

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 27

INTÉRIEUR ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
I - INTÉRIEUR :

• Administration centrale et sécurité

Rapporteur spécial : M. Paul GIROD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelét, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Dejong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Earue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER	
LES GRANDS TRAITES DU BUDGET POUR 1995	11
I - EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS	11
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	12
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	13
II - ANALYSE PAR ACTION	14
A. LA POLICE NATIONALE	14
B. L'ADMINISTRATION CENTRALE	17
C. LES SERVICES COMMUNS	17
D. LA SECURITE CIVILE	18
E. LES AUTRES ACTIONS (ELECTIONS ET RECHERCHE)	19
CHAPITRE II	
LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE POUR 1995	21
I - LA PREMIERE TRANCHE D'APPLICATION DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE 1995-1999	22
A. UNE ENVELOPPE GLOBALE SUPPLEMENTAIRE DE DIX MILLIARDS DE FRANCS SUR CINQ ANS	22

	<u>Pages</u>
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 1995 : UN REFLET PARTIEL DES PREVISIONS ANNONCEES EN JUILLET DERNIER	24
1. Les dépenses de personnel	25
2. Les dépenses de fonctionnement	27
3. Les dépenses d'équipement	30
 II - LA POURSUITE DES REFORMES STRUCTURELLES	 33
A. EN MARGE DE LA LOI DE PROGRAMMATION, LE MINISTERE DE L'INTERIEUR POURSUIT UNE POLITIQUE COURAGEUSE DE REDUCTION DE SON ENDETTEMENT	33
B. UNE POLITIQUE FERME D'ADAPTATION DE L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE A L'EVOLUTION DES BESOINS DE LA SECURITE PUBLIQUE	36
C. LA REFORME DES CORPS ET DES CARRIERES EST, EN REVANCHE, SIMPLEMENT AMORCEE ET DE NOMBREUSES INCERTITUDES CONTINUENT DE PESER SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA PRIME DE ZONES DIFFICILES VOULUE PAR CHARLES PASQUA AINSI QUE SUR L'AMENAGEMENT DES HORAIRES DE TRAVAIL	37
 CHAPITRE III 	
LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE POUR 1995	39
I - UN BILAN POSITIF DE L'ACTION DE LA DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE, EN DEPIT DES FEUX DE FORET DE L'ETE EN CORSE	40
A. LA CAMPAGNE 1994 DE LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORET : L'EXCEPTION CORSE	40
B. UNE ANNEE ENCORE EXCEPTIONNELLE POUR LES INONDATIONS	42
II - UN BUDGET ACCUSANT UNE BAISSSE SENSIBLE EN 1995 PAR RAPPORT A 1994	43
A. EVOLUTION GLOBALE : UNE CHUTE DES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET L'ACHEVEMENT PROGRESSIF DU PROGRAMME D'ACQUISITION DES CANADAIS	43

B. L'EQUIPEMENT : UNE PROGRESSION SENSIBLE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME, REFLET TOUTEFOIS DE LA FLAMBEE DES COUTS DE LA MAINTENANCE DES AERONEFS	46
ARTICLE 59 RATTACHE - Financement des dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	51
AUDITION DE MM. CHARLES PASQUA, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, ET DANIEL HOEFFEL, MINISTRE DELEGUE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET AUX COLLECTIVITES LOCALES - ADOPTION DU PROJET DE BUDGET POUR 1995	55
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Au sein du budget de l'intérieur, le budget de l'administration centrale, de la police nationale et de la sécurité civile s'élève, en 1995, à 43,4 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 2,8 % en valeur par rapport au budget voté de 1994 et, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1995 (+ 1,7 % hors tabac), une hausse de 1,1 % en francs constants.

Ces évolutions globales, rapprochées de l'augmentation de l'ensemble des dépenses de l'Etat, limitée, en effet, à + 1,9 % (+ 2,6 % en valeur pour les budgets civils), ou encore de l'inflation prévisionnelle, permettent de mettre en évidence, pour la deuxième année consécutive, la priorité conférée par le gouvernement à la politique de sécurité.

L'examen du budget de l'intérieur (administration centrale et sécurité) présente en outre, en 1995, la particularité de se dérouler alors que le Parlement continue de discuter du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité. Celui-ci comporte l'engagement de dépenser en cinq ans (1995-1999) dix milliards de francs supplémentaires en faveur de la police, trois milliards pour les créations d'emplois et les rémunérations et sept milliards de francs pour certains moyens de fonctionnement et les charges d'équipement.

Le projet de budget pour 1995 est donc particulièrement important puisqu'il introduit la première tranche de la programmation quinquennale des crédits en faveur de la Police nationale que la Haute Assemblée vient d'adopter en deuxième lecture.

Les deux observations suivantes révèlent toutefois que le ministère de l'intérieur a été conduit à infléchir quelque peu la portée de ses déclarations du mois de juillet dernier s'agissant des objectifs de la programmation et des moyens mis en oeuvre pour les atteindre.

Deuxième observation

Le ministère de l'intérieur semble tout d'abord avoir beaucoup réduit ses prétentions s'agissant de la mise en place d'une prime spéciale pour les fonctionnaires de police en poste dans les zones dites "sensibles".

En effet, la ligne relative aux indemnités et allocations diverses versées aux personnels actifs de la police nationale bénéficie d'une mesure nouvelle de 155 millions de francs en 1995. Ce montant doit être majoré de la part réservée aux services de police au sein de l'enveloppe affectée à la nouvelle bonification indiciaire (NBI), soit 63,5 millions de francs.

La masse ainsi obtenue (218,5 millions de francs) serait répartie comme suit :

- pour 53 millions de francs environ, au profit de **mesures catégorielles** (seconde tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs ; extension de la prime dite "prime SGAP de Paris" aux 9.000 fonctionnaires affectés dans le SGAP de Versailles, à l'exclusion de ceux des aéroports d'Orly et de Roissy ; relèvement de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS ; mesures spécifiques pour les commandants et officiers assurant le commandement d'unités en tenue) ;

- pour 21 millions de francs environ au profit de l'application de la **nouvelle bonification indiciaire** à proprement parler.

Le reliquat, soit environ 145 millions de francs, doit permettre la mise en place de la **prime spécifique** que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, souhaite pouvoir distribuer aux fonctionnaires exerçant leur activité dans les zones urbaine "sensibles".

Lors de la discussion du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité au mois de juillet dernier, en première lecture devant le Sénat, votre rapporteur avait toutefois recueilli l'information du Gouvernement selon laquelle il était prévu d'inscrire chaque année, au titre de la nouvelle prime, 230 millions de francs (soit un coût total de 1.150 millions de francs sur la période 1995-1999). Il apparaît, en fait, aujourd'hui, que cette enveloppe, qui est effectivement presque atteinte à condition d'additionner les mesures nouvelles indemnitaires et la NBI, aura une vocation plus large que celle initialement annoncée.

En revanche, votre rapporteur se félicite que l'objectif de création de 500 postes administratifs et techniques puisse être atteint dans le cadre du prochain budget ainsi que le prévoit l'article 4 du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité.

Il rappelle toutefois qu'il est prévu, sur le prochain quinquennat, la création de 5.000 emplois administratifs et techniques et que l'enveloppe inscrite sur le budget de 1995 n'en couvre que le dixième. On ne peut donc pas parler, à ce sujet, d'effort substantiel mais plutôt d'amorce non négligeable en période très forte contrainte budgétaire.

Troisième observation

Le respect des engagements pris dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité dépend des abondements qui seront consentis dans la loi de finances rectificative pour 1994.

Un tel abondement est d'ores et déjà prévu au titre du financement de la première tranche de l'extension à la région Ile-de-France du réseau radiocellulaire numérique crypté ACROPOL, pour laquelle 320 millions de francs sont inscrits en autorisations de programme dans le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 23 novembre dernier.

Un complément devrait également être apporté au titre des dépenses de matériel, mais celui-ci pourrait toutefois se révéler insuffisant.

En effet, les dotations de matériel, hors crédits informatiques, couvertes par la future loi de programmation, bénéficient à structure constante, selon le "bleu budgétaire", d'une mesure nouvelle de 73,36 millions de francs, alors que 253 millions de francs avaient été annoncés lors du débat devant notre Haute Assemblée, au mois de juillet dernier sur les lignes concernées.

La loi de finances rectificative pour 1994 devrait certes permettre d'accroître de 175 millions de francs les crédits de fonctionnement disponibles pour la police nationale au cours du prochain exercice. Toutefois, sur ce dernier total, seuls 70 millions de francs concerneraient à première vue des lignes expressément rattachées à la programmation, le reliquat correspondant à la couverture budgétaire d'opérations de sécurisation ou à l'amortissement de la dette contractée par le ministère à l'égard de tiers.

Alors qu'un vigoureux effort de rattrapage des retards accumulés avait été annoncé pour 1995 lors de la discussion du mois de juillet dernier, les premières indications fournies à votre rapporteur laissent donc mal augurer, sous réserve toutefois d'explications plus complètes, des suites qui seront données au souhait du ministère de l'intérieur de relever suffisamment le niveau de certaines dépenses de matériel afin de permettre à l'avenir un entretien satisfaisant des stocks et de prévenir un dérapage des dettes de fonctionnement.

On notera, au surplus, que le suivi même de l'exécution de la programmation s'avère particulièrement ardu s'agissant des dépenses de fonctionnement, la nomenclature par types de dépenses (voitures, téléphone...) ou par destinations de dépenses (travaux d'entretien léger, reconduites aux frontières...) ne correspondant en aucun cas à la nomenclature budgétaire. Le découpage de ce qui, au sein des dotations du titre III, entre dans le champ de la programmation et de ce qui en est exclu ne paraît d'ailleurs pas encore clairement établi en dépit des demandes réitérées de précision de votre rapporteur.

Quatrième observation

L'évolution du budget de la sécurité civile est elle-même contrastée

Alors que les dépenses ordinaires et les crédits de paiement diminuent de 18 % de loi de finances initiale pour 1994 à loi de finances initiale pour 1995, les autorisations de programme progressent de 14,5 %.

La baisse sensible des moyens alloués l'an prochain à la sécurité civile est pour une part conjoncturelle, le gros du programme "Canadairs" étant en effet concentré sur 1994. Elle reflète également la contraction de l'effort de l'Etat en faveur de la Brigade des sapeurs-pompiers de la Ville de Paris dont le niveau actuel (37,5 % des dépenses subventionnables) ne se justifiait plus.

Toutefois, il apparaît, en outre, que les subventions versées aux services d'incendie et de secours, aux collectivités locales et à divers organismes réalisant des prestations dans le domaine de la sécurité civile sont ramenées au niveau du projet de loi de finances pour 1994, avant augmentation au titre de la "réserve" parlementaire, soit de 25,7 millions de francs à 13,7 millions de francs.

Selon la direction de la sécurité civile, le montant de cette ligne, telle qu'elle ressort du "bleu" budgétaire, devrait être majoré d'au moins 10 millions de francs pour pouvoir assurer le maintien à niveau du soutien de l'Etat aux dispositifs locaux de lutte contre les feux de forêts.

Il est tout à fait regrettable que chaque année, il faille attendre le vote du budget pour que ce chapitre de subventions soit correctement abondé.

Ces méthodes constituent un dévoiement pur et simple de la notion de "mesure non reductible" qui ne saurait, en effet, s'appliquer à des actions -le soutien aux services locaux d'incendie et de secours- qui ont au contraire un caractère pérenne.

CHAPITRE PREMIER

LES GRANDS TRAITS DU BUDGET POUR 1995

Le budget de l'Intérieur atteint, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1995, **77,2 milliards de francs**, soit **6,2 %** 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, à la police nationale et à la sécurité civile. Leur montant spécifique s'élève à **43,4 milliards de francs** en 1995, soit un peu plus de **56 %** de l'ensemble du bleu de l'Intérieur pour le prochain exercice.

Les crédits dévolus aux collectivités territoriales et à l'administration déconcentrée de l'Etat font l'objet du rapport de notre collègue M. Jacques Mossion.

I - ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS

Le budget de l'Intérieur (administration centrale, police nationale et sécurité civile) s'élève à **43,4 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une **progression de 2,8 % en valeur par rapport au budget voté de 1994** et, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1995 (+ 1,7 %, hors tabac), une **hausse de 1,1 % en francs constants**.

(en millions de francs)

	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	40.356,1	41.892,4	+ 3,8
Titre IV - Interventions publiques	80,8	74,1	- 8,2
Total des dépenses ordinaires	40.436,9	41.966,5	+ 3,8
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1.634,8	1.327,4	- 18,8
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	174,0	140,0	- 19,5
Total des crédits de paiement	1.808,8	1.467,4	- 18,9
Total DO + CP	42.245,7	43.433,9	+ 2,8
Titre V - AP	1.043,5	1.152,7	+ 10,7
Titre VI - AP	175,0	145,0	- 17,1
Total des autorisations de programme	1.218,5	1.297,7	+ 6,5

Les dépenses de la police et de la sécurité civile sont concentrées sur le titre III (moyens des services) et sur le titre V (investissements exécutés par l'Etat), les autres titres n'occupant qu'une place résiduelle. Le poids déterminant des dépenses de personnel et de matériel (titre III), qui sont les seules à progresser en 1995, explique l'évolution positive en valeur et en volume de cet ensemble budgétaire.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui représentent 96,6 % des crédits de la police nationale et de la sécurité civile (contre 95,7 % en 1994) progressent en valeur de 3,8 %, soit une hausse de 2,1 % en volume.

Au sein de ces dépenses, la presque totalité est affectée aux moyens des services (titre III) qui atteignent 41,9 milliards de francs pour 1995, soit un accroissement en valeur de 3,8 % par rapport au budget voté de 1994 et de 2,1 % en volume.

Quant aux interventions publiques (titre IV) qui ne regroupent que des subventions aux actions de sécurité civile, elles ne s'élèvent plus qu'à 74,1 millions de francs, en raison d'une contraction de 8,2 % des crédits inscrits dans le précédent budget.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Pour 1995, elles représentent un peu moins de 1,5 milliard de francs en crédits de paiement, soit une chute de près d'un cinquième (- 18,9 %) en francs courants par rapport au budget voté de 1994. Les autorisations de programme correspondantes continuent, en revanche, de s'accroître à un rythme soutenu (+ 6,5 % après + 5,4 %), soit 1.297,7 millions de francs au lieu de 1.218,5 millions de francs.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V), qui constituent plus de 90 % des dépenses en capital, disposent de 1.327,4 millions de francs en crédits de paiement, soit une forte diminution de 18,8 % en valeur qui affecte autant l'action "police nationale" que l'action "sécurité civile". Les autorisations de programme correspondantes augmentent toutefois, de 10,7 %, à 1.152,7 millions de francs.

Les subventions d'investissements dispensées par l'Etat (titre VI), qui ne regroupent que la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police, subissent une contraction de leurs crédits de paiement de près de 20 %, passant de 174 millions de francs à 140 millions de francs. Les autorisations de programme enregistrent parallèlement une baisse de 17,1 % en valeur, à 145 millions de francs.

II - ANALYSE PAR ACTION

Actions	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1993 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Police nationale	27.029,8	62,2	+ 3,1
Administration centrale	12.620,7	29,1	+ 1,9
Services communs	1.117,4	2,6	+ 0,1
Sécurité civile	1.408,0	3,2	- 18,0
Elections	1.250,0	2,9	+ 55,3
Recherche	8,0	0,0	0,0
Total I	43.433,9	100,0	+ 2,8
II - Autorisations de programme			
Police nationale	1.000,0	77,1	+ 4,0
Administration centrale	34,5	2,7	+ 60,5
Services communs	32,7	2,5	- 9,2
Sécurité civile	228,5	17,6	+ 14,5
Elections	-	-	-
Recherche	2,0	0,1	+ 100,0
Total II	1.297,7	100,0	+ 6,5

A. LA POLICE NATIONALE

Plus des trois-quarts de la majoration de l'enveloppe consacrée à la police nationale seront affectés au financement de l'extension en année pleine de mesures de revalorisation des rémunérations intervenues en 1994, au provisionnement des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1995 ainsi qu'au financement de la sixième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

L'utilisation du reliquat reflète, en partie, les priorités du ministère de l'intérieur pour 1995 :

- La création des 500 emplois administratifs et techniques, annoncée dans le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, s'impute pour l'essentiel sur les lignes réservées à la police nationale : 485 emplois (dont 10 emplois d'ouvriers), pour un coût total, en 1995, de près de 58 millions de francs.

Le restant (15 emplois) est porté sur le budget de l'administration centrale (10 emplois d'ouvriers créés pour un coût de 1,13 million de francs en 1995) et sur celui des services communs du ministère (5 emplois créés dont 3 d'inspecteurs des transmissions et 2 de contrôleurs du service des transmissions, soit une charge budgétaire nouvelle, en 1995, de 0,88 million de francs).

- Une provision de 35 millions de francs est inscrite sur le chapitre 31-41, article 10 ("*Rémunérations principales des personnels actifs*") au titre de la réforme des corps et carrières des personnels de police.

- Une autre provision, de 155 millions de francs, est d'autre part portée sur le chapitre 31-42, article 10 ("*Indemnités et allocations diverses des personnels actifs*") afin de couvrir le coût des mesures indemnitaires nouvelles que le ministère de l'intérieur souhaite mettre en place au profit des personnels de la police nationale. Cette enveloppe recouvre notamment la future prime, annoncée dans le cadre de la discussion sur le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité, qui serait accordée aux fonctionnaires de police en poste dans des zones difficiles.

- Le fonctionnement et l'équipement courant de la police nationale (chapitre 34-41, articles 91 "*Services logistiques de la police nationale*" et 95 "*Police nationale - Remboursements à la Poste et à France Télécom*") bénéficie d'une mesure nouvelle de 73,36 millions de francs, dont une partie (6,46 millions de francs) est toutefois gagée par un redéploiement de crédits au sein des mêmes lignes.

La mesure nouvelle nette s'élève donc à 58,9 millions de francs pour les services logistiques et à 8 millions de francs pour les remboursements à France Télécom, soit un total de 66,9 millions de francs, fort éloigné de l'enveloppe de 253 millions de francs annoncée lors du débat de première lecture sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité. Une partie de la différence serait toutefois couverte dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année 1994.

- Enfin, les dépenses d'informatique et de télématique du chapitre 34-82, article 51, bénéficient d'une mesure nouvelle de

80 millions de francs en vue du développement de projets nouveaux ou en cours de généralisation et de l'extension d'applications existantes. Cette enveloppe s'ajoute toutefois à un montant de services votés réduit de 74,1 millions de francs au titre de l'ajustement des crédits au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement. Au total, les crédits informatiques de la police nationale passent donc de 252,8 millions de francs à 258,7 millions de francs, en progression de 2,3 % de la loi de finances initiale pour 1994 à la loi de finances initiale pour 1995.

S'agissant des dépenses d'équipement, la forte baisse des crédits de paiement (- 14,85 %) se concentre sur trois lignes :

- le programme d'investissement et de rénovation du parc immobilier de la police nationale (- 14,3 % à 488,7 millions de francs) pour lequel d'importants crédits de reports sont attendus de 1994 sur 1995 ;

- le chapitre informatique, télématique et transmissions (chapitre 57-60) sur lequel des abondements sont annoncés dans le cadre du collectif de fin d'année 1994 (- 20,3 % à 130,2 millions de francs) ;

- les opérations de réservations de logements et versements de subventions pour la réalisation de foyers, en diminution de près de 20 %, qui passent de 174 millions de francs à 140 millions de francs.

Les autorisations de programme correspondantes progressent, en revanche, sensiblement (+ 4 %) grâce à la forte revalorisation (+ 47,2 %) des moyens d'engagement inscrits sur le chapitre 57-40 ("*Equipement immobilier du ministère de l'intérieur*") en application des prévisions inscrites dans le projet de loi de programmation.

La quasi-disparition de la ligne informatique, télématique et transmissions (30 millions de francs en 1995 contre 232 millions de francs en 1994), qui gage une partie de la remontée des moyens d'engagement immobiliers, est permise par un report de charge sur le collectif budgétaire de fin d'année 1994 (320 millions de francs inscrits).

B. L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les dépenses d'administration centrale, soit 12,6 milliards de francs, en 1995, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, sont constituées pour l'essentiel (93,8 %) par les **pensions civiles versées aux fonctionnaires en retraite**, issus principalement de la police nationale.

En conséquence, près des trois-quarts de la majoration constatée sous cette tête de chapitre sont imputables à des mesures d'ajustement destinées à tenir compte de l'évolution réelle des pensions civiles versées par le ministère.

Parallèlement, les moyens généraux de fonctionnement des services centraux du ministère sont globalement maintenus en francs courants, à 305,7 millions de francs (au lieu de 305,9 millions de francs en 1994).

La poursuite du programme de travaux de modernisation et de rénovation des immeubles de l'administration centrale ainsi que l'effort de développement des infrastructures radio dont elle est dotée justifient une hausse de plus de 60 % des dépenses d'équipement en autorisations de programme, à 34,5 millions de francs.

C. LES SERVICES COMMUNS

Cette action, qui atteint 1,1 milliard de francs en 1995, regroupe les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement relatives au **service social** ainsi qu'à **divers services techniques** du ministère de l'Intérieur, dans le domaine des transmissions, de la mécanographie et de l'informatique. Cette tête de chapitre regroupe également les crédits couvrant les réparations dues au titre de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat.

La quasi-stabilité des dotations affectées à ces différents services recouvre trois types d'évolutions :

- une progression de 4,4 % des dépenses de personnel qui devraient atteindre 533,7 millions de francs en 1995;
- la simple reconduction en francs courants des dépenses de fonctionnement qui s'élèveraient à 570 millions de francs environ

en 1995 ; on notera toutefois que l'inscription d'un crédit évaluatif de 351,3 millions de francs sur le chapitre 37-91 "*Frais de contentieux et réparations civiles*" ne tient aucun compte des versements réels estimés pour 1994, sur cette ligne, à 775 millions de francs environ ;

- une contraction sensible des dépenses d'équipement, tant en autorisations de programme (- 9,2 %) qu'en crédits de paiement (divisés par plus de trois), conséquence des retards apportés dans le lancement effectif des opérations décidées au cours des dernières années en vue de la réhabilitation du patrimoine social du ministère de l'Intérieur.

D. LA SECURITE CIVILE

La forte contraction des crédits de la sécurité civile en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 18 %) est concentrée sur deux catégories de postes : les subventions, d'une part, et les acquisitions de Canadairs, d'autre part.

En effet :

1. La participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, qui constitue l'essentiel des "*Subventions inéluctables*", est réduite de plus de 30 %.

En application de l'article 59 du projet de loi de finances pour 1995, cette participation est ramenée de 37,5 % à 25 % en 1995. L'Assemblée nationale a décidé de maintenir ce taux pour les années ultérieures alors que le projet initial du gouvernement prévoyait de le réduire encore, à 12,5 %, à partir de 1996.

2. Les subventions versées aux services d'incendie et de secours, aux collectivités locales et à divers organismes réalisant des prestations dans le domaine de la sécurité civile, sont réduites au niveau du projet de loi de finances pour 1994, avant augmentation au titre de la réserve parlementaire

3. L'année la plus chargée pour le paiement du programme d'acquisition des nouveaux Canadairs aura été 1994 (527 millions de francs en crédits de paiement).

L'importante décreue constatée en 1995 (- 37,4 %, soit 330 millions de francs de crédits de paiement) ne signifie donc pas une

contraction de l'effort de l'Etat, mais est la conséquence de l'état d'avancement de ce programme d'acquisition qui doit s'achever en 1996.

La progression de 14,5 % des autorisations de programme est essentiellement due au relèvement de 9 % des moyens affectés à la maintenance des aéronefs.

En effet, les marchés de maintenance concernant les avions passés à partir de 1995 donneront lieu à versement des crédits de paiement dans le courant de l'année même. En revanche, pour les hélicoptères, le paiement des frais de maintenance reste différé dans le temps.

La mesure nouvelle dégagée en 1995 sera ainsi insuffisante pour absorber l'accélération du versement des crédits de paiement dans le cas de la maintenance des avions et le maintien parallèle d'un niveau normal de maintenance pour les hélicoptères.

E. LES AUTRES ACTIONS (ELECTIONS ET RECHERCHE)

Les dépenses consacrées au financement des élections progressent de 445 millions de francs :

- 863 millions de francs sont dégagés, en mesures nouvelles, pour les élections présidentielles auxquels s'ajoutent 314,5 millions de francs pour les élections municipales et 12,5 millions de francs pour les élections sénatoriales.

- Deux dotations, lune de 468,7 millions de francs pour l'élection des représentants français au Parlement européen, l'autre de 234,3 millions de francs pour les élections cantonales, ne sont pas reconduites.

- 20 millions de francs représentant la provision pour le financement des élections partielles sont reconduits de 1994 sur 1995.

- Enfin, la ligne "dépenses communes" passe de 82 à 40 millions de francs.

L'enveloppe affectée à la recherche reste stable en crédits de paiement, à 8 millions de francs. 2 millions de francs sont prévus, parallèlement, en autorisations de programme :

- 1,2 million de francs pour la réalisation d'études en matière de sécurité incendie et de prévention des risques technologiques et naturels ;

- 800.000 francs pour la réalisation, par l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI), de travaux relatifs à la sécurité intérieure et à la sécurité dans l'espace européen.

CHAPITRE II

LE BUDGET DE LA POLICE NATIONALE POUR 1995

Le budget de la police, qui s'élève à un peu plus de 27 milliards de francs en 1995, en progression de 3,1 % par rapport au budget voté de 1994, reste fondamentalement un budget de personnels, marqué par une forte inertie.

Le poids des dépenses de personnel s'accroît encore en 1995 soulignant donc un peu plus la spécificité de ce budget. Malgré la programmation contenue dans le projet de loi d'orientation en cours de discussion devant le Parlement, l'effort en matière d'équipement, de fonctionnement courant et de matériel occupe en définitive une place extrêmement réduite, ainsi que le révèle le tableau ci-dessous :

Structure du budget de la police nationale en 1994 et 1995

	Budget voté de 1994 (en millions de francs)	Part dans le budget total de la police	Loi de finances initiale pour 1995 (en millions de francs)	Part dans le budget total de la police
Titre III dont :	25 201,6	96,1 %	26 168,1	96,7 %
. Dépenses de personnel	21 399,9	81,6 %	22 229,3	82,2 %
. Moyens de fonctionnement	3 407,0	13,0 %	3 534,7	13,1 %
. Informatique	322,7	1,2 %	327,6	1,2 %
. Divers	72,0	0,3 %	76,5	0,3 %
Dépenses en capital (Titres V et VI)	1 012,0	3,9 %	861,7	3,2 %
TOTAL	26 213,6	100 %	27 029,8	100 %

En outre, les marges d'action du ministère de l'intérieur restent fortement contraintes par le poids de son endettement vis à vis des tiers ainsi que nous le verrons plus loin.

I - LA PREMIERE TRANCHE D'APPLICATION DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE 1995-1999

A. UNE ENVELOPPE GLOBALE SUPPLEMENTAIRE DE DIX MILLIARDS DE FRANCS SUR CINQ ANS

Le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité prévoit qu'un effort global de dix milliards de francs supplémentaires sera consenti, sur les cinq prochaines années, par rapport à la période 1990-1994 :

- 7 milliards de francs au titre des crédits d'équipement et de matériel ;

- 3 milliards de francs pour le recrutement de personnels administratifs et techniques ainsi que pour la mise en place de primes pour les fonctionnaires en poste dans les zones les plus difficiles.

Le tableau ci-dessous, transmis à votre rapporteur au mois de juillet dernier lors de la discussion du texte en première lecture devant notre Haute Assemblée, n'a qu'une portée indicative.

Il s'agit d'un simple document de travail établi par le ministère de l'Intérieur n'engageant pas le gouvernement. Il permet, à tout le moins, de préciser les souhaits du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, en matière de rythme d'engagement des masses financières, relatives au matériel et au fonctionnement, qui lui ont été accordées dans le cadre de la programmation des moyens.

Programmation des moyens
en millions de francs constants de 1995 (francs courants pour 1994)

	Rappel 1994	1995 (LFI)	1996	1997	1998	1999	1995-1999 (Cumul)
FONCTIONNEMENT							
Voitures	258	290	298	304	304	304	1.500
% d'évolution		+ 12,4	+ 2,8	+ 2,0	0,0	0,0	
Équipement des policiers	187	200	210	213	213	214	1.050
% d'évolution		+ 7,0	+ 5,0	+ 1,4	0,0	+ 0,5	
Créations de services	-	30	32	32	33	33	160
% d'évolution		+ 100,0	+ 6,7	0,0	+ 3,1	0,0	
Informatique et transmissions	274	343	500	530	532	540	2.445
% d'évolution		+ 25,2	+ 45,8	+ 6,0	+ 0,4	+ 1,5	
Travaux légers	146	190	190	190	190	190	950
% d'évolution		+ 30,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reconduites et téléphone	306	440	440	440	440	440	2.200
% d'évolution		+ 43,8	0,0	0,0	0,0	0,0	
TOTAL FONCTIONNEMENT	1.171	1.493	1.670	1.709	1.712	1.721	8.305
% d'évolution		+ 27,5	+ 11,9	+ 2,3	+ 0,2	+ 0,5	
EQUIPEMENT (Autorisations de programme)							
Transmissions	232	350	400	386	467	467	2.070
% d'évolution		+ 50,9	+ 14,3	- 3,5	+ 21,0	0,0	
Immobilier	470	700	894	1.133	1.117	1.132	4.976
% d'évolution		+ 48,9	+ 27,7	+ 26,7	- 1,4	+ 1,3	
Logement	175	200	200	200	200	200	1.000
% d'évolution		+ 14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
Parc lourd	85	90	95	100	95	95	475
% d'évolution		+ 5,9	+ 5,6	+ 5,3	- 5,0	0,0	
TOTAL EQUIPEMENT	962	1.340	1.589	1.819	1.879	1.894	8.521
% d'évolution		+ 39,3	+ 18,6	+ 14,5	+ 3,3	+ 0,8	
TOTAL GENERAL	2.133	2.833	3.259	3.528	3.591	3.615	16.826
% d'évolution		+ 32,8	+ 15,0	+ 8,3	+ 1,8	+ 0,7	

L'analyse des évolutions en volume laissait apparaître un vigoureux effort de mise à niveau dès 1995.

Par rapport à 1994, les crédits ordonnancés ou engagés devaient, en effet, progresser de près d'un tiers (+ 32,8 %) l'an prochain. L'importance, selon le cas, du rattrapage ou de l'accélération qui devraient être effectués sur le prochain exercice justifiait que ce taux de progression soit grossièrement divisé par deux en 1996 (+ 15 % par rapport à 1995), puis à nouveau en 1997 (+ 8,3 % par rapport à 1996). A partir de 1998, les dotations

programmées devaient se stabiliser autour de 3,6 milliards de francs 1995 par an.

- Les moyens de fonctionnement programmés et les équipements légers, à l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chapitres 31-41 et 31-42 du budget du ministère de l'Intérieur) devaient connaître, en volume, une progression de quelque 27,5 % de 1994 à 1995, puis de 11,9 % en 1996 pour se stabiliser au-dessus de 1,7 milliard de francs à partir de 1997.

- Les autorisations de programme ouvertes pour l'immobilier et les équipements lourds devaient bénéficier d'un essor de 39,3 % de 1994 à 1995, puis encore de 18,6 % de 1995 à 1996 et de 14,5 % de 1996 à 1997, avant de se stabiliser un peu en-dessous de 1,9 milliard de francs en 1998 et 1999.

Au total, les crédits de fonctionnement couverts par la loi de programmation progressaient, en volume, de près de moitié entre 1994 et 1999 et les moyens d'engagement, en matière d'équipement, étaient pratiquement doublés au cours de la même période.

On assistait, en particulier, sur le quinquennat 1995-1999 :

- à un doublement des crédits d'informatique et de transmissions,

- à la multiplication par un coefficient de 2,4 des autorisations de programme destinées à l'immobilier.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 1995 : UN REFLET PARTIEL DES PREVISIONS ANNONCEES EN JUILLET DERNIER

Le montant et l'affectation des mesures nouvelles au sein du budget de la police nationale pour 1995 ne reflètent que pour partie les priorités affichées par le gouvernement dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité :

- d'une part, une fraction non négligeable des dotations attendues est inscrite dans la loi de finances rectificative pour 1994 ;

- d'autre part, il n'apparaît pas clairement que les objectifs fixés soient atteints, notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courant du titre III (moyens des services).

D'une façon générale, l'absence de lien entre la nomenclature fonctionnelle retenue dans le tableau ci-dessus pour les dépenses du titre III, d'une part, et la nomenclature budgétaire, d'autre part, obscurcit fortement l'appréciation que votre rapporteur peut porter sur l'application des principes de la programmation.

1. Les dépenses de personnel

a) La création de 500 emplois administratifs et techniques

La loi de finances initiale pour 1995 procède, comme prévu, à la création de 500 emplois administratifs et techniques pour un coût global d'environ 60 millions de francs sur le prochain exercice :

- 25 Attachés
- 26 Secrétaires administratifs de police (1er grade nouveau)
- 50 Adjointes administratifs des services déconcentrés (échelle 4)
- 164 Agents administratifs de 2e classe des services déconcentrés (échelle 2)
- 164 Agents des services techniques de 2e classe des services déconcentrés (échelle 2)
- 3 Ingénieurs
- 17 Techniciens (1er grade nouveau)
- 4 Aides techniques (échelle 5)
- 2 Agents contractuels hors catégorie de l'intérieur
- 20 Agents contractuels de 3e catégorie de l'intérieur
- 3 Inspecteurs des transmissions du ministère de l'intérieur
- 2 Contrôleurs du service des transmissions
- 10 Ouvriers groupe 5
- 10 Ouvriers professionnels d'administration centrale

Ce chiffrage a toutefois été établi par le ministère du budget sur la base d'un coût de 120 000 francs (valeur 1995) par an et pas poste créé.

Le ministère de l'Intérieur avait, pour sa part, élaboré au mois de juillet dernier une estimation faisant état de 155 000 francs environ par an et par poste créé, ce qui porterait le coût global de la mesure sur les cinq prochaines années de 1,9 à 2,2 milliards de francs (valeur 1995) et de 60 millions de francs à 77,25 millions de francs.

b) Les mesures indemnitaires

Lors de la discussion du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité au mois de juillet dernier, en première lecture devant le Sénat, votre rapporteur avait recueilli l'information du Gouvernement selon laquelle il était prévu d'inscrire chaque année, au titre de la nouvelle prime aux fonctionnaires exerçant leur activité dans les zones urbaines "sensibles", 230 millions de francs (soit un coût total de 1.150 millions de francs sur la période 1995-1999). Il apparaît, en fait, aujourd'hui, que cette enveloppe, qui est effectivement presque atteinte à condition d'additionner les mesures nouvelles indemnitaires et la nouvelle bonification indiciaire, aura une vocation plus large que celle initialement annoncée.

En effet, la ligne relative aux indemnités et allocations diverses versées aux personnels actifs de la police nationale bénéficie d'une mesure nouvelle de 155 millions de francs en 1995. Ce montant doit être majoré de la part réservée aux services de police au sein de l'enveloppe affectée à la nouvelle bonification indiciaire (NBI), soit 63,5 millions de francs.

La masse ainsi obtenue, soit 218,5 millions de francs, serait répartie comme suit :

- pour 53 millions de francs environ, au profit de mesures catégorielles (seconde tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs ; extension de la prime dite « prime SGAP de Paris » aux 9.000 fonctionnaires affectés dans le SGAP de Versailles, à l'exclusion de ceux des aéroports d'Orly et de Roissy ; relèvement de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS ; mesures spécifiques pour les commandants et officiers assurant le commandement d'unités en tenue),

• pour 21 millions de francs environ au profit de l'application de la nouvelle bonification indiciaire à proprement parler.

Seul le reliquat, soit environ 145 millions de francs, doit permettre la mise en place de la prime spécifique que le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, souhaite pouvoir distribuer aux fonctionnaires exerçant leur activité dans les zones urbaines «sensibles».

c) Le financement de la réforme des corps et des carrières

Une provision de 35 millions de francs est, enfin, inscrite sur le chapitre 31-41, article 10, pour la réforme des corps et carrières des personnels de police qui vise, notamment, selon les termes du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, au regroupement de ces personnels au sein de trois corps reflétant chacune des trois grandes fonctions de base : conception et direction, commandement et encadrement, maîtrise et application.

2. Les dépenses de fonctionnement

a) Le fonctionnement courant hors crédits informatiques

Les dotations de fonctionnement courant et d'entretien, hors crédits informatiques, couvertes par la future loi de programmation, bénéficient à structure constante, selon le «bleu budgétaire», d'une mesure nouvelle de 73,36 millions de francs alors que 253 millions de francs avaient été annoncés lors du débat devant notre Haute Assemblée, au mois de juillet dernier.

La loi de finances rectificative pour 1994 devrait certes permettre d'accroître de 175 millions de francs les crédits de fonctionnement disponibles pour la police nationale au cours du prochain exercice. Toutefois, sur ce dernier total, seuls 70 millions de francs concernent des lignes clairement rattachées à la programmation.

D'après les renseignements parcellaires fournis à votre rapporteur, la situation apparaît ainsi fort contrastée en fonction des types de dépenses, les deux seuls secteurs pour lesquels il apparaît clairement que la programmation est respectée étant l'équipement des policiers et les reconduites aux frontières :

• *Les dotations pour le renouvellement du parc automobile* seraient maintenues autour de 250 millions de francs en 1995, contre 196 millions de francs effectivement inscrits au plan d'équipement pour 1994. Rappelons que les documents transmis au mois de juillet dernier faisaient état d'un crédit ouvert en loi de finances initiale pour 1994 de 258 millions de francs.

Il ne s'agirait donc, l'année prochaine, que de retrouver ce qui aurait dû être, à quelques millions de francs près, la base de référence de la programmation 1995-1999.

La dotation pour 1995 aurait ainsi dû s'élever à 290 millions de francs, ce qui restait de toute façon insuffisant compte tenu d'un besoin annuel estimé à 365 millions de francs. La remise à niveau de l'année prochaine ne peut donc être considérée comme satisfaisante, loin s'en faut.

• *S'agissant de l'équipement des policiers*, les dépenses d'habillement (165,5 millions de francs) et d'armement (19,5 millions de francs) seraient approximativement reconduites en 1995 par rapport à 1994 (187 millions de francs pour ces deux ensembles pour l'exercice en cours).

La loi de finances rectificative pour 1994 permettrait toutefois de dégager une mesure nouvelle de 15 millions de francs en vue du financement de la première des cinq tranches de renouvellement du stock des pistolets des CRS.

Les montants effectivement disponibles en 1995 pour cette tête de chapitre, soit 200 millions de francs, correspondrait ainsi, au franc près, aux prévisions rappelées dans le tableau ci-dessus.

• *Les budgets globalisés des services opérationnels regroupés sous les directions territoriales* devraient bénéficier de mesures nouvelles pour un montant de 35 millions de francs, sur la loi de finances initiale pour 1995.

On peut penser qu'une partie au moins de cette enveloppe sera affectée aux objectifs "*créations de services*" et "*travaux légers d'entretien courant (TATE)*" inscrits dans le projet de loi de programmation.

Les mesures nouvelles attendues sur ces deux postes auraient dû toutefois s'élever à 74 millions de francs.

• *La provision pour reconduites aux frontières* sera portée à 110 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1995 au

lieu de 87 millions de francs initialement inscrits dans le budget pour 1994.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 1994 dégage une enveloppe de 40 millions de francs supplémentaires sur ce type d'actions, afin de tenir compte du niveau réel des besoins pour l'exercice en cours.

Au total, sur les deux exercices 1994 et 1995, les moyens nouveaux mis en oeuvre pour améliorer le régime des reconduites aux frontières se monteraient à 63 millions de francs, soit un total proche de celui annoncé en juillet dernier au titre des mesures nouvelles pour 1995.

• Enfin, un abondement annuel de 66 millions de francs était prévu pour le téléphone par rapport au plan d'équipement de 1994 (219 millions de francs). On rappelle que cet abondement avait pour seul objectif d'empêcher que la police nationale n'accroisse davantage encore sa dette à l'égard de France Télécom.

La loi de finances initiale pour 1995 ne devrait cependant prévoir qu'une mesure nouvelle de 8 millions de francs qui viendront s'ajouter à l'enveloppe de 15 millions de francs qu'il est également prévu d'inscrire au titre de la globalisation des dépenses de téléphone dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994, soit au total 23 millions de francs.

Le tableau suivant résume les quelques éléments qui se déduisent de la lecture des informations issues du «bleu» budgétaire et des réponses aux différents questionnaires adressés au ministère de l'Intérieur.

(en millions de francs)

Catégories de mesures nouvelles	Mesures nouvelles de la loi de programmation pour 1995	Loi de finances initiale pour 1995 (répartition annoncée non confirmée par le «bleu» budgétaire)	Loi de finances rectificative pour 1994	LFI + LFR 94
- Parc automobile	32,0	-	-	
- Equipement des policiers	13,0	-	15,0	15,0
- Créations de services	30,0	} 35,0 ?		} 35,0 ?
- Travaux légers	44,0	} 23,0	40,0	} 63,0
- Reconduites	68,0	8,0	15,0	23,0
- Téléphone	66,0			
Total	253,0	environ 66,0*	70,0	136,0 ?

*La mesure nouvelle de 73,36 millions de francs est gagée par un redéploiement de 6,5 millions de francs dont le contenu n'a pas été précisé.

b) Le fonctionnement informatique

Une mesure nouvelle de 80 millions de francs est, par ailleurs, inscrite sur la ligne de dépenses informatiques de la police nationale (chapitre 34-82, article 51), le projet de loi d'orientation et de programmation prévoyant, en effet, de porter de 274 millions de francs en 1994 à 354 millions de francs en 1995 l'enveloppe «informatique et transmissions».

Cet important effort reste toutefois théorique puisque le montant inscrit cette année (274 millions de francs) a été préalablement diminué de 74,1 millions de francs au titre des mesures acquises : la mesure nouvelle de 80 millions de francs s'applique donc à une base de calcul réduite à moins de 200 millions de francs. La progression réelle de la dotation n'est ainsi que de 5,9 millions de francs de loi de finances initiale 1994 à loi de finances initiale 1995 et le montant de celle-ci ne s'élève finalement qu'à un peu moins de 280 millions de francs.

3. Les dépenses d'équipement

Le lien entre nomenclature fonctionnelle adoptée par le ministère de l'Intérieur pour la présentation de la programmation et nomenclature budgétaire facilite cette fois le constat. Compte tenu des crédits inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994, les objectifs financiers annoncés au début de l'été seraient cette fois globalement atteints, sauf en ce qui concerne les subventions aux logements des policiers.

(autorisations de programme en millions de francs)

• Catégories de mesure	Loi de programmation	Loi de finances initiale pour 1995	Loi de finances rectificative pour 1994	LF1 95 + LFR 94
- Transmissions	350	30	320	350
- Immobilier	700	691	-	691
- Logement	200	175	-	175
- Parc lourd	90	90	-	90
Total	1 340	986	320	1 306

a) L'équipement informatique et les transmissions

Ainsi, les autorisations de programme affectées au chapitre 57-60 "*Informatique, télématique et transmissions*" auraient dû être portées, en application des prévisions annoncées en juillet dernier par le gouvernement, de 232 à 350 millions de francs et progresser ainsi de plus de 50 %. Elles sont, en réalité, ramenées à 30 millions de francs, 130,2 millions de francs étant parallèlement prévus en crédits de paiement au lieu de 163,2 millions de francs en 1994.

La différence, soit 320 millions de francs (117 millions de francs en crédits de paiement), devrait toutefois être inscrite, selon le procédé décrit plus haut, dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994 et imputée sur le budget de 1994.

Priorité sera donnée au financement de la première étape de l'extension à la région parisienne du programme de réseau radio cellulaire numérique crypté à couverture nationale dénommé ACROPOL. L'objectif, fixé par le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité est, en effet, la réalisation complète de la couverture de l'Ile-de-France pour la fin de 1997, à la veille du lancement de la Coupe du monde de football de 1998.

b) Le parc immobilier de la police nationale

Les autorisations de programme du chapitre 57-40, article 11 "*Equipement immobilier de la police nationale*" sont relevées de 469,5 millions de francs à 691 millions de francs, soit un niveau proche de celui initialement annoncé lors du débat de première lecture sur le projet de loi d'orientation et de programmation (700 millions de francs originellement prévus).

En revanche, les crédits de paiement correspondants tombent de 570,2 millions de francs à 488,7 millions de francs. A cette dotation viendront toutefois s'ajouter :

- les produits de cessions (rétablissement de crédits constaté en loi de finances rectificative pour 1994) : 9 millions de francs ;

- les fonds de concours apportés par les collectivités locales : 33 millions de francs dont 24 millions de francs pour l'installation de la police technique et scientifique à Ecully (Rhône) ;

- les crédits de report qui devraient être de l'ordre de 110 millions de francs, dont 73 millions de francs disponibles dès le début de l'année.

La ressource disponible devrait donc s'établir à un peu plus de 600 millions de francs en partie grâce à des apports extrabudgétaires.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur devrait bénéficier, au titre du plan Ville, en cours de gestion 1995, d'un arrêté de répartition de 128 millions de francs auxquels s'ajouteront environ 100 millions de francs de crédits de report.

c) Le logement des policiers

Les subventions au logement des policiers atteignent, en autorisations de programme, 175 millions de francs soit un montant identique à celui affecté, en 1994, aux seules opérations de réservation de logements et versements de subventions pour la réalisation de foyers.

L'enveloppe des autorisations de programme prévues pour le prochain exercice se répartit, compte tenu de la diversification souhaitée des modes d'intervention, en :

- 145 millions de francs au titre des opérations classiques de réservation de logements (*chapitre 65-51*) ;

- 15 millions de francs pour la construction directe par le ministère de logements destinés aux fonctionnaires de police (*chapitre 57-40*) ;

- 15 millions de francs au titre de la bonification des intérêts de prêts d'accession à la propriété contractés par des fonctionnaires de police (*chapitre 34-01*, dans l'attente d'un transfert vers un chapitre du titre IV).

On rappellera toutefois que 200 millions de francs étaient attendus en 1995 sous cette tête de chapitre compte tenu des informations transmises au mois de juillet dernier.

d) Le parc lourd des CRS

Enfin, les projections fournies à votre rapporteur, au mois de juillet dernier, relatives à l'évolution des autorisations de programme affectées à l'achat et à la rénovation des véhicules du parc lourd des CRS sont scrupuleusement respectées. Celles-ci augmentent, en effet, de 5,9 %, passant de 85 millions de francs en 1994 à 90 millions de francs en 1995.

II - LA POURSUITE DES REFORMES STRUCTURELLES

A. EN MARGE DE LA LOI DE PROGRAMMATION, LE MINISTERE DE L'INTERIEUR POURSUIT UNE POLITIQUE COURAGEUSE DE REDUCTION DE SON ENDETTEMENT

• Depuis le printemps 1993, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a engagé une politique systématique d'apurement de ses dettes, qui s'élevaient encore à près de 1 200 millions de francs au 1er janvier 1994. Il a, en outre, mis en oeuvre diverses mesures pour améliorer son suivi de gestion.

Ainsi, ont été menées avec ses principaux créanciers (France Télécom, RATP, Imprimerie nationale) des négociations visant, selon les cas, à réduire le coût des prestations fournies, à régulariser au plan juridique des commandes passées jusque là "au fil de l'eau", enfin à contractualiser sous forme de conventions ses relations financières, le défaut de paiement étant assorti de restrictions dans le service rendu.

Ce dispositif prévoit, en outre, la globalisation systématique de ces postes de dépenses, très sensibles, sur les lignes de fonctionnement courant des gestionnaires, leur identification en nomenclature comptable permettant naturellement de s'assurer que ces derniers ne détournent pas de leur objet les crédits en cause

Il reprend en fait une procédure déjà mise en oeuvre depuis deux ans pour solder les dettes contractées par le ministère à l'égard d'Aéroports de Paris et des sociétés d'autoroutes et qui permettra prochainement de les éteindre définitivement alors qu'elles s'élevaient en 1992 à près de 100 millions de francs.

• Cinq postes de dépenses sont concernés par cet effort dont votre commission ne peut bien sûr que se féliciter : les dépenses téléphoniques, les loyers, les dépenses d'Imprimerie nationale, la RATP, les carburants de la direction de la sécurité civile, constituent, en effet, l'essentiel de la dette du ministère.

L'endettement du ministère de l'Intérieur

Dépenses	Mars 1993	Décembre 1994	Observations
Loyers	34,5	0,0	25 millions de francs en loi de finances rectificative pour 94
Imprimerie nationale	100,0	81,6	17 millions de francs en loi de finances rectificative pour 94
RATP	165,0	115,0	50 millions de francs en loi de finances rectificative pour 94
Carburants de la direction de la sécurité civile	45,8	54,0	
TOTAL	345,3	250,6	
Téléphone	850,0	997,0	

Trois postes, sur les cinq évoqués, feront l'objet d'un apurement complet au cours des mois qui viennent, cependant que des efforts seront consentis sur les deux autres pour endiguer la dérive. Le téléphone reste toutefois encore une source permanente d'inquiétude :

S'agissant des dépenses téléphoniques la situation se caractérise, en effet, par une insuffisance de ressource annuelle de l'ordre de 147 millions de francs.

La priorité du ministère consiste dans un premier temps à empêcher toute dérive de la dette : dès 1995, la totalité des crédits téléphoniques de la police à l'exception de ceux de la préfecture de police, sera globalisée. Une convention en cours de signature avec France Télécom comportera pour les départements et services globalisés un mécanisme de sanctions très pénalisant en cas de retard dans les paiements.

Les modalités techniques et budgétaires permettant de globaliser les crédits de l'administration centrale et ceux de la préfecture de police de Paris en 1996 sont actuellement en cours de préparation. D'ores et déjà des instructions particulièrement strictes ont été données pour réduire en 1994 de 30 % les équipements et de 15 % les consommations des services et l'administration centrale.

Tout en saluant cette initiative, votre commission se doit toutefois de rappeler que le ministère de l'Intérieur avait assorti cette démarche contraignante d'une exigence de remise à niveau des crédits de téléphone (mesure nouvelle attendue de 66 millions de francs, de toute façon inférieure aux 147 millions de francs

nécessaires) dont les projets de loi de finances initiale pour 1995 et rectificative pour 1994 ne se font pas totalement l'écho (23 millions de francs prévus, soit respectivement 8 millions de francs et 15 millions de francs).

En ce qui concerne la dette proprement dite qui s'élevait au 1er janvier 1994 à 850 millions de francs, le ministère doit prochainement négocier avec la direction du budget les conditions de sa résorption.

La dette à l'égard des bailleurs de locaux s'élevait en début d'année à 36,4 millions de francs. Diverses mesures d'abondement (ressources exceptionnelles et crédits de loi de finances initiale pour 1994) permettront de l'honorer d'ici à la fin de l'année. Reste la nécessité d'ajuster le montant des ressources annuelles à la dépense qui s'élève à plus de 100 millions de francs. Une remise à niveau de la ligne sera nécessaire pour éviter qu'un déficit ne se recrée en 1995.

Les baux de location des immeubles ont, quant à eux, tous été renégociés, ce qui a permis d'obtenir des abattements de loyers de près de 20 % (immeuble de Nanterre abritant la direction centrale de la police judiciaire et le service de coopération technique internationale de la police). L'économie réalisée atteindra en année pleine plus de 9 millions de francs en 1995, auxquels s'ajoutent des travaux de réfection mis à la charge du propriétaire de l'immeuble Nélaton pour un montant de 58 millions de francs.

Le ministère de l'intérieur doit également à l'Imprimerie nationale 100 millions de francs (dette au 1er janvier 1994) correspondant pour l'essentiel à une dette ancienne constituée avant la globalisation de la dépense dans le budget des préfectures et pour le solde à des prestations assurées au profit de la préfecture de police. Dès 1995, un dispositif de centralisation des commandes permettra de coordonner les relations des services gestionnaires avec l'Imprimerie nationale.

La dette fera l'objet d'un apurement en quatre ans, un total de 27 millions de francs étant versé dès les prochains mois.

La dette à l'égard de la RATP atteint 165 millions de francs au 1er janvier 1994. Conformément aux instructions du ministre d'Etat, la dépense annuelle, qui est de l'ordre de 125 millions de francs, a été dûment financée en 1994. Une dotation de 50 millions de francs au titre de la loi de finances rectificative pour 1994 permettra de réduire la dette à 115 millions de francs. L'apurement de la dette en 3 ans fera l'objet d'une convention avec la RATP.

Enfin, la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur se trouve débitrice de 45,8 millions de francs à l'égard

du ministère de la défense pour des factures de carburant au titre des moyens aériens qu'elle se trouve dans l'impossibilité d'honorer. Dès 1995, des dispositions seront prises pour éviter que ce déficit ne s'aggrave.

B. UNE POLITIQUE FERME D'ADAPTATION DE L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE A L'EVOLUTION DES BESOINS DE LA SECURITE PUBLIQUE

Cette volonté se reflète dans la mise en place des plans départementaux de sécurité, la création de la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins, le plan de relance des renseignements généraux et la création du service central de protection des hautes personnalités qui se substitue au service central des voyages officiels et de la sécurité des hautes personnalités.

• Au terme de l'abandon de la réforme tendant à unifier sous une même autorité les différentes directions départementales des services de police, les directeurs départementaux de la sécurité publique avaient toutefois été chargés, afin de préserver l'atout que constitue l'unité de gestion, d'assurer, sous l'autorité du préfet du département, en collaboration avec les procureurs de la République, la préparation de **plans départementaux de sécurité**. Au 1er août 1994, 85 plans départementaux avaient ainsi été approuvés ou cosignés par les préfets et les procureurs de la République.

• Après plusieurs mois d'atermoiements, le décret n°94-885 du 14 octobre 1994 a procédé à la création de la **direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC)** qui prend ainsi le relais de l'ancienne police de l'air et des frontières (PAF).

Cette nouvelle direction a été conçue pour mettre en oeuvre une stratégie globale, en amont des frontières, aux frontières, et à l'intérieur du territoire. Elle est, en effet, *"chargée de veiller au respect des textes relatifs à la circulation transfrontalière et d'animer et de coordonner l'action des services de la police nationale en matière de lutte contre les infractions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Elle est également chargée de la coopération internationale opérationnelle dans les domaines de sa compétence. Elle concourt à la sûreté des moyens de transports internationaux et à la police aéronautique. Elle participe à la mise en oeuvre des mesures de sécurité sur les réseaux ferrés"*.

La création, au sein de cette direction, du Bureau "éloignement", qui gère toutes les réservations nécessaires, qu'elles soient aériennes, maritimes ou ferroviaires, participe en outre de l'effort de rationalisation des coûts de gestion décrits plus haut.

• Les circonstances ont accéléré certaines mutations au sein du service des Renseignements généraux, tels l'abandon du suivi de l'activité des formations traditionnelles de la vie politique française ou la suppression de la section courses et jeux ainsi que de la section chargée de la protection des hautes personnalités étrangères, charge qui sera dorénavant assumée par le nouveau service central de protection des hautes personnalités. Ces adaptations s'inscrivent toutefois dans un mouvement plus général amorcé dès 1993.

Un "plan de relance" avait ainsi été soumis au ministre de l'Intérieur, voici un an, visant à remotiver les fonctionnaires et à permettre aux Renseignements généraux d'orienter leur action vers une meilleure appréhension des évolutions de la société (les nouvelles formes de contestation sociale notamment) tout en réaffirmant la compétence des R.G. en matière de défense des intérêts fondamentaux de l'Etat.

Parmi les innovations intervenues dans le cadre de ce plan de relance, votre rapporteur doit signaler la création d'une section Villes et banlieues destinée à devenir un observatoire privilégié des phénomènes urbains.

L'ensemble des adaptations souhaitées et mises en oeuvre par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, témoignent d'une vision prospective de ce que seront, dans un très proche avenir, les missions de la police. Elles doivent être saluées en ce qu'elles tendent à anticiper les évolutions afin d'empêcher que l'Etat n'ait demain à les subir.

C. LA RÉFORME DES CORPS ET DES CARRIÈRES EST, EN REVANCHE, SIMPLEMENT AMORCÉE ET DE NOMBREUSES INCERTITUDES CONTINUENT DE PESER SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA PRIME DE ZONES DIFFICILES VOULUE PAR CHARLES PASQUA AINSI QUE SUR L'AMÉNAGEMENT DES HORAIRES DE TRAVAIL.

• Le projet de loi d'orientation et de programmation prévoit la création de trois corps de police active (conception et direction ; commandement et encadrement; maîtrise et application) appelés à se substituer aux cinq corps actuellement existants et supprime la distinction entre fonctionnaires en civil et fonctionnaires

en tenue au profit de la mise en oeuvre de la notion de filières entre lesquelles seront établies des passerelles.

La fusion du corps des inspecteurs avec celui des commandants et la fusion du corps des enquêteurs avec celui des gradés et gardiens nécessitent des mesures d'homogénéisation au titre desquelles une provision de 35 millions de francs est prévue dans le projet de loi de finances. D'autres moyens devraient être dégagés à partir des crédits ouverts au titre de la sixième tranche des accords Durafour.

Il reste que ces adaptations, pour souhaitables et nécessaires qu'elles soient, n'apportent pas de réponse directe aux problèmes structurels auxquels sont confrontés les corps existants : persistance d'un pic démographique sur la tranche d'âge 38-47 ans pour les gardiens de la paix induisant un besoin de recrutement considérable vers la fin de la décennie, d'une part; faibles perspectives d'avancement des inspecteurs compte tenu de la pyramide des âges et de leur corps, d'autre part.

Parallèlement, le ministère de l'Intérieur manifeste sa ferme intention d'établir, en 1995, un troisième grade pour les brigadiers-chefs afin de remettre en place une hiérarchie laminée par le principe de la carrière plane imposé par le décret du 6 novembre 1992. Ce grade ne sera toutefois pas un débouché normal de carrière mais la récompense sélective des plus méritants. Les moyens de son financement ne sont pas encore clairement établis.

• S'agissant des mesures indiciaires, la mise en oeuvre de la prime de zones difficiles, dont une partie serait financée avec les crédits de la nouvelle bonification indiciaire, reste soumise à de nombreuses incertitudes : les négociations avec les syndicats policiers sur la NBI sont toujours en cours sur ce point et l'on sait que le monde policier a toujours montré une forte réticence à l'égard de toute idée d'une application différenciée des mesures indemnitaires.

• Enfin, les questions d'aménagement des horaires de travail des policiers, et notamment celle de la cinquième brigade, restent toujours autant d'actualité.

Votre rapporteur ne peut, de ce point de vue, que saluer une nouvelle fois l'inscription dans le projet de loi d'orientation du principe de la déconcentration au niveau du préfet de l'organisation et de la gestion des moyens humains, administratifs et budgétaires.

La mise en place à terme d'une négociation paritaire au niveau déconcentré paraît, en effet, à terme le seul moyen de contournement des obstacles dressés par des organisations syndicales nationales sclérosées.

CHAPITRE III

LE BUDGET DE LA SECURITE CIVILE POUR 1995

La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, dispose que *"la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes"*.

C'est au ministère de l'Intérieur qu'il incombe de coordonner et de financer la majeure partie du dispositif de sécurité civile. Toutefois, les ministères de l'agriculture, des départements et territoires d'outre-mer, de l'équipement, de la défense et du travail participent également à l'effort de sécurité civile. L'ensemble de ces contributions est retracé dans l'état récapitulatif des crédits prévus pour 1995 au titre de la sécurité civile en annexe du bleu de l'Intérieur. Elles s'élèvent à 2,3 milliards de francs l'an prochain, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 1,4 milliard de francs (61 % du total) sur le budget de l'intérieur.

Après avoir examiné les résultats des campagnes de lutte contre les calamités naturelles en 1994 (I) ainsi que l'évolution des dotations consacrées à la sécurité civile inscrites sur le budget de l'intérieur (II), votre rapporteur abordera les enjeux du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours qui a été déposé sur le bureau du Sénat à la veille de l'ouverture de la présente session d'automne (III).

I - UN BILAN POSITIF DE L'ACTION DE LA DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE, EN DEPIT DES FEUX DE FORET DE L'ETE EN CORSE

A. LA CAMPAGNE 1994 DE LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORET : L'EXCEPTION CORSE

L'évolution des surfaces brûlées et des départs de feux depuis 10 ans est la suivante :

Bilan des superficies parcourues par le feu de 1983 à 1994

Années	Zone méditerranéenne			Total France		
	Surfaces brûlées (en ha)	Nombre de feux	Moyenne feu/ha	Surfaces brûlées (en ha)	Nombre de feux	Moyenne feu/ha
1983	48 614	2 774	18,4	53 729	4 659	11,5
1984	14 491	2 622	5,2	27 203	5 672	9,8
1985	46 628	3 732	12,8	57 368	6 249	9,2
1986	46 122	2 646	16,8	51 860	4 353	11,9
1987	10 393	2 115	3,7	14 108	3 043	4,6
1988	5 171	2 200	1,4	6 701	2 837	2,4
1989	56 896	3 318	12,7	75 566	6 743	11,2
1990	54 671	3 296	13,7	72 696	5 877	12,3
1991	6 540	2 392	2,7	9 100	3 888	2,3
1992	13 000	2 865	4,7	18 000	5 381	3,4
1993	11 745	2 963	3,9	17 113	5 850	2,9
Estimation 1994	20 700	2 400		23 300	4 600	

Au 5 septembre 1994, le bilan provisoire des feux de forêt de l'été pouvait être évalué à 23 300 hectares parcourus par le feu dont 20 700 hectares pour les seuls départements méditerranéens.

La plus grande partie de ce bilan est en fait imputable aux feux qui ont eu lieu en Corse où de nombreux dépôts d'incendie se sont déclarés. En Corse du Sud, ils ont détruit plus de 13 800 hectares pour 380 incendies, et en Haute Corse, 2 500 hectares ont été brûlés pour 500 incendies.

La multiplicité des dépôts de feux, dans leur quasi intégralité d'origine criminelle, a limité la portée de la stratégie de mobilisation préventive du dispositif de lutte, dont l'efficacité paraît pourtant aujourd'hui avérée.

Le bilan est, en effet, particulièrement satisfaisant sur le continent puisque moins de 5 000 hectares ont été parcourus par le feu, alors que les conditions climatiques ont été particulièrement défavorables durant l'été (grande sécheresse et fréquence élevée de vent). Ce résultat est le fruit incontestable, selon la direction de la sécurité civile, de l'intensification de la stratégie de détection précoce des éclosions d'incendies et de la rapidité d'engagement des moyens d'intervention sur les feux. Il découle également, pour partie, de la complémentarité des actions et des moyens de prévention, et de lutte mis en place par les ministères compétents (Intérieur et aménagement du territoire, Défense, Agriculture et Forêt), en appui des initiatives prises par les collectivités territoriales.

L'effort financier consacré, en 1994, par le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire à la lutte contre les feux de forêts, était en augmentation de 15 % par rapport à l'an passé (en y intégrant les sommes inscrites au budget pour le financement des nouveaux Canadairs) et s'est élevé à 940 millions de francs ainsi répartis :

- Subventions allouées aux collectivités territoriales	16,8 millions de francs
- Coût des moyens nationaux mis à disposition :	
• aériens (moyens propres + moyens loués)	286,4 millions de francs
• terrestres	102,3 millions de francs
• commandement	7,5 millions de francs
- Incidence en 1994 du programme Canadair	527,0 millions de francs

Par ailleurs, l'entente interdépartementale, établissement public administratif réunissant les quinze départements du Sud-Est particulièrement menacés par les feux de forêt, a continué de disposer de moyens essentiellement constitués par les cotisations des départements et les subventions de l'Etat (respectivement 60 % et 20 % du budget de l'Entente).

La location, par les collectivités locales, d'hélicoptères bombardiers d'eau, est venue compléter le dispositif aérien national de lutte contre les feux de forêt.

B. UNE ANNEE ENCORE EXCEPTIONNELLE POUR LES INONDATIONS

Les pluies d'une exceptionnelle amplitude au début de l'hiver dernier ont causé de nombreuses inondations qui ont concerné non seulement le sud-est de la France déjà touché en automne, mais également le nord, l'est, le sud-ouest et la région parisienne.

Ainsi, fin janvier 1994, on ne dénombrait pas moins de 50 départements victimes des intempéries.

Ces inondations et crues fluviales, moins violentes qu'à l'automne 1993, ont été à l'origine du décès ou de la disparition de 21 personnes et ont causé des dégâts sur les biens publics et privés, pour un montant global de 3,5 milliards de francs, dont 1,8 milliard sur des biens publics non assurés et 100 millions de dommages agricoles.

2 649 communes ont été déclarées en situation de catastrophe naturelle.

L'Etat a concentré son aide sur les 18 départements les plus sinistrés en consacrant 426,3 millions de francs à la reconstruction et à la remise en état des infrastructures et équipements publics selon le même dispositif que celui mis en oeuvre lors des inondations précédentes.

700 000 francs ont, par ailleurs, été versés, à la demande des préfetures, aux familles sinistrées au titre des secours d'extrême urgence.

II - UN BUDGET ACCUSANT UNE BAISSSE SENSIBLE EN 1995 PAR RAPPORT A 1994

Le projet de budget de la direction de la sécurité civile s'élèvera, en 1995, à 1 408 millions de francs, en baisse de plus de 9,5 % par rapport au budget voté de 1994, hors crédits Canadairs, et de 18 %, crédits Canadairs inclus.

A. EVOLUTION GLOBALE : UNE CHUTE DES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET L'ACHEVEMENT PROGRESSIF DU PROGRAMME D'ACQUISITION DES CANADAIRS

Les évolutions décrites dans le tableau précédent révèlent :

- une progression des dépenses de personnel sensiblement égale à la moyenne constatée sur l'ensemble du budget général (+ 3,1 % au lieu de + 3,2 % en moyenne pour le budget général) ;

- une simple reconduction en francs courants des dépenses de fonctionnement ;

- un accroissement de près de 3 % des dépenses d'équipement hors Canadairs dans un contexte général marqué par la diminution de l'investissement de l'Etat (- 3,9 %).

La forte contraction des crédits de la sécurité civile est donc concentrée sur deux catégories de postes :

- les subventions,

- les acquisitions de Canadairs.

Sécurité civile
Evolution budgétaire de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	Budget voté 1994	Projet de loi de finances initiale 1995	Evolution 1994/1995 en valeur	en %
Fonctionnement globalisé	201,162 (1)	206,915	5,753	2,86
Informatique	15,643	11,343	- 4,300	- 27,49
Etudes	0,722	0,722	0,000	0,00
Programme interministériel de défense civile	0,230	0,230	0,000	0,00
Sous-total fonctionnement courant	217,757	219,210	1,453	0,67
Brigade de sapeurs-pompiers de Paris	413,268	291,702	- 121,566	29,42
Pensions sapeurs-pompiers	54,000	59,400	5,400	10,00
Secours d'urgence	1,048	1,048	0,000	0,00
Subvention de fonctionnement de l'INESC	21,248	21,248	0,000	0,00
Sous-total subventions inéluctables	489,564	373,398	- 116,166	23,73
Autres interventions	25,721 (2)	13,671	- 12,050	- 46,85
FONCTIONNEMENT	733,042	606,279	- 126,763	17,29
PERSONNEL	263,347	271,530	8,183	3,11
DÉPENSES ORDINAIRES	996,388	877,809	- 118,579	- 11,90
Investissements	194,500	200,200	5,700	2,93
<i>dont maintenance aéronefs</i>	<i>143,000</i>	<i>155,000</i>	<i>12,000</i>	<i>8,39</i>
DÉPENSES EN CAPITAL	194,500	200,200	5,700	2,93
Total net dépenses de sécurité civile	1.190,888	1.078,009	- 112,879	- 9,48
<i>Hors Brigade des sapeurs pompiers de Paris</i>	<i>777,620</i>	<i>786,307</i>	<i>8,687</i>	<i>1,12</i>
Crédits Canadairs	527,000	330,000	- 197,000	- 37,38
Total global action sécurité civile	1.717,888	1.408,009	- 309,879	- 18,04
En autorisations de programme	199,500	228,500	29,000	14,54
<i>dont maintenance aéronefs</i>	<i>165,000</i>	<i>180,000</i>	<i>15,000</i>	<i>9,09</i>
<i>et modernisation aéronefs</i>	<i>30,000</i>	<i>30,000</i>	<i>0,000</i>	<i>0,00</i>

(1) : + 15.000 majoration parlementaire

(2) : + 9.700 majoration parlementaire

La non reconduction des crédits issus de la "réserve" parlementaire, technique à laquelle il est habituellement recouru par le gouvernement, se conjugue cette année avec le retrait partiel de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris pour expliquer la forte baisse des subventions aux collectivités locales. Les subventions inéluctables, qui recouvrent les versements sur le budget spécial de la préfecture de police de Paris, sont ainsi en diminution de 23,7 % à 373,4 millions de francs, cependant que les interventions diverses au profit des services locaux de lutte contre l'incendie sont réduites de 46,8 % à 13,7 millions de francs.

Le désengagement de l'Etat du financement de la BSPP, avec un taux de participation de 25 % à compter de 1995 au lieu de 37,5 % en l'état actuel du droit, n'est pas sujet à contestation puisque la situation en place constitue clairement une dérogation au droit commun des services d'incendie et de secours : un apport réduit de l'Etat au budget de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris est certes justifié par le statut de capitale de Paris et par la soumission, en conséquence, de la BSPP au commandement du Préfet de police, mais en aucun cas le maintien d'un taux de participation de l'Etat aussi élevé que celui aujourd'hui en vigueur.

Votre commission regrette d'ailleurs que le gouvernement ait dû renoncer, devant l'Assemblée nationale, à réduire à 12,5 %, à compter de 1996, l'apport de l'Etat au budget spécial de la préfecture de police de Paris, même si elle a décidé de s'en tenir sur ce point au texte voté par nos collègues députés qui revêt, en quelque sorte, un aspect "transactionnel".

En revanche, il conviendrait, enfin, que soit mis un terme à la pratique consistant à abonder les crédits de fonctionnement de la sécurité civile, ainsi que les subventions aux structures locales de secours et de lutte contre l'incendie, par voie d'amendement en deuxième délibération et, surtout, à imputer ce supplément sur la "réserve parlementaire", ce qui permet de lui conférer un caractère non reconductible et autorise le gouvernement à le déduire des services votés lors du dépôt du projet de loi de finances initiale pour l'exercice suivant.

L'état d'avancement de la réalisation du programme d'acquisition des avions Canadairs explique enfin la baisse des crédits constatée sur cette ligne.

B. L'EQUIPEMENT: UNE PROGRESSION SENSIBLE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME, REFLET TOUTEFOIS DE LA FLAMBEE DES COUTS DE LA MAINTENANCE DES AERONEFS.

Le budget d'investissement du domaine "sécurité civile" s'élève pour 1995 à 228,5 millions de francs en autorisations de programme et à 530,2 millions de francs en crédits de paiement.

• La très nette progression des autorisations de programme (+ 14,5 % par rapport à 1994) est essentiellement due au relèvement de 9 % de l'enveloppe affectée à la maintenance des aéronefs.

Cette majoration sensible des moyens d'engagement pour la maintenance est toutefois doublement insuffisante :

- La très forte progression de la dotation initiale destinée à la maintenance aéronautique (85,8 millions de francs d'autorisations de programme pour 1987 ; 165 millions de francs en 1994, compte non tenu d'un transfert de crédits reconduit chaque année en provenance du ministère de l'Agriculture) n'a pas suffi pour suivre l'envolée des coûts de la maintenance passés de 103 millions de francs en 1987 à 230 millions de francs en 1994.

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 Canadairs CL 215 (en 1987 : 20 heures de maintenance pour une heure de vol, en 1993 : 35 heures de maintenance pour une heure de vol), enfin d'un relèvement du tarif des pièces de rechange Bombardier (+ 30 % depuis 1990).

Chaque année, c'est donc en loi de finances rectificative de l'année précédente, ou sur des reports, que le déficit doit être couvert (52,8 millions de francs en 1989, 60 millions de francs en 1990, 20 millions de francs en 1991 et 1992, 80 millions de francs en 1993).

En 1995, la dotation initiale (180 millions de francs) permettra ainsi de financer seulement un peu plus de 70 % du programme dès le début de l'année (75 % si l'on inclut le transfert en provenance du budget de l'agriculture). Le reliquat devra être couvert par un collectif.

- Compte tenu des nouvelles modalités de gestion des opérations de maintenance des avions (marché "CERBERE"), dont les paiements devront être assurés en totalité l'année de

réalisation de la prestation, et qu'il conviendra donc de réserver en priorité, il sera, en outre, difficile d'effectuer le programme d'entretien et de réparation des hélicoptères : le besoin total (90 millions de francs prévus), ne devrait être ainsi couvert qu'au tiers.

Faute d'une ouverture de crédits complémentaires rapide (en loi de finances rectificative 1994 ou par majoration de la loi de finances initiale), il ne sera donc plus possible de réaliser les opérations de maintenance hélicoptères à partir du milieu du printemps 1995.

• Par ailleurs, la poursuite du programme de modernisation de la flotte des moyens aériens suit deux axes :

- Le marché d'acquisition des nouveaux Canadiens pour lequel l'année 1995 est importante à double titre :

* d'un point de vue financier, il s'agit d'une année qui pèse encore lourdement : 330 millions de francs sont prévus pour cette tranche (en décreue toutefois de 37 % par rapport à 1994, année la plus forte pour l'acquittement des paiements) ;

* sur le plan opérationnel, 5 appareils doivent être disponibles au début de la campagne de lutte contre les feux de forêts 1995, un sixième devant être livré en milieu de campagne et un septième au cours du dernier trimestre.

Au total, d'ici à la fin de 1995, près de 90 % du programme total aura été investi.

(en millions de francs)

ECHEANCIER DES PAIEMENTS DU MARCHE CANADAIR					
PAIEMENTS EFFECTUES			PAIEMENTS A EFFECTUER		
1991	1992	1993	1994 (prévus)	1995	1996
37	183	354	480	330	180

- Le programme de **remotorisation des appareils "Tracker"** : 30 millions de francs sont réservés à cet effet sur le prochain exercice, comme en 1994.

Ce nouvel effort en faveur des moyens opérationnels lourds permet ainsi de renforcer le rôle de l'Etat dans le dispositif de lutte contre les incendies de forêts.

Le reste des moyens de paiement est destiné à la couverture d'opérations immobilières déjà lancées et à la modernisation des équipements de transmissions.

III - 1995 : UNE ANNEE DECISIVE POUR LA REFORME DE L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Le gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat, le 29 septembre dernier, un projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours. Celui-ci :

- confirme que la sécurité des personnes et des biens face aux risques civils constitue une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales ;

- transforme le service départemental d'incendie et de secours en un établissement public administratif commun à l'ensemble des collectivités locales du département ;

- renforce le professionnalisme des services d'incendie et de secours en leur confiant l'élaboration d'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et en les contraignant à s'équiper d'un centre opérationnel (CODIS) et de centres de traitement de l'alerte (CTA).

Ce texte est pour une large part issu des travaux conduits par un groupe de travail qui a associé le ministère de l'Intérieur, l'association des maires de France, l'assemblée des présidents de conseils généraux, la fédération nationale des sapeurs-pompiers français, l'association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours, l'association des présidents des communautés urbaines de France et l'entente interdépartementale pour la protection de la forêt contre l'incendie.

Votre rapporteur se félicite de cette concertation qui n'a toutefois permis qu'une prise en compte partielle des demandes émanant des élus locaux :

- Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques sera ainsi adopté selon une procédure en deux temps : l'analyse des risques dans le département, puis la détermination des objectifs de couverture de ces risques qui sera également fixée par arrêté préfectoral, l'avis conforme du conseil d'administration n'étant cependant requis que pour la détermination des objectifs de couverture des risques.

- Les interventions effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours en dehors de leurs missions de service public définies par la loi ne seront pas gratuites. Ces services pourront, par exemple, demander une participation des établissements publics hospitaliers aux frais exposés pour procéder à ces interventions à leur demande.

Par ailleurs, l'emploi de médecins dans le service de santé et de secours médical serait possible dans des conditions moins restrictives qu'actuellement, en fonction notamment de l'importance des effectifs et des missions des services départementaux d'incendie et de secours. Le premier ministre a donné pour instruction au ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire de préparer un projet de décret, à cet effet, conjointement avec le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville. Les élus ne souhaitent cependant pas, dans leur ensemble, que par ce biais les corps d'intervention des sapeurs-pompiers soient transformés en services d'urgence médicale "bis" qui entraîneraient un important surcoût pour les collectivités contributives.

Le projet de loi est la pierre angulaire d'un ensemble de réformes concernant les sapeurs-pompiers qui comporte également :

- un projet de loi sur le volontariat, faisant suite au livre blanc sur le sujet, afin d'améliorer la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires (dépôt prévu à la session de printemps 1995) ;

- une réforme (par décret, début 1995) du régime indemnitaire et du régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels après une enquête réalisée auprès du tiers des effectifs de professionnels (7.300 sapeurs-pompiers interrogés) et une concertation qui s'est engagée en octobre avec les syndicats et les élus.

Pour sa part, votre commission a souhaité être saisie pour avis des articles du projet de loi relatifs aux contributions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de

coopération intercommunale au budget du service départemental d'incendie et de secours (*articles 37 à 39*). Elle tient à en souligner d'emblée l'imprécision qui la conduira à vous proposer d'en enrichir le contenu au cours d'une discussion qui pourrait avoir lieu dès la fin de la présente session d'automne.

ARTICLE RATTACHE

ARTICLE 59

Financement des dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris

Commentaire : Cet article propose de ramener la contribution de l'Etat aux dépenses de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris de 37,5 % à 25 % à compter de 1995. La participation des collectivités concernées aux frais de fonctionnement et d'équipement de la BSPP serait relevée à due concurrence.

L'action de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) couvre Paris et les trois départements de la petite couronne. Cette structure est directement rattachée au préfet de police de Paris et est financée par l'intermédiaire d'un budget spécial de la préfecture de police.

Pour 1995, les dépenses inscrites sur ce budget doivent s'élever, après déduction des recettes et dépenses diverses (1) à 1 065,7 millions de francs dont 372,7 millions de francs pour Paris et 692,4 millions de francs pour les communes de la petite couronne.

L'article L. 394-5 du code des communes prévoit que la participation de l'Etat est égale à 37,5 % des dépenses inscrites au budget spécial de la préfecture de police.

L'article L. 393-2 du même code dispose que les trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne participent, au prorata de leur population, au financement des dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris à hauteur de 37,5 %. Ce taux ne s'applique bien sûr qu'aux dépenses effectuées hors Paris.

Le reliquat des recettes du budget est apporté par la Ville de Paris (département et commune) à hauteur de 62,5 % des dépenses

1. Dépenses afférentes au service de sécurité incendie de l'immeuble de la rue Nélaton utilisé par le ministère de l'Intérieur ainsi que remboursement à la ville de Paris de la totalité des dépenses de personnel détaché, auprès de l'administration centrale du ministère, de la BSPP.

exposées dans Paris intra muros et par les communes de la petite couronne à hauteur de 25 % des dépenses exposées dans les trois départements concernés.

Le gouvernement proposait, dans le texte initial déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, d'abaisser la quote-part de l'Etat de 37,5 % à 25 % en 1995, puis à 12,5 % en 1996.

La part assumée hors Paris par les budgets départementaux devait, quant à elle, remonter à 45 % en 1995 et à 52,5 % en 1996.

Par contrecoup, la participation de la Ville de Paris au budget spécial de la préfecture de police passait à 75 % en 1995, puis à 87,5 % en 1996. Il n'était pas prévu, en effet, une substitution complète de la Ville à l'Etat, compte tenu du statut de capitale de Paris et du maintien du commandement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris par le Préfet de police.

En petite banlieue, la participation des communes était relevée à 30 % en 1995 et à 35 % en 1996.

Il s'agissait en l'occurrence de la poursuite d'un mouvement de désengagement budgétaire de l'Etat déjà entamé avec la loi de finances pour 1987 qui avait aligné le coût de la participation de l'Etat en petite couronne, alors de 75 %, sur celui de sa participation pour Paris, c'est-à-dire 37,5 %. De même, en 1992, avait été supprimée la subvention de l'Etat à la Brigade des Marins pompiers de Marseille (BMPM).

*

* *

L'Assemblée nationale a, dans un premier temps, supprimé cet article. Puis, elle a décidé, en seconde délibération, d'en revenir à la solution transactionnelle suggérée par sa commission des finances qui proposait de pérenniser d'emblée le taux de participation de l'Etat à 25 %, sans passage ultérieur à 12,5 %.

Sur la base des prévisions de dépenses subventionnables, l'évolution des parts respectives de l'Etat, de Paris, des départements et des communes de la petite couronne correspondrait au tableau suivant :

	1995 droit actuel	%	1995 art. 59 de la LFI 95	%
Paris intra muros	372,7	100	372,7	100
<i>. Part Ville de Paris</i>	232,9	62,5	279,5	75,0
<i>. Part Etat</i>	139,8	37,5	93,2	25,0
Petite couronne	692,4	100	692,4	100
<i>. Part communes</i>	173,1	25,0	207,7	30,0
<i>. Part départements</i>	259,65	37,5	311,6	45,0
<i>. Part Etat</i>	259,65	37,5	173,1	25,0
TOTAL	1 065,1	-	1 065,1	-

Votre commission des finances regrette que nos collègues députés n'aient pas voulu aller jusqu'au bout d'une démarche justifiée. La spécificité indéniable de Paris et de la petite couronne ne saurait cependant faire admettre que l'Etat participe aux dépenses de leur service d'incendie et de secours au-delà du seuil de 12,5 % que le gouvernement proposait d'instituer en deux temps.

Elle estime cependant que le débat pourra -et devra- être rouvert dans le cadre d'une discussion ultérieure et demande donc à la Haute Assemblée de s'en tenir pour l'instant à la position intermédiaire issue des débats à l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter l'article 59 rattaché sans modification.

AUDITION DE MM. CHARLES PASQUA, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ET DANIEL HOEFFEL, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.

ADOPTION DU PROJET DE BUDGET POUR 1995

Réunie le mardi 15 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, sur les crédits de leur département ministériel pour 1995.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué que le projet de budget de l'intérieur pour 1995 s'élevait à 77,24 milliards de francs et qu'il était ainsi en progression de 2,2 % par rapport à 1994. Hors dotation aux collectivités locales, les crédits s'établissent à 49,75 milliards de francs, soit une augmentation de 2,7 %.

Rapprochant ces données de l'augmentation de l'ensemble des dépenses de l'Etat, limitée à 1,9 %, d'une part, du taux prévisionnel de l'inflation, évalué à 1,7 %, d'autre part, le ministre d'Etat a souligné la priorité conférée par le Gouvernement, pour la deuxième année consécutive, à la politique de sécurité.

Puis, il a plus spécialement analysé l'évolution des crédits de la police nationale, rappelant que le projet de budget pour 1995 contenait la première tranche de la programmation quinquennale des moyens affectés à cette action.

Il a indiqué que les crédits inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1995 seraient complétés par des dotations ouvertes dans le collectif pour 1994. Ainsi, les crédits de fonctionnement seront relevés de 3,8 milliards de francs en 1994 à 3,94 milliards de francs en 1995, auxquels s'ajouteront 175 millions de francs en loi de finances rectificative, ce qui portera l'évolution globale des moyens effectivement disponibles l'année prochaine à + 2,8 %. Quant aux crédits d'équipement, ils passeront de

962 millions en 1994 à un milliard de francs dans la loi de finances pour 1995 et seront, en outre, majorés de 320 millions de francs dans le collectif pour 1994, ce qui permettra une progression globale des moyens disponibles de + 37,3 %.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a rappelé que la marge de manoeuvre nouvelle ainsi dégagée s'inscrirait dans l'enveloppe de 7 milliards de francs supplémentaires qui devra être dégagée au cours des cinq prochaines années en fonctionnement et en équipement. Ce supplément atteindrait même 10 milliards de francs si l'on y ajoutait les crédits de personnel.

Sur ce dernier point, le ministre d'Etat a résumé son propos en trois remarques. Tout d'abord, le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité prévoit de procéder sur cinq ans au recrutement de 5.000 fonctionnaires administratifs ou techniciens qui se substitueront progressivement aux policiers des services actifs rendus à leur fonction première qui est d'être au service de la sécurité des Français. A ce titre, le projet de loi de finances pour 1995 permet la budgétisation de 500 emplois administratifs.

Le ministre d'Etat a ensuite mentionné l'inscription d'une mesure nouvelle de 35 millions de francs en vue d'une amorce de la réforme des corps et carrières de la police nationale qui vise, selon les termes du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, au regroupement des personnels en trois corps : conception et direction, commandement et encadrement, maîtrise et application.

En troisième et dernier lieu, le budget pour 1995 prévoit les crédits nécessaires au financement des rémunérations particulières destinées aux fonctionnaires des services actifs de police qui sont affectés dans les zones les plus difficiles. Le ministre d'Etat a ainsi indiqué qu'une mesure de 155 millions de francs était inscrite à ce titre en complément des crédits de la nouvelle bonification indiciaire qui auront la même vocation.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a souhaité conclure son analyse des crédits de la police nationale par une présentation de la politique de logement des fonctionnaires. Il a tout particulièrement insisté sur la volonté de son ministère de diversifier les modes d'intervention afin de mieux répondre aux attentes individuelles des fonctionnaires. Ainsi, à côté des crédits classiques de réservation de logements, qui s'élèveront à 145 millions de francs, il sera également opéré des achats ou des constructions pour un montant de 15 millions de francs. Des bonifications d'intérêts sur prêts d'accession à la propriété devraient également être versées, à compter de l'année prochaine, pour le même montant environ. Enfin, une convention a

été signée le 11 octobre dernier avec le Crédit foncier de France et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat afin de favoriser la location de logements aux personnels du ministère de l'intérieur par des bailleurs privés.

Abordant le second volet de son intervention, consacré à l'administration territoriale, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a rappelé la décision, prise le 20 septembre dernier dans le cadre du comité interministériel d'aménagement du territoire tenu à Troyes, de donner un élan nouveau à la déconcentration. Il a estimé que le projet de budget pour 1995 permettrait d'accompagner cette grande ambition. Tout d'abord, et pour la deuxième année consécutive, les préfetures ne connaîtront aucune suppression d'emploi et leurs effectifs seront même renforcés par des transferts de l'administration centrale vers des services territoriaux. Ensuite, les crédits de fonctionnement seront majorés pour la deuxième année de suite de 20 millions de francs, ce qui devrait porter leur progression à + 4,4 % depuis 1993. Par ailleurs, l'extension de la carte nationale d'identité à sécurité renforcée sera poursuivie avec l'inscription d'une mesure nouvelle de 63 millions de francs, ce qui devrait permettre de couvrir l'ensemble du territoire d'ici la fin de l'année 1995 ou le début de l'année 1996.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a conclu son intervention par un rapide aperçu des crédits de la sécurité civile dont il a indiqué que leur diminution avait un caractère largement optique lié au rythme de déroulement du contrat d'acquisition d'avions Canadair. En effet, le maximum des sommes dues a été atteint en 1994 avec un versement de 527 millions de francs. Le reliquat à payer en 1995 (360 millions de francs) reste toutefois encore très lourd.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de l'aménagement du territoire, après avoir rappelé la priorité que le gouvernement avait conférée à la politique de l'aménagement du territoire, a indiqué que le projet de loi de finances pour 1995 prévoyait la traduction financière d'un certain nombre de dispositions contenues dans le projet de loi d'orientation, garantissant ainsi leur application pour 1995. Il a cité à ce titre le fonds national pour le développement et l'aménagement du territoire (FNDAT) doté de 2 milliards de francs en autorisations de programme, le fonds de gestion de l'espace rural et les comptes d'affectation spéciale. L'ensemble de ces fonds permettront de mobiliser 4,65 milliards de francs dès 1995.

Le ministre a ensuite évoqué les crédits spécifiquement budgétaires qui diminuent, de manière optique, de 3,4 % en raison d'une importante sous consommation des crédits de la P.A.T. Il a

détaillé les actions du Titre III qui enregistrent une baisse imputable à la non reconduction des crédits engagés pour le grand débat, et à la recherche d'économies de fonctionnement. Cette baisse ne fait toutefois pas obstacle à la poursuite de l'effort de développement des bureaux de prospection de la DATAR à l'étranger entamé en 1994. Les crédits correspondants connaissent en effet une hausse de près de 6 %.

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire a enfin procédé à une analyse détaillée des crédits du FNDAT répartis entre le Titre IV et le Titre VI.

Abordant le chapitre des concours de l'Etat aux collectivités locales, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a estimé qu'après 1994, année de stabilisation des concours de l'Etat aux collectivités locales, appelées alors à s'associer à l'effort de redressement des dépenses publiques, 1995 serait une année de consolidation et de progression. Les concours de l'Etat, fiscalité transférée incluse, s'établiront en effet à 272 milliards de francs, en progression de 6,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994 et de 4,3 % par rapport au montant révisé de la loi de finances initiale. Il a ainsi fait observer que ces pourcentages étaient bien supérieurs à la progression des dépenses de l'Etat, soit 1,9 %.

Détaillant ensuite le plus important de ces concours, la dotation globale de fonctionnement, le ministre délégué à l'aménagement du territoire a indiqué que celle-ci représenterait, avec 99,8 milliards de francs, 40 % du montant global des apports de l'Etat aux collectivités locales et qu'elle progresserait en 1995 comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation, soit 1,7 %. Il a rappelé que, conformément aux dispositions de la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la deuxième part de la dotation de solidarité rurale (D.S.R.), réservée cette année aux communes de moins de 3.500 habitants, serait élargie en 1995 à l'ensemble des communes de moins de 10.000 habitants.

Puis, le ministre a souligné l'augmentation de 2,9 % des dotations et subventions d'équipement, la principale, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, s'élevant à 22,8 milliards de francs, en progression de 4,6 %. La dotation globale d'équipement, indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, progressera, pour sa part, de 3,3 % pour s'établir en autorisations de programme à 4,55 milliards de francs.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, a conclu son intervention en indiquant que les compensations de transferts de compétences connaîtraient une progression globale de 5,4 % et que les

compensations d'exonération et de dégrèvement d'impôts verraient leur montant global, fixé à 64,2 milliards de francs, progresser de 9 %. En particulier, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, pour laquelle le principe de modulation instauré par l'article 54 de la loi de finances pour 1994 serait pérennisé dans le projet de loi de finances pour 1995, bénéficierait toutefois d'une croissance de 4,4 %.

En réponse à une question de M. Jean Arthuis, rapporteur général, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, s'est félicité d'avoir atteint l'objectif qu'il s'était fixé lors de son entrée en fonction de remettre 10 % des personnels actifs de la police nationale sur la voie publique, sans accroissement des effectifs. Il a également détaillé les moyens mis en oeuvre dans le cadre des mesures destinées à renforcer la sécurité et a indiqué que tous les services de la direction générale de la police nationale avaient reçu pour mission de déceler l'ensemble des postes, occupés par des policiers, dont les tâches relèveraient de la compétence de personnels administratifs.

En réponse aux remarques de M. Paul Girod, rapporteur spécial, le ministre d'Etat a justifié par le poids des contraintes budgétaires la création de seulement 500 emplois administratifs et techniques en 1995 sur les 5.000 emplois nouveaux prévus pour les cinq prochaines années. S'agissant des modalités d'application de la nouvelle bonification indiciaire et de la prime spéciale aux policiers des services actifs en poste dans des zones difficiles, il a indiqué que les propositions émises par le ministère de l'intérieur avaient reçu un avis favorable des syndicats au cours du dernier comité technique paritaire et que leur mise en place interviendrait donc avant le 1er janvier 1995. Il s'est ensuite dit convaincu de la capacité du ministère à faire face aux engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité civile avec les moyens nouveaux dégagés par le collectif budgétaire de la fin 1994 et par la loi de finances initiale pour 1995. Il a enfin exprimé sa volonté d'offrir au Parlement une présentation fonctionnelle des crédits couverts par la loi de programmation afin de faciliter le suivi de son exécution.

Par ailleurs, le ministre d'Etat a indiqué à M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, que la baisse, l'année prochaine, des dotations d'équipement des préfectures et des sous-préfectures était justifiée par l'importance des reports attendus de 1994 sur 1995.

En réponse à M. Jacques Sourdille, rapporteur spécial, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a annoncé son intention de procéder à un examen des conditions dans lesquelles les critères d'attribution de la PAT pourraient être assouplis. Il a donné l'assurance que les affectations des anciens fonds spécialisés seraient respectées par le FNDAT. Il a enfin exprimé son

souci de parvenir à une meilleure coordination des diverses administrations chargées de prospecter les investisseurs étrangers, coordination qui garantirait une meilleure allocation des fonds publics.

M. François Trucy a salué la politique suivie par le ministre de l'intérieur en matière de "sécurisation", soulignant que le renforcement des effectifs policiers et de CRS sur la voie publique était très bien ressenti par la population. En réponse au même intervenant, le ministre d'Etat a rappelé son intention de déposer sur le bureau des assemblées un projet de loi sur les polices municipales tendant à une clarification des missions respectives de ces corps et de la police nationale.

M. François Trucy a également souligné les difficultés créées pour les collectivités locales par le relèvement inéluctable, en 1995, des cotisations patronales qu'elles versent à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.) en contrepartie du maintien à 38 % du taux de la surcompensation versée par la caisse aux régimes spéciaux de vieillesse déficitaires. Intervenant sur ce point, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, a effectivement confirmé que le déficit de la C.N.R.A.C.L. atteindrait 6,3 milliards de francs à la fin de 1994 et 9 milliards de francs à la fin de 1995 et que les réserves qui s'élèvent encore à 3,3 milliards de francs à l'heure actuelle auraient totalement disparu au 31 décembre 1995.

M. Henri Goetschy a demandé que le Gouvernement réfléchisse à une extension du pouvoir des chambres régionales des comptes qui leur permettrait d'attester, par un jugement comparable aux arrêts de quitus ou de débet prononcés à l'encontre des comptables publics, de la sincérité de la gestion des ordonnateurs.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a confirmé au même intervenant que le Gouvernement avait réuni, au mois d'octobre dernier, pour la première fois depuis sept ans, la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

En réponse à Mme Maryse Bergé-Lavigne, le ministre d'Etat a indiqué qu'il avait souhaité réaliser un recentrage des activités des renseignements généraux sur la surveillance des éléments susceptibles de nuire à la sécurité des citoyens. De ce point de vue, le suivi des activités des partis politiques, n'entrant de toute évidence pas dans cette définition, avait donc été supprimé. En outre, un effort serait accompli pour que les fonctionnaires des services des

renseignements généraux soient redéployés vers des tâches de police judiciaire.

Le ministre d'Etat a également précisé que les dates les plus vraisemblables pour la tenue des prochaines élections municipales étaient les 11 et 18 juin 1995.

Sur une autre remarque de Mme Maryse Bergé-Lavigne, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, a manifesté sa volonté de corriger la durée excessive de versement des primes à l'aménagement du territoire, observant à son tour que ces délais pouvaient nuire à la création d'entreprises dans les zones défavorisées.

En conclusion de ce débat, M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur le coût budgétaire du débat public mené en 1993 et au début de 1994 par le gouvernement en préliminaire au dépôt du projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire. Il a, à son tour, souligné les difficultés induites pour les collectivités locales par les prélèvements opérés sur la C.N.R.A.C.L. indiquant que la majoration de cotisations patronales s'élèverait, pour ces collectivités, à 4,5 milliards de francs en 1995.

*

* *

Après le départ des ministres, la commission a procédé à l'examen du projet de budget de l'intérieur (administration centrale et sécurité) et de l'article 59 rattaché (financement des dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris), sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial.

Après avoir entendu le rapporteur spécial, et sur sa proposition, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits et de l'article 59 rattaché.

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE
EN DEUXIEME DELIBERATION
AU BUDGET DE L'ADMINISTRATION CENTRALE
ET DE LA SECURITE POUR 1995**

Les crédits du budget de l'Intérieur (administration centrale et sécurité) ont été majorés, à *titre non reconductible*, de **4 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 1995.

Ce surplus profite aux chapitres de la sécurité civile :

- le *chapitre 34-31* (article 10) relatif aux moyens de fonctionnement de la sécurité civile est ainsi abondé de 500.000 francs ;

- le *chapitre 41-31* (article 10) regroupant les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours est, quant à lui, abondé de 3,5 millions de francs.

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

Même si la pratique est hautement critiquable, elle n'est pas de nature à modifier la proposition de la commission d'adopter les crédits de l'administration centrale et de la sécurité pour 1995.

Réunie le mardi 15 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'Intérieur (Administration centrale et sécurité) inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995, ainsi que celle de l'article 59 rattaché.