prochaine campagne de lutte contre les incendies de forêts. Les deux derniers appareils seront ensuite livrés en septembre et décembre 1996, conformément au marché initial. Au total, près de 1.550 millions de francs auront été consacrés à cette opération majeure qui renforce ainsi pleinement le rôle de l'Etat dans le dispositif opérationnel lourd de lutte contre les incendies de forêts.

L'échéancier théorique des paiements de la direction de la sécurité civile s'établit comme suit :

**Echéancier théorique des paiements de la direction de la sécurité civile
Marché Canadair CL 415**

(En millions de francs)

	Paiements effectués				Paiements à effectuer	
	1991	1992	1993	1994	1995 (Prévisions)	1996 (Prévisions)
Paiement	37	183	354	412	375	170
Cumul	37	220	574	986	1.361	1.531

(Source : Ministère de l'Intérieur)

L'inscription d'une dotation limitée à 30 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1996, alors que l'échéancier prévoit le versement de 170 millions de francs, est justifiée par la **renégociation du contrat** actuellement en cours, dont l'objet est précisément d'obtenir une réfaction sur le prix total de l'opération compte tenu des coûts induits par le retard considérable intervenu dans la livraison des appareils.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1994, la Cour des comptes critique la situation créée par la mauvaise exécution du contrat "Canadair". Elle note en particulier, page 419 de son rapport, : "*Ce retard de livraison des appareils serait imputable à des difficultés techniques rencontrées dans la construction des canadairs, alors même qu'un marché de surveillance industrielle, d'un montant de 2,94 millions, a été signé avec un bureau spécialisé le 15 juin 1993. De plus, cette situation induit des surcoûts notables puisque, dans l'attente de l'entrée en service des nouveaux appareils, le ministère a été conduit à affréter d'autres avions pour faire face aux besoins*".

c) Le renouvellement de la flotte des hélicoptères

Parallèlement à la fin du marché "Canadair" doit être engagé le **processus de renouvellement de la flotte d'hélicoptères.**

L'exercice 1997 devrait marquer la première phase d'acquisition de nouveaux appareils dont le calendrier envisagé prévoit un rythme de remplacement établi sur cinq ans, soit six appareils par an. Les "Alouette" seront les premiers hélicoptères renouvelés en raison de leur vieillissement intense et du coût aujourd'hui trop important d'entretien et de maintenance.

Le choix devrait néanmoins intervenir début 1996 afin de pouvoir disposer au cours de l'année 1997 de la première vague de nouveaux appareils.

Aucun crédit n'est toutefois prévu à cet effet dans le projet de budget pour 1996

2. la maintenance des moyens aériens de la sécurité civile

a) Les aspects techniques

La flotte de la sécurité civile comprend 63 aéronefs (11 Canadair, 13 Tracker, 2 Fokker, 26 Alouette III, 5 Ecureuil, 4 Dauphin, 2 avions de liaison) auxquels s'ajoutent maintenant les trois nouveaux Canadair CL 415 livrés en juillet 1995.

Depuis le 1er janvier 1995, l'intégralité des opérations de maintenance de la flotte d'avions a été transférée à un groupement d'intérêt économique dénommé "CERBERE" (Canadair-Eurocopter Réparations Bombardiers d'Eau/Réseau Europe), dans le cadre d'un marché unique passé par la Direction des Constructions Aéronautiques du ministère de la défense (DCAé) pour le compte de la direction de la sécurité civile (DSC).

L'entretien et la réparation des hélicoptères, pour leur part, sont assurés par des contrats de maintenance confiés à la DCAé.

Il est utile de noter par ailleurs que la DCAé passe également, pour le compte de la direction de la sécurité civile, certains marchés d'acquisition d'appareils, notamment les marchés de remotorisation des Tracker.

Les opérations techniques proprement dites de maintenance sont assurées différemment selon le type d'appareil :

- les avions font l'objet du marché CERBERE au sein duquel la société EUROCOPTER assure un rôle important d'interface avec l'administration ;

- pour ce qui est des hélicoptères, c'est également EUROCOPTER qui intervient pour toutes les visites d'entretien majeur quel que soit le type d'appareil et qui assure avec la SECA l'entretien annuel des Dauphin et Alouette (à 70 % dans ce dernier cas) ; la DSC ne réalise elle-même que les opérations de mise en oeuvre et d'entretien élémentaire.

b) Les aspects financiers : des dotations structurellement insuffisantes

Malgré une forte progression, les autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale passées de 85 millions de francs en 1987 à 180 millions de francs en 1995 (compte non tenu d'un transfert de crédits reconduit chaque année en provenance du ministère de l'agriculture) ne sont pas suffisantes pour suivre l'envolée des coûts de maintenance qui ont progressé pour leur part de 103 millions de francs en 1987 à 240 millions de francs en 1995 (cf. : le tableau ci-après).

