

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, 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° 28

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

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, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; 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, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL	7
CHAPITRE PREMIER : L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1995 ET 1996	13
I. L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1995	13
A. LE POIDS CONTRAIGNANT DE LA REGULATION BUDGÉTAIRE	14
1. <i>L'opération de gel des crédits</i>	14
2. <i>Les opérations d'annulations</i>	14
3. <i>Les effets des annulations sur les chapitres sensibles</i>	16
B. UNE CONSOMMATION DES CREDITS GLOBALEMENT SATISFAISANTE MARQUEE CEPENDANT PAR QUELQUES DIFFICULTES DE GESTION	22
1. <i>La consommation des crédits affectés aux agrégats administration générale et administration territoriale</i>	22
a) Les crédits de fonctionnement.....	22
b) Les crédits d'équipement.....	23
2. <i>La consommation des crédits affectés aux agrégats Sécurité civile et Police nationale</i>	23
a) Les crédits de fonctionnement.....	23
b) Les crédits d'équipement.....	24
II. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1996	25
A. LE DÉCRET D'AVANCES DU 10 AVRIL 1996 ET L'ARRETE D'ANNULATION DE LA MEME DATE	25
B. L'ARRETE D'ANNULATION DU 26 SEPTEMBRE 1996	26

C. LES CONSEQUENCES DES ARRETES D'ANNULATION DES 10 AVRIL ET 26 SEPTEMBRE 1996 SUR L'EXECUTION DE LA PROGRAMMATION PRÉVUE PAR LA LOPS	27
1. <i>Sur les chapitres de dépenses de fonctionnement</i>	27
2. <i>Sur les chapitres de dépenses en capital</i>	28
D. LE COLLECTIF BUDGETAIRE DE FIN D'ANNEE ET L'ARRÊTÉ D'ANNULATION DU 13 NOVEMBRE 1996	29
III. L'ÉTAT DE LA DETTE	30
A. LA DETTE A L'ÉGARD DE FRANCE TELECOM	30
1. <i>Une action méthodique de maîtrise des dépenses</i>	31
2. <i>Un dispositif contraignant de garantie d'un paiement régulier des dépenses</i>	32
B. L'IMPRIMERIE NATIONALE	33
C. LES LOYERS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	33
D. LE CARBURANT DES AERONEFS DE LA SECURITE CIVILE	34
1. <i>La dette du ministère de l'Intérieur (récapitulatif)</i>	35
2. <i>La dette à l'égard de France Télécom</i>	35
3. <i>La dette à l'égard de l'Imprimerie nationale</i>	35
CHAPITRE II : LES GRANDS TRAITES DU BUDGET POUR 1997	37
I. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS	37
II. L'ANALYSE DES MESURES NOUVELLES	39
A. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE	39
B. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	40
C. LES CRÉDITS DE LA SECURITE CIVILE	43
D. LES CRÉDITS DE LA POLICE NATIONALE	45

CHAPITRE III : LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE POUR 1997	49
I. UNE POLITIQUE COURAGEUSE DE GESTION DES PERSONNELS	50
A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS : LE POINT NOIR DES EMPLOIS ADMINISTRATIFS, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES.....	50
B. UNE ATTENTION TOUTE PARTICULIERE A L'AMELIORATION DES REGIMES INDEMNITAIRES.....	52
1. <i>Un effort important en 1995 et 1996, amplifié en 1997</i>	52
2. <i>Une mise en oeuvre cependant difficile du mécanisme d'affectation des rémunérations accessoires des commissaires de police au budget de l'Intérieur</i>	55
C. VERS UNE MEILLEURE ADEQUATION DES HOMMES ET DES STRUCTURES A LEURS MISSIONS.....	57
1. <i>Les personnels : une démarche convaincante qui doit être menée à son terme</i>	57
2. <i>Les structures : une meilleure articulation des dispositifs de la gendarmerie et de la police nationale ?</i>	60
II. UN TASSEMENT SENSIBLE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	62
A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (HORS DÉPENSES INFORMATIQUES).....	62
1. <i>Les moyens de fonctionnement globalisés (chapitre 34-41)</i>	62
2. <i>Les moyens de fonctionnement non globalisés</i>	65
B. LES DEPENSES INFORMATIQUES (CHAPITRE 34-82 ; ARTICLES 51 A 54).....	66
III. UN EFFORT BUDGÉTAIRE D'EQUIPEMENT QUI MARQUE SERIEUSEMENT LE PAS	68
A. LA MISE EN OEUVRE DE SOLUTIONS ALTERNATIVES.....	68
1. <i>L'immobilier de la police nationale</i>	68
2. <i>Le parc des véhicules de transport des CRS</i>	71
3. <i>L'action en faveur du développement de l'offre de logements aux policiers</i>	72
B. LE DEPLOIEMENT D'ACROPOL : UNE VOLONTE DEFAILLANTE FACE AUX CONTRAINTES FINANCIÈRES.....	73

CHAPITRE IV : LA SECURITE CIVILE EN 1997	77
I. UNE CONTRACTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	78
A. DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES EN DIMINUTION POUR 1997	79
B. UNE AMPUTATION NON NEGLIGEABLE DES MOYENS DES SERVICES	80
C. UNE RELATIVE STABILISATION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE LA BSPP.....	81
II. UN BUDGET D'INVESTISSEMENT MARQUE PAR LA FIN DU MARCHÉ CANADAIR	82
A. DES MOYENS D'INVESTISSEMENT EN FORTE HAUSSE	82
1. <i>Le poids déterminant de l'arrivée à son terme du marché Canadair</i>	82
2. <i>La remotorisation des Trackers : une opération inachevée</i>	83
3. <i>Le lancement des opérations de renouvellement de la flotte d'hélicoptères</i>	83
B. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DU PRIX DE REVIENT DES OPÉRATIONS DE MAINTENANCE	85
1. <i>Des opérations de maintenance estimées à leur coût véritable dès l'étape de la loi de finances</i>	85
2. <i>Une renégociation du marché Cerbère propice à une réduction des coûts</i>	86
C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES MOYENS D'ÉQUIPEMENT IMMOBILIER ET INFORMATIQUE DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	87
EXAMEN EN COMMISSION	89
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DÉLIBÉRATION	93

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

DU RAPPORTEUR SPECIAL

Le coeur du débat sur le budget du ministère de l'Intérieur se situe dans l'analyse des moyens financiers de la police nationale et de la sécurité civile. C'est pourquoi les principales observations de votre rapporteur portent sur ces moyens.

Une programmation à six ans ?

Le projet de budget de la police nationale pour 1997 marque **une pause** dans la mise en oeuvre du volet programmation de la loi d'orientation du 21 janvier 1995. D'ores et déjà, le ministère de l'Intérieur prévient que l'objectif quinquennal voté par le législateur ne pourra pas être rempli.

Dans ses observations sur le projet de budget pour 1996, votre rapporteur, notant l'apparition des signes d'une exécution tendue de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, avait suggéré que le gouvernement réoriente son discours alors qu'il était déjà clair que les délais ne pourraient pas être tenus.

Si le ministère de l'Intérieur évoque, pour l'instant, un étalement sur une seule année supplémentaire, conformément à la règle observée pour les autres programmations, **la nécessité de préserver la crédibilité de l'action du gouvernement imposerait plutôt d'annoncer un échéancier sur sept ou huit exercices tant les retards sont devenus manifestes.**

Un cap maintenu dans de nombreux domaines...

Dans le détail, la lecture des différentes lignes budgétaires englobées dans le périmètre de la programmation et les précisions apportées par le ministère de l'Intérieur révèlent certes la volonté de **maintenir le cap dans un nombre appréciable de domaines d'action :**

- Les engagements gouvernementaux en **matière indemnitaire** seront respectés en 1997 : la quatrième tranche de la prime du SGAP de Versailles sera ainsi mise en oeuvre, ainsi qu'une majoration de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS (IJAT), sur la base du taux Querci, soit une dépense de l'ordre de 15 millions de francs.

Sur trois ans, près de 350 millions de francs de mesures nouvelles annuelles ont été obtenus en faveur des personnels, soit un montant supérieur à l'ensemble de l'effort engagé en faveur des policiers jusqu'à présent et qui dépasse l'enveloppe de 230 millions de francs annuels prévus par la loi d'orientation.

- S'agissant du **fonctionnement courant**, les efforts de rationalisation mis en oeuvre dans la gestion des crédits devraient permettre de faire face à l'effort d'économie exigé.

La direction générale de la police nationale n'en demeure pas moins tributaire en ce domaine d'opérations de "gel" des dotations dont la pratique tend à devenir systématique depuis le début de la décennie.

- L'important effort de rattrapage opéré en 1995 et 1996 sur le **parc lourd de véhicules des CRS** autorise un relâchement en 1997, d'autant plus que le recentrage du champ d'action des compagnies républicaines de sécurité vers des missions de "sécurisation" en milieux urbains difficiles conduit à privilégier l'achat de moyens de transport plus légers.

- L'accord donné par le ministère de l'Economie et des finances à la mise en place de cinq opérations de location avec option d'achat doit permettre de maintenir au niveau des deux années précédentes, soit environ 50.000 à 55.000 m², l'effort **d'équipement immobilier** de la police nationale.

Votre rapporteur rappelle cependant que les objectifs fixés par la loi de programmation, déjà très en retrait par rapport aux besoins, étaient plutôt de l'ordre de 70.000 m² par an. Il reste en outre encore à trouver les opérateurs privés susceptibles de s'associer à la police nationale pour la réalisation des opérations de construction en crédit-bail.

- Enfin, la diversification des instruments mis en oeuvre pour accroître l'**offre de logements aux policiers**, avec notamment l'institution d'un système de garantie de loyers, permet incontestablement d'assurer le succès de ce volet de la loi de programmation, puisque l'objectif de 800 nouveaux logements livrés par an est tenu depuis 1995 et pourrait être dépassé en 1997.

... et des retards significatifs dans d'autres

La loi d'orientation et de programmation du 21 janvier recherchait cependant à améliorer la productivité de la police nationale par deux voies aux traductions budgétaires fortes : la création de **5.000 emplois administratifs, scientifiques et techniques** pour décharger les personnels

actifs de tâches qui les détournent de leur véritable mission ; doter la police nationale des moyens informatiques et de **transmission** lui conférant des gains d'efficacité décisifs dans la lutte contre la criminalité.

Or, il n'est pas exagéré de souligner que dans ces deux domaines l'ambition de respecter les objectifs de la loi de programmation, même étalée sur un délai plus long, paraît s'éloigner :

- Seuls 1.200 nouveaux emplois administratifs, scientifiques et techniques auront été budgétés pour les trois exercices 1995, 1996, 1997 (1995 : 500 ; 1996 : 700 ; 1997 : 0).

Quant aux emplois "dégelés" (250 en 1996 et 180 en 1997), leur mention n'est pas significative puisque le ministère de l'Economie et des finances procède parallèlement à d'autres "gels" d'emplois dans une proportion identique, d'après les informations fournies à votre rapporteur spécial par la direction générale de la police nationale.

- La loi de programmation prévoyait *"d'accélérer le déploiement d'ACROPOL à l'ensemble du territoire nationale d'ici à sept ans¹, l'Ile-de-France devant être équipée d'ici à fin 1997, avant les compétitions de la coupe du monde de football"*.

En l'état, aucun terme ne peut plus être fixé à l'achèvement de la généralisation du réseau radio-cellulaire numérique crypté à couverture nationale ACROPOL et des menaces se sont très clairement fait jour du côté du ministère de l'Economie et des finances qui semble souhaiter qu'ACROPOL ne fasse l'objet que d'un déploiement partiel sur le territoire.

Cette attitude conduit parallèlement la police nationale à devoir maintenir en état de fonctionnement des instruments obsolètes de transmission, pour un coût toujours plus élevé année après année. La situation ne peut être tenue pour satisfaisante au regard de l'objectif de bonne gestion des crédits publics.

Au total, les indications fournies par le ministère de l'Intérieur montrent que la police nationale ne pourra pas supporter en 1998 une nouvelle pause aussi sévère que celle imposée au crédit du prochain exercice.

¹ Soit au 31 décembre 2001.

Une gestion courageuse du chantier de la réorganisation de la police nationale

Dans ce contexte budgétaire difficile, dont il n'a pas la maîtrise, le ministère de l'Intérieur doit être crédité de sa **volonté de mettre en oeuvre l'intégralité du volet de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 relatif à la réorganisation de la police nationale.**

Après la réforme des corps et des carrières, qui a fait l'objet de cinq décrets en date du 9 mai 1995, M. Jean-Louis Debré avait indiqué qu'il procéderait à un deuxième train de réformes, après les élections professionnelles du mois de janvier 1996. Il s'agissait de mettre en oeuvre les règlements d'emploi, c'est-à-dire de repenser les métiers et de réaménager les horaires de travail.

Cette phase est actuellement en cours avec la publication de **l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale** et celle de **l'instruction du 26 juillet 1996 présentant les nouveaux cycles de travail qui pourront être appliqués aux fonctionnaires de police travaillant en roulement.**

L'objectif poursuivi par le ministère de l'Intérieur est d'accroître la qualité de la prestation fournie ainsi que les effectifs disponibles sur le terrain par **un passage du régime 3/2** (trois jours de travail suivis de deux jours de repos) **au régime 4/2** (quatre vacations suivies de deux jours de repos), le nombre des brigades nécessaires passant parallèlement de cinq à quatre ou trois. D'autres solutions demeurent possibles en fonction des besoins constatés sur le terrain.

A titre d'exemples donnés par le directeur général de la police nationale, les effectifs supplémentaires disponibles au terme de cette évolution des cycles seraient de 77 hommes à Marseille, 31 hommes à Nantes et 4 hommes dans la plus petite circonscription de police.

Ces nouveaux régimes de travail doivent entrer en vigueur au 1er janvier 1997, au terme de la concertation en cours localement avec les comités techniques paritaires départementaux.

Pour sa part, votre rapporteur spécial se félicite de ce nouveau pas en avant dans la direction d'une plus grande souplesse de gestion et d'une meilleure adéquation aux besoins du mode de fonctionnement de la police.

1997 : Année charnière pour la sécurité civile

Dans le domaine de la sécurité civile, 1997 est une année charnière, marquée par l'achèvement du marché Canadair, la prise d'une décision s'agissant du renouvellement de la flotte des hélicoptères et, enfin, la renégociation du marché de maintenance des avions du groupement des moyens aériens.

En ce qui concerne les dotations, votre rapporteur spécial ne peut que se réjouir de voir que, pour la première fois depuis plusieurs années, **les crédits consacrés à la maintenance des appareils du groupement des moyens aériens sont d'emblée fixés, en loi de finances initiale, au niveau requis pour garantir le financement des besoins** (soit 229 millions de francs d'autorisations de programme).

La réponse ainsi apportée au déficit chronique dénoncé au cours des derniers exercices n'interdit pas cependant d'**apporter quelques nuances** à l'impression positive qui se dégage de la lecture du projet de budget de la sécurité civile pour 1997 :

- Le niveau satisfaisant atteint pour les crédits de maintenance du groupement des moyens aériens reste tributaire des opérations de "régulation budgétaire" qui semblent être devenus la norme en matière de gestion budgétaire depuis le début des années 1990.

- Le projet de budget de la sécurité civile pour 1997 ne prévoit aucune dotation pour l'achèvement du programme de remotorisation des Trackers (2 appareils restent à remotoriser).

- Enfin, votre rapporteur ne peut que regretter la persistance d'attitudes de facilité, telle celle consistant à ne pas inscrire dans le projet de budget les dotations correspondant au remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours des coûts exposés au titre des colonnes de renfort envoyées sur les lieux de sinistres majeurs. Ces sommes, considérées comme des mesures non reconductibles, ne sont en général dégagées qu'au terme de la discussion budgétaire.

CHAPITRE PREMIER

L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1995 ET 1996

I. L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1995

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1995 s'élevaient à 49,8 milliards de francs pour le budget de l'Intérieur (hors agrégat "collectivités locales").

Au terme de la mise en oeuvre des différentes procédures de gestion prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, le montant des crédits effectivement disponibles a été fixé à 39 milliards de francs.

(en millions de francs)

• Loi de finances initiale :	+ 49.782
• Lois de finances rectificatives :	+ 641
• Arrêtés de répartitions :	+ 29
• Transferts :	- 11.931
• Annulations :	- 655
• Fonds de concours :	+ 150
• Reports :	+ 991
• Crédits ouverts :	39.007

L'essentiel des mouvements, qui portent sur une dizaine de milliards de francs, s'explique par le transfert, usuellement opéré en début d'exercice, des chapitre 32-92 et 32-97 (pensions et allocations des personnels en retraite) vers le budget des charges communes du ministère des finances.

L'exercice 1995 a cependant été marqué par un montant inégalé d'annulations, avec 655 millions de francs, alors que le budget de la Sécurité avait été, jusqu'en 1994, relativement épargné par les différentes opérations dites de "régulation budgétaire".

Ensuite, le montant des crédits non consommés sur la masse de 39 milliards de francs disponibles atteint 2,2 milliards, soit 5,6 % du total.

Pour faible qu'il soit, ce montant révèle à l'analyse diverses difficultés de gestion qui méritent d'être soulignées.

A. LE POIDS CONTRAIGNANT DE LA REGULATION BUDGÉTAIRE

En raison de l'objectif du Gouvernement de limiter le déficit budgétaire à 5 % du produit intérieur brut dès 1995, tout en stimulant les dispositifs de soutien à l'emploi, la régulation budgétaire s'est manifestée de façon particulièrement aiguë pour le ministère de l'Intérieur l'année dernière, tant par le nombre des dispositifs (gels, annulations) que par leur ampleur.

1. L'opération de gel des crédits

Un gel de crédits a été initié dès le début de l'exercice, bridant la consommation des crédits au cours du premier semestre, avant d'être consolidé en partie par les dispositifs successifs d'annulation.

Il s'est inscrit à deux niveaux :

① Un gel, dès février à hauteur de :

10 % des dépenses ordinaires, et

25 % des autorisations de programme et crédits de paiement mesures nouvelles.

Il a ainsi affecté :

- 641 millions de francs en dépenses ordinaires,

- 362 millions de francs en autorisations de programme,

- 175 millions de francs en crédits de paiement mesures nouvelles.

② Il a été doublé, tout au long du premier semestre, d'un plafond officieux, limitant la consommation des crédits à 50 % des crédits ouverts jusqu'à l'échéance du scrutin présidentiel.

2. Les opérations d'annulations

Deux annulations successives sont venues s'imputer sur ce gel :

- par loi de finances rectificative du 4 août 1996 gagée par l'arrêté du 28 juin,

- par arrêté en date du 17 novembre.

❶ L'annulation de juin a porté sur 392 millions de francs (montant arrondi au million de franc, comme dans toute la suite de l'exposé), dont :

- 280 millions de francs en dépenses ordinaires,

- 112 millions de francs en crédits de paiement et 225,5 millions de francs d'autorisations de programme.

Elle a affecté principalement les chapitres suivants :

34-41 "*Police nationale - Moyens de fonctionnement*" : 100,7 millions de francs

34-82 "*Dépenses d'informatique et de télématique*" : 53,3 millions de francs

37-10 "*Administration préfectorale - Dépenses diverses*" : 87,5 millions de francs

57-40 "*Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur*" : 117 millions de francs (autorisations de programme) et 49 millions de francs (crédits de paiement)

57-50 "*Equipement matériel du ministère de l'Intérieur*" : 59 millions de francs (autorisations de programme) et 44 millions de francs (crédits de paiement)

57-60 "*Informatique, télématique et transmissions - Dépenses d'équipement*" : 44 millions de francs (autorisations de programme) et 17 millions de francs (crédits de paiement)

❷ L'annulation de novembre a porté sur d'autres chapitres de dépenses ordinaires à hauteur de 157 millions de francs dont 100 millions de francs au 33-91 "*Prestations sociales versées par l'Etat*" et 53,4 millions de francs au 37-61 "*Dépenses relatives aux élections*". Ces deux dernières annulations constituent en fait des économies de constatation, traditionnelles en fin d'année.

L'arrêté du 17 novembre a toutefois aussi appelé 105,4 millions de francs en crédits de paiement et 265,8 millions de francs en autorisations de programme d'annulations supplémentaires sur des chapitres de capital déjà affectés, dont 89 millions de francs de crédits de paiement annulés au 57-40 "*Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur*" et 229 millions de francs d'autorisations de programme.

