

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 15

**INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION
Administration centrale et sécurité**

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD

[1] *Cette commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legoux, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gaetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 20), 2991 (tome III et IV) et in-8° 895.
Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Intérieur (Ministère de l') - Police - Sécurité publique.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
<i>EXAMEN EN COMMISSION</i>	5
<i>AVANT-PROPOS</i>	6
<i>PRESENTATION DES CREDITS</i>	9
I. Les grandes masses du budget de l'Intérieur (Administration centrale et sécurité) pour 1986	9
<i>A) Les dépenses ordinaires</i>	9
1) Les moyens des services	9
2) Les interventions publiques	10
<i>B) Les dépenses en capital</i>	10
1) Les investissements exécutés par l'Etat	10
2) Les subventions d'équipement	10
II. Les principales actions	11
<i>A) L'administration générale</i> :	11
1) L'administration centrale	12
2) Les services communs	13
3) Les dépenses liées à l'organisation des élections	14
4) Le budget civil de recherche	16

<i>B) La sécurité civile</i>	17
1) L'aide aux services d'incendie et de secours	18
2) La lutte contre les incendies de forêt	19
3) La défense civile	19
<i>C) La police nationale</i>	21
1) Les personnels	23
2) Les matériels	24
	"
III. Nouvelle délibération à l'Assemblée Nationale	27

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Si la modernisation de la **police nationale** occasionne une croissance de 7,38 % des crédits de cette dernière, cette programmation souffre de deux défauts :

- elle arrive trop tard ;
- elle repose sur un financement aléatoire : pour partie, le produit des amendes.

2) Les livraisons des nouvelles tenues des gardiens de la paix connaissent actuellement des retards dus à une insuffisante appréciation de la capacité de production industrielle des divers fournisseurs, ce qui tend à justifier les mises en garde émises par votre Commission lors de l'examen du projet de loi de modernisation.

3) Malgré les vœux répétés de la Commission des Finances, les crédits de **sécurité civile** n'atteignent que 930,9 millions de francs et subissent une érosion de 32 % de leurs subventions d'équipement.

Un effort budgétaire apparaît indispensable pour la défense civile. La Commission suggère, en outre, que des incitations fiscales à la construction d'abris ainsi qu'un projet de loi de programmation des crédits d'équipements de la défense civile soient mis à l'étude.

Par ailleurs, après la dure période d'incendies de forêts de 1985, votre Commission souhaite que l'avion « tracker » détruit en opération puisse être remplacé dans les meilleurs délais.

4) Le **budget civil de recherche** (0,012 % des crédits totaux) connaît, quant à lui, une contraction de 14,19 % de ses crédits d'investissement même si les autorisations de programme n'évoluent pas défavorablement.

5) En raison des perspectives électorales de 1986, les crédits affectés aux **élections** effectuent un « bond » de 161 % mais votre Commission émet des doutes sur le caractère suffisant de ces crédits eu égard aux dépenses induites par le changement de mode de scrutin.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 30 octobre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits relatifs à l'administration centrale et à la sécurité figurant au projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour 1986

M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial, après avoir décrit les grandes masses de ces crédits, a fait part à la Commission des principales observations que lui inspirait leur évolution.

A l'issue de cet exposé, M. Jean-Pierre Masseret s'est interrogé sur le contexte politique dans lequel pouvait s'insérer l'examen des crédits de l'Intérieur.

M. André Fosset, tout en prenant acte des perspectives de la modernisation, a déploré l'insuffisance des effectifs de la police dans le département des Hauts-de-Seine et a estimé que le rejet des crédits s'imposait.

M. Christian Poncelet, tout en partageant cet avis, s'est enquis de l'avenir du corps des enquêteurs de police.

M. Maurice Blin, rapporteur général, situant les crédits proposés pour 1986 dans la perspective d'un bilan de législature, a souligné le caractère tardif et financièrement aléatoire de la modernisation prévue de la police.

A l'issue de cette discussion, la Commission a décidé, dans sa majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits relatifs à l'administration centrale et à la sécurité inscrits au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Pour la troisième année consécutive, un rapport spécial est consacré par la Commission des Finances aux crédits afférents à l'administration centrale et à la sécurité inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur.

Ces crédits sont regroupés, dans la présentation par actions, sous les actions 01 (administration centrale), 04 (sécurité civile), 05 (police nationale), 07 (élections), 08 (services communs) et 09 (budget civil de recherche).