Ce renchérissement résulte de l'actualisation du prix imposé par les industriels, d'une augmentation du nombre des visites par appareil notamment en raison de la corrosion qui touche les CL 215 (en 1987 il fallait 20 heures de maintenance pour une heure de vol ; en 1994, plus de 35 heures de maintenance sont nécessaires pour une heure de vol), enfin d'un relèvement du tarif des pièces de rechange Bombardier (+ 30 % depuis 1990).

Il est donc de plus en plus difficile de parvenir à une couverture satisfaisante des besoins. Cette dégradation est accentuée d'année en année par les diverses régulations budgétaires ou annulations de crédits qui ne sont pas épargnées à ces moyens.

En 1995, la dotation initiale (180 millions de francs), majorée des reports disponibles à la DCAé, déjà insuffisante de près de 37 millions de francs, s'est trouvée réduite de 52,5 millions de francs, ce qui a eu pour effet d'accentuer les difficultés pour boucler le programme d'emploi prévu. **Votre commission des finances avait très vivement dénoncé cette situation dans le cadre de l'examen du premier projet de finances rectificative pour 1995.**

Le besoin de crédits pour terminer 1995 ressort ainsi à près de 90 millions de francs, correspondant, d'une part, à la fin des opérations de maintenance de l'année en cours (18 millions de francs) et, pour le solde, aux commandes nécessaires pour les avions sur les cinq premiers mois de l'année

1996 (72 millions de francs). Or, le second projet de loi de finances pour 1995, déposé le 15 novembre dernier par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, ne prévoit qu'une ouverture de 60 millions de francs en autorisations de programme, sans crédits de paiement, pour la maintenance du parc aérien de la sécurité civile.

S'agissant du prochain exercice, la direction de la sécurité civile, interrogée par votre rapporteur spécial, estime que si l'on veut conserver intacte la capacité opérationnelle de la flotte pour la **saison de lutte contre les incendies 1996**, il sera indispensable de trouver les financements manquants soit en gestion, soit lors du collectif traditionnel de fin d'année.

Il sera par ailleurs impératif de ne pas amputer les crédits 1996, déjà insuffisants de près de 40 millions de francs, pour couvrir la fin des opérations de la gestion précédente.

Enfin, il est souhaitable, pour les régulations budgétaires à intervenir, de regarder ces crédits non plus comme des investissements susceptibles de subir des à-coups non préjudiciables globalement, mais plutôt comme une dépense à caractère obligatoire liée à des impératifs de sécurité opérationnelle.

Tableau comparatif emploi / ressources initiales
Maintenance des aéronefs

(En millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
LFI	85,0	94,9	109,9	130,9	130,9	149,0	112,0	165,0	180,0	180,0
Programme d'emploi	103,1(A)	140,0	142,5	194,8	206,0	200,7	237,8	206,7(B)	240,1	230,8 (C)

(A) Le programme d'emploi de l'année n couvre la période 1er avril n-31 mars n+1

(B) En raison des nouvelles modalités de gestion de la maintenance à compter du 1er janvier 1995 (marché "CERBERE"), le programme 1994 a été réduit de la période courant du 1er janvier au 30 mars 1995.

(C) Estimations

II. 1995-1996 : DEUX ANNEES DECISIVES POUR LA REFORME DE L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

A. *UNE REFORME ACCOMPLIE : LA REDUCTION DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA BRIGADE DES SAPEURS-POMPIERS DE PARIS*

L'article 91 de la loi de finances initiale pour 1995 a prévu de ramener de 37,5 % à 25 % la participation de l'Etat au budget de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Conformément au code des communes et au prorata de la population, contribuent :

- aux dépenses de fonctionnement :

l'Etat à hauteur de 25 % des dépenses subventionnables (article L. 394-5), les départements (92, 93, 94) à hauteur de 45 % (article L. 393-2), la ville de Paris et les communes de la petite couronne pour le solde ;

- pour les dépenses d'investissement proprement dites (opérations immobilières) : les départements (92, 93, 94) à hauteur de 37,5 %, la ville de Paris et les communes de la petite couronne pour le solde,

soit pour 1995 une participation de :

l'Etat	264,54 millions de francs (20,54 %)
les départements.....	253,14 millions de francs (27,41 %)
les communes.....	327,51 millions de francs (25,42 %)
la ville de Paris	342,98 millions de francs (26,63 %)

Le gain réalisé cette année par l'Etat au titre de sa moindre participation aux dépenses de fonctionnement de la BSPP a été de 138 millions de francs. La ville de Paris et les 23 communes contributrices, qui auraient dû voir leur part augmenter d'autant, sont cependant parvenues à minorer le total de leur participation de 6,9 millions de francs.

La charge nette par habitant des dépenses de sécurité civile demeure ainsi, dans le ressort de la BSPP, inférieure à ce qu'elle est sur le reste du territoire.

Toutefois, la direction de la sécurité civile note que dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, les orientations pour 1996 privilégient l'opérationnel (poursuite de la mise à niveau du parc de véhicules dont 110 sont hors d'âge) et ne permettent pas d'envisager une amélioration des casernements. On peut craindre que l'absence d'entretien n'engendre à plus ou moins brève échéance d'importantes dépenses supplémentaires.

Par ailleurs, un certain nombre d'engins, en particulier anti-pollution, ne pouvant être remplacés faute de moyens, seront réformés.

B. LES REFORMES A ACHEVER

1. La départementalisation des services d'incendie et de secours

Le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours a été adopté en première lecture le 28 juin dernier par le Sénat, non sans avoir fait l'objet d'importantes réserves de la part de votre commission des finances, inquiète de **l'absence de toute étude permettant de mesurer l'impact financier de ce texte pour les collectivités locales.**

Souhaitant répondre aux légitimes interrogations exprimées à la tribune par notre excellent collègue Paul Girod, alors rapporteur pour avis de la commission des finances, le ministre de l'Intérieur, M. Jean-Louis Debré a demandé, dans le courant de l'été, à la direction de la sécurité civile d'établir une étude sur le financement et le coût des SDIS, en 1993, dans onze départements (Yvelines, Gironde, Seine-et-Marne, Haute-Garonne, Maine-et-Loire, Eure, Vendée, Drôme, Charente, Orne et Mayenne).

Les premières conclusions livrées aux représentants des associations d'élus locaux au mois de septembre dernier s'organisent autour de trois idées forces :

*** L'extrême difficulté à connaître les coûts réels des services d'incendie et de secours.**

Il n'existe pas de système comptable qui permette de mesurer le coût réel des services d'incendie et de secours.

Cette remarque vaut quel que soit le mode d'organisation, retenu des services d'incendie et de secours. Il reste qu'elle prend une acuité toute particulière lorsque l'organisation est communale compte tenu de l'émiettement des sources de financement.

L'organisation des missions de l'établissement public départemental permettrait de clarifier cette situation.

*** Les coûts appréciés des services d'incendie et de secours présentent des écarts importants.**

Les écarts entre les services enquêtés sont compris dans une fourchette allant de 161,23 francs par habitant pour la Mayenne à 395,68 francs par habitant pour la Gironde.

Ces écarts ne s'expliquent pas par l'organisation des services : il n'y aurait pas de lien avec le mode d'organisation retenu au plan local.

En revanche la différence entre les coûts semble davantage provenir de la nature des risques (feux de forêts, forte urbanisation) auxquelles les collectivités locales ont à faire face et du niveau de protection choisi.

*** II n'y a pas de relation entre le mode d'organisation des services d'incendie et de secours et l'origine de leur financement**

La structure départementale n'implique pas forcément l'engagement du conseil général et, inversement pour les services d'incendie et de secours à structures communales, le conseil général peut être largement engagé.

Ainsi, dans une organisation dite "départementalisée", le financement par le conseil général peut être inférieur à celui effectué par les communes (Vendée, Haute-Garonne) ; dans un mode d'organisation communal, la participation du conseil général peut être comparable à celle des communes (Yvelines, Gironde, Orne).

Toutefois, à l'issue de la présentation de ces premières conclusions par l'administration aux représentants des élus locaux, il a été convenu **d'affiner** les données collectées et d'établir un rapport définitif destiné à être diffusé auprès de tous les parlementaires.

Dans cette attente, aucune date n'a encore été fixée pour la deuxième lecture du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours devant les deux Assemblées.

2. Le développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait rejeté, à l'été dernier, le projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers proposé par le gouvernement.

Le texte n'est venu en séance publique le 22 novembre dernier qu'après que le gouvernement ait accepté de l'amender dans le sens souhaité par nos collègues députés. La discussion n'est pas encore terminée à la date d'impression du présent rapport mais deux voies paraissent avoir été privilégiées :

- ne pas dissuader les entreprises d'embaucher des sapeurs-pompiers volontaires ;

- ne pas s'engager sur la voie d'une revalorisation de l'allocation de vétérance trop coûteuse pour les collectivités locales.

Sur ce dernier point, la commission des lois de l'Assemblée nationale a modifié l'article 16 du projet de loi afin de limiter pour les sapeurs-pompiers déjà à la retraite le versement de l'allocation de vétérance à la seule part forfaitaire, à l'exclusion donc de la part variable qui sera, elle modulée compte tenu des services accomplis, y compris en formation, par le sapeur-pompier volontaire.

S'agissant de l'intérêt de l'employeur à embaucher un sapeur-pompier volontaire, et de l'introduction de plus de souplesse dans la disponibilité des volontaires, les amendements du gouvernement confient au pouvoir réglementaire le soin de définir un seuil de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires dont le dépassement est renvoyé à des conventions entre les SDIS et les employeurs, conventions qui devront déterminer notamment les compensations financières versées à ces derniers. Ce dispositif a le mérite de n'imposer qu'un seuil minimal de disponibilité, son dépassement étant négocié et, le cas échéant, remboursé dans des conditions stipulées par le contrat. Les sapeurs-pompiers volontaires et les employeurs seraient ainsi en présence d'un système à deux étages.

- En-dessous du seuil minimal de disponibilité, les autorisations d'absence pour les missions opérationnelles et les stages de formation pourraient être refusées à l'intéressé lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public qui l'emploie s'y opposent, la motivation et la notification de ce refus étant définies par voie réglementaire. L'employeur serait subrogé, à sa demande, dans le droit du sapeur-pompier volontaire à percevoir ses vacances en contrepartie, pendant son absence, du maintien de sa rémunération et des avantages subséquents à celle-ci.

- Au-dessus du seuil réglementaire, son dépassement éventuel exigerait, dans chaque cas, une autorisation -sans que son refus ait à être motivé- et la disponibilité du sapeur-pompier volontaire donnerait lieu à dédommagement dans les conditions fixées par la convention. Si cette souplesse répond mieux aux besoins des entreprises que le projet de loi initial déposé par le gouvernement, elle devrait permettre également d'assurer une meilleure répartition des effectifs, en évitant que les mêmes sapeurs-pompiers volontaires ne soient toujours sollicités.

ANNEXE : LES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

1. Le mécanisme du droit d'option

• En application de la loi du 2 mars 1982, les services des préfectures ont fait l'objet de conventions de partage. Les lois des 26 janvier 1984 (relative à la fonction publique territoriale) et 11 octobre 1985 (relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures) ont, pour leur part, prévu que les agents autrefois rémunérés par le département et relevant désormais de l'Etat pouvaient opter pour le statut d'agent de l'Etat, les agents autrefois rémunérés par l'Etat pouvant, a contrario, opter pour le statut de la fonction publique territoriale, lorsqu'ils relèvent du département en application des conventions de partage.

Ainsi, l'exercice du droit d'option se traduit chaque année par des créations et des suppressions de postes au budget de l'Intérieur, les créations excédant d'ailleurs notablement les suppressions. Des créations de postes sont également opérées lorsque des vacances surviennent pour des emplois jusque là rémunérés par le département (et, réciproquement, des suppressions de postes lorsque la vacance affecte un emploi jusque là rémunéré par l'Etat).

Ces mécanismes sont, financièrement, totalement neutres, puisque des ajustements corrélatifs sont opérés sur la dotation générale de décentralisation.

• En 1996, la loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire pour l'Etat par :

- 226 créations et 1 suppression d'emplois de titulaires au titre du droit d'option (coût net : 26,8 millions de francs),

- 83 créations d'emplois de non titulaires (coût : 13,9 millions de francs).

Enfin, interviennent divers ajustements et régularisations sur les années antérieures qui conduisent notamment à la suppression nette de 166 emplois.

2. L'évolution de la structure des effectifs

• Depuis 1991, année pour laquelle on dénombrait 24.009 postes de fonctionnaires titulaires dans **les services de préfectures**, l'effectif budgétaire a augmenté de 11,8 % pour s'établir à 26.853 postes en 1995, l'effectif réel connaissant, pour la même période, une évolution un peu plus forte (+ 14,9 %), ce qui a eu pour effet de réduire progressivement le décalage entre les deux séries.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution de la répartition par catégories d'emplois à l'intérieur de cette enveloppe globale :

Présentation des effectifs budgétaires et réels des corps du cadre national des préfectures

Evolution de 1991 à 1995 - Prévision pour 1996 (au 22 août 1995)

CORPS	1991		1992		1993		1994		1995		Prévision 1996 (1)	
	Budgétaire	Réel	Budgétaire	Réel	Budgétaire	Réel	Budgétaire	Réel	Budgétaire	Réel	Budgétaire	Réel
Directeurs	379	339	379	331	379	339	379	359	375	359	417	373
Attachés principaux et attachés	2.971	2.700	3.047	2.664	3.127	2.981	3.122	3.077	3.112	3.102	3.074	3.126
Secrétaires administratifs	3.856	3.577	4.295	3.664	4.617	3.806	4.765	4.066	4.917	4.325	4.940	4.759
Adjoint administratifs	9.278	9.301	9.816	10.493	9.880	10.530	9.738	10.415	9.676	10.081	9.726	9.814
Agents administratifs	5.561	5.396	6.485	5.799	6.114	5.986	5.973	6.092	6.062	6.197	6.102	6.164
Agents de service technique	1.349	1.246	1.423	1.568	1.423	1.321	1.410	1.326	1.427	1.377	1.431	1.379
Maîtres-ouvriers et ouvriers	615	545	1.141	1.135	1.196	1.070	1.209	1.148	1.284	1.117	1.324	1.204
TOTAL	24.009	23.104	26.586	25.654	26.736	26.033	26.596	26.483	26.853	26.558	27.014	26.813

(1) Y compris la déconcentration de 47 agents, mesure soumise à l'arbitrage budgétaire.

• S'agissant du **corps préfectoral**, les dernières créations d'emplois remontent à 1993. La création de cinq emplois budgétaires de sous-préfets avait alors été justifiée par la nécessité d'adapter l'effectif budgétaire au nombre d'emplois à pourvoir pour couvrir la carte territoriale, qui reste très supérieure à l'effectif budgétaire (469 postes territoriaux pour 447 postes budgétaires territoriaux, les 22 autres emplois étant des postes de hors cadre).

En 1995, le corps des sous-préfets a fait l'objet d'une mesure de repyramidage, à effectif budgétaire globale constant (+ 15 emplois de hors classe, - 5 emplois de première classe, - 10 emplois de deuxième classe).

En 1996, aucune mesure de création ou de repyramidage de postes n'est prévue.

Emplois	Effectif budgétaire au 31.12.94	Effectifs budgétaires pour 1995 et 1996 (inchangé)
Directeurs de cabinet (ayant rang de préfets de classe normale)	2	2
Préfet de Paris préfet de la région Ile-de-France nouveau régime	1	1
Préfets de classe normale	97	97
Préfets hors-classe	25	25
Secrétaire général de la zone de défense de Paris	1	1
Secrétaires généraux (ayant rang de préfets de classe normale)	3	3
Sous-préfets de 1ère classe	161	156
Sous-préfets de 2ème classe	160	150
Sous-préfets hors-classe	148	163
Totaux	598	598

L'effectif réel des préfets présente, en permanence une situation de surnombre due au nombre élevé de préfets hors cadre, pour un effectif budgétaire constant de 129 emplois.

Dans le corps des sous-préfets, l'effectif réel est maintenu à un niveau proche de l'effectif budgétaire. Toutefois, en début d'année, quelques postes sont disponibles afin de permettre la nomination des élèves sortant de l'ENA, au cours du premier trimestre.

	PREFETS		SOUS-PREFETS	
	Effectif budgétaire	Effectif réel	Effectif budgétaire	Effectif réel
01.01.1990	129*	173	464**	427
01.01.1991	129*	168	464**	438
01.01.1992	129*	173	464**	432
01.01.1993	129*	174	469**	447
01.01.1994	129*	180	469**	435
01.01.1995	129*	184	469**	451

* Dont 19 hors cadre

** Dont 22 hors cadre

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur

Adoption du projet de budget pour 1996

Réunie le mardi 8 novembre 1995 sous la présidence de M. Christian Poncelet président, la commission des finances a procédé à l'**audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur**, sur les **crédits** de son **département ministériel** pour 1996.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, après s'être félicité de cette première audition à la commission des finances, a indiqué que le projet de budget du ministère de l'intérieur, tel qu'il avait été présenté et adopté à l'Assemblée nationale, était en progression de 1,84 % par rapport à la loi de finances initiale de 1995, et s'élevait à 50,68 milliards de francs.

Il a ensuite affirmé que les deux priorités du projet de budget portaient, d'une part, sur la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité et, d'autre part, sur l'exercice des missions territoriales du ministère.

Qualifiant de "véritable charte de la police nationale" la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, le ministre a indiqué que cette loi, promulguée depuis seulement dix mois, avait déjà fait l'objet d'une quarantaine de textes d'application. Il a indiqué que ces mesures avaient permis de réformer les corps de police et de les regrouper en trois grands corps de maîtrise et d'application, de commandement et d'encadrement ainsi que de conception et de direction.

Le ministre de l'intérieur a précisé que la mise en oeuvre de la loi de programmation se poursuivrait à l'issue du renouvellement syndical, pour aborder l'analyse des métiers et le réaménagement des horaires. Affirmant sa volonté de permettre à la police d'accroître son efficacité dans l'exercice de ses missions, le ministre a rappelé que les moyens de la police s'élevaient à 28 milliards de francs en progression de 3,7 %, soit un milliard de francs supplémentaire.

Analysant l'affectation de ces mesures nouvelles, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a insisté sur la priorité reconnue - en ce qui concerne le fonctionnement - à la police scientifique et technique, à l'équipement informatique des services et à la rénovation des commissariats

qui bénéficieront ensemble de 300 millions de francs de crédits supplémentaires.

Il a par ailleurs signalé l'affectation de 85 millions de francs à la globalisation des dépenses téléphoniques et de 500 millions de francs destinés à l'apurement de la dette accumulée par le ministère entre 1989 et 1993 auprès de divers organismes.

Le ministre de l'intérieur a ensuite abordé le thème des emplois dont la progression de 2.000 "unités" en 1996 doit permettre de respecter les objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité. S'agissant des mesures indemnitaires, d'un montant de 137 millions de francs, il a précisé qu'elles seraient versées en novembre et en décembre, tandis que les indemnités de service des commissaires feraient l'objet d'une clarification que le Gouvernement proposera en déposant un amendement au cours de la discussion budgétaire au Sénat.

Dans le domaine de l'équipement, le ministre de l'intérieur a annoncé que les autorisations de programme étaient en hausse de 12 %, couvrant ainsi toutes les priorités, dont l'immobilier et l'aide au logement des fonctionnaires, notamment les plus jeunes.

Le deuxième axe que **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a présenté concernait l'administration du territoire et la protection des populations contre les catastrophes naturelles ou technologiques.

Après avoir salué la qualité des services de l'administration territoriale et de la sécurité civile, il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1996 traduisait la volonté de leur donner les moyens d'exercer leurs missions.

Au sujet des préfetures, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a précisé qu'il n'y aurait aucune suppression de poste et que les crédits de fonctionnement seraient maintenus, les crédits immobiliers progressant quant à eux de 15 %.

Abordant ensuite la sécurité civile, le ministre de l'intérieur a décrit la poursuite de l'action de lutte contre les incendies, indiquant notamment que 10 "Canadair" seraient opérationnels pour la prochaine saison des feux.

Le ministre a conclu cette présentation des crédits de son ministère en rappelant sa volonté d'assurer la "sécurité du citoyen" dans le cadre des actions de la police et de la sécurité civile, ainsi que son souci de donner une "bonne image" de l'Etat à travers l'action des préfetures.

M. Alain Lambert, rapporteur général, après avoir relevé la "foi" exprimée par le ministre de l'intérieur au sujet de son action, a considéré que la mobilisation de la "ressource humaine", constituée par le personnel de police, était indispensable au succès de ses missions. A ce sujet, il a interrogé le ministre de l'intérieur sur l'attribution de primes spécifiques aux personnels affectés dans des quartiers difficiles. En ce qui concerne l'administration préfectorale, il a signalé la préoccupation que lui inspirait l'exercice du contrôle de légalité dont "le zèle confine à la persécution" et qui risquait de décourager les élus locaux dans certaines actions.

En réponse, le ministre de l'intérieur a rappelé que les primes seraient versées aux mois de novembre et de décembre et qu'un amendement serait déposé au Sénat lors de la discussion budgétaire au sujet de l'allocation des commissaires de police.

Il a ensuite convenu que l'exercice du contrôle de légalité, parfois "tatillon et fastidieux" avait pour conséquence de donner une mauvaise image des services préfectoraux.

Monsieur Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a cependant relevé que cette rigueur pourrait s'expliquer en partie par le risque de mise en cause de la responsabilité pénale des préfets. Il a par ailleurs admis une insuffisance numérique de personnels dont la mission s'exerce dans un contexte juridique de plus en plus complexe. Il a considéré qu'il s'agissait là d'une voie de réflexion pour la réforme de l'Etat souhaitée par le Président de la République.

M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a tout d'abord rendu hommage à "l'honneur" et au "sang froid" montré par la police nationale dans le cadre de sa mission et insisté sur l'importance du rôle de la police technique et scientifique.

Il a ensuite indiqué qu'il soulignerait dans son rapport que la faible progression de ce budget s'accompagnait d'une action privilégiée en faveur des effectifs et de l'équipement. Le rapporteur spécial s'est ensuite interrogé sur les moyens mis en oeuvre pour le respect des engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité. Si ces engagements lui sont apparus comme étant respectés en termes d'effectifs, il a en revanche souligné que les dépenses d'équipement informatique -programme "Acropol"- étaient insuffisamment dotées, laissant supposer une reproduction du schéma de l'année précédente d'une augmentation de crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative.

La politique en faveur du logement des policiers lui a en outre paru se situer en-deçà de "l'objectif idéal" fixé par la loi d'orientation et de programmation.

M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a par ailleurs interrogé le ministre de l'intérieur sur les moyens prévus pour la conduite d'opérations comme l'attribution de gilets pare-balles et le maintien de l'ordre dans les zones urbaines difficiles.

En ce qui concerne la sécurité civile, enfin, le rapporteur spécial s'est inquiété de l'insuffisance des crédits de maintenance du parc aérien de ces services.

En réponse aux questions du rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur** a, en premier lieu, rappelé la politique de son ministère en faveur d'un effectif renforcé incluant 1.000 policiers auxiliaires supplémentaires et 500 postes de volontaires service long. Il a, en second lieu, admis que les crédits destinés au programme "Acropol" seraient inscrits dans le cadre de la loi de finances rectificative.

En troisième lieu, le ministre de l'intérieur a indiqué que la politique en faveur du logement des policiers ne reposait pas uniquement sur le nombre de logements à réserver, mais aussi sur une procédure de garantie de loyers aux bailleurs.

Enfin, au sujet de la sécurité dans les quartiers difficiles, le ministre de l'intérieur a rappelé que 83.500 arrestations en flagrant délit avaient été effectuées, traduisant ainsi l'efficacité des services de police.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur a poursuivi en indiquant que face au développement et à l'évolution des violences urbaines, sa responsabilité était double, tenant à la sécurité des citoyens, d'une part, mais aussi à celle des fonctionnaires de police, d'autre part, et qu'il convenait donc de les équiper en conséquence. Le ministre de l'intérieur a informé la commission qu'à cet égard un certain nombre de policiers s'étaient déjà vu attribuer des gilets pare-balles, des fusils à balles en caoutchouc "flash-ball" et des voitures plus rapides.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite demandé au ministre de l'intérieur si les simulations financières concernant les services de secours et d'incendie avaient été effectuées.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a répondu que les résultats de cette simulation seraient communiqués prochainement. A cette occasion, il a informé la commission de l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale du second texte très attendu dans le domaine de la

sécurité civile relatif aux sapeurs pompiers volontaires, précédemment rejeté par les députés.

S'agissant de la flotte aérienne de la sécurité civile, le ministre de l'intérieur a concédé que le niveau des crédits de maintenance était encore insuffisant.

M. Emmanuel Hamel a ensuite questionné le ministre de l'intérieur sur la politique conduite pour rassurer les citoyens en ce qui concernait la prévention des actions de terrorisme et la lutte contre la délinquance dans les banlieues. Il a en outre souhaité savoir si le département du Rhône bénéficierait prochainement de la création d'une brigade anti-criminalité.

M. Jean-Philippe Lachenaud, tout en saluant la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, a noté que le renforcement de l'ilotage n'avait pas encore eu d'effets "tangibles et visibles" sur la sécurité.

Il a en outre souhaité une harmonisation du régime indemnitaire des fonctionnaires de la zone "Paris-Hauts-de-Seine" et de ceux qui servent dans les départements de la grande couronne. **M. Jean-Philippe Lachenaud** a enfin souhaité qu'une rationalisation des compétences respectives de la police nationale et de la gendarmerie soit menée au sein des agglomérations.

M. Alain Richard s'est interrogé sur la nature des critères d'affectation des policiers dans les villes.

Mme Marie-Claude Beaudeau, après avoir considéré que la hausse des crédits était insuffisante, a interrogé le ministre de l'intérieur sur les problèmes de formation spécifique nécessaire aux policiers affectés à l'ilotage. En ce qui concerne les services préfectoraux, elle a dénoncé les "files d'attente inacceptables" constatées à la sous-préfecture de Montmorency. Enfin, elle a souhaité connaître, dans le cadre de la sécurité civile, le degré d'avancement des mesures d'application concernant les problèmes de santé.

Au sujet des services préfectoraux, **M. Michel Mercier** a constaté, pour sa part, que l'efficacité du contrôle de légalité ne dépendait pas uniquement des effectifs, mais aussi de l'organisation de ces services. Aussi, a-t-il souhaité une réflexion sur le thème des moyens dont pourraient disposer les préfetures afin de se doter de "cellules juridiques".

M. Yann Gaillard, après avoir exprimé son "admiration" pour la police, s'est inquiété d'affaires récentes de corruption en demandant au ministre de l'intérieur si ces phénomènes étaient "identifiés et circonscrits".

M. Christian Poncelet, président, a ensuite souhaité soulever le débat fondamental de la coordination entre les services de police et la justice. Il a constaté que des arrestations en flagrant délit de mineurs débouchaient souvent sur une relaxe des intéressés, entraînant ainsi la naissance d'un sentiment d'impunité chez les délinquants et un découragement des fonctionnaires de police.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a, tout d'abord, présenté son analyse de l'ilotage, qui ne doit pas être un "alibi pour la routine", et dont l'efficacité nécessite une remise en question permanente des méthodes et des modalités. Au sujet du problème de l'harmonisation des primes des fonctionnaires de police dans la région parisienne, le ministre de l'intérieur a confirmé la mise en oeuvre d'un alignement progressif.

Le ministre de l'intérieur a ensuite abordé le problème de la répartition des zones d'activité respectives de la police et de la gendarmerie, notant que dans ce domaine les habitudes locales étaient souvent anciennes.

Après avoir exposé les grandes lignes d'une redéfinition des tâches, consistant à recentrer la police nationale sur les zones urbaines et les quartiers difficiles et à conforter le rôle de la gendarmerie nationale dans les zones rurales, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a indiqué que des négociations étaient en cours à ce sujet avec le ministère de la défense.

Sur le thème des "comportements indéliques" de certains fonctionnaires de police, qui contrastent avec la probité et la moralité de l'immense majorité, qu'il a tenu à souligner, le ministre de l'intérieur a affirmé qu'en aucun cas il ne défendrait un comportement "non légal ou non moral". Il a insisté sur ce point en précisant que la sanction des comportements déviant fondait sa crédibilité dans la défense des services de police.

A la question de **Mme Marie-Claude Beaudeau** concernant la sous-préfecture de Montmorency, le ministre de l'intérieur a répondu en reconnaissant l'existence d'une surcharge des tâches et en soulignant que ce problème était identifié dans un certain nombre de sous-préfectures. Il a informé la commission de la création d'un groupe de réflexion constitué au sein du corps préfectoral sur le rôle des préfets et des sous-préfets dans les années 2.000. Il a d'ores et déjà pu constater que ce phénomène d'engorgement de certaines sous-préfectures ne relevait pas exclusivement d'un problème de personnel, mais dépendait aussi des moyens matériels fournis pour la délivrance des titres.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a précisé que les suppressions d'emploi relevées par Mme Marie-Claude Beaudeau concernaient l'administration centrale et les cultes, et recouvraient des transferts d'emplois vers le ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Répondant à **M. Michel Mercier**, le ministre de l'intérieur a souhaité que des "pôles juridiques locaux" puissent se constituer en réunissant des juristes issus des différents services déconcentrés de l'Etat.

Répondant à **M. Alain Richard**, le ministre de l'intérieur, a indiqué qu'un examen de la pertinence des critères de répartition des effectifs de policiers était en cours. Il a cependant rappelé qu'une priorité d'affectation dans les départements de la grande couronne et de la Seine-Saint-Denis s'appliquait avant même de connaître les résultats de la réflexion en cours. Le ministre a en outre noté que cette réflexion sur les critères d'affectation était liée à celle portant sur la répartition des tâches entre police et gendarmerie.

Répondant enfin à **M. Christian Poncelet, président**, sur les rapports entre police et magistrature, le ministre de l'intérieur a tout d'abord évoqué l'existence d'une "chaîne des tâches", garantissant les libertés publiques et déterminée par la loi. Il a cependant admis sa préoccupation au sujet des violences commises par des jeunes, voire de très jeunes délinquants. A cet égard, il s'est interrogé sur l'adaptation aux circonstances présentes de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, dans la mesure où son dispositif s'appliquait à une société dans laquelle existait de nombreux pouvoirs sociaux et familiaux aujourd'hui disparus.

*

* *

Réunie le mardi 14 novembre 1995, sous la présidence de **M. Roland du Luart, vice-président**, la commission des finances, sur proposition de **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'Intérieur (Administration centrale et territoriale-Sécurité) demandés pour 1996.

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE
NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION
AU BUDGET DE L'INTERIEUR (Administration centrale et
territoriale-Sécurité)**

Les crédits du budget de l'Intérieur (Administration centrale et territoriale-Sécurité) ont été majorés, à *titre non reconductible*, de **5,3 millions de francs** au cours de la seconde délibération qui a eu lieu, à l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances initiale pour 1996.

Ce surplus profite aux chapitres suivants :

- le *chapitre 34-41* (article 10) relatif aux moyens de fonctionnement des services territoriaux de la police nationale est ainsi abondé de 300.000 francs ;

- le *chapitre 41-31* (article 10) qui contient les subventions aux différents services de lutte contre l'incendie et de secours est, quant à lui, majoré de 2 millions de francs ;

- enfin, une enveloppe supplémentaire de 3 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement a été votée sur le *chapitre 57-50*, article 44, relatif à la maintenance des aéronefs du groupement des moyens aériens de la sécurité civile.

Conformément à une pratique qui semble maintenant solidement ancrée, les crédits de la sécurité civile, qui répondent pourtant à des emplois d'intérêt général, ne sont remis, chaque année, à niveau qu'au terme de la seconde délibération devant chacune des deux Assemblées.

Même si le procédé est hautement critiquable, il n'a pas paru de nature à modifier la proposition de la commission des finances d'adopter les crédits de l'administration centrale et territoriale-Sécurité pour 1996.

Réunie le vendredi 17 novembre 1995, sous la présidence de Christian Poncelet, président, la commission des finances a ainsi décidé de confirmer son vote du 14 novembre par lequel il propose au Sénat d'adopter les crédits de l'Intérieur (Administration centrale et territoriale-Sécurité) demandés pour 1996.