③ Au total, les annulations n'auront affecté que 0,9 % des dépenses ordinaires, mais 33,9 % des autorisations de programme et 12,9 % des crédits de paiement, par référence aux crédits inscrits (non compris les chapitres relatifs aux collectivités locales).

Cette annulation globale de 655 millions est en effet très inégale selon les chapitres, représentant :

7,6 %	du chapitre	34-31	"Sécurité sociale - Moyens de fonctionnement"
2,9 %	du chapitre	34-41	"Police nationale - Moyens de fonctionnement"
6,5 %	du chapitre	34-82	"Dépenses d'informatique et de télématique"
5,7 %	du chapitre	37-10	"Administration préfectorale - Dépenses diverses"
14,5 %	du chapitre	41-31	"Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours"

ainsi que

36,9 % des autorisations de programme et 17,4 % des crédits de paiement du 57-40 "Équipement immobilier du ministère de l'Intérieur"

19,7 % des autorisations de programme et 7,3 % des crédits de paiement du 57-50 "Équipement matériel du ministère de l'Intérieur"

70,5 % des autorisations de programme et 12,0 % des crédits de paiement du 57-60 "Informatique, télématique et transmissions - Dépenses d'équipement"

28,7 % des autorisations de programme et 12,3 % des crédits de paiement du 65- 51 "Contribution aux dépenses de construction de logement destinés aux fonctionnaires du ministère".

3. Les effets des annulations sur les chapitres sensibles

Dès la première année d'application de la loi de programmation sont apparues certaines caractéristiques également repérables en 1996 :

- Les crédits de fonctionnement du chapitre 34- 41 ont été relativement préservés. **Ceux afférents au parc lourd des CRS (chapitre 57- 50) ont également été complètement épargnés, ce qui ne sera pas le cas en 1996.**

- La mise en oeuvre de solutions extrabudgétaires a permis d'emblée de réduire le seuil des dépenses du chapitre 65- 51 "Contribution aux

dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police" et a rendu acceptables les effets de la régulation.

La sécurité civile prend également **une large part** à l'effort demandé dans le cadre de la régulation budgétaire, rendant particulièrement délicate la gestion de certaines de ses dotations.

• *Chapitre 34-01 - Moyens de fonctionnement de l'administration centrale*

La régulation, d'un montant de 16 millions de francs, a touché en priorité :

1) l'article 30 : 5,4 millions de francs ont ainsi été annulés sur le programme de travaux d'aménagement et travaux d'entretien (TATE) de l'administration centrale, pour ne pas creuser le déficit des loyers ;

2) les crédits de fonctionnement du service de recrutement et de la formation de l'article 92 pour 3,120 millions de francs ;

3) les crédits du SIRP pour 2,2 millions de francs ;

4) les crédits du fonctionnement de l'administration centrale pour 1,3 million de francs, se traduisant par une baisse des enveloppes des crédits globalisés des directions de 7 %.

• *Chapitre 34-31 - Sécurité civile - Moyens de fonctionnement*

Sur un montant de crédits gelés à hauteur de 21,1 millions de francs, l'annulation intervenue en juin 1995 a été de 16 millions de francs, soit 7,6 % de la dotation de loi de finances initiale (211,4 millions de francs).

Elle a été répartie pour l'essentiel sur l'article 20 (services opérationnels) à hauteur de 14,2 millions de francs, dont notamment 9,36 millions de francs sur **les carburants**.

Cette amputation s'est traduite par une augmentation de la dette "carburants" vis-à-vis du ministère de la défense, celle-ci étant passée de 47 à 54,7 millions de francs en fin d'exercice.

Sur ce même chapitre, la dette relative au "téléphone d'alerte" a été stabilisée à hauteur de 7,2 millions de francs, l'apurement devant en être étudié dans le cadre des négociations d'ensemble conduites par le ministère avec France Télécom.

• *Chapitre 34-41 - Police nationale - Moyens de fonctionnement*

La dotation inscrite en loi de finances sur ce chapitre était de 3.497 millions de francs. L'annulation intervenue dans le cadre de la loi de finances rectificative de printemps s'est élevée à 100,7 millions de francs, soit 2,8 %.

Cette annulation a été répartie sur la quasi-totalité des articles à l'exception des frais de déplacement des CRS (article 28), des frais d'enquêtes et de surveillance (article 92), des remboursements de téléphone (article 95) et des frais de police (article 96), toutes lignes traditionnellement épargnées.

L'exercice 1995 s'est terminé avec un report de charge sur ce chapitre de 36 millions de francs en raison du surcoût occasionné par la mise en oeuvre du dispositif **Vigipirate** (frais de fonctionnement et de déplacement des CRS) en dépit de l'abondement de 184 millions de francs apporté par la loi de finances rectificative de fin d'année.

• *Chapitre 36-40 - Subventions à divers organismes*

La dotation inscrite à l'article 10 pour les frais de fonctionnement de l'Ecole nationale supérieure de Police était de 11,151 millions de francs. Une annulation de 1,1 million de francs a été opérée, soit 10 % de la dotation initiale. Cette mesure a nécessité un redéploiement de crédit depuis le chapitre 34- 41 afin d'éviter un report de charge en fin d'exercice.

La dotation inscrite au chapitre 36-40 article 42 au titre de la subvention de l'Etat au fonctionnement de l'Institut national des études de la sécurité civile était de 21,248 millions de francs. Une annulation de 2,1 millions de francs est intervenue dans le cadre de la loi de finances rectificative de printemps.

Celle-ci n'a en revanche pas eu d'incidence sur les besoins de fonctionnement de l'établissement public puisque l'exercice 1995 a dégagé un excédent de gestion de 1,9 million de francs.

• *Chapitre 37-10 - Administration préfectorale - Dépenses diverses*

S'agissant des crédits de fonctionnement de l'administration territoriale, l'annulation, d'un montant de 87,5 millions de francs, a été imputée sur :

- **le fonds de modernisation** à hauteur de 17,5 millions de francs (soit une régulation de 60 %),

- les dotations des préfectures pour 70 millions de francs, soit une réduction globale de 5 % des enveloppes de fonctionnement.

Dans ce dernier cas, les postes de dépenses les plus touchés ont concerné le fonctionnement courant (pour 18 millions de francs), l'achat de mobiliers ou de véhicules (pour 15 millions de francs) et l'entretien immobilier (pour 11 millions de francs).

• *Chapitre 41-31 - Subventions pour les services d'incendie et de secours*

L'annulation a été de 3,8 millions de francs, soit 14,4% de la dotation en loi de finances initiale, réduisant d'autant les subventions aux collectivités locales pour les SDIS. Elle s'est traduite par un report de charge en fin d'exercice de 1,18 million de francs.

• *Chapitre 57-40 - Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur*

Pour l'ensemble du chapitre, l'annulation opérée sur le 57-40 a été de 346,16 millions de francs en autorisations de programme et 138,16 millions de francs en crédits de paiement pour une dotation initiale de 938,272 millions de francs en autorisations de programme et 792,3 millions de francs en crédits de paiement.

En dépit de ce montant très élevé, la gestion 1995 s'est achevée dans **des conditions satisfaisantes compte tenu des reports disponibles** sur exercices antérieurs qui s'élevaient à 396 millions de francs en autorisations de programme et 218 millions de francs en crédits de paiement, et qui ont permis de faire face aux échéances.

• *Chapitre 57-50 - Equipement matériel du ministère de l'Intérieur*

L'annulation sur ce chapitre a été de 59 millions de francs en autorisations de programme et 44,3 millions de francs en crédits de paiement. Elle a été intégralement supportée par les lignes de crédits de la sécurité civile (article 43 - modernisation - et 44 - maintenance-), **l'article 50 (parc lourd de la police nationale) ayant été exonéré, en 1995, afin de respecter les engagements de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité.**

Une partie de cette annulation a été imputée sur la remotorisation des Trackers (10,5 millions de francs). Le solde (48,5 millions de francs en autorisations de programme et 33,75 millions de francs en crédits de paiement) a porté sur les crédits de maintenance de la flotte.

S'agissant de la maintenance, la loi de finances rectificative de fin d'année (60 millions de francs en autorisations de programme) et un décret de

virement (30 millions de francs en autorisations de programme et 60 millions de francs en crédits de paiement) ont dû compenser les effets de cette annulation, sans pour autant satisfaire la totalité du besoin de financement puisque l'exercice s'est achevé avec un report de charge de 6,3 millions de francs en autorisations de programme et 27,8 millions de francs en crédits de paiement sur ce poste de dépense.

• *Chapitre 57-60 - Informatique, télématique et transmissions - Dépenses d'équipement*

Le poids des annulations est optiquement considérable, notamment en ce qui concerne les autorisations de programme (70,5 % de régulation). En réalité, cette situation est la conséquence mécanique de la technique consistant à n'inscrire qu'en loi de finances rectificative de fin d'année les dotations afférentes au déploiement d'ACROPOL. Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale, correspondant au coût de l'entretien du parc existant, est ainsi très faible et les annulations éventuelles, qui portent en fait en grande partie sur des reports, paraissent considérables.

Dans la pratique, cette ligne a disposé en gestion de montants (319,7 millions de francs en crédit de paiement) très supérieurs à ceux prévus par la loi de finances initiale (130,2 millions de francs sur les 140 millions de francs du chapitre 57- 60).

• *Chapitre 65-51, article 10, "Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police"*

Le poids des annulations (28,7% des autorisations de programme et 12,3 % des crédits de paiement) s'accompagne d'un faible taux de consommation sur cette ligne (65 %, soit 83,65 millions de francs consommés sur 140 millions de francs inscrits en loi de finances initiale).

Cette situation n'empêche pas l'offre de 700 logements nouveaux, proche de la cible prévue par la LOPS (800 logements par an) grâce à la mise en oeuvre de moyens alternatifs, à faible coût budgétaire (garanties de loyers notamment).

La régulation budgétaire en 1995

(en millions de francs)

Chapitre	Dotation LFI		Gel initial Février 1995		1ère annulation LFR juillet 1995		Dégel du 18 août 1995		Gel résiduel jusqu'au 17 novembre 1995		2ème annulation du 17 novembre 1995		LFR décembre 1995		Dotation LFI - Annulations + LFR		Annulations (en % LFI)	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP
33-91		938,8		0		0		0		0		100,0		0		838,8		10,65
34-01		253,2		25,3		16,0		9,3		0,02						237,2		6,32
34-31		211,4		21,1		16,0		5,1		0,04				2,7		198,2		7,57
34-41		3.497,3		349,7		100,7		100,0		149,0				184,0		3.580,6		2,88
34-82		847,7		84,8		53,3		28,0		3,5		2,3				792,1		6,56
34-98		4,8		0,5		0,5				0,004		0,2				4,2		13,54
36-40		32,6		3,3		3,3				0,003						29,4		9,99
37-10		1.525,8		152,6		87,5				65,1						1.438,3		5,73
37-50		12,4		1,2		1,2				0,005						11,2		9,96
37-61		1.250,0		0		0		0		0		53,4		0		1.196,6		4,27
41-31		26,3		2,6		2,6				0,002		1,2				22,5		14,48
41-51 (1)		1.309,4		0		300,0				0		15,0				994,4		24,06
57-09	2,0	8,0	0,5	0,2	0,5	0,2				0					1,5	7,8	25,00	2,50
57-40	938,3	792,3	234,6	98,1	117,0	49,0		49,0		0,07	229,1	89,2			592,1	654,1	36,89	17,44
57-50	300,0	605,0	75,0	56,2	59,0	44,3	16,0	11,9		0			60,0	0	301,0	560,7	19,67	7,32
57-60	62,4	142,4	15,6	5,5	44,0	17,1				0			210,0	70,0	228,4	195,3	70,51	12,01
65-51	145,0	140,0	36,2	15,0	5,0	1,0				14,0	36,7	16,2			103,3	122,7	28,74	12,32
TOTAL	1,4	11.597,6	361,9	816,2	225,5	692,7	16,0	203,3	0	231,7	265,8	277,5	270,0	256,8	1.226,3	10.884,1	33,94	8,37

(1) Chapitre relevant de l'agrégat "collectivités locales".

B. UNE CONSOMMATION DES CREDITS GLOBALEMENT SATISFAISANTE MARQUEE CEPENDANT PAR QUELQUES DIFFICULTES DE GESTION

Le taux de consommation des crédits du budget de l'Intérieur et Aménagement du territoire (I - Intérieur), hors agrégat "collectivités locales", atteint, pour 1995, 94,36 % (Crédits consommés sur crédits ouverts).

Ce niveau, qui demeure satisfaisant, reflète cependant deux séries de difficultés de gestion qui l'ont empêché d'être plus élevé :

- En 1995, le **raccourcissement du délai complémentaire de l'exercice** a eu des effets comparables à une mesure de régulation. Dans le cadre de la réforme de l'Etat et des services publics définie par la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995, les dates limites de la période complémentaire fixées par le décret du 14 mars 1986 ont, en effet, été anticipées dès la fin de gestion 1995. **La date limite d'ordonnancement et de mandatement des dépenses de fonctionnement et d'investissement a ainsi été ramenée au 31 décembre au lieu du 20 janvier habituellement.** Cette mesure, annoncée par circulaire du 26 octobre reçue au ministère de l'Intérieur le 10 novembre, a pris de court certains ordonnateurs et s'est pour eux apparentée à une mesure de régulation budgétaire puisque réduisant la durée de consommation des crédits. Sur les crédits de fonctionnement courant, hors fonds européens, le montant non utilisé enregistre une hausse sensible. Les crédits reportables progressent de 50 % pour atteindre 506 millions de francs.

- Plus ponctuellement, les difficultés du marché Canadair ont également joué leur rôle dans la réduction, toutes choses égales par ailleurs, du taux de consommation des crédits du ministère de l'Intérieur.

1. La consommation des crédits affectés aux agrégats administration générale et administration territoriale

a) Les crédits de fonctionnement

- Chapitre 34-01 "*Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement*" : en fin d'exercice, les crédits consommés s'élevaient à 238,562 millions de francs, soit par rapport au montant des crédits ouverts, un taux de consommation de 94,24 %.

- Chapitre 34-82 "*Dépenses d'informatique et de télématique*" : le taux de consommation n'a atteint que 88,11 % des crédits ouverts, laissant en

fin de gestion un crédit disponible de plus de 100 millions de francs. Cette faible performance s'explique, pour une part, par les grèves du mois de décembre qui ont perturbé les relations avec les entreprises sous-traitantes.

- Chapitre 37-10 "*Administration préfectorale - Dépenses diverses*" : sur un crédit ouvert et délégué aux préfetures de 1.453.088.768 francs, 1.445.277.298 francs ont été consommés, soit un taux de 99,46 %, traduisant une structure de dépenses stable.

b) *Les crédits d'équipement*

Le taux de consommation du chapitre 57-40 "*Equipement immobilier de l'administration préfectorale*" atteint 81,06 %. S'agissant de l'immobilier de l'administration centrale, le faible taux de 65,19 % du montant des crédits de paiement s'explique par les effets conjugués de **l'anticipation de la date de clôture des engagements** et par les grèves de la fin de l'année.

En revanche, le niveau de consommation des crédits ouverts pour l'immobilier territorial est à 87,15 %, soit un taux très nettement supérieur à celui de 1994 (80 %).

2. **La consommation des crédits affectés aux agrégats Sécurité civile et Police nationale**

La loi de finances rectificative de fin d'année 1995 a ouvert 184 millions de francs de crédits sur le chapitre 34-41 "*Moyens de fonctionnement de la police nationale*", 210 millions de francs d'autorisations de programme et 70 millions de francs de crédits de paiement sur le chapitre 57-60 au titre du projet ACROPOL et, enfin, 60 millions de francs d'autorisations de programme sur le chapitre 57-50 pour couvrir les besoins de maintenance de la sécurité civile.

a) *Les crédits de fonctionnement*

En fin d'année 1995, les crédits disponibles sur le chapitre 34-41 "*Police nationale. Moyens de fonctionnement*" s'élevaient à 3.714,4 millions de francs et les consommations à 3.664,4 millions de francs, soit un taux de 99 %, identique à celui constaté en fin d'année 1994. Ces consommations englobaient les crédits ouverts par la loi de finances rectificative, dont 84 millions de francs étaient destinés à la couverture des surcoûts du dispositif Vigipirate et 100 millions de francs à l'acquisition d'équipements dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité, conformément aux engagements pris par le Premier ministre lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1996.

b) *Les crédits d'équipement*

- Chapitre 57-40 "*Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur*" : le taux de consommation des crédits atteint moins de 75 %, compte tenu d'un montant de reports de crédits de paiement (près de 400 millions de francs) très important et nettement supérieur à celui des annulations (138,2 millions de francs).

Néanmoins, les réalisations effectuées en immobilier de police (un peu moins de 60.000 m² livrés) sont inférieures à la cible de la LOPS (supérieure à 70.000 m²/an).

- Chapitre 57-50 "*Equipement matériel du ministère de l'Intérieur*" : sur ce chapitre, la police nationale a consommé l'intégralité des crédits ouverts à l'article 50 pour l'acquisition de son parc lourd.

S'agissant de la sécurité civile, la très faible consommation de ses crédits a deux origines :

- pour la maintenance : le financement tardif de la maintenance par le décret de virement et la loi de finances rectificative de fin d'année a conduit à reporter sur l'exercice 1996 le deuxième transfert de crédits vers le ministère de la Défense.

- en ce qui concerne la modernisation de la flotte des Canadairs : la négociation engagée en début d'année 1995 avec la société Bombardier sur les modalités d'exécution du marché Canadair s'est accompagnée de la **suspension des paiements**. Ceux-ci n'ont repris qu'en juin 1996.

- Chapitre 57-60 "*Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement*" : de même qu'en 1994 (320 millions de francs d'autorisations de programme et 117 millions de francs de crédits de paiement), le financement du projet ACROPOL en 1995 a été opéré en loi de finances rectificative (210 millions de francs d'autorisations de programme et 70 millions de francs de crédits de paiement).

Le taux de consommation des crédits consacrés à ce projet était de 75 % en 1995 et de 54 % en 1994. Cette évolution traduit la montée en puissance de cette opération avec l'équipement de la région Rhône-Alpes, réalisé en 1994 et totalement opérationnel fin 1995, puis celui de la région Picardie dont le réseau sera opérationnel en décembre 1996.

- Chapitre 65-51 "*Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère*" : la faiblesse du taux de consommation sur la ligne spécifique à la police nationale (65% environ), déjà mentionnée plus haut, en dépit d'un fort pourcentage d'annulations, semble devoir trouver son origine dans la mise en place d'alternatives budgétaires moins coûteuses (garanties de loyer...).

II. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1996

Les crédits gérés par le ministre de l'Intérieur ont subi, dès le début de l'exercice en cours, à l'instar des budgets des années précédentes, **une régulation** à hauteur de 15 % des crédits de fonctionnement et de 25 % des autorisations de programme et des crédits de paiement mesures nouvelles.

Les procédures budgétaires mises en oeuvre en cours d'exercice sont venues confirmer tout ou partie des effets de cette régulation administrative.

A. LE DÉCRET D'AVANCES DU 10 AVRIL 1996 ET L'ARRETE D'ANNULATION DE LA MEME DATE

Le chapitre 57-60 "*Informatique, télématique et transmission. - Dépenses d'équipement*" a bénéficié d'une ouverture de crédits à hauteur de 182 millions de francs en autorisations de programme et de 136,2 millions de francs en crédits de paiement.

L'objet de ces ouvertures a été d'abonder les ressources affectées au financement du programme ACROPOL dont l'essentiel provenait, cette année, du report des dotations votées dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 1995.

La masse ainsi obtenue a été gagée au franc près, en autorisations de programme, par deux annulations de 91 millions de francs chacune, imputées sur les chapitres 57-40 "*Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur*" et 57-50 "*Equipement matériel du ministère de l'Intérieur*". Ces lignes ont également été amputées en crédits de paiement de 46 millions de francs chacune, soit un total de 92 millions de francs, ne compensant que partiellement l'ouverture décidée sur le chapitre 57-60.

A l'origine, la totalité des annulations auraient dû porter sur le seul chapitre 57-40 (immobilier du ministère), ce qui aurait conduit à amputer les crédits de paiement correspondants de 25 %, soit une proportion identique à celle du gel annoncé au mois de février. Les annulations d'autorisations de programme n'atteignaient pas en revanche le seuil des dotations gelées en début d'année.

La mise à contribution du chapitre 57-50 (dépenses de matériel de la sécurité civile) a été décidée sur arbitrage du Premier ministre :

- Elle permettait de limiter les restrictions qui devaient de toute façon être apportées au programme de construction de nouveaux commissariats, dont le financement est prévu sur le chapitre 57-40.

- Elle était autorisée par la perspective de la vente de vieux Canadiens au cours du présent exercice. Les sommes ainsi dégagées devaient faire l'objet d'une opération de rétablissement de crédit à la fin de l'année. En tout état de cause, les moyens affectés à la maintenance des aéronefs de la sécurité civile ne devaient pas être affectés par cette annulation.

La suite devait prouver que les assurances données alors à votre rapporteur spécial étaient vaines s'agissant des dotations de la sécurité civile.

B. L'ARRETE D'ANNULATION DU 26 SEPTEMBRE 1996

Les annulations ont porté sur 460,44 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et sur 214,5 millions de francs en autorisations de programme. Elles correspondaient à tout ou partie du gel des crédits décidé en début d'exercice :

- Les annulations pour des montants inférieurs au gel ont touché les chapitres 34-01 "*Administration centrale et services communs - Moyens de fonctionnement*", 34-31 "*Sécurité civile - Moyens de fonctionnement*", 34-41 "*Police nationale - Moyens de fonctionnement*", 34-82 "*Dépenses d'informatique et de télématique*", 37-10 "*Administration préfectorale - Dépenses diverses*" ainsi que les crédits de paiement.

Trois séries de chapitres paraissent ainsi avoir été volontairement épargnés : ceux relatifs à l'administration centrale du ministère, aux dépenses de fonctionnement de la police nationale et au fonctionnement des préfectures.

- Les annulations ont, en revanche, atteint le montant des crédits gelés (15 % en dépenses ordinaires et 25 % en autorisations de programme) sur les chapitres 34-98 "*Etudes générales*", 36-40 "*Subventions à divers organismes*", 37-50 "*Instituts d'études - Dépenses diverses*", 41-31 "*Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours*", ainsi que pour les autorisations de programme afférentes aux chapitres 57-09 "*Recherche scientifique et technique*" et 65-51 "*Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère*".

- S'agissant enfin du chapitre 57-40 "*Equipement immobilier du ministère de l'Intérieur*", l'arrêté d'annulation du 26 septembre dernier a cumulé ses effets avec ceux du 10 avril pour porter le montant total des annulations d'autorisations de programme au niveau du gel, conformément à ce qui avait été initialement prévu et aurait dû n'être effectué qu'en une seule fois, dans le cadre du premier arrêté d'annulation.

C. LES CONSEQUENCES DES ARRETES D'ANNULATION DES 10 AVRIL ET 26 SEPTEMBRE 1996 SUR L'EXECUTION DE LA PROGRAMMATION PREVUE PAR LA LOPS

Le décret d'avances du 10 avril 1996 et les arrêtés d'annulation du 10 avril 1996 et du 26 septembre 1996 se sont traduits par un solde net négatif de 416 millions de francs de crédits de paiement, soit 0,8 % des crédits initiaux du ministère (hors agrégat "collectivités locales"), et de 214,5 millions de francs d'autorisations de programme, soit 13,3 % des crédits initiaux.

La mise en oeuvre du gel, puis des procédures d'annulation, a été conçue, d'après le ministère de l'Intérieur, de manière à **ne pas entraver le bon déroulement de la programmation.**

Le résultat obtenu appelle cependant **trois nuances** de la part de votre rapporteur spécial :

- en matière d'investissement, la mise en oeuvre de la programmation repose de plus en plus sur le recours à des solutions alternatives, au coût budgétaire plus faible que les interventions traditionnelles (logements des policiers), ou commence à accuser un décalage sérieux avec les objectifs fixés (immobilier de la police nationale) ;

- pour la première fois, le parc lourd des CRS est touché par les opérations de régulation ;

- l'exercice 1996 a été d'emblée marqué, dès l'étape du vote de la loi de finances initiale, par des retards tels dans la création de postes administratifs, scientifiques et techniques ainsi que dans le déploiement d'ACROPOL que le caractère quinquennal de la programmation en ces domaines relevait déjà, voici un an, de l'illusoire.

Ces deux constats, qui reviennent amplifiés en 1997, n'invalident pas les efforts incontestables effectués en 1996 sur les chapitres de fonctionnement.

1. Sur les chapitres de dépenses de fonctionnement

• Sur le chapitre **34-41 "Moyens de fonctionnement de la police nationale"**, le gel représentait 565 millions, sur une dotation de loi de finances initiale de 3.768 millions de francs. Dès sa mise en place, un certain nombre d'articles en avaient été exclus, notamment l'article 28 relatif aux frais de

déplacement des compagnies républicaines de sécurité ainsi que les articles relatifs aux frais d'enquêtes et de surveillance (92) et aux frais de police (96).

L'annulation du 27 septembre 1996 a représenté 140 millions de francs, soit 3,72 % de la dotation de loi de finances initiale. D'un niveau comparable à celui de 1995 (100,7 millions de francs), sa répartition a été portée en exonérant les mêmes articles que lors de la mise en place du gel. **Elle ne pèse pas sur les programmes prioritaires en matière d'équipement des policiers et de sécurité.**

• S'agissant du chapitre **34-82 "Informatique"** (articles 51, 52 et 53) : le gel sur ces lignes s'élevait à 43 millions de francs pour une dotation initiale de 288 millions de francs.

L'annulation a représenté 27,5 millions de francs, soit un peu moins de 10 %. Comme pour le fonctionnement, la répartition de cette annulation a été opérée en respectant le noyau dur des projets prévus par la loi d'orientation.

Deux éléments sont venus compenser ou accompagner ce dispositif :

- le fait que la police ait bénéficié de l'intégralité de reports de crédits de l'exercice précédent, soit notamment 43 millions de francs pour le chapitre 34-41 ;

- la généralisation de la procédure des engagements provisionnels.

Celle-ci, en lissant les montants engagés au cours de l'exercice, introduit une autre forme de régulation directement négociée avec les services gestionnaires.

2. Sur les chapitres de dépenses en capital

• S'agissant des dotations de **l'immobilier** : la dotation en loi de finances initiale pour la police nationale était de 827 millions de francs en autorisations de programme et 574 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 57-40, à laquelle se sont ajoutés 132,8 millions de francs de reports de crédits de 1995. Les deux annulations intervenues en cours d'année 1996 (le 10 avril et le 27 septembre) sur le chapitre ont porté sur un montant total de 266 millions de francs en autorisations de programme et 92 millions de francs en crédits de paiement dont 80,7 millions de francs étaient imputées sur les lignes de la police nationale.

En raison des restrictions imposées dès l'étape de la loi de finances initiale (alors que les annulations de crédits de paiement sont en effet

inférieures au montant des reports en gestion), 46.000 m² de surfaces nouvelles ont été livrées en 1996, soit un niveau sensiblement inférieur aux objectifs de la loi de programmation (73.000 m² par an).

● Sur les crédits destinés au **logement des policiers** : le gel puis l'annulation ont représenté 40 millions de francs d'autorisations de programme et 18,75 millions de francs de crédits de paiement. Ils n'ont pas eu d'incidence sur l'exécution des objectifs de la LOPS puisque 900 logements supplémentaires ont été proposés en 1996 aux policiers affectés en Ile-de-France (la "cible" prévue par la LOPS étant de 800 logements par an), grâce aux différents mécanismes de réservation qui ont été développés.

● S'agissant enfin du **parc lourd** : l'annulation de crédits du 10 avril 1996 a représenté 27,5 millions de francs en autorisations de programme. Les crédits de paiement correspondants restant disponibles, il était prévu d'abonder à nouveau la ligne des autorisations de programme nécessaires pour ramener la dotation aux 110 millions de francs initiaux, lesquels dépassaient de 20 millions de francs une tranche annuelle de la LOPS.

Votre rapporteur spécial précise d'ores et déjà que cette "prévision", sans doute un peu optimiste de la part du ministère de l'Intérieur, n'était toujours pas accomplie à la date de rédaction du présent rapport.

D. LE COLLECTIF BUDGETAIRE DE FIN D'ANNEE ET L'ARRÊTÉ D'ANNULATION DU 13 NOVEMBRE 1996

Le projet de loi de finances rectificative pour 1996, adopté par le Gouvernement le 13 novembre dernier, prévoit l'ouverture d'une enveloppe d'un milliard de francs en autorisations de programme et 189 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 57-50 "*Equipement matériel du ministère de l'Intérieur*".

Ces crédits sont destinés au **renouvellement de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile** (point abordé au chapitre IV du présent rapport).

La seule autre demande notable d'ouverture de crédits concerne une enveloppe de 100 millions de francs sur le chapitre 37-91 "*Frais de contentieux et réparations civiles*", traditionnellement sous-doté à l'étape du vote de la loi de finances initiale.

Cette somme de 100 millions de francs est cependant **consolidée** dans le projet de loi de finances initiale pour 1997, ce qui permet une majoration de 28,5 % du chapitre 37-91 (lire chapitre II ci-après).

Les annulations constatées par l'arrêté du 13 novembre 1996 ne portent, s'agissant des crédits gérés par le ministre de l'Intérieur, que sur 253,5 millions de francs.

L'essentiel correspond à **des économies de constatation**. Tel est ainsi le cas de l'annulation de 100 millions de francs sur le chapitre 33-91 "*Prestations sociales versées par l'Etat*" et de l'annulation de 117 millions de francs sur le chapitre 37-61 "*Dépenses relatives aux élections*".

III. L'ÉTAT DE LA DETTE

Depuis 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 courantes et freiner la dérive des déficits accumulés.

Quatre postes de dépenses - le téléphone, l'Imprimerie nationale, les loyers de l'administration centrale, les carburants des aéronefs de la sécurité civile- constituent les composantes de la dette du ministère de l'Intérieur (1.197 millions de francs au 30 juin 1996).

Cependant l'essentiel de cette dette est constitué par la créance de France-Télécom dont la dérive paraît aujourd'hui contenue mais dont **l'apurement** n'a toujours pas fait l'objet d'un accord entre les parties.

A. LA DETTE A L'ÉGARD DE FRANCE TELECOM

Selon le ministère de l'Intérieur, la dette dont il reste redevable à l'égard de France Télécom s'élevait, au 1er janvier 1996, à 1.064 millions de francs, dont 893 millions de francs relèvent de l'administration centrale et 271 millions de francs de la préfecture de police.

Le chiffre avancé par France Télécom, et repris par la Cour des comptes dans son dernier rapport public, est de 100 millions de francs supérieur et s'élève à 1.165 millions de francs.

S'agissant des flux, une mesure nouvelle de 90 millions de francs obtenue en loi de finances initiale pour 1996 a permis de couvrir les paiements courants, et de stopper la dérive de la dette qui avait continué de progresser jusqu'en 1995.

Le comité de suivi, prévu par la convention-cadre signée entre France Télécom et le ministère de l'Intérieur, s'est réuni régulièrement pour constater l'absence de retards de paiement.

Cette situation résulte de la mise en oeuvre de mesures extrêmement draconiennes pour contenir la dépense.

1. Une action méthodique de maîtrise des dépenses

Le ministre de l'Intérieur a personnellement, par instruction envoyée à tous les services le 13 juin 1994, demandé :

- la **globalisation** dans les meilleurs délais de toutes les dépenses de fonctionnement téléphonique sur la base des consommations moyennes forfaitaires très réduites appréciées au 31 décembre 1993 ;

- la globalisation complète, pour l'ensemble des services de l'administration centrale dès le début de 1996, celle des services territoriaux de police devant être achevée en 1995 ;

- la suppression à la fin 1994 de 30 % des lignes directes et équipements complémentaires et la réduction d'au moins 15 % les dépenses de l'administration centrale.

Toutes ces instructions ont été mises en oeuvre.

Le ministère a, ainsi, accéléré sa politique de globalisation engagée en 1984. Ont été successivement globalisés les services suivants :

1986 : les préfectures

1992-1993 : la sécurité civile

1993 : le service central des CRS et les services de police de 27 départements

1994 : les services de police dans 22 départements supplémentaires

1995 : la totalité des services y compris en outre-mer, à l'exception de la préfecture de police et de l'administration centrale pour lesquelles un système de droit de tirage était appliqué

1996 : globalisation intégrale des dépenses.

Dans le même temps, les dépenses de radiotéléphones et d'alphapages ont été globalisées dans le budget de fonctionnement des services de l'administration centrale.

2. Un dispositif contraignant de garantie d'un paiement régulier des dépenses

- La contractualisation des relations avec France Télécom :

Des conventions ont été signées avec France-Télécom l'assurant d'un paiement régulier sous peine de restrictions de service :

- Une convention-cadre, signée le 16 février 1995, pose le principe d'un règlement régulier des dépenses téléphoniques, et fixe les délais de règlement ainsi que les sanctions en cas de non paiement.

Le ministère a ainsi accepté le principe de fermetures de lignes téléphoniques dans l'hypothèse où il ne réglerait pas son dû.

- Cette convention-cadre est déclinée au niveau local par des conventions d'application, signées dans la quasi-totalité des départements, qui déterminent notamment la portée réelle des restrictions d'accès en cas de non paiement.

- Enfin, est en cours de négociation une convention propre aux services d'administration centrale.

Ce dispositif, que le ministère et le seul à avoir mis au point aligne ainsi, à l'exception de quelques lignes sensibles et de délais de paiement élargis pour tenir compte de la longueur des circuits comptables, l'ensemble des préfectures et des services de police sur le régime de droit commun des clients de France Télécom

- La suppression de la ligne budgétaire "*poste, télécommunications et remboursements à diverses administrations*", chapitre 34-93.

Pour marquer définitivement la banalisation des dépenses téléphoniques, le ministère a pris la décision en 1996 d'éclater la totalité de l'ancienne ligne budgétaire 34-93 entre les différentes dotations de fonctionnement des services.

Cette politique volontariste, qui est allée au-delà des demandes du ministère de l'Economie et des finances, s'est traduite par la mise au point d'un mécanisme de suivi très complet de la totalité des dépenses de

télécommunication incluant également les dépenses de lignes spécialisées, de télex, et celles des lignes protégées telle que Rimbaud.

Le ministère a également fait en sorte que les associations ou autres organismes sociaux, qui, en vertu d'accords antérieurs, bénéficiaient de la prise en charge de leur consommation, souscrivent désormais à leur nom propre les abonnements.

La procédure de programmes d'emploi des crédits et du contrôle de gestion qui est mise en oeuvre tout au long de l'année avec chaque service gestionnaire, permet de prévenir tout dérapage de la dépense.

*

* *

Par-delà ces indispensables mesures de gestion, votre rapporteur spécial doit toutefois constater, cette année encore, que la question de l'apurement du stock de la dette n'est toujours pas réglée et qu'elle continue de se doubler d'une contestation sur son montant.

B. L'IMPRIMERIE NATIONALE

Les paiements courants ont été normalement assurés grâce notamment à un redéploiement de crédits de fonctionnement permettant d'honorer les frais fiduciaires de la préfecture de police. Les autres services couvrent normalement leurs dépenses.

Le niveau de la dette est resté stable (81,71 millions de francs) : ce montant correspond à des commandes d'imprimés fiduciaires passées, d'une part par les préfectures avant la déconcentration et la globalisation de leurs crédits de fonctionnement en 1992 (67,04 millions de francs) et, d'autre part, par la préfecture de police pour un montant de 14,67 millions de francs.

C. LES LOYERS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Au 30 juin 1996, les seules dettes de loyers du ministère de l'Intérieur étaient constituées par les locations dont le bail n'avait pu être renouvelé, c'est-à-dire les immeubles du 26 rue Cambacérès (4,2 millions de francs) et de

la rue Chaptal (1 million de francs), soit au total 5,2 millions de francs. Au 1er janvier 1994, elle était encore de 31,7 millions de francs.

Ce résultat a naturellement profité de la conjoncture immobilière. Il a aussi bénéficié de 12,3 millions de francs de crédits inscrits en loi de finances rectificative pour 1993, de 17,6 millions en loi de finances rectificative pour 1994 et d'abondements exceptionnels successifs (11,8 millions de francs en 1994, 9,8 millions de francs en 1995).

Il est également et surtout le fruit d'une politique volontariste consistant d'une part, en une meilleure utilisation du patrimoine propriété du ministère (les 1500 m² non-occupés de Lognes en 1993 sont pleins aujourd'hui). Il procède, d'autre part, d'une analyse critique systématique de toutes les implantations existantes ou des extensions envisagées (le fichier national du permis de conduire a ainsi été transféré de la rue de l'Université Paris 7ème à Lognes et la sous-direction de la police technique et scientifique a été transférée à Lyon). Il est enfin la conséquence d'une renégociation générale des baux, à leur issue (Nélaton : réduction du bail de 2,2 millions de francs et 58 millions de francs de travaux pris en charge par le propriétaire), ou hors période de renouvellement (Nanterre : réduction du bail de 25 millions de francs à 19,5 millions de francs).

En 1997, une mesure nouvelle de 10 millions de francs, présentée en projet de loi de finances rectificative pour 1996, va permettre la mise à niveau de cette ligne budgétaire, notamment dans le cadre du relogement de la direction de la sécurité civile.

D. LE CARBURANT DES AERONEFS DE LA SECURITE CIVILE

Ainsi qu'en fait état le tableau ci-dessous, la dette vis-à-vis du ministère de la Défense a été ramenée de 55 à 46,5 millions de francs entre le 1er janvier 1995 et le 30 juin 1996 grâce à des redéploiements de crédits rendus possibles par une gestion rigoureuse des crédits de fonctionnement de la direction de la sécurité civile.

Au-delà de ces mesures de gestion, un protocole a été élaboré avec le service des essences des armées pour parvenir à un apurement de ces dettes. A ce titre, 10 millions de francs ont été remboursés au mois de juin 1996, correspondant à l'arriéré des dettes de 1993. La créance du ministère de la Défense a ainsi été ramenée à 36,5 millions de francs. la poursuite de cet apurement s'effectuera de manière échelonnée.

1. La dette du ministère de l'Intérieur (récapitulatif)

	Stock (en millions de francs)		
	1er janvier 1995	1er janvier 1996	30 juin 1996
RATP	62,1	0	
Loyers	3,9	4,9	5,2
Carburants	52	55	46,5
Imprimerie	94,46	82,2	81,7
Téléphone	973	1.064	1.064
TOTAL	1.185,46	1.206,1	1.197,4

2. La dette à l'égard de France Télécom

	Stock (en millions de francs)		
	1er janvier 1995	1er janvier 1996	30 juin 1996
Ministère	825	864	
Préfecture de Police	148	200	
TOTAL	973	1.064	

3. La dette à l'égard de l'Imprimerie nationale

	Stock (en millions de francs)		
	1er janvier 1995	1er janvier 1996	30 juin 1996
Ministère	80,66	67,89	67,04
Préfecture de Police	13,73	13,75	14,67
TOTAL	94,39	82,2	81,71

CHAPITRE II

LES GRANDS TRAITS DU BUDGET

POUR 1997

Le budget de l'Intérieur et de la décentralisation atteint, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, **75,7 milliards de francs**, soit **5,8 %** 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 centrale du ministère de l'Intérieur, à l'administration territoriale, à la sécurité civile et à la police nationale. Leur montant spécifique s'élève à 50,56 milliards de francs en 1997, soit exactement les deux-tiers de l'ensemble du fascicule budgétaire "Intérieur et décentralisation" pour le prochain exercice.

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

I. L'ÉVOLUTION 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 **50,6 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit **une très légère diminution, de 0,3 % en valeur**, par rapport au budget voté de 1996, mais, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1997 (+ 1,3 % hors tabac), **une contraction de 1,6 % en francs constants**.

Crédits répartis par titres

(en millions de francs)

	1996 Budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	49.209,65	48.962,75	- 0,5 %
Titre IV - Interventions publiques	90,61	80,11	- 11,6 %
Total des dépenses ordinaires	49.300,26	49.042,86	- 0,5 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1.232,80	1.362,0	+ 10,5 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	175,00	156,0	- 10,9 %
Total des crédits de paiement	1.407,80	1.518,0	+ 7,8 %
Total D.O. + C.P.	50.708,06	50.560,86	- 0,3 %
Titre V - A.P.	1.448,1	1.460,0	+ 0,8 %
Titre VI - A.P.	160,0	160,0	+ 0 %
Total des autorisations de programme	1.608,1	1.620,0	+ 0,7 %

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

Le tableau suivant révèle la place principale revenant à la **police nationale** dans la répartition des crédits demandés.

Crédits répartis par agrégats

Actions	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1996 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Administration générale	15.094,38	29,9 %	- 2,2 %
Administration territoriale	6.326,85	12,5 %	+ 4,1 %
Sécurité civile	1.182,19	2,3 %	+ 2,0 %
Police nationale	27.957,44	55,3 %	- 0,3 %
Total I	50.560,86	100 %	- 0,3 %
II - Autorisations de programme			
Administration générale	46,0	2,8 %	- 34,0 %
Administration territoriale	242,0	14,9 %	+ 46,4 %
Sécurité civile	317,0	19,6 %	+ 28,9 %
Police nationale	1.015,0	62,7 %	- 9,9 %
Total II	1.620,0	100 %	+ 0,7 %

II. L'ANALYSE DES MESURES NOUVELLES

A. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Cet agrégat regroupe :

- les moyens de fonctionnement (y compris l'immobilier et l'informatique) des services de l'administration centrale (hors police et sécurité civile) ;

- les crédits de fonctionnement consacrés à l'action sociale et à la formation (hors police), aux cultes, aux contentieux, aux élections et à la recherche.

Les dépenses au titre des pensions civiles versées aux fonctionnaires en retraite, issus principalement de la police nationale,

représentent à elles seules 83,6 % de ce total, et les dépenses de personnel, actifs et pensionnés confondus, excèdent 92 % du montant de l'agrégat.

Toutefois, dans un contexte marqué par le gel de la valeur du point de la fonction publique, la contraction de 2,2 % en valeur des dotations regroupées sous l'agrégat "Administration générale" est essentiellement imputable à **la non reconduction d'une enveloppe de 440 millions de francs destinée, en 1996, à la couverture du reliquat des coûts engendrés par les élections municipales générales du mois de juin 1995.**

Hors élections et dépenses de personnel, les moyens de fonctionnement passent de 917,9 millions de francs à 1.036 millions de francs, soit une progression de 12,9 %. Cette forte évolution des **moyens courants de fonctionnement** est toutefois purement "optique" et s'explique pour l'essentiel par **une remise à niveau des frais de contentieux** inscrits sur le chapitre 37-91, qui sont revalorisés de 100 millions de francs, alors qu'ils étaient traditionnellement l'objet d'une sous-évaluation chronique en loi de finances initiale ¹.

Enfin, **les chapitres d'équipement** subissent une évolution contrastée, les autorisations de programme accusant une baisse de 34 % et les crédits de paiement bénéficiant au contraire d'une majoration de 37,1 %.

La progression la plus importante est réalisée sur les crédits immobiliers de l'administration centrale (+ 46,6 millions de francs). Cette mesure est prioritairement destinée à financer les travaux de transfert à Nîmes des groupements d'hélicoptères de la Sécurité civile (40,3 millions de francs), à poursuivre le programme de travaux de sécurité (groupes électrogènes, sécurité anti-intrusion) et à entreprendre des travaux d'installation dans les sites de Pantin et Asnières.

En revanche, les autorisations de programme correspondant à des engagements nouveaux, déjà réduites à 32 millions de francs en 1996, tombent à 15 millions de francs en 1997 sur le chapitre d'équipement immobilier de l'administration centrale (57-40 ; article 20).

B. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement consacrés aux préfetures, sous-préfetures, secrétariats

¹ Une inscription de même montant est prévue sur le même chapitre dans le projet de loi de finances rectificative pour 1996.

généraux pour l'administration régionale (SGAR), états-majors de zone de sécurité civile (EMZ), et secrétariats généraux de zone de défense (SGZD).

En conséquence, près des deux-tiers des crédits concernés sont constitués des dépenses de personnels (rémunérations, indemnités, cotisations et prestations sociales) du corps préfectoral et du cadre national des préfetures.

Le reliquat est constitué :

- des crédits globalisés de fonctionnement des préfetures, y compris **un fonds de modernisation** destiné au financement d'actions innovantes ;

- des dépenses d'équipement immobilier mises en oeuvre dans le cadre d'un programme national d'équipement et de programmes régionaux immobiliers comprenant depuis 1994 une enveloppe spécifique destinée au renforcement de la sécurité dans les services de préfetures et les sous-préfetures chargées de la délivrance des titres réglementaires.

Le bon indice de progression (+ 4,1 %) des crédits demandés au titre de l'administration territoriale est uniquement dû au **transfert** en provenance du budget des charges communes sur le chapitre 37-10 "*Administration préfectorale. Dépenses diverses*" **d'une enveloppe de 220 millions de francs au titre des frais d'affranchissement du courrier interadministratif précédemment admis en franchise postale.**

Après soustraction du montant de ce transfert, l'évolution des dépenses des préfetures ne s'établit plus qu'à + 0,5 % en valeur.

Cette quasi-stabilisation en francs courants, dans un contexte là encore marqué par le gel du point d'indice de la fonction publique, recouvre des mouvements de sens contraires dont les effets s'annulent très largement :

- 56 millions de francs supplémentaires sont prévus pour la mise à niveau des crédits salariaux et indemnitaires (chapitres 31-11 et 31-12), compte tenu des insuffisances constatées en gestion 1996 ;

- la suppression de 349 emplois d'agent administratif de 2ème classe et de 51 emplois d'agent des services techniques de 2ème classe permet une économie en gestion de 48 millions de francs ;

- une économie de 25 millions de francs sur les crédits de fonctionnement des préfetures (chapitre 37-10) ramène le budget de celles-ci à 1.513,8 millions de francs (hors transferts), montant qui permet de maintenir les dotations de base des préfetures à leur niveau de 1996, mais qui **limite**,

voire annule, les possibilités de financer des actions nouvelles au travers du fonds de modernisation.

- les dotations informatiques sont amputées de 11,7 % de leur montant et passent de 288,9 millions de francs à 255 millions de francs ;

- enfin, la poursuite du programme d'équipement des préfectures et des sous-préfectures justifie un relèvement de 46,4 % des autorisations de programme et de 10,1 % des crédits de paiement (de 205,2 millions de francs à 226 millions de francs) du chapitre 57-40, article 51 "*Equipement immobilier de l'administration préfectorale*".

Dans la continuité des années antérieures, **trois axes** guident la politique immobilière du ministère à l'égard des préfectures :

- Les programmes régionaux d'équipement (**PRÉ**), représentent 30 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Ces crédits sont essentiellement destinés à la remise à niveau des préfectures et sous-préfectures, tant en matière de **sécurité des locaux** pour la protection des agents et des titres, qu'en matière de maintenance et de réfection des bâtiments.

- La **désimbrication** des locaux des préfectures d'avec ceux des conseils généraux, conséquence immobilière des lois de décentralisation, résulte d'engagements pris par l'Etat.

Ces désimbrications se traduisent par la construction de nouveaux locaux (Angers, Bastia, Montauban), par l'acquisition de locaux libérés par les collectivités locales (Carcassonne), par des restructurations lourdes parfois accompagnées d'extension de surface (Toulouse) ou par le remboursement de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité locale (Rouen).

- La poursuite de la **modernisation** est également assurée.

En 1997, aux opérations déjà engagées, s'ajoutera la remise à niveau du patrimoine des bâtiments d'Evry, Dijon et Saint-Denis-de-la-Réunion.

Votre rapporteur spécial précise que **le fonds pour la réforme de l'Etat**, doté en 1997 de 150 millions de francs et affecté au financement d'actions innovantes ainsi qu'à l'action territoriale de l'Etat, est inscrit sur les crédits des services généraux du Premier ministre et ne relève pas de la gestion du ministère de l'Intérieur.

C. LES CRÉDITS DE LA SECURITE CIVILE

Les crédits de la sécurité civile pour 1997 sont en **progression de 2 %** par rapport à 1996.

Evolution résumée du budget de la sécurité civile

(en millions de francs)

	Budget voté 1996	Projet de loi de finances initiale pour 1997	Evolution 1997/1996 en valeur	Evolution 1997/1996 en %
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	1.159,121	1.182,193	+ 23,072	+ 2,0 %
Autorisations de programme	246,0	317,0	+ 71,0	+ 28,86 %

La progression en volume des dotations de la sécurité civile est exclusivement due au **budget d'investissement** qui s'élève à 317 millions de francs en autorisations de programme et à 316,5 millions de francs en crédits de paiement.

L'expansion de la dépense est particulièrement nette en ce qui concerne les autorisations de programme puisque celles-ci sont majorées de près de 30 %.

Cette évolution résulte en particulier d'ajustements sur les crédits d'acquisition des nouveaux bombardiers d'eau CL 415 (+ 70 millions de francs) et ceux consacrés à la maintenance des aéronefs (+ 46 millions de francs).

La maintenance des aéronefs se trouve ainsi dotée de 229 millions de francs, montant qui devrait permettre de réaliser la totalité du programme concernant les hélicoptères et, sauf travaux imprévus, de faire face aux deux tranches suivantes (juin-décembre 1997 et janvier-mai 1998).

Ensuite, l'année 1997 doit être celle du paiement du solde du marché d'acquisition de 12 appareils amphibies bombardiers d'eau de type Canadair CL 415.

Dix appareils étaient déjà livrés à l'été 1996 et avaient été testés en conditions opérationnelles.

Votre rapporteur rappelle qu'en effet, trois appareils avaient été livrés au cours de l'été 1995 et sept autres ont fait l'objet d'une réception avant la saison de feux 1996.

Les deux derniers appareils devraient être livrés en octobre et novembre 1996 et payés au fabricant sur le prochain exercice.

Au total, près de 1.530 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.

Pour solder le marché, 70 millions de francs sont ouverts en autorisations de programme au titre de 1997 et 110 millions de francs en crédits de paiement.

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

Un accord de principe du Ministre du Budget a été donné pour l'acquisition de 32 appareils à partir de 1998.

L'année 1997 sera donc consacrée, d'une part, au choix définitif des types d'appareils et, d'autre part, au lancement de la procédure du marché.

A ce titre, le projet de loi de finances rectificative pour 1996, adopté le 13 novembre dernier en Conseil des ministres, prévoit l'inscription d'un milliard de francs en autorisations de programme et 189 millions de francs en crédits de paiement.

Contrairement au budget d'investissement, **les dépenses de fonctionnement**, y compris les dépenses de personnel et les subventions, subissent une contraction en valeur de 4,7 % :

- Le très léger recul de **la masse salariale** (- 0,35 %) s'explique, dans le contexte rappelé plus haut de gel de la valeur du point de la fonction publique, par la suppression de 13 emplois.

- La baisse sensible des **charges de fonctionnement** assumées directement par la direction de la sécurité civile (- 13,5 %) trouve en premier lieu son origine dans la non reconduction d'une mesure nouvelle de 5 millions de francs adoptée l'an dernier au terme de la discussion budgétaire.

Le reliquat de la contraction des crédits est essentiellement imputable à des opérations d'économie consistant à consolider le gel de 15 % des crédits de fonctionnement décidé au début du présent exercice.

- La faible décreue des **subventions obligatoires** recouvre le maintien en volume de la participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris (+ 1,2 % à 303,3 millions de francs), la stabilisation en valeur des crédits d'action sociale (à 60,45 millions de

francs) et, enfin, l'amputation de 23,3 % des dotations de l'Institut national d'études de la sécurité civile, pour partie au titre de l'effort de maîtrise de la dépense publique et, pour l'autre partie, au titre du transfert sur d'autres lignes de moyens attribués à tort à l'INESC.

- La baisse importante (- 43,4 %) des **subventions aux SDIS et aux collectivités locales** résulte, une nouvelle fois, de la non reconduction des crédits votés en cours de discussion dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1996.

Selon la direction de la sécurité civile, le niveau actuel de cette ligne, essentiellement utilisée dans le cadre du dispositif de lutte contre les feux de forêt, devrait être majoré d'au moins 10 millions de francs pour conserver le soutien de l'Etat à ces diverses actions.

D. LES CRÉDITS DE LA POLICE NATIONALE

Cet agrégat couvre l'ensemble des moyens mis à disposition de la police nationale, soit :

- les crédits des personnels en activités : rémunérations principales, indemnités, prestations et cotisations sociales ;

- les crédits de fonctionnement : formation, renouvellement du parc automobile, frais de déplacements, télécommunication, informatique, fournitures diverses ;

- les crédits d'équipement : immobilier, parc de véhicules lourds, matériels de transmissions, logements des policiers.

Toutefois, les charges de personnel représentent traditionnellement à elles seules plus de 80 % de ces crédits.

La stabilité apparente des dépenses affectées à la police nationale (-0,3 % en francs courant) est due à la relative inertie de la masse salariale et recouvre en fait une diminution nette de la masse des crédits de fonctionnement courant et d'investissement. A ce titre, elle reflète l'étalement sur une année supplémentaire de la mise en oeuvre de la programmation prévue par la loi du 21 janvier 1995.

La très légère progression (+ 0,5 %) des **crédits de personnel**, qui s'établissent à 23,1 milliards de francs, est presque entièrement liée aux conséquences de l'extension en année pleine des mesures contenues dans la septième tranche d'application du protocole Durafour.

S'agissant des personnels actifs de la police nationale en civil et en tenue, **la suppression de 375 emplois budgétaires** (250 lieutenants, 100 capitaines, 9 commissaires et 16 commissaires principaux) **permet de gager au franc près la création de 305 emplois de brigadier-major**. Le niveau des effectifs n'est ainsi plus que de 113.158 unités pour l'ensemble des forces actives de la police.

Parallèlement à la création de ces 305 postes par redéploiement, 300 autres emplois de brigadier-major sont créés par transformation de 300 emplois d'officier au titre de **la promotion sociale**, pour un coût total de 9,25 millions de francs.

Ensuite, **500 emplois de policiers auxiliaires**, créés en loi de finances initiale pour 1996 et non pourvus jusqu'à présent faute de candidats, **sont supprimés**, pour une économie de 5,6 millions de francs. Le niveau des effectifs budgétaires est ainsi ramené de 9.325 unités à 8.825 unités.

En conclusion sur les dépenses de personnel, il est à noter qu'**aucun emploi nouveau d'agent administratif n'est budgété**, 180 emplois déjà existants mais non pourvus devant simplement être dégelés.

Les dépenses de fonctionnement courant accusent une diminution de 4,4 % dont l'origine est essentiellement concentrée sur le chapitre 34-41 "*Police nationale - Moyens de fonctionnement*". Les dotations correspondantes passent ainsi de 3,77 milliards de francs à 3,59 milliards de francs, la différence, négative, étant justifiée à titre principal par **un effort d'économie** réparti sur l'ensemble des articles de ce chapitre.

Enfin, **la relative stabilité des moyens d'engagement demandés sur les titres V et VI est entièrement due à l'inscription dans le projet de la loi de finances initiale des dotations au financement du réseau de transmission cellulaire cryptée ACROPOL**. Les lignes concernées (210 millions de francs demandés pour 1997 en autorisations de programme et 208 millions de francs en crédits de paiement) avaient été alimentées, selon une procédure tout à fait contestable, pour 1995 par le projet de loi de finances rectificative pour 1994 et pour 1996 par le second projet de loi de finances rectificative pour 1995.

La renégociation du marché Acropol en début d'année 1996 prévoit une priorité d'équipement pour le SGAP de Paris. Le département de la Seine-Saint-Denis, qui abritera la Coupe du monde en 1998, sera premier destinataire des investissements attendus afin d'être équipé pour la couverture de cet événement. Les autres collectivités (Paris intra muros, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne) seront bénéficiaires du système ACROPOL ensuite, selon un échéancier s'étalant jusqu'en 2000 inclus.

Au-delà des dépenses d'informatique et de transmission, les trois autres principales enveloppes d'investissement lourd connaissent des évolutions défavorables :

- **L'équipement immobilier de la police nationale** (chapitre 57-40, article 11) voit ses autorisations de programme fondre de 812,6 millions de francs à 490 millions de francs et ses crédits de paiement de 552,8 millions de francs à 387 millions de francs.

Selon le ministère de l'Intérieur, ces dotations seront complétées par le recours à des mécanismes de location avec option d'achat devant permettre de livrer un programme physique équivalent à 50.000 ou 55.000 m², soit la moyenne, inférieure au rythme prévu par la LOPS, des années 1995 et 1996.

- Les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés à **l'équipement mobilier lourd de la police nationale** (chapitre 57-50, article 50) régressent de 110 millions de francs à 75 millions de francs, soit un niveau comparable à celui de 1994, après, il est vrai, deux années de fort rattrapage pour le parc automobile.

- Les autorisations de programme afférentes à la contribution du ministère de l'Intérieur aux dépenses de construction de **logements destinés aux fonctionnaires de police** (chapitre 65-51) sont reconduites en francs courants (160 millions de francs), mais les crédits de paiement correspondants tombent de 175 millions de francs à 156 millions de francs.

Cependant, grâce à la consolidation du mécanisme de garantie de loyers, 800 à 900 logements (soit un chiffre supérieur aux prévisions de la loi de programmation) seraient livrés aux personnels de police pour la troisième année consécutive.

CHAPITRE III

LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE

POUR 1997

Le budget de la police, qui s'élève à **un peu plus de 27 milliards de francs** en 1997, en progression de 0,3 % par rapport au budget voté de 1996, reste fondamentalement un budget de personnels marqué par une forte inertie.

En 1997, le poids des charges de personnel dans le total des dépenses continue de progresser en dépit d'un niveau déjà élevé (82,7 %), 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

	Loi de finances initiale pour 1996 (en millions de francs)	Part dans le budget total de la police	Projet de loi de finances initiale pour 1997 (en millions de francs)	Part dans le budget total de la police
Titre III dont	27.133,6	96,8 %	27.058,4	96,8 %
• Dépenses de personnel	22.999,4	82,1 %	22.229,3	82,7 %
• Moyens de fonctionnement	3.768,7	13,4 %	3.588,2	12,8 %
• Informatique	288,1	1,0 %	286,5	1,0 %
• Divers	77,7	0,3 %	76,1	0,3 %
Dépenses en capital (Titres V et VI)	896,3	3,2 %	899,0	3,2 %
TOTAL	28.030,2	100 %	27.957,4	100 %

I. UNE POLITIQUE COURAGEUSE DE GESTION DES PERSONNELS

A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS : LE POINT NOIR DES EMPLOIS ADMINISTRATIFS, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Les effectifs du ministère pour la police nationale devraient s'établir en 1997 à 136.838 emplois budgétaires, dont 113.158 personnel actifs en civil et en tenue, 13.306 personnels administratifs, 1.549 personnels ouvriers et 8.825 policiers auxiliaires.

La réduction nette de 592 postes budgétaires des personnels actifs en 1997 serait ainsi répartie.

Tableau des créations, suppressions et transformations d'emploi pour 1997

	Créations	Suppressions	Transformations Durafour	Situation nette
Personnels de police				
Inspecteurs généraux	4			4
Contrôleurs généraux	3			3
Commissaires divisionnaires		- 2		- 2
Commissaires principaux		- 24		- 24
Commissaires		- 9		- 9
Capitaines		- 100		- 100
Lieutenants		- 550		- 550
Brigadiers-majors	605			605
Sous-total	612	- 685		- 73
Personnels administratifs				
Attachés principaux de police	2			2
Attachés de police		- 2		- 2
S.A. de classe exceptionnelle de police			22	22
S.A. en chef de police (grade provisoire)			- 22	- 22
S.A. de classe supérieure de police			105	105
S.A. de classe normale de police			- 105	- 105
Agent administratif 2e classe		- 219		- 219
Technicien de classe exceptionnelle			4	4
Technicien principal			- 4	- 4
Technicien principal 2e grade nouveau			7	7
Technicien de classe normale			- 7	- 7
Aide technique de laboratoire	200			200
Sous total	202	- 221	0	- 19
Policiers auxiliaires		- 500		- 500
TOTAL	814	- 1.406		- 592

En fait, cette masse de suppressions nettes se subdivise en trois ensembles distincts :

① Un premier mouvement reflète le **repyramidage des corps actifs** prévu par la loi d'orientation et de programmation, qui doit se traduire par la réduction des effectifs du corps de conception et de direction ainsi que par la réduction des effectifs du corps d'encadrement et de commandement et l'accroissement concomitant des personnels du corps de maîtrise et d'application.

La suppression de 375 emplois budgétaires (250 lieutenants, 100 capitaines, 9 commissaires et 16 commissaires principaux) permet ainsi de gager au franc près la création de 305 emplois de brigadier-major.

Parallèlement à la création de ces 305 postes par redéploiement, 300 autres emplois de brigadier-major sont créés par transformation de 300 emplois d'officier au titre de **la promotion sociale**, pour un coût total de 9,25 millions de francs. Cette action est en fait **la consolidation** d'une mesure prise en gestion de l'année en cours et qui doit être constatée par la loi de finances rectificative pour 1996.

② Sont ensuite supprimés 500 emplois de **policiers auxiliaires**, ce qui ramène le niveau de leurs effectifs budgétaires de 9.325 unités à 8.825 unités. Ces 500 postes, qui viendront en diminution des 1.000 nouveaux postes créés en 1996, n'avaient jamais été pourvus, faute de candidats acceptables pour l'administration.

Le gain global de cette mesure est évalué à 30 millions de francs, y compris les dépenses de fonctionnement induites.

③ La mise en oeuvre de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité est, enfin, purement et simplement **mise entre parenthèses pour 1997 pour le volet création d'emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques** destinés à permettre le retour des policiers vers des tâches de police active.

Seuls 1.200 nouveaux emplois administratifs, scientifiques et techniques auront ainsi été budgétés pour les trois exercices 1995, 1996 et 1997 (1995 : 500 ; 1996 : 700 ; 1997 : 0).

Quant aux emplois "dégelés" (250 en 1996 et 180 signalés par le ministère en 1997), leur mention n'est pas significative puisque le ministère de l'économie et des finances procède parallèlement à d'autres "gels" d'emplois dans une proportion identique, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la direction générale de la police nationale.

Le solde des créations apparaît même négatif l'an prochain avec la transformation de 219 emplois d'agents administratifs en 200 aides techniques de laboratoire pour la police scientifique et technique.

Il sera permis en conséquence à votre rapporteur spécial d'émettre des doutes sur la possibilité de remplir, d'ici l'an 2000, c'est-à-dire six ans après le lancement de la LOPS ¹, l'objectif de création de 5.000 emplois : la réalisation de cet objectif impliquerait, en effet, le recrutement de plus de 3.800 fonctionnaires en trois ans (1998, 1999, 2000), soit un rythme annuel de près de 1.300 recrutements, qui n'a jamais été approché ces dernières années.

B. UNE ATTENTION TOUTE PARTICULIERE A L'AMELIORATION DES REGIMES INDEMNITAIRES

L'amélioration des régimes indemnitaires constitue indubitablement **l'un des points forts** de la mise en oeuvre du volet programmation de la LOPS.

L'enveloppe annuelle de 230 millions de francs, soit 1.150 millions de francs sur la période 1995-1999, est d'ores et déjà dépassée comme en témoigne le compte-rendu d'exécution de la loi d'orientation et de programmation remis le 30 septembre dernier aux deux Assemblées.

1. Un effort important en 1995 et 1996, amplifié en 1997

• **Dans le cadre de la loi de finances pour 1995**, les mesures suivantes ont été obtenues en faveur des personnels de la police nationale :

- une enveloppe de 35 millions de francs pour la mise en oeuvre de la réforme des corps et des carrières ;

- une enveloppe de 155 millions de francs à titre de provision catégorielle ;

- 63 millions de francs alloués à la police nationale dans l'enveloppe de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Ces ressources (**253 millions de francs**) ont permis la mise en oeuvre des mesures suivantes :

¹ *Compte tenu de l'allongement d'une année de la programmation.*

- *Le règlement du lancinant problème de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)* : près de 125 millions de francs ont été répartis entre 65.000 fonctionnaires sous forme d'une indemnité exceptionnelle, versée au mois de février 1995, permettant de solder les tranches 1990 à 1994 de cette bonification, pour un montant de 800 à 2.000 francs par agent selon le grade et l'ancienneté d'affectation. A compter de 1995, une véritable NBI fonctionnelle a été attribuée à 735 officiers de police du corps de commandement et d'encadrement (40 points, soit 12.700 francs/an) et à 2.000 fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application (entre 10 et 20 points, soit de 3.180 à 6.362 francs/an), à concurrence de 17 millions de francs, 2.000 fonctionnaires administratifs bénéficiant pour leur part de 8 points en 1995 et, à compter de 1996, de 10 points (6,5 millions de francs).

- *L'alignement du régime indemnitaire des personnels administratifs de police sur celui des personnels de préfectures* : cette mesure, dont la première tranche avait été engagée dès 1994, correspondait à une dotation de 12,6 millions de francs en 1995.

- *L'extension aux personnels du SGAP de Versailles de la prime dite "du SGAP de Paris"* (6.750 francs/an à terme) : cette extension est menée sur cinq ans, la première tranche (1.350 francs/an) ayant été réalisée en 1994. La dotation annuelle réservée à cet effet représente 12,15 millions de francs.

- *La mise en oeuvre d'un système d'indemnités différentielles* : il s'agit de permettre, par un dispositif de primes sélectives, fondées soit sur des critères géographiques, soit sur des critères fonctionnels, de distinguer des fonctionnaires confrontés à des situations particulièrement exposées ou exerçant des missions sensibles.

➤ La prime dite de "fidélisation en zone difficile" a été mise en oeuvre en 1995 : elle concerne plus de 35.000 fonctionnaires affectés depuis cinq années au moins en région parisienne, à Lyon, Givors, Marseille, Vitrolles, Lille, Roubaix, Tourcoing, Rouen, Le Havre, Dreux, Beauvais, Creil ou Amiens. Son montant annuel varie de 6.480 francs pour les fonctionnaires du corps de conception et de direction, à 5.280 francs pour les fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement et 4.440 francs pour les fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application. Ce sont près de 155 millions de francs qui sont réservés au total pour ce dispositif.

➤ Par ailleurs, une indemnité fonctionnelle, représentant 12 millions de francs, a été versée au titre de l'année 1995, au profit des fonctionnaires des anciens corps des commandants et officiers, sous forme d'une indemnité de commandement. Elle a représenté 7.980 francs par an pour les commandants à l'échelon fonctionnel, 6.684 francs par an pour les officiers de paix principaux et 5.100 francs par an pour les officiers de paix.

- Enfin, il convient également d'évoquer *la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS (IJAT)*, portée de 140 francs à 160 francs par jour, soit un effort budgétaire de 16 millions de francs.

• **Dans le cadre de la loi de finances pour 1996**, les mesures suivantes ont été obtenues en faveur de la police nationale :

- une enveloppe de 31,6 millions de francs pour la poursuite de la réforme des corps et carrières ;

- une enveloppe de 55 millions de francs à titre de provision catégorielle ;

- 76,1 millions de francs au titre de la NBI.

En outre, une mesure de transformation de 300 emplois d'officier en 300 emplois de brigadier-major, emplois réservés à la promotion sociale, a été réalisée en gestion 1996 et consolidée au projet de loi de finances de 1997.

La police nationale a donc bénéficié d'une enveloppe indemnitaire complémentaire de près de 87 millions de francs, au-delà des montants obtenus en 1995.

L'exercice 1996 a également été celui de la mise en place d'un régime indemnitaire nouveau pour les commissaires.

Conformément à l'engagement pris par le ministre de l'Intérieur, confirmé notamment par le dépôt d'un amendement au Sénat lors du dernier débat budgétaire de 1996, le Premier ministre a décidé de donner son accord définitif au dispositif relatif à la mise en oeuvre, à compter de l'année en cours, de l'allocation de service des fonctionnaires du corps de conception et de direction de la police nationale, en application des dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Cette allocation de service se substitue à un système de rémunérations accessoires (vacations funéraires et concours à huissiers) confus, opaque et de plus en plus mal perçu. Elle place les commissaires de police dans une situation comparable à celles de l'ensemble des autres corps de la haute fonction publique.

Une enveloppe de 35 millions de francs a été inscrite à ce titre en loi de finances pour 1996, qu'il est proposé de reconduire dans le budget de 1997. Cette ressource s'ajoute aux fonds de concours affectés au budget de l'Intérieur et provenant des anciennes rémunérations accessoires (lire point 2. ci-après).

• **Une enveloppe de 36 millions de francs de mesures nouvelles est enfin prévue dans le projet de budget pour 1997 :**

- 12,15 millions de francs supplémentaires sont inscrits au titre de la **quatrième tranche** d'extension de la prime dite du "Secrétariat général de l'administration de la police (SGAP) de Paris" aux fonctionnaires relevant du SGAP de Versailles.

- Une dotation de 1,6 million de francs est inscrite pour la majoration de **l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS (IJAT)**.

- Un ajustement de 13 millions de francs est prévu sur le chapitre indemnitaire 31-42 pour tenir compte du mode de versement de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) dans certaines positions statutaires.

- enfin, le coût de **la transformation de 300 postes de lieutenant en postes de brigadier-major**, évoquée plus haut, dans le cadre de la promotion sociale des officiers, est de 9,2 millions de francs.

2. Une mise en oeuvre cependant difficile du mécanisme d'affectation des rémunérations accessoires des commissaires de police au budget de l'Intérieur

Sous le régime antérieur à la LOPS, les dispositions législatives (articles L. 364-5 et L. 364-6) et réglementaire (article R. 364-13) du code des communes prévoyaient que les commissaires de police pouvaient être délégués par le maire pour assister aux opérations funéraires (exhumations, inhumations et translations de corps) et percevoir à ce titre des vacations dont les taux étaient fixés par le maire après avis du conseil municipal.

En outre, en application du code de procédure civile, les commissaires percevaient également des vacations dans le cadre de l'assistance portée aux huissiers de justice.

Ces vacations étaient encaissées sur un compte ouvert auprès d'un comptable public hors budget de la commune. Elles étaient ensuite réparties entre les fonctionnaires ayant effectué les vacations et la caisse de solidarité des commissaires de police bénéficiaires, selon un pourcentage qui était différent à Paris et en province.

Dorénavant, en application du **décret n° 96-400 du 13 mai 1996** pour les vacations funéraires, et du **décret n° 96-401 du 13 mai 1996** pour les vacations d'huissier, le produit des vacations est inscrit au budget du ministère de l'Intérieur, selon les règles prévues par les articles 5, 18 et 19 de

l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. L'ensemble des crédits correspondants est rétabli au budget de l'Etat par voie de fonds de concours.

La mise en oeuvre de ce mécanisme, à compter du mois d'avril dernier, a tout d'abord buté sur **deux séries de problèmes d'ordre administratif** :

- une insuffisante mobilisation des trésoriers-payeurs généraux ;
- une insuffisante mobilisation des services préfectoraux chargés d'émettre les mandatements.

A la décharge des intéressés, il faut indiquer que la circulaire précisant le circuit comptable ne leur a été adressée qu'au mois de septembre dernier.

A ces deux problèmes d'ordre administratifs s'en sont ajoutés deux de portée plus culturelles :

- l'apparition d'une certaine résistance chez des commissaires ;
- une certaine réticence des huissiers qui ont eu tendance à user des autres procédures qui leur sont ouvertes dans le cadre de leurs intervention.

A la demande du ministre de l'Economie et des finances ainsi que du ministre de l'Intérieur, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la police nationale doivent remettre, d'ici au 1er décembre 1996, **un rapport** sur les difficultés rencontrées et les moyens d'y remédier.

La ressource globale affectée à la nouvelle allocation de service devait atteindre 155 millions de francs ¹, dont 35 millions de francs de crédits inscrits en loi de finances initiale et le reliquat rattaché au budget de l'Intérieur par voie de fonds de concours selon la procédure indiquée plus haut.

En réalité, la ressource potentielle devrait plutôt être de 210 millions de francs compte tenu du triplement du taux de base des vacations horaires.

Les pertes éventuelles liées, cette année, aux difficultés de démarrage du nouveau circuit comptable institué pour les anciennes rémunérations

¹ Permettant de verser une allocation s'échelonnant de 4.600 francs à 10.300 francs par mois en fonction du grade.

accessoires devraient ainsi être plus que compensés par l'effet de cette majoration et l'allocation de service devrait être intégralement versée à ses bénéficiaires.

Votre rapporteur spécial souhaite cependant que le ministre de l'Intérieur, qui devrait alors disposer des premiers éléments de l'enquête conjointe menée par les trois inspections précitées, fasse le point sur cette question en séance publique devant le Sénat.

C. VERS UNE MEILLEURE ADEQUATION DES HOMMES ET DES STRUCTURES A LEURS MISSIONS

L'exercice 1996 a vu se poursuivre le remodelage des structures et des modes de gestion de la police nationale, avec notamment :

- La création de sûretés départementales dans les directions de la sécurité publique des départements suivants : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Seine-et-Marne et Réunion (décret n° 96-48 du 22 janvier 1996).

- La création des "attachés de police" au sein du Service de coopération technique internationale de police (instruction du directeur général de la police nationale de 30 avril 1996 relative à l'organisation des services de la police nationale à l'étranger).

- La réorganisation de l'Ecole nationale supérieure de la police (décret n° 96-295 du 1er avril 1996).

- La création de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, l'OCRUEST, au sein de la DICCILEC (décret du 6 août 1996).

Votre rapporteur spécial souhaite mettre en exergue deux autres séries de mesures, qui devraient produire leur plein effet à compter de l'an prochain et qui touchent de plus près la vie des citoyens.

1. Les personnels : une démarche convaincante qui doit être menée à son terme

La réforme des corps et des carrières, qui a fait l'objet de cinq décrets en date du 9 mai 1995, a été mise en application le 1er septembre 1995. M. Jean-Louis Debré avait indiqué qu'il procéderait à un deuxième train de réformes, après les élections professionnelles du mois de janvier 1996. Il

s'agissait de mettre en oeuvre les règlements d'emploi, c'est-à-dire de repenser les métiers et de réaménager les horaires de travail.

Cette phrase est actuellement en cours avec la publication de **l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale** et celle de **l'instruction du 26 juillet 1996 présentant les nouveaux cycles de travail qui pourront être appliqués aux fonctionnaires de police travaillant en roulement.**

Le premier de ces deux textes se substitue à une série de règlements intérieurs d'emploi de portée limitée aux personnels en tenue, à certaines directions et services (polices urbaines, CRS, ex-Police de l'air et des frontières), et aujourd'hui largement frappés d'obsolescence. Il remplace également de multiples textes réglementaires ou interprétatifs qui présentaient le double inconvénient d'être éclatés et parfois contradictoires.

Le nouveau règlement d'emploi a vocation à fixer le cadre général, les conditions et les modalités d'exercice des fonctions et des missions dévolues aux personnels de la Police nationale.

Des règlements d'emplois particuliers, en cours de préparation, aménageront, par direction et par service, les principes édictés par le règlement général.

Votre rapporteur spécial salue également la volonté du ministre de l'Intérieur **d'améliorer le régime horaire applicable aux fonctionnaires de la police active**, conformément d'ailleurs aux engagements figurant dans la loi d'orientation et de programmation.

Depuis janvier 1984, un nouveau système de travail cyclique pour les personnels en tenue des services de sécurité publique de province avait été mis en place. Toujours en vigueur, il est basé sur un cycle de 5 jours, avec cinq brigades de roulement et une durée hebdomadaire théorique du travail de 39 heures.

Ce cycle de cinq jours se décompose en une vacation d'après-midi le premier jour, une vacation du matin le deuxième jour, une vacation de nuit à cheval sur le deuxième et le troisième jours, et une vacation d'après-midi le troisième jour. Ces trois jours de travail sont suivis de deux jours de repos (d'où le nom de "cycle 3/2").

Les unités spécialisées (brigades de surveillances nocturnes, brigades de jour, brigades canines, unités motocyclistes...) travaillent, soit suivant un régime cyclique de quatre jours de travail suivis de deux jours de repos, soit suivant le principe de la semaine civile (cinq jours de travail suivis de deux

jours de repos dont obligatoirement un dimanche) basés sur un temps de travail hebdomadaire de 39 heures.

Les fonctionnaires en civil travaillent tous suivant le principe de la semaine civile avec des systèmes de permanence pour les nuits et les jours non ouvrables.

Pour la région parisienne (les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne en ce qui concerne la sécurité publique), le régime de travail est resté le même que celui de la préfecture de police de Paris.

Les fonctionnaires en tenue sont soumis à un régime cyclique avec quatre brigades de roulement, trois brigades assurant un service de journée de 6 h 30 à 23 h 30 avec une vacation du matin, une d'après-midi et une de soirée. Ils bénéficient d'un jour de repos fixe par cycle et d'un dimanche, alternativement.

La quatrième brigade n'assure que les nuits avec un cycle de huit jours (six jours de travail suivis de deux jours de repos).

Les unités spécialisées travaillent :

- soit suivant ce système,
- soit suivant les horaires de province.

Les fonctionnaires en civil ont un régime identique à ceux de province.

Même s'il assure la continuité du service public, tous les jours, y compris les dimanche et jours fériés, **le système mis en place en province, à titre expérimental, présente deux séries d'inconvénients majeurs :**

- Le rapport du Médecin-chef de la Police nationale, achevé au mois de mars dernier, souligne en particulier le pourcentage élevé des policiers en longue maladie et victimes de syndromes dépressifs parmi les fonctionnaires travaillant suivant le cycle 3/2.

D'une façon générale, la concentration excessive des vacations dans le temps induit une importante fatigue qui réduit la capacité d'action des effectifs en fin de cycle.

- Le cycle 3/2 contraint, ensuite, à répartir les personnels en cinq brigades au lieu de trois ou quatre. En d'autres termes, sa mise en oeuvre diminue la disponibilité des forces de police, à effectifs identiques.

Le premier rapport sur l'exécution de la loi d'orientation et de programmation révèle ainsi que ce régime a fait perdre environ 10.000 hommes, en équivalence de forces disponibles.

L'instruction du 26 juillet 1996 présente les nouveaux cycles de travail qui pourront être appliqués, à compter du 1er janvier 1997, aux fonctionnaires de police travaillant en roulement :

- L'administration privilégie très clairement la mise en place de **cycles en 4/2** (quatre vacations suivies de deux jours de repos) qui présentent l'avantage de pouvoir fonctionner avec trois brigades de trois groupes ou trois brigades de jour et une brigade de nuit.

A titres d'exemples donnés par le directeur général de la police nationale, les effectifs supplémentaires disponibles au terme de cette évolution des cycles seraient de 77 hommes à Marseille, 31 hommes à Nantes et 4 hommes dans la plus petite circonscription de police.

Un cycle en 6/2 (six jours de travail suivis de deux jours de repos) est cependant plutôt envisagé pour Paris et le ressort de la Préfecture de police.

- L'avis des comités techniques paritaires départementaux est requis. Cette procédure "déconcentrée", particulièrement bienvenue au cas d'espèce, permet d'associer les personnels et garantit l'adaptation des règles en matière d'aménagement du temps de travail aux besoins locaux.

Dans le contexte dramatique créé par le suicide de plusieurs membres des forces actives de police, votre rapporteur spécial se félicite, une nouvelle fois, de ce nouveau pas en avant dans la direction d'une plus grande souplesse de gestion et d'une meilleure adéquation aux besoins du mode de fonctionnement de la police.

2. Les structures : une meilleure articulation des dispositifs de la gendarmerie et de la police nationale ?

Ce second volet d'une meilleure adéquation de la police à ses missions emporte moins la conviction de votre rapporteur spécial que celui relatif à la nouvelle organisation des cycles de travail.

L'article 8 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité avait prévu de nouvelles modalités d'établissement ou de retrait du régime de la police d'Etat dans les communes.

Le décret d'application n° 96-827 du 19 novembre 1996 dispose que toutes les communes chefs-lieux de département, aujourd'hui placées sous le

régime de la police d'Etat, le demeureront, et que, pour les autres communes, ce régime peut être établi si la population, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20.000 habitants et si les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines. Inversement, **le régime de police d'Etat peut être supprimé si ces conditions ne sont pas, ou plus, remplies.** La modification par arrêté du régime de police, dans quelque sens qu'il s'opère, suppose toutefois une demande ou un accord du conseil municipal. Dans le cas contraire, cette modification ne peut s'opérer que par décret en Conseil d'Etat.

De l'aveu même des hauts fonctionnaires rencontrés par votre rapporteur spécial, **ce texte n'est pas de nature à modifier la carte des implantations respectives de la Police et de la Gendarmerie et consacre, en fait le *statu quo*.**

Le seul effet direct du décret précité ne concerne dans l'immédiat que le département de la Haute-Corse, où il est proposé de fermer le commissariat de Corte et d'étendre la circonscription de Bastia aux communes de Furiani et de PietraBugno.

Parallèlement, le décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la Police nationale et la Gendarmerie nationale, consacre **le principe de l'exclusivité** de la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques par la Police nationale dans les communes sous le régime de la police d'Etat, et par la Gendarmerie nationale dans les autres.

Ce texte précise que "*dans les communes placées sous le régime de la police d'Etat, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques*". Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule cette responsabilité. Ce n'est qu'en cas d'événements graves ou d'urgence que le représentant de l'Etat peut "*mettre en place des concours réciproques entre la police nationale et la gendarmerie nationale*". Selon le décret, "*dans chaque département, le représentant de l'Etat, et, à Paris, le préfet de police, ont la responsabilité de la coordination des actions de la police nationale et de la gendarmerie en matière de paix et de sécurité publique*".

Il est par ailleurs créé **un conseil de l'équipement et de la logistique**, composé de six représentants de la direction générale de la police nationale désignés par le ministre de l'Intérieur et de six représentants de la direction générale de la gendarmerie nationale désignés par le ministre de la Défense. Son président, désigné par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense, est choisi alternativement parmi les représentants de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale. C'est "*l'organe de*

réflexion et de proposition en matière de coordination des recherches sur les équipements et les matériels de la police nationale et de la gendarmerie nationale".

Le seul véritable apport de ce second décret semble devoir résider dans la création de ce conseil de l'équipement et de la logistique, **gage d'une meilleure synergie entre la police et la gendarmerie nationales.**

II. UN TASSEMENT SENSIBLE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (HORS DÉPENSES INFORMATIQUES)

1. Les moyens de fonctionnement globalisés (chapitre 34-41)

Les moyens de fonctionnement globalisés du chapitre 34-41 subissent une diminution de 180,4 millions de francs par rapport aux crédits initiaux de 1996. Globalement, les crédits de fonctionnement de la police nationale, hors informatique, passent de 3,77 milliards à 3,59 milliards de francs.

Toutefois, si l'on écarte les effets du transfert, en provenance du budget des charges communes, de 65 millions de francs correspondant à la prise en charge des frais d'affranchissement du courrier interadministratif auparavant admis en franchise, la diminution réelle des crédits de fonctionnement globalisés atteint 245 millions de francs. Votre rapporteur spécial rappelle que la hausse enregistrée en 1996 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 représentait 284 millions de francs.

La diminution par rapport aux crédits effectivement disponibles est de 105 millions de francs (- 1,1 %), après prise en compte de l'annulation de 140 millions de francs intervenue sur le chapitre 34-41, dans le cadre de l'arrêté du 26 septembre.

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, toutes les lignes du chapitre 34-41 subissent **un abattement homogène**¹ à due

¹ *6,10 % des services votés pour 1997, auxquels s'ajoute la mesure nouvelle spécifique (- 23,3 millions de francs) retraçant les conséquences de la suppression de 500 postes d'appelés en matière de frais de fonctionnement.*

concurrence de l'économie réalisée, exception faite de trois d'entre elles, traditionnellement considérées comme "sanctuarisées", et dont le montant est approximativement reconduit en valeur :

- l'article 28 : "Compagnies républicaines de sécurité : frais de déplacement (hors changement de résidence)" ;
- l'article 92 : "Enquêtes et surveillance" ;
- l'article 96 : "Frais de police".

Les quelques ajustements observés sur ces lignes sont marginaux et sont la conséquence de suppressions ou de mesures de transformation d'emplois observées sur la partie 31 (Rémunérations d'activité des personnels).

Le projet de budget pour 1997 prévoit, en outre, **d'importants transferts internes** au chapitre 34-41, de l'ordre de 400 millions de francs, soit plus de 10 % des crédits initiaux. Ces mouvements, traditionnels, sont la conséquence directe de la globalisation des crédits, technique laissant une très grande marge de manoeuvre au ministère pour répartir en gestion les dotations de ce chapitre entre chacun de ses articles, c'est-à-dire entre les différents services de la police nationale (CRS, police judiciaire, DST, sécurité publique...).

Comme les années précédentes, les transferts opérés dans le projet de loi de finances initiale vise à prendre en compte, dans la présentation des crédits de l'exercice 1997, la réalité de l'utilisation qui en a été faite en 1996. Il convient en particulier de tirer les conséquences de la généralisation de la globalisation des crédits téléphoniques qui a conduit à transférer 252,7 millions de francs en cours de gestion 1996 sur les articles correspondant à chacun des services pour leur propre consommation téléphonique.

A ce sujet, deux points particuliers méritent d'être soulignés :

- Les crédits demeurant inscrits sur l'article 95 au titre des remboursements à la Poste et à France Télécom, pour un montant de 48,9 millions de francs, ne correspondent plus qu'aux communications téléphoniques interservices ainsi qu'au coût de certaines liaisons spécifiques louées à France Télécom pour des raisons techniques, comme les liaisons spécialisées.

- Un effort de clarification de la nomenclature budgétaire est réalisé avec la création d'un article spécifique au sein du chapitre 34-41 isolant les dépenses exposées par la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de

la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) en matière de reconduites à la frontière. Ces crédits, auparavant inscrits au sein de l'ensemble des crédits de la DICCILEC, s'élèveront l'an prochain à 87 millions de francs.

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 du ministère de l'Intérieur.

Celui-ci indique ainsi, dans le compte-rendu d'exécution de la loi d'orientation et de programmation, que 1.441 millions de francs ont été inscrits en 1995 par les différentes lois de finances ainsi que 1.510 millions de francs en 1996 au titre de la partie fonctionnement (Titre III) du volet programmation de la LOPS.

Ce constat, qui n'est pas détaillé, mais recouvre également les crédits informatiques étudiés dans le paragraphe B ci-après (chapitre 34-82), n'est en outre complété que par une analyse éclatée et lacunaire des réalisations physiques correspondantes.

Le tableau retraçant l'effort à fournir sur la période 1995-1999 en matière de fonctionnement, transmis à titre indicatif à la commission des finances lors du débat sur la LOPS, est reproduit ci-dessous.

Programmation Police en fonctionnement

(en millions de francs courants)

	Rappel 1994	1995 (LFI)	1996	1997	1998	1999
- Voitures	258	290	304	316,3	322,6	329
- Equipement des policiers	187	200	214	221,6	226	231,6
- Créations de services	-	30	32,6	33,3	35	35,7
- Informatique et transmissions	274	343	510	551,4	564,6	584,5
- Travaux légers	146	190	193,8	197,7	201,6	205,7
- Reconduites	87	155	158,1	161,3	164,5	167,8
- Téléphone	219	285	290,7	296,5	302,4	308,5
TOTAL FONCTIONNEMENT	1.171	1.493	1.703,2	1.778,1	1.816,7	1.862,8

L'écart serait devenu important en 1996 entre les réalisations prévues (1.703,2 millions de francs) et les inscriptions annoncées par le ministère de l'Intérieur (1.510 millions de francs). Il serait apparu, en fait, dès la première année de la programmation, mais pour un montant beaucoup plus modeste (respectivement 1.493 millions de francs attendus et 1.441 millions de francs réalisés).

Cet écart semble toutefois devoir être essentiellement imputable à **l'informatique** (chapitre 34-82) dont la progression avait été très largement surévaluée voici deux ans. Les inscriptions correspondantes n'ont, en effet, été, en loi de finances initiale pour 1996, que de 288,1 millions de francs contre 510 millions de francs prévus. Ce qui signifierait, a contrario, que les autres actions auraient bénéficié des dotations prévues (autour d'1,2 milliard de francs). Votre rapporteur spécial a d'ailleurs souligné plus haut le fait que les crédits de fonctionnement du chapitre 34- 41, pour leur fraction encaissée dans le périmètre de la LOPS, semblaient avoir été préservés, en 1995 et 1996, des mesures de régulation budgétaire.

L'exercice 1997 devrait dès lors marquer **une rupture** pour le fonctionnement, hors informatique, qui semble avoir été relativement privilégié en 1995 et 1996. En effet, alors que la LOPS prévoyait encore une progression de 2,8 % des dépenses hors informatique l'an prochain (1.226,7 millions de francs après 1.193,2 millions de francs en 1996), votre rapporteur spécial a indiqué plus haut qu'un abattement forfaitaire de 6,1 % devrait, sauf exception restreinte, s'appliquer à toutes les lignes du chapitre 34-41, qu'elles soient ou non incluses dans le périmètre de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995.

Ainsi, 1997 ne serait pas simplement une année de "mise entre parenthèses" de la programmation, mais une année de recul, ce qui jette un doute sur la capacité du Gouvernement d'assurer la réalisation de la LOPS, même sur une durée étendue à 6 ans.

2. Les moyens de fonctionnement non globalisés

Seuls la participation de l'Etat aux dépenses des services de police de la ville de Paris (chapitre 36-51) bénéficie d'une majoration de 1,5 million de francs pour être portée globalement à 55,2 millions de francs (y compris infirmerie psychiatrique et laboratoires de la police scientifique). Encore ne s'agit-il que d'une meure d'ajustement correspondant à la progression des seules dépenses de personnel, à l'instar de la hausse également constatée sur la dotation versée à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Les deux autres lignes concernées subissent en revanche **une chute drastique** :

- La dotation à l'Ecole nationale supérieure de police chute de 14,3 %, n'atteignant qu'un montant de 9,6 millions de francs.

- La subvention à l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI) baisse de 12 %, et ne s'établit plus qu'à 10,95 millions de francs.

Interrogé par votre rapporteur spécial, le ministère de l'Intérieur a reconnu que la contraction des moyens imposée à l'Ecole nationale supérieure de police aurait, en gestion, des effets à surveiller puisqu'elle touche le coeur du dispositif de formation.

Un phénomène similaire s'étant produit en 1995, la solution alors trouvée avait consisté à procéder à un redéploiement de crédits à partir du chapitre 34-41 "*Police nationale - Moyens de fonctionnement*".

L'Assemblée nationale a certes obtenu 700.000 francs sur sa "réserve parlementaire". Il reste cependant encore 900.000 francs à trouver pour rétablir la dotation de l'ENSP à son niveau de l'année en cours.

Cette année encore, le ministère de l'Intérieur n'a d'autres recours que d'utiliser une nouvelle fois le palliatif du redéploiement associé à la sollicitation de la réserve parlementaire, c'est-à-dire à des crédits considérés comme non reconductibles. Le moins que l'on puisse dire est que cette situation n'apparaît pas très satisfaisante au regard de l'orthodoxie budgétaire.

B. LES DEPENSES INFORMATIQUES (CHAPITRE 34-82 ; ARTICLES 51 A 54)

Les crédits informatiques, dont on a vu plus haut qu'ils étaient loin du régime de croisière prévu par la LOPS, devraient subir en 1997 une légère contraction (- 0,5 %) en valeur, passant globalement de 288,1 millions de francs à 286,5 millions de francs.

Cette réduction des moyens résulte de **quatre mouvements principaux** :

- Une première diminution de 114,4 millions de francs correspond à l'achèvement des phases de développement de certains programmes au cours de l'année 1996. La notion de service voté induit, en effet, la non reconduction des crédits d'investissement adoptés, l'an dernier, à titre de mesures nouvelles et n'autorise que l'inscription des dotations permettant le fonctionnement à l'identique du parc existant.

L'ajustement opéré porte notamment sur les crédits consacrés aux autocommutateurs de la Police nationale, à hauteur de 19 millions de francs.

- La création de quatre emplois d'ingénieurs contractuels, prévue sur les chapitres de rémunération et de pension 31-01, 33-90 et 33-91 est exactement gagée par une économie d'1,9 million de francs sur les contrats de prestations de service informatique, traditionnellement financés à partir des ressources du chapitre 34-82.

- Un transfert interne de 14,3 millions de francs permet d'individualiser, au sein du chapitre 34-82, un article spécifique (54) pour les développements liés aux accords de Schengen, notamment le fonctionnement du système informatique central (SIS) situé à Strasbourg et l'interface avec les systèmes nationaux (N.SIS).

L'enveloppe dégagée pour 1997 doit ainsi permettre de couvrir financièrement l'intégration de l'Italie, de la Grèce et de l'Autriche dans le SIS prévue pour le printemps 1997.

- Enfin, un montant de 115 millions de francs est dégagé en mesures nouvelles sur le chapitre 34-82 afin de financer la poursuite du développement des applications informatiques prioritaires inscrites dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Ces applications prioritaires sont au nombre de trois principales :

1. Le système de traitement de l'information criminelle (STIC) et ses deux "déclinaisons", d'une part le logiciel de rédaction des procédures (LRP) et d'autre part, le fichier "Canonge" dont les données doivent être reprises dans l'application nationale.

2. Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), avec une nouvelle extension des sites pouvant accéder à la base de données centrale contenant ce fichier.

3. Enfin, les différentes applications de gestion (gestion des personnels de préfecture, gestion des pensions, gestion du matériel de la police, gestion informatisée du personnel de la police).

III. UN EFFORT BUDGÉTAIRE D'EQUIPEMENT QUI MARQUE SERIEUSEMENT LE PAS

Le budget d'équipement de la police nationale ne représente, en 1997 comme en 1996, que 3,2 % de l'ensemble des crédits de paiement inscrits à l'agrégat 04.

Comme votre rapporteur spécial l'a indiqué plus haut, **la relative stabilité des moyens d'engagement demandés sur les titres V et VI est entièrement due à l'inscription dans le projet de la loi de finances initiale des dotations au financement du réseau de transmission cellulaire cryptée ACROPOL.** Les lignes concernées (210 millions de francs demandés pour 1997 en autorisations de programme et 208 millions de francs en crédits de paiement) avaient été alimentées, selon une procédure contestable, pour 1995 par le projet de loi de finances rectificative pour 1994 et pour 1996 par le second projet de loi de finances rectificative pour 1995.

Aussi, à structure constante, c'est-à-dire hors ACROPOL, les crédits sont en baisse sensible, puisqu'ils ne s'élèvent plus qu'à 691 millions de francs, soit une diminution de près de 25 %.

Cette forte contraction des crédits de paiement touche l'ensemble des lignes budgétaires : immobilier, matériel lourd et logement. Du moins le ministère de l'Intérieur a-t-il tenté, dans ces trois domaines, de mettre en oeuvre des solutions extrabudgétaires qui permettent de ne pas vider de son contenu la programmation votée par le Parlement voici deux ans.

Le paradoxe veut que les dotations informatiques, qui apparaissent en hausse dans le projet de budget pour 1997, sont aussi celles qui dénotent un abandon de fait par le Gouvernement des objectifs fixés par la LOPS, du moins à l'échéance 2000.

A. LA MISE EN OEUVRE DE SOLUTIONS ALTERNATIVES

1. L'immobilier de la police nationale

Au cours de la période allant de 1986 à 1993, seuls 575.300 m² de surface hors oeuvre nette (SHON) avaient été livrés.

En réponse aux difficultés créées par l'insuffisance notoire des investissements réalisés, 608.000 m² de SHON devaient être livrés sur la

période 1995-1999, soit plus en cinq années qu'au cours de la période 1986-1993.

Sur ce total d'un peu plus de 600.000 m², 366.000 m² concernaient la **réhabilitation lourde et la construction de plus de 150 commissariats et hôtels de police**. Par ailleurs, il était proposé d'engager la rénovation complète ou la construction de 142.000 m² de SHON pour les compagnies républicaines de sécurité.

L'effort moyen annuel consacré à la seule police nationale devait ainsi atteindre **73.000 m²** pour un coût de **995 millions de francs** en autorisations de programme et crédits de paiement (francs constants 1994).

Cette cible, déjà sensiblement en retrait par rapport aux besoins réels, n'a en fait jamais été atteinte pendant les deux premières années de la programmation, même si les progrès réalisés par rapport à la période précédente sont indéniables.

Alors que les livraisons effectuées en 1992-1994 représentaient une moyenne annuelle de 33.000 m², elles ont atteint 58.210 m² en 1995, le programme pour 1996 s'élevant à 46.079 m².

Parmi les opérations les plus importantes, figurent les commissariats de Sartrouville, Villepinte, Drancy, Aubervilliers, Salon de Provence, Montélimar, Tarascon, Sceaux, Fréjus, Sens, le LIPS de Marseille, le centre de rétention administrative de Cayenne et l'école nationale de police de Périgueux.

Les crédits de paiement réservés aux programmes immobiliers de la police nationale se sont élevés à environ 645 millions de francs en 1995 et atteignent 772 millions de francs en 1996.

En 1997, le total des surfaces neuves livrées ou réhabilitées devrait atteindre 55.000 m², soit un niveau proche de celui de 1995 et 1996, et sensiblement supérieur à celui de 1994 (27.000 m²), tout en restant très en-deçà de la cible des 73.000 m².

Le plan d'emploi des crédits pour l'an prochain se décompose en **deux parties** :

- 139,3 millions de francs de crédits de paiement sont nécessaires pour la livraison, l'an prochain, de six hôtels de police (Brest, Saint-Brieuc, Saint-Etienne, Bastia, Orly et la première tranche de Nouméa) et de neuf commissariats de police (Flers-de-L'Orne, Givors, Marmande, Villeneuve-la-Garenne, l'extension du commissariat de Neuilly-sur-Marne,

Chennevières-sur-Marne, Nemours, Stains et le commissariat de la gare RER et TGV de Chessy).

• 280 millions de francs sont prévus pour le financement des autres opérations, nouvelles ou déjà engagées, mais non livrées l'an prochain.

Le total de près de 420 millions de francs nécessaires l'an prochain pour cette programmation ne peut toutefois pas être intégralement couvert par la dotation de 387 millions de francs inscrite en crédits de paiement sur le chapitre 57-40, article 11 "*Equipement immobilier de la police nationale*".

Cette ligne voit, en effet, ses autorisations de programme fondre de 812,6 millions de francs à 490 millions de francs et ses crédits de paiement de 552,8 millions de francs à 387 millions de francs.

Le ministère de l'Intérieur estime pouvoir tenir son programme grâce à divers abondements intervenant en cours de gestion (reports, cessions, fonds de délocalisation...). Encore faudrait-il que les reports ne soient pas annihilés par des annulations et que le produit attendu des cessions donne lieu à rétablissement de crédits dès 1997. Compte tenu des "inclinaiions" naturelles du ministère de l'économie et des finances, les espoirs du ministère de l'Intérieur relèvent dont, en ce domaine, plus de pari que de la certitude...

Ce point sera, en tout état de cause, surveillé par votre rapporteur spécial en cours de gestion.

Il apparaît, en outre, que dès l'an prochain, le ministère de l'Intérieur, afin de maintenir le rythme de 55.000 m² livrés pour les années ultérieures, malgré la réduction des crédits, devrait recourir à **de nouveaux modes de fonctionnement, comme la location simple ou avec option d'achat.**

En 1997, cinq opérations de crédit-bail pourraient voir le jour dont trois à Paris, une à Bordeaux et la dernière à Toulouse, pour des livraisons à effectuer en 1998.

Les personnes privées susceptibles d'être intéressées par ce montage restent cependant encore à trouver.

En outre, il conviendra de prévoir, le moment venu, le transfert d'une trentaine de millions de francs, correspondant aux loyers, du titre V vers le titre III. En effet, la baisse sensible des crédits de fonctionnement ne permet pas d'envisager un simple transfert de charges sans apport de ressources correspondantes.

2. Le parc des véhicules de transport des CRS

Le programme de renouvellement du parc des véhicules de transport des CRS présentait un coût évalué à 475 millions de francs sur la période 1995-1999 couverte par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, soit une moyenne annuelle, en francs constants de 1994, de 95 millions de francs.

Les crédits inscrits et consommés en 1995 ont été d'environ 90 millions de francs. Une enveloppe de 110 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement a été votée dans le cadre de la loi de finances pour 1996, et même si l'arrêté du 10 avril a supprimé 27,5 millions de francs, l'annulation n'a porté que sur les autorisations de programme et non sur les crédits de paiement.

Les crédits disponibles en 1995 ont permis l'acquisition de 21 cars, et 157 breaks de reconnaissance, de 9 camions, de 10 barrages de pont ainsi que la rénovation de 4 cars de commandement et la réalisation d'un prototype de car pour l'outremer.

En 1996, compte tenu des mesures de gel budgétaire, le ministre n'a pu lancer qu'à partir du 1er septembre un programme d'acquisition de 8 cars, de 105 breaks de reconnaissance, de 13 camions, d'un lanceur d'eau, de 2 PC de transmission ainsi que de 5 remorques.

En 1997, la dotation inscrite en loi de finances initiale serait limitée à 75 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, soit 35 millions de francs de moins qu'en loi de finances pour 1996 et 20 millions de francs en-dessous de la cible prévue par la programmation.

On observera cependant que la moyenne des crédits de paiement des trois années 1995 à 1997 (92 millions de francs) est d'un niveau proche de celui prévu par la loi d'orientation et de programmation (95 millions de francs constants de 1994 par an), sous réserve bien sûr que les reports de 1996 sur 1997, prévisibles compte tenu du gel et de la date tardive d'engagement des dotations, ne fassent pas l'objet d'annulations l'an prochain.

Il apparaît, en outre, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de ministère de l'Intérieur, que les besoins du parc automobile des CRS s'orientent dorénavant vers des véhicules plus légers, correspondant mieux à l'accomplissement des missions de "sécurisation" en milieu urbain que les compagnies républicaines de sécurité sont de plus en plus fréquemment conduites à effectuer.

L'objectif financier fixé par la programmation de la LOPS pourrait ainsi être réduit, dans une proportion que le ministère n'a toutefois pas encore établie.

3. L'action en faveur du développement de l'offre de logements aux policiers

Comme le rappelle le compte-rendu d'exécution de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, l'aide au logement des fonctionnaires constitue aujourd'hui **un élément majeur de la politique sociale** mise en oeuvre par le ministère de l'Intérieur au profit de ses agents. Il s'agit d'une exigence particulièrement importante à Paris et en région Ile-de-France pour permettre la stabilisation des policiers. Ainsi, au 1er janvier 1996, quelque 10.500 logements étaient à la disposition des fonctionnaires de police (préfecture de police et administration centrale).

Ce parc de logements s'avérait cependant insuffisant et partiellement inadapté compte tenu notamment du nombre de fonctionnaires susceptibles d'être concernés (environ 30.000 agents). L'objectif contenu dans la programmation était la mise à disposition des policiers de **4.000 logements supplémentaires** sur le quinquennat 1995-1999, soit 800 nouvelles unités par an.

A ce titre, il a été prévu :

- de poursuivre et d'amplifier l'action engagée en matière de **réservation de logements** afin de rapprocher géographiquement les policiers, d'éviter une excessive concentration dans certains programmes et de diversifier l'offre de logements quant aux catégories de logements offerts ;

- de **constituer un patrimoine de logements locatifs**. Les circonstances économiques actuelles qui induisent une baisse des prix de l'immobilier permettent, en effet, le montage d'opérations immobilières à moindre coût. Un immeuble de 18 studios entièrement rénové a ainsi été acquis en 1994, suivi en 1995 d'un centre médical qui fera l'objet d'une réhabilitation en vue de la création de 25 logements ;

- de faire appel aux **bailleurs privés**.

Dans le cadre de la convention associant l'UNPI, l'ANAH et le Crédit foncier de France, le ministère de l'Intérieur s'est attaché à développer, depuis le début de l'année 1995, le nombre de logements privés mis à la disposition des fonctionnaires de police.

Ce dispositif offre aux bailleurs privés qui acceptent de consentir un loyer réduit aux fonctionnaires de police une garantie de loyer par la fondation Louis Lépine et la fondation Jean Moulin, en contrepartie d'une baisse de loyer. Le nombre de logements appartenant à des propriétaires privés, qui sont loués à des agents du ministère depuis le début de l'opération (octobre 1994), représente 660 unités à la date du 1er octobre 1996.

Un effort très important est donc réalisé par le ministère de l'Intérieur dans ce domaine : les moyens affectés aux réservations de logements en 1995 se sont élevés à 140 millions de francs. Complétés par le plein effet du mécanisme de garantie des loyers, ils ont permis de proposer aux fonctionnaires de police plus de 700 logements **en 1995**, sans oublier les 9 millions de francs inscrits sur le chapitre 57-40 (construction directe).

En 1996, 175 millions de francs en crédits de paiement doivent lui être consacrés : ils permettront la livraison de 600 nouveaux logements qui s'ajoutent à ceux du secteur privé dont le rythme est d'environ 300 par an.

Enfin, le projet de loi de finances pour 1997, s'il propose de ramener les crédits de paiement de 175 millions de francs à 156 millions de francs (cependant que le montant des autorisations de programme est consolidé à 160 millions de francs), doit permettre, une nouvelle fois, d'assurer une offre de 800 à 900 nouveaux logements aux policiers l'an prochain.

Ainsi, la cible des 800 logements annuels aura-t-elle été atteinte pendant les trois premières années de la programmation.

Cette bonne performance, qui mérite d'être saluée, aura en outre été réalisée à un coût moindre que celui prévu par la LOPS (1 milliard de francs sur cinq ans, soit 200 millions de francs par an) grâce à la diversification des moyens mis en oeuvre au-delà des traditionnelles réservations de logements.

B. LE DEPLOIEMENT D'ACROPOL : UNE VOLONTE DEFAYILLANTE FACE AUX CONTRAINTES FINANCIÈRES

Les performances insuffisantes des réseaux radioélectriques analogiques utilisés par la police nationale rendaient très difficile la coordination opérationnelle des services : **manque de confidentialité**, couverture limitée, absence d'interconnexion entre les réseaux, bases de données centrales peu accessibles.

Le 9 mars 1993, le ministère de l'Intérieur et la société Matra Communication ont signé un premier contrat pour la fourniture d'un réseau numérique crypté à intégration de service, dénommé programme ACROPOL

(Automatisation des Communications Radioélectriques Opérationnelles de la Police).

Les principales caractéristiques de ce système sont les suivantes :

- un système numérique à ressources radioélectriques partagées : l'utilisation des fréquences, denrée de plus en plus convoitée, est optimale. De plus, cette caractéristique permet d'avoir accès à différents services sur le même médium (intégration voix-données),

- un système fédérateur des services de police : ses possibilités de gestion de groupes permettent de structurer les communications en temps réel pour répondre au besoin de confidentialité des missions ou d'interconnexion des services en fonction de l'opérationnel,

- un système crypté automatiquement de bout en bout, assurant une confidentialité et une protection contre l'intrusion totale,

- un système hautement sécurisé contre d'éventuels dysfonctionnements des différents composants, tant internes qu'externes au réseau, assurant une qualité de service optimale indispensable aux services de sécurité.

Les différents services fournis aux utilisateurs sont :

- le mode conférence : mode de fonctionnement principal pour les forces de sécurité, il est particulièrement adapté au commandement de masse,

- l'appel individuel ou multiple : fournit toutes les fonctions de la radiotéléphonie moderne,

- les différents modes tactiques (talkie-walkie), qui assurent un moyen de communication qu'elles que soient les circonstances,

- l'appel de détresse, qui garantit la sécurité du fonctionnaire et facilite l'organisation des secours,

- l'intégration de la transmission de données, qui permet à chaque fonctionnaire de disposer d'un service de messagerie, compatible avec la messagerie du ministère de l'Intérieur, de rédiger des comptes-rendus et d'accéder aux bases de données réglementaires à partir de son véhicule.

Dans le cadre de ce premier contrat, un réseau probatoire a été déployé sur **les départements du Rhône, de la Loire et de l'Isère** (9 commutateurs, 17 sites radioélectriques, 1.300 terminaux déployés). Ce réseau, opérationnel depuis le 15 novembre 1995, est utilisé dans le cadre des missions quotidiennes des forces de police, mais aussi en cas de grands

événements : ainsi a-t-il donné entière satisfaction durant le sommet du G7 à Lyon en juin 1996.

La deuxième zone de déploiement définie par la Direction Générale de la Police Nationale est la **région Picardie**. Trois départements sont desservis par un réseau comptant 10 commutateurs, 19 sites radioélectriques et 450 terminaux. Ce réseau, en phase de validation, sera opérationnel en décembre 1996. De plus, la région Picardie bénéficiera pleinement des facilités de transmissions de données grâce à l'arrivée de l'application informatique TESA (Terminaux Embarqués Sur ACROPOL).

L'annexe II de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité note cependant : *"Initialement prévu sur dix ans, ce programme doit impérativement être réalisé sur une période plus courte. Ainsi, il est prévu d'accélérer le déploiement d'ACROPOL à l'ensemble de territoire national d'ici à sept ans, l'Ile-de-France devant être équipée d'ici à fin 1997, avant la compétition de la coupe du monde de football"*.

En termes de financement, une enveloppe de 2.070 millions de francs constants 1994 devait être dégagée, soit 414 millions de francs pour chacun des exercices 1995 à 1999 inclus.

Toutefois, non seulement cette cible n'a pas été atteinte les deux premières années et ne le sera pas en 1997, mais, en outre, les dotations afférentes à 1995 à 1996 ont été inscrites en loi de finances rectificative de l'année précédente ou en décret d'avances, au mépris de l'esprit des règles fixés par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Les crédits ont ainsi été ouverts en loi de finances rectificative, à hauteur de 320 millions de francs d'autorisation de programme et de 117 millions de francs en crédits de paiement en 1994, puis de 210 millions de francs d'autorisations de programme et de 70 millions de francs de crédits de paiement en 1995, et, enfin, de 182 millions de francs et 136,2 millions de francs de crédits de paiement pour l'année 1996, par le décret d'avances du 10 avril 1996.

Votre rapporteur spécial se félicite de voir qu'en 1997, pour la première fois depuis le début de la programmation quinquennale, 210 millions de francs d'autorisations de programme et 208 millions de francs de crédits de paiement, destinés à être consommés l'an prochain, seront inscrits dès l'étape de la loi de finances initiale, mais il note que dans le même temps **les dotations demandées continuent de ne représenter qu'environ 50% de l'objectif fixé par la LOPS.**

De fait, le nouveau marché signé le 1er juillet 1996 avec la société Matra communication a été élaboré sur la base d'une dépense annuelle de l'ordre de 200 à 210 millions de francs par an sur cinq ans.

Les contraintes budgétaires fortes qui s'imposent depuis deux ans au ministère de l'Intérieur ne permettent ainsi pas de tenir l'objectif d'accélération du déploiement d'ACROPOL, notamment en ce qui concerne l'équipement de l'Ile-de-France avant les compétitions de la coupe du monde de football. Le déploiement a dû être échelonné sur plusieurs exercices budgétaires, la logique fonctionnelle par réseau de base départemental ayant été préservée. Ainsi le réseau de la Seine Saint-Denis où est implanté le stade de France, commandé en 1996, sera opérationnel début 1998. Puis, en respectant la perspective budgétaire actuelle, seront engagés sur les exercices 1997, 1998 et 1999 les réseaux des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Paris intra-muros, le déploiement se poursuivant par les départements de la grande couronne.

Plus aucune limite temporelle n'est fixée pour le déploiement complet d'ACROPOL au-delà de la petite couronne parisienne, sur l'ensemble du territoire, ce qui ne laisse pas d'inquiéter compte tenu de l'hostilité du ministère de l'Economie et des finances à l'égard de la généralisation du système.

C'est donc là un pan majeur de la loi de programmation qui est menacé, ce dont la représentation nationale, qui l'a votée, ne peut se satisfaire.

Votre rapporteur spécial ajoutera, en conclusion sur ce point que **cet abandon de fait a un coût**, puisque 70 millions de francs devront être dégagés l'an prochain en autorisations de programme pour continuer à maintenir le réseau existant moins performant

CHAPITRE IV

LA SECURITE CIVILE EN 1997

L'année 1996 a été marquée, pour la sécurité civile, par l'adoption de deux textes législatifs :

- la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours ;
- la loi n° 96-370 du même jour relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

La mise en oeuvre, attendue, de ces deux dispositifs fait l'objet d'une analyse dans le rapport pour avis de la commission des lois, présenté par notre collègue René-Georges Laurin ¹.

Par ailleurs, par décret en date du 30 août 1996, le Premier ministre a décidé le regroupement à Asnières (Hauts-de-Seine) des services de la défense civile et de la direction de la sécurité civile en une direction de la sécurité et de la défense civiles.

Les crédits de la sécurité civile pour 1997 sont en progression de 2 % par rapport à 1996.

Cette croissance des moyens n'est toutefois le fait que des dépenses en capital (+ 26,4 %) et reflète très largement la reprise des versements correspondant au marché d'acquisition des Canadiens. Pour les mêmes motifs, les autorisations de programme bénéficient d'une hausse sensible, de 28,9 %, par rapport à 1996.

En contrepartie, les dépenses ordinaires (personnel et fonctionnement courant) subissent un recul marqué (- 4,7 % en valeur).

¹ Le Journal Officiel du 23 novembre public deux décrets en date du 22 novembre 1996, n° 96-1004 "relatif aux vacations horaires des sapeurs-pompiers volontaires" et n° 96-1005 "relatif à l'installation des premiers conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours".

Evolution du budget de la sécurité civile

	Budget voté 1996 (en millions de francs)	PLFI 97 (en millions de francs)	Evolution 1997/1996 en valeur	Evolution 1997/1996 en %
En dépenses ordinaires et crédits de paiement				
Personnels	278,623	277,645	- 0,978	- 0,35 %
Fonctionnement de la direction de la sécurité civile	225,905	195,454	- 30,451	- 13,48 %
Subventions obligatoires (INESC, BSPP, solidarité)	379,922	378,923	- 0,999	- 0,26 %
Subventions aux SDIS et aux collectivités locales (chap. 41-31)	24,171	13,671	- 10,500	- 43,44 %
Equipement immobilier et informatique	27,5	17,5	- 10,0	- 36,36 %
Groupement des moyens aériens - Acquisition et modernisation	30,0	110,0	+ 80,0	(x 3,7)
Groupement des moyens aériens - Maintenance des aéronefs	193,0	189,0	- 4,0	- 2,07 %
Total	1.159,121	1.182,193	+ 23,072	+ 2,0 %
En autorisations de programme				
Equipement immobilier et informatique	33,0	18,0	- 15,0	- 45,45 %
Groupement des moyens aériens- Acquisition et modernisation	30,0	70,0	+ 40,0	(x 2,3)
Groupement des moyens aériens - Maintenance des aéronefs	183,0	229,0	+ 46,0	+ 25,13 %
Total	246,0	317,0	+ 71,0	+ 28,86 %

I. UNE CONTRACTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Contrairement au budget d'investissement, **les dépenses de fonctionnement**, y compris les dépenses de personnel et les subventions, subissent une contraction en valeur de 4,7 %.

Dans cet ensemble, seule la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), dont la dotation versée par l'Etat est maintenue en volume, paraît relativement épargnée.

A. DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES EN DIMINUTION POUR 1997

En 1996, la politique en matière de ressources humaines de la direction de la sécurité civile s'est articulée autour de deux préoccupations majeures :

① La poursuite de la modernisation du cadre d'emploi des personnels démineurs et navigants de la direction de la sécurité civile.

L'élaboration des règlements intérieurs du groupement d'hélicoptères et du service du déminage ainsi que l'actualisation du règlement intérieur de la base avions constituent le prolongement logique des réformes statutaires mises en oeuvre en 1994 (décrets n° 94-147 et n° 94-148 du 8 décembre 1994 pour les personnels navigants du groupement des moyens aériens et décret n° 94-1022 du 28 novembre 1994 pour les personnels démineurs).

S'agissant plus particulièrement du groupement des hélicoptères, le règlement intérieur porte, d'une part, sur le régime de travail des personnels navigants et, d'autre part, sur la mise en place, dès 1997, de filières professionnelles pour les personnels techniciens de maintenance. Ainsi, le renouvellement de la flotte des hélicoptères s'accompagnera d'une élévation du niveau de compétence de ces personnels.

② Le soutien à la mobilité des personnels de la direction de la sécurité civile.

Cette action devrait revêtir une acuité particulière en 1997 avec la mise en oeuvre effective de la décision du CIATER (comité interministériel de l'aménagement du territoire) du 20 septembre 1995 de transférer le groupement des hélicoptères de la sécurité civile à Nîmes.

Les effectifs réels de la Direction de la sécurité civile au 30 septembre 1996 étaient de 2.838 agents, dont 1.888 personnels militaires et 950 personnels civils, répartis à Levallois pour l'administration centrale, dans les trois écoles de formation (Nainville, Chaptal et Valabre), dans les centres de déminage, les établissements de soutien opérationnel logistique, les bases, et surtout, pour 1.700 personnes, dans les Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

Après une année de stabilisation des effectifs, le projet de budget pour 1997 prévoit la suppression de 13 emplois sur un total de 523 postes budgétaires dépendant du ministère de l'Intérieur, ce qui correspond à une économie budgétaire de 1,56 million de francs (3 emplois de conducteurs hors catégorie pour le déminage, 3 emplois de contrôleurs 1er grade nouveau déminage, 5 emplois de contrôleurs 1er grade nouveau matériel et 2 emplois d'ouvriers d'Etat).

B. UNE AMPUTATION NON NEGLIGEABLE DES MOYENS DES SERVICES

Les moyens de fonctionnement de la sécurité civile sont, pour l'essentiel, inscrit sur le chapitre 34-31 "*Sécurité civile - Moyens de fonctionnement*". Ils subissent une réduction sensible en 1997, alors que leur montant avait pu être stabilisé en 1996.

La baisse de 28,5 millions de francs des crédits de fonctionnement globalisés du chapitre 34-01, dont le montant ne s'établit plus qu'à 188,5 millions de francs, se décompose en deux parties :

- la non reconduction d'une mesure nouvelle de 5 millions de francs adoptée l'an dernier en cours de discussion budgétaire ;

- une diminution de 23,5 millions de francs correspondant à une économie nette justifiée par un objectif de maîtrise de la dépense publique.

L'essentiel de cette économie doit être imputé sur les services opérationnels, alors que les services administratifs et généraux voient leurs dotations maintenues à peu de chose près, à hauteur de 41 millions de francs.

Ce choix conduit à reporter le renouvellement de certains matériels techniques des unités militaires et du service de déminage.

Votre rapporteur spécial estime qu'il sera donc difficile à l'avenir d'envisager une nouvelle réduction de la ligne "Services opérationnels" du chapitre 34-31 sous le seuil de 147,2 millions de francs atteint en 1997.

En second lieu, le chapitre 41-31 "*Subventions pour les dépenses de services d'incendie et de secours*" apparaît, une nouvelle fois, sévèrement amputé, passant de 24,2 millions de francs à 13,7 millions de francs.

Cette baisse importante, de 10,5 millions de francs, correspond à la non reconduction de dotations adoptées, l'an dernier, sur initiative parlementaire, pour le remboursement aux services d'incendie et de secours

des coûts exposés au titre des colonnes de renfort envoyées sur les lieux de sinistres majeurs.

Votre rapporteur spécial a déjà regretté plus haut la position dans laquelle se trouve placé chaque année le ministère de l'Intérieur, conduit à solliciter le Parlement à l'occasion de la discussion budgétaire pour qu'il abonde, sur la marge de manoeuvre concédée par le gouvernement, une ligne aussi essentielle que le chapitre 41-31 pour le bon fonctionnement des SDIS.

C. UNE RELATIVE STABILISATION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE LA BSPP

Depuis les modifications apportées par la loi de finances initiale pour 1995, les clés de prise en charge des dépenses de la Brigade des sapeurs-pompiers de la Ville de Paris sont les suivantes :

Répartition du financement de la BSPP

	Etat (en %)	Paris/communes (en %)		Trois départements de la petite couronne (en %)
Fonctionnement - Taux	25	30 (globalement)		45
Investissements immobiliers (casernements) - Taux	0	62,5 (idem)		37,5
Total - Taux	21,21	26,59	24,63	27,57

N.B. : à l'intérieur du groupe des communes et de Paris, d'une part, de celui des départements, d'autre part, la répartition des charges se fait ensuite au prorata de la population.

Le gouvernement n'est pas revenu à la disposition initiale du projet de loi de finances pour 1995 qui prévoyait que la part de l'Etat serait abaissée à 12,5 % à compter de 1996.

Pour l'Etat, la participation totale inscrite au projet de budget pour 1997 est de 293,32 millions de francs, en hausse de 1,2 %.

En fait, seules les dépenses de personnel ont fait l'objet d'un ajustement. Celles-ci ne bénéficient, en outre, d'une augmentation de 3,47 millions de francs qu'au titre de la consolidation en année pleine des mesures indemnitaires intervenues en 1996.

A structure constante, le budget de fonctionnement de la BSPP apparaît donc stable en valeur et reculerait en volume du taux prévisionnel de l'inflation en 1997 (- 1,3 %).

II. UN BUDGET D'INVESTISSEMENT MARQUE PAR LA FIN DU MARCHE CANADAIR

Achèvement du marché Canadair, lancement des opérations de renouvellement de la flotte des hélicoptères de la sécurité civile, renouvellement du marché de maintenance du parc d'aéronefs : l'année 1997 s'annonce d'ores et déjà comme une date charnière pour l'investissement dans le domaine de la sécurité civile.

A. DES MOYENS D'INVESTISSEMENT EN FORTE HAUSSE

1. Le poids déterminant de l'arrivée à son terme du marché Canadair

L'exercice 1997 devrait être celui du paiement des deux derniers appareils prévus par le marché d'acquisition de 12 bombardiers d'eau de type Canadair CL 415 passé avec la société canadienne Bombardier.

Les retards de livraison avaient justifié l'attitude de l'administration française consistant à cesser, à compter du 1er mars 1995, de régler les versements dus.

Dans l'attente des résultats de ces discussions, aucun crédit de paiement n'avait été ouvert en 1996, malgré l'échéance prévue de 170 millions de francs. La renégociation du contrat avec le prestataire de services a permis à la direction de la sécurité civile d'obtenir une diminution de son prix final.

Finalement, pour solder le marché, ce sont 70 millions de francs qui seront ouverts en autorisations de programme au titre de 1997 et 110 millions de francs en crédits de paiement.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le ministère estime que d'ici la fin de l'année 1997, la reprise des anciens Canadairs CL 215 aura pu être effectuée par la société Bombardier. Les recettes ainsi dégagées pourraient permettre de financer l'achèvement du programme de remotorisation des avions Trackers.

Cette solution doit cependant être appréhendée avec prudence : il avait en effet déjà été répondu à votre rapporteur spécial que l'annulation de 91 millions de francs en autorisations de programme et de 46 millions de francs en crédits de paiement sur la ligne consacrée à l'équipement matériel de la sécurité civile (chapitre 57-50), prévue par l'arrêté du 10 avril 1996, était rendue possible par la perspective d'une opération de rétablissement de crédit à venir en fin d'exercice, en rapport avec la vente de certains vieux Canadairs CL 215.

Or, aucun mouvement budgétaire de cet ordre n'est intervenu à ce jour.

2. La remotorisation des Trackers : une opération inachevée

Les treize bombardiers d'eau de marque Tracker, achetés par la direction de la sécurité civile en 1982, ont été construits en 1960 et totalisent 8.500 heures de vol chacun.

Ces avions font, en conséquence, l'objet d'un programme de remotorisation complète, à concurrence d'un appareil par an, pour un coût unitaire de 30 millions de francs.

Dix appareils ont pu ainsi être remotorisés jusqu'à présent.

Un appareil a été perdu en opération, au cours de l'été 1996.

Il reste donc deux appareils à remotoriser alors qu'aucun crédit n'est prévu à ce titre dans le projet de budget pour 1997.

Votre rapporteur spécial a indiqué plus haut la prudence qui devait entourer l'annonce faite par le ministère d'une possible poursuite du programme de remotorisation, l'an prochain, grâce aux recettes qui seront retirées de la reprise des anciens Canadairs CL 215 par le constructeur des nouveaux CL 415, le canadien Bombardier.

3. Le lancement des opérations de renouvellement de la flotte d'hélicoptères

La flotte d'hélicoptères de la sécurité civile est aujourd'hui constituée de 33 appareils dont l'état d'obsolescence justifie un renouvellement rapide :

- 26 Alouette III,

- 3 Dauphin C (un quatrième Dauphin a été détruit dans un accident aérien survenu au Havre, le 25 juin 1996),

- 5 Ecoreuil AS 350 B.

Les 26 Alouettes III et les 3 Dauphins C seraient remplacés par 32 appareils (afin de tenir compte du taux moyen de pertes de ces dernières années), les 5 Ecoreuils restant en activité.

Une étude est actuellement en cours pour déterminer la nature de la flotte dont a besoin la Sécurité civile. En d'autres termes, le choix serait entre un ensemble homogène, constitué d'un seul type d'appareil, ou la mise en place d'une flotte comportant deux modèles, l'un pour la plaine et l'autre pour le relief.

La direction de la Construction aéronautique (DCAé), qui gère le marché pour le compte de la direction de la sécurité civile, semble plutôt devoir opter pour la constitution d'une flotte homogène et hésiterait, en l'état, entre l'équipement par le BK 117 d'Eurocoptère Allemagne, aux performances intéressantes mais d'un coût relativement élevé, ou l'EC 135 d'Eurocoptère France, moins cher mais présentant des qualités moindres, notamment en termes de portage. Les modèles de la firme italienne Agusta, qui s'était mise sur les rangs, ne paraissent pas devoir convenir.

Un choix définitif devrait être effectué au début de 1997.

L'enveloppe globale retenue est d'1 milliard de francs, soit 30 millions de francs environ par appareil renouvelé.

Ce coût, élevé, explique les tergiversations du ministère du budget qui a longtemps hésité entre deux solutions :

- soit autoriser la direction de la sécurité civile à utiliser des moyens de financement alternatifs, comme le recours au crédit-bail qui transforme une lourde dépense d'investissement en une dépense de fonctionnement répartie sur la durée d'amortissement de l'appareil. Cette solution présentait cependant l'inconvénient majeur de coûter plus cher, compte tenu des frais financiers intégrés dans les loyers ;

- soit prévoir, à l'occasion d'un projet de loi de finances, une traduction budgétaire du début de renouvellement de la flotte d'hélicoptères.

Cette solution est celle retenue aujourd'hui, mais le retard pris dans la décision de financement conduit à prévoir une inscription en projet de loi de finances rectificative pour 1996 et non en projet de loi de finances initiale pour 1997.

Un milliard de francs d'autorisations de programme et 189 millions de francs de crédits de paiement sont ainsi demandés en loi de finances rectificative pour 1996 pour l'exercice 1997.

L'échéancier, calé sur cinq années, pourrait être le suivant :

- 6 appareils pour chacun des trois premiers exercices (1997- 1999) ;
- 7 appareils pour chacun des deux derniers (2000 et 2001).

On constatera que l'enveloppe de 189 millions de francs de crédits de paiement, demandée sur 1997 en loi de finances rectificative pour 1996, correspond effectivement à l'achat de 6 hélicoptères d'un coût unitaire légèrement supérieur à 30 millions de francs.

B. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DU PRIX DE REVIENT DES OPÉRATIONS DE MAINTENANCE

1. Des opérations de maintenance estimées à leur coût véritable dès l'étape de la loi de finances

Votre rapporteur spécial se félicite de voir que, pour la première fois depuis 1987, la maintenance des aéronefs se trouve dotée d'un montant d'autorisations de programme (229 millions de francs) correspondant à peu de choses près au montant des besoins exprimés par la direction de la sécurité civile.

**Tableau comparatif emplois/ressources initiales
Maintenance des aéronefs**

(en millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
L.F.I.	85,0	94,9	109,9	130,9	130,9	149,0	112,0	165,0	180,0	183,0	229,0
Programme Emploi	103,1 (A)	140,0	142,5	194,8	206,0	200,7	237,8	206,7 (B)	240,1	230,8	230,0 (C)

- (A) Le programme d'emploi de l'année ne couvre pas la période 1er avril - 31 mars n + 1.
- (B) En raison des nouvelles modalités de gestion de la maintenance à compter du 1er janvier 1995 (marché "CERBÈRE"), le programme 1994 a été réduit de la période courant du 1er janvier au 30 mars 1995.
- (C) Estimations.

Ainsi, sauf travaux imprévus, il ne devrait pas être nécessaire de recourir à un transfert de crédits pour financer les deux tranches du contrat Cerbère de juin-décembre 1997 et de janvier-mai 1998.

Le "bouclage" de l'exercice 1996 en revanche, comme les années précédentes, ne paraît toujours pas assuré au moment où le budget de l'exercice suivant est examiné par le Parlement.

En effet, votre Rapporteur rappelle que, en 1996, la dotation initiale de 183 millions de francs a été diminuée de 51,4 millions de francs par arrêté d'annulation. Compte tenu des reports disponibles (8,7 millions de francs), du transfert intervenu en provenance du budget de l'Agriculture, et du coût global prévisionnel pour l'année de 231 millions de francs, 80 millions de francs supplémentaires doivent encore être dégagés par le ministère pour couvrir ces dépenses impératives.

2. Une renégociation du marché Cerbère propice à une réduction des coûts

La flotte de la sécurité civile comprend à ce jour 63 aéronefs (11 Canadairs, 12 Trackers, 2 Fokkers, 26 Alouettes III, 5 Ecureuils, 3 Dauphins, 2 avions de liaison plus 2 Hercules C 130 loués) auxquels s'ajoutent maintenant 10 nouveaux Canadair CL 415 livrés en juillet 1995 et juillet 1996.

Il est important de rappeler qu'en 1996 ont été perdus en opération 1 Dauphin et 1 Tracker.

Depuis le 1er janvier 1995, l'intégralité des opérations de maintenance de la flotte d'avions est transférée à un **GIE "CERBÈRE"** (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 DSC. Il s'agit d'un marché de trois ans, arrivant donc à échéance au 1er janvier 1998. **L'année 1997 sera ainsi consacrée à sa renégociation.**

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

Le tableau de la page précédente révèle que les coûts de la maintenance ont fait un bond considérable en dix ans, passant de la centaine de millions de francs en 1987 à 230 millions de francs en 1996 et 1997.

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 : 20 heures de maintenance pour une heure de vol, en 1994 : plus de 35 heures de maintenance pour une heure de vol), enfin d'un relèvement du tarif des pièces de rechange Bombardier (+ 30 % depuis 1990).

En 1997, interviendront pour la première fois des opérations de maintenance sur les CL 415. Or, les premières estimations montrent une amélioration globale entre les temps de maintenance des CL 215 et ceux des CL 415.

Le renouvellement de cette flotte devrait donc permettre, à lui seul, de contenir la tendance à la hausse des dépenses de maintenance et devra être pris en compte dans la renégociation du contrat de maintenance.

Nonobstant cet élément ponctuel, la direction de la sécurité civile a indiqué à votre rapporteur spécial sa ferme intention de revoir à la baisse le coût annuel des travaux compris dans le forfait de base (hors réparations pour accidents) offert par Cerbère. A défaut d'aboutir à un résultat satisfaisant, un autre prestataire de services sera sollicité.

C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES MOYENS D'ÉQUIPEMENT IMMOBILIER ET INFORMATIQUE DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La dotation budgétaire prévue pour les travaux immobiliers de réhabilitation et de modernisation, qui avait connu une hausse sensible en 1996, sera réduite en 1997 de 23 à 8 millions de francs de crédits d'engagement et de 17,5 à 10,5 millions de francs de crédits de paiement.

En revanche, 10 millions de francs d'autorisations de programme et 7 millions de francs de crédits de paiement permettront de poursuivre l'adaptation des infrastructures radioélectriques existantes et d'acquérir divers matériels connexes, dans le cadre des dispositifs de prévention et d'alerte face aux crues et autres catastrophes.

Au total, la diminution des dotations d'équipement immobilier et informatique apparaît sévère : - 36,4 % en crédits de paiement et - 45,5 % en autorisations de programme.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 7 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation -sécurité- sur le rapport de M. Guy Cabanel, rapporteur spécial.

Au cours de sa présentation, le rapporteur spécial a annoncé son intention d'user de ses pouvoirs d'investigation sur pièce et sur place pour effectuer **deux déplacements**:

- l'un destiné à suivre les conditions du déploiement d'**Acropol en région Picardie** ;

- l'autre dans le but d'analyser les dispositifs de **la sécurité civile dans la basse vallée du Rhône et en Provence**.

Au terme de l'intervention de celui-ci, M. Christian Poncelet, président, a ouvert le débat.

Mme Marie-Claude Beaudeau a tout d'abord déploré l'insuffisance des dotations budgétaires en 1997 au titre de la police nationale au regard des demandes concrètes exprimées par la population. Elle a également souligné les risques de transferts de charges induits au détriment des collectivités locales par cette contraction en volume des crédits.

Elle a souhaité en deuxième lieu pouvoir être associée au déplacement que le rapporteur spécial a annoncé vouloir effectuer pour étudier le fonctionnement du système Acropol. Elle a regretté que le Val d'Oise ne soit pas équipé au même titre que la Seine Saint-Denis pour la prochaine Coupe du monde de football, faisant observer que le département qu'elle représente est celui par lequel les supporters venus d'Europe du Nord entreront dans la région parisienne.

La même intervenante a enfin relevé, à la lecture de la note de présentation diffusée par le rapporteur spécial, que les personnes morales privées susceptibles de monter une opération de crédit-bail pour la construction d'hôtels de police en 1997 et les années suivantes n'avaient pas encore été trouvées.

M. René Ballayer a demandé des précisions sur la nature des rémunérations perçues par les préfets placés en position de congé spécial.

Exprimant des doutes sur la qualité de la gestion des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), et estimant que les dysfonctionnements qui les affectent jouent un rôle dans le malaise actuel des policiers, M. Paul Loridant a suggéré au rapporteur spécial d'effectuer une mission sur pièce et sur place dans un SGAP.

Déplorant également la faiblesse de l'équipement des sous-préfectures et jugeant que cette situation attente à la dignité des fonctionnaires territoriaux, il a demandé au rapporteur spécial de faire ne serait-ce que des observations orales au ministre de l'Intérieur sur ce point.

M. François Trucy a exprimé sa très grande satisfaction à l'égard de l'arrivée à son terme du programme d'équipement de la sécurité civile en Canadairs de type CL 415.

Il a souhaité obtenir de plus amples précisions sur le contenu du futur marché de renouvellement de la flotte des hélicoptères et s'est interrogé sur la possibilité de garantir le recours à une technologie française.

Le même intervenant a enfin demandé des informations sur le sort matériel réservé aux préfets placés dans une position hors cadre.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété du coût induit à terme par le recours à la formule du crédit-bail pour la réalisation du programme immobilier de la police nationale.

Il a également demandé confirmation au rapporteur spécial que le nombre des personnels actifs dégagés dans la plus petite circonscription de police grâce à la substitution du régime 4/2 au régime 3/2 était bien de 4.

Répondant aux différents intervenants, M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a concédé à M. Christian Poncelet, président, qu'il pouvait paraître choquant que les immeubles de la police nationale soient la propriété de personnes privées, mais il a rappelé que cette solution, indispensable compte tenu des contraintes budgétaires, avait déjà été mise en place, avec succès, dans le secteur pénitentiaire.

Revenant sur la question des horaires de travail, le rapporteur spécial a une nouvelle fois insisté sur les effets pervers induits par le régime du 3/2, rappelant que celui-ci conduisait nombre de policiers à ne pas habiter à proximité de leur lieu de travail et les contraignait à un rythme particulièrement éprouvant aux conséquences néfastes sur leur état de santé.

Il a loué la volonté du ministre de l'Intérieur d'aboutir sur ce dossier par la voie consensuelle en engageant des négociations déconcentrées avec les comités techniques paritaires départementaux. Notant que les tensions

apparues ces derniers jours, notamment dans les propos de certains syndicalistes, avaient tendance à retomber, il a estimé que le pari le plus difficile aujourd'hui était celui du respect de la date de mise en place effective des niveaux cycles horaires, fixée par M. Debré au 1er janvier 1997.

Il a confirmé à M. Christian Poncelet, président, que le directeur général de la police nationale lui avait indiqué que les effectifs dégagés par les nouveaux régimes de travail étaient bien de 4 dans la plus petite circonscription de police.

Répondant aux remarques de Mme Marie-Claude Beaudeau, le rapporteur spécial a estimé que le souci de renforcement de la sécurité était pris en compte par le Gouvernement avec la parution, au cours de l'été dernier, de deux décrets organisant la coopération entre la gendarmerie et la police nationale.

Soulignant une nouvelle fois le fait que les délais fixés par la loi de programmation ne pourraient pas être tenus, il s'est réjoui du souhait de Mme Marie-Claude Beaudeau de l'accompagner dans la mission qu'il souhaite effectuer sur le fonctionnement d'Acropol. Il a, à ce sujet, rappelé sa conviction qu'aucun argument financier ne pouvait être opposé au déploiement de ce système de transmission sur l'ensemble du territoire, dès lors que le cryptage des conversations garantit à la police nationale une sécurité qui ne lui est pas assurée avec le matériel dont elle dispose aujourd'hui.

Réagissant aux propos de M. François Trucy sur la fonction publique déconcentrée, M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a souligné la crise auxquels doivent faire face aujourd'hui les préfets et les sous-préfets. Il s'est demandé s'il ne convenait pas d'aller jusqu'au bout de la logique de la décentralisation en concentrant l'ensemble de la tutelle préfectorale au niveau des régions afin d'éviter les phénomènes de double emploi avec les services des conseils généraux.

Il a ainsi suggéré que le directeur des services du conseil général exercent parallèlement les missions accomplies aujourd'hui par les secrétaires généraux des préfetures et qu'ils soient à ce titre nommés par le Gouvernement sur une liste proposée au choix du président du conseil général.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que la mission sénatoriale sur l'avenir de la décentralisation avait déjà soulevé, voici quelques années le problème du redoublement des emplois entre les services des conseils généraux et ceux des préfetures.

Enfin, M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a indiqué à M. François Trucy qu'aucun choix n'était encore fait sur le type des appareils appelés à remplacer les hélicoptères de la sécurité civile actuellement en service, mais que la principale question posée était celle de l'homogénéisation éventuelle d'une flotte caractérisée par la disparité de ses composantes.

* * *

*

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'Intérieur et décentralisation -Sécurité- pour 1997.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DÉLIBÉRATION

Les crédits du budget de l'Intérieur et décentralisation (Administration centrale et territoriale-Sécurité) ont été majorés, à titre *non reconductible*, de **8,915 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 1997.

Ce surplus profite aux chapitres suivants :

- le *chapitre 31-98* (article 30) consacré aux rémunérations des agents non titulaires de la police nationale est ainsi majoré de 1 millions de francs ;

- le *chapitre 33-92* (article 71) contenant les aides de secours versées au titre de l'action sociale du ministère de l'Intérieur bénéficie d'un supplément de 15.000 francs;

- le *chapitre 34-41* (article 10) relatif aux moyens de fonctionnement des services territoriaux de la police nationale est abondé de 825.000 francs ;

- le *chapitre 36-40* (article 10) comprenant la subvention à l'Ecole nationale supérieure de police est également abondé de 700.000 francs;

- le *chapitre 37-50* (article 10) qui comporte la subvention à l'Institut des hautes études de sécurité intérieure bénéficie d'une majoration de 100.000 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 1,275 million de francs ;

- 4,76 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ont été ajoutés sur le *chapitre 57-40* dont 3 millions sur l'article 11 (équipement immobilier de la police nationale) et 1,76 million de francs sur l'article 51 (équipement immobilier de l'administration préfectorale).

- enfin, une enveloppe supplémentaire de 240.000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement a été votée sur le *chapitre 57-60*, article 10, relatif aux dépenses d'équipement informatique de l'administration préfectorale.

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 1997.

Réunie le jeudi 21 novembre 1996, sous la présidence de Christian Poncelet, président, la commission des finances a donc décidé de confirmer son vote du 7 novembre par lequel il a proposé au Sénat d'adopter les crédits de l'Intérieur et décentralisation (Administration centrale et territoriale-Sécurité) demandés pour 1997.