- La discussion de ces crédits intervient au terme d'une année essentiellement marquée par l'adoption de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à **la modernisation de la police nationale**. Votre Commission des Finances qui, lors de l'examen de ce texte, avait émis (1) des réserves sur ses modalités de financement, en suivra attentivement la mise en oeuvre.

- L'année 1985 a été, en outre, marquée par **une reventilation géographique** de divers services du ministère. Ainsi, la direction générale des collectivités locales a-t-elle quitté le 4 rue d'Aguesseau pour le 2 place des Saussaies.

Une bonne part des directions (formation et équipement de la police, surveillance du territoire, service de coopération technique internationale de police, transmissions et informatique) est installée rue Nélaton dans le 15^e arrondissement.

- L'exécution du budget de 1985 n'appelle pas, à l'heure actuelle, de commentaire particulier.

(1) Cf. avis n° 462 (Sénat 1984-1985) de M. Joseph RAYBAUD.

Votre Commission des Finances prend toutefois acte de la recherche, d'économies de fonctionnement par le ministère, à la fois en ce qui concerne les frais de déplacement des personnels - par la « dédiésélisation » progressive du parc automobile - les procédures administratives, les équipements comme le téléphone - par la dotation des auto-commutateurs des services de police en taxateurs centralisés -, les photocopieurs.

Elle émet le vœu que cette politique qui permet d'agir sur les services votés soit poursuivie avec opiniâtreté.

En revanche, votre Commission des Finances ne peut que s'interroger en apprenant que le ministère aurait, selon la presse nationale, réquisitionné, pour certains ressortissants étrangers en situation irrégulière, grâciés du 14 juillet, et placés en rétention administrative, trente-trois chambres au Novotel de Palaiseau (Essonne) près d'Orly au prix de trois cent quarante francs la chambre, soit un total de 11 220 francs à imputer sur l'article 20 du chapitre 34-42 (Prise en charge des personnes refoulées ou réfugiées).

PRESENTATION DES CREDITS

I. LES GRANDES MASSES

L'ensemble de ces crédits atteint, initialement (1), pour 1986, **28,941 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement**, ce qui représente 53,69 % des crédits totaux du Ministère de l'Intérieur.

Par rapport au budget voté de 1985, ils augmentent de 11,8 % en francs courants et, compte tenu de la hausse moyenne attendue des prix en 1986, de 8,1 % en francs constants.

Cette évolution - dont il faut souligner le caractère apparemment favorable compte tenu du climat de rigueur qui affecte le budget de l'Etat - s'explique essentiellement par la mise en oeuvre, pour la première année, des dispositions de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires relatives aux six actions considérées atteignent pour 1986, **28,39 milliards de francs**, soit 60 % des dépenses ordinaires inscrites au budget du Ministère de l'Intérieur.

1) Les moyens des services :

Les crédits inscrits, pour ces six actions, au Titre III (moyens des services) représentent l'essentiel des dépenses ordinaires avec 28,29 milliards de francs, soit aussi 88,65 % des crédits inscrits au Titre III pour l'ensemble du Ministère.

(1) Cf. III Nouvelle délibération à l'Assemblée nationale, p. 27.

2) Les interventions publiques :

Les crédits inscrits pour les six actions au Titre IV (interventions publiques) atteignent 108 millions de francs pour 1986, soit 0,7 % seulement des crédits inscrits au titre IV pour l'ensemble du Ministère de l'Intérieur.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital relatives aux six actions considérées atteignent **528 millions de francs en crédits de paiement**, pour 1986, soit 8 % des crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital pour l'ensemble du Ministère de l'Intérieur.

Quant aux **autorisations de programme** afférentes à ces mêmes six actions, elles atteignent 822,5 millions de francs, soit 9,3 % des autorisations de programme totales du ministère.

1) Les investissements :

Les crédits de paiement prescrits pour les six actions au titre V (investissements) atteignent 521 millions de francs pour 1986, soit 71,4 % des crédits d'investissement totaux du ministère.

2) Les subventions d'équipement :

Les crédits de paiement inscrits pour les six actions au Titre VI (subventions d'équipement) atteignent 7 millions de francs pour 1986 soit 0,11 % des crédits totaux du ministère à ce titre.

**Evolution 1986/1985 des dépenses ordinaires et crédits de paiement
(% en francs courants)**

	Administra- tion centrale (01)	Sécurité civile (04)	Police nationale (05)	Elections (07)	Services communs (08)	Budget civil de recherche (09)
DEPENSES ORDINAIRES (DO)						
Titre III	+ 18,9 %	+ 6,61 %	+ 7,01 %	+ 161 %	+ 12,72 %	-
Titre IV	-	+ 3,84 %	-	-	-	-
Total	+ 18,9 %	+ 6,24 %	+ 7,01 %	+ 161 %	+ 12,72 %	-
DEPENSES EN CAPITAL (CP) ..						
Titre V	+ 79,8 %	+ 51,2 %	+ 36,6 %	-	+ 17,75 %	-14,19 %
Titre VI	-	- 32 %	-	-	-	+ 4,8 %
Total	+ 79,8 %	+ 39,2 %	+ 36,6 %	-	+ 17,75 %	- 11,33 %
Total (DO + CP) ...	+ 19,02 %	+ 8,7 %	+ 7,38 %	+ 161 %	+ 13,26 %	- 10,79 %

II. LES PRINCIPALES ACTIONS

A. L'ADMINISTRATION GENERALE

Sous les termes d'administration générale, le présent rapport spécial regroupe l'étude des crédits de l'administration centrale mais, également, ceux affectés aux services communs et au budget civil de recherche. Par souci de simplicité, les dépenses relatives aux élections y sont rattachées.

1) L'administration centrale

Les crédits affectés à l'administration centrale atteignent en dépenses ordinaires et crédits de paiement 8,177 milliards de francs pour 1986, soit 15,17 % des crédits totaux du ministère. Ils progressent de 19,02 % par rapport à 1985.

- Les dépenses ordinaires, qui figurent intégralement au Titre III (moyens des services) représentent 8,16 milliards de francs et progressent de 18,9 % par rapport à 1985.

L'évolution des moyens des services de l'administration centrale s'explique essentiellement par l'incidence de la revalorisation des rémunérations, indemnités, cotisations et prestations obligatoires en 1985 et par les provisions correspondantes pour 1986.

Malgré la création de 66 postes de titulaires, l'administration centrale perdra 43 titulaires et 64 contractuels, soit **une perte nette de 41 postes au total.**

● Dans la perspective du rapport remis par M. Charles Barbeau au ministre, une vaste **réforme de l'administration centrale** devait intervenir, par voie de décret, en octobre 1985. Elle était annoncée depuis la fin de 1984.

Cette réforme doit avoir trois volets.

D'abord, la création d'une direction de la programmation, des affaires financières et immobilières. Cette nouvelle direction comprendra une sous-direction de la programmation et du contrôle de gestion.

Au sein de la direction générale de l'administration, la direction des affaires politiques deviendrait direction de l'administration du territoire et des affaires politiques. Elle resterait en charge de la gestion du personnel préfectoral et des élections. Une direction de la gestion et de la formation des personnels et de l'action sociale serait créée pour les personnels non policiers.

La direction de la réglementation et du contentieux deviendrait direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Ce service aurait comme vocation d'être le conseil juridique du ministère et, notamment, des services de la police.

Est également envisagée la création d'une direction administrative et financière de l'Outre-mer et une direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer. Les modifications apportées à la

direction de la sécurité civile et à la direction générale de la police nationale seront évoquées plus loin.

- Les crédits de paiement des dépenses en capital, qui figurent au seul titre V ne représentent que 10 millions de francs mais progressent de 79,8 % par rapport à 1985. Quant aux autorisations de programme, elles n'atteignent que 5,5 millions de francs et fléchissent de 15 %.

Les crédits du chapitre 57-40 article 20 atteignent 10 millions de francs. Ils sont destinés, à hauteur de 3,9 millions de francs en autorisations de programme, à la poursuite du programme de rénovation de l'immeuble domanial rue Cambacérés (installations électriques et rénovation des ateliers) et à hauteur de 1,625 million de francs pour des travaux de grosses réparations (toitures, ravalement) des immeubles domaniaux et notamment des immeubles du groupe Beauvau-Cambacérés-Saussaies.

2) Les services communs

Les crédits (DO + CP) des services communs, atteignent 632 millions de francs pour 1985, soit une progression de 13,26 % par rapport à 1985. Ils représentent 1,17 % des crédits totaux du ministère.

- Les dépenses ordinaires consacrées à cette action atteignent 558 millions de francs, soit une croissance de 12,72 % par rapport à 1985. Elles figurent intégralement au Titre III (moyens des services).

L'évolution est due, pour l'essentiel, à l'incidence en année pleine de la revalorisation des rémunérations, indemnités, cotisations et prestations prévue en 1985 et aux provisions correspondantes en 1986.

Soulignant que les services communs connaîtront 19 suppressions d'emplois, dans le cadre du redéploiement des effectifs, et cinquante-six créations d'emplois (trente-quatre titulaires et vingt-deux contractuels), voire commission prend acte de la création, dans le cadre du plan de modernisation, de quarante-deux emplois pour les transmissions et l'informatique de la police qui aboutit à une mesure nouvelle positive de 6,72 millions de francs, ainsi que de la création de 14 emplois pour le fonctionnement de la crèche et du service social de la rue Nélaton qui aboutit à une mesure nouvelle positive de 1,69 million de francs.

- Les dépenses en capital atteignent, quant à elles, 73 millions de francs pour 1986, soit une progression de 17,75 % par rapport à 1985. Elles figurent intégralement au Titre V (investissements).

Les autorisations de programme correspondantes atteignent 116,8 millions de francs, soit un bond de 49,3 %.

Votre Commission des Finances salue :

- la progression jusqu'à 4 millions de francs pour 1986 (+ 73,9 %) des crédits d'investissements immobiliers sociaux (chapitre 57-40, article 81) ;

- la progression de 19,6 % de 1985 à 1986 des crédits de paiement du chapitre 57-60 article 40 relatif à l'équipement en transmissions. Cet article atteint ainsi 64 millions de francs pour 1986, et 108,8 millions de francs en autorisations de programme dont 40 millions au titre du plan de modernisation.

3) Les élections

Essentiellement fonction des échéances du printemps 1986, les crédits consacrés aux élections - qui figurent intégralement au Titre III (moyens des services) - atteignent 517,8 millions de francs, soit une progression de 161 % par rapport à 1985.

Ils ne représentent, toutefois, que 0,95 % des crédits totaux du ministère.

L'effet de la mesure budgétaire qui affecte le chapitre 37-61, par rapport aux dépenses prévues pour 1985 n'est, cependant, que de 319 400 000 F, du fait de la non reconduction du crédit de 170 754 000 F inscrit en 1985 au titre des élections cantonales.

● Le principal poste est, évidemment, l'article 21 - « Elections législatives » - avec 267 millions de francs.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

- Remboursement des frais de propagande ;
- Libellé et mise sous pli de la propagande ;
- Frais de P.T.T. ;
- Subventions aux communes pour frais d'assemblées électorales (y compris panneaux électoraux) ;
- Fournitures diverses (enveloppes, imprimés administratifs) ;
- Indemnités pour travaux supplémentaires aux personnels de l'Etat.

● **Le renouvellement partiel triennal du Sénat donne lieu à l'inscription d'un crédit de 10,23 millions de francs, chiffre modeste si on le rapproche des 267 millions de francs que coûteront les législatives.**

● A l'article 70 - « Elections régionales » -, le montant des crédits nécessaires a été évalué, en première analyse, à 210 millions de francs. Les principaux postes de dépenses sont identiques à ceux des élections législatives.

● A l'article 80, les élections partielles reçoivent 9,84 millions de francs.

● Enfin, l'article 90 - « Charges communes » - reçoit 20,79 millions de francs.

Ces crédits sont consacrés, pour l'essentiel, au paiement des dépenses relatives :

- à l'achat de matériels (urnes, isolements...);
- à la révision des listes électorales;
- au vote par procuration.

Ces dotations sont traditionnellement calculées en partant des dépenses réellement constatées lors de l'élection de même nature immédiatement antérieure, réévaluées en fonction de la dérive des coûts constatée depuis lors.

Votre Commission des Finances observe que les services concernés reconnaissent d'eux-mêmes que la réforme du mode de scrutin législatif et la première organisation d'élections régionales générales au suffrage universel direct ont introduit des éléments supplémentaires d'incertitude. Il n'existe, en effet, pas de précédent récent parfaitement analogue pour ces deux élections.

Ont donc été utilisés comme scrutins de référence, d'une part l'élection européenne de 1984, dont le mode de scrutin est le plus proche, d'autre part les élections cantonales de 1985, apparemment utilisables pour certaines charges.

En tout état de cause, il ne s'agit que de crédits prévisionnels, au sens de l'article 10 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. A ce titre, ils peuvent être complétés, en tant que de besoin, en cours d'exercice, dans les conditions déterminées par l'ordonnance précitée.

Malgré les assurances données, en termes assez vagues, par les services concernés, votre Commission des Finances ne peut que rappeler que de nombreux élus s'interrogent sur le caractère suffisant de ces crédits eu égard au montant de dépenses nouvelles auquel auront à faire face les communes pour l'organisation du scrutin (panneaux d'affichage, urnes, etc...).

4) Le budget civil de recherche

Les crédits (DO + CP) du budget civil de recherche n'atteignent que 7 millions de francs pour 1985, soit une contraction de 10,7 % par rapport à 1985. Ils ne représentent que 0,012 % des crédits totaux du ministère.

- Les dépenses ordinaires, qui figurent intégralement au Titre III (moyens des services) atteignent 375 609 francs pour 1986, soit une simple reconduction en francs courants par rapport à 1985 et un fléchissement de 3,4 % en francs constants.

- Les dépenses en capital voient leurs crédits de paiement fléchir de 11,33 %, avec 5 millions de francs sur le Titre V (- 14,19 %) et un million sur le Titre VI (+ 0,9 %).

Au titre des mesures nouvelles, il faut observer au Titre V :

- l'inscription de 750 000 francs en autorisations de programme au chapitre 57-00 article 20 au titre des études sur les collectivités locales. Les crédits de paiement de ce chapitre sont aussi portés à 3 millions de francs pour 1986, soit un bond de 114,2 % d'une année sur l'autre ;

- l'inscription de 2,75 millions de francs en autorisations de programme au titre des recherches en matière de sécurité civile sur le chapitre 57-30 article 50 qui augmente aussi de 20 % et atteint 2,938 millions de francs pour 1986, en crédits de paiement ;

- l'inscription de 50 000 francs, au titre de la réglementation (chapitre 57-40 article 34) et de 1,28 million de francs sur l'article 35 du même chapitre, au titre de la police scientifique ;

- enfin, l'inscription de 775 000 francs en crédits de paiement d'études pour 1986, sur le chapitre 57-60 article 60 en vue de la maîtrise du trafic radio-téléphonique de la police nationale.

Enfin, au sein du Titre VI, il faut noter la légère augmentation des crédits de paiement - jusqu'à 1,2 million de francs - des subventions aux collectivités locales. En principe ces crédits devraient être affectés à des équipements pour l'application des lasers impulsionsnels et pour des éléments de circuits micro-électroniques.

B. LA SECURITE CIVILE

Les crédits (DO + CP) affectés à la sécurité civile atteignent 930,9 millions de francs pour 1986 soit une augmentation de 8,7 % par rapport à 1985. Ils ne représentent, toutefois que 1,72 % des crédits totaux du ministère.

Il convient de souligner que, selon l'état récapitulatif des crédits prévus, pour 1986, au titre de la sécurité civile, figurant aux pages 168 à 177 du fascicule bleu budgétaire, ces crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) devraient atteindre 1,12 milliard de francs. Les crédits inscrits au même titre au budget du ministère de l'Intérieur représentent donc 83,5 % de cet ensemble.

- Les dépenses ordinaires atteignent 834 millions de francs soit une augmentation de 6,24 % par rapport à 1985. Elles se répartissent en 725 millions de francs pour le Titre III (moyens des services), soit une augmentation de 6,61 % par rapport à 1985 et 108 millions de francs pour le Titre IV (interventions publiques), soit un accroissement de 3,84 % d'une année sur l'autre.

- La direction de la sécurité civile sera vraisemblablement affectée par la **réforme des structures** annoncée depuis octobre 1984. Elle deviendrait direction de la défense et de la sécurité civiles. Les tâches de défense dévolues au ministère de l'Intérieur seraient ainsi soulignées (protection des ministères, télécommunications, circulation, etc.), au moins de façon générique.

- L'évolution des moyens des services est, évidemment, fonction de l'incidence de la revalorisation des rémunérations, indemnités, cotisations et prestations obligatoires prévue en 1985 et des provisions correspondantes pour 1986.

Par ailleurs, il faut noter que si un emploi de titulaire et 3 emplois de contractuels sont supprimés, en revanche **vingt emplois de titulaires (10 conducteurs et 10 contrôleurs) sont créés pour le service de déminage**, ce qui conduit à une mesure nouvelle de 6,8 millions de francs.

● S'agissant du Titre IV, on observe, pour l'essentiel, un ajustement (+ 260 000 francs) sur le chapitre 46-91 article 10 pour les crédits destinés aux secours d'extrême urgence et aux victimes de calamités publiques.

En outre, un ajustement de + 3,6 millions de francs est opéré sur le chapitre 46-92 article 10 en faveur des pensions et prestations rattachées des sapeurs pompiers volontaires.

- S'agissant des dépenses en capital, bien que l'on observe une croissance apparente de 39,2 % des crédits de paiement, avec un total de 96 millions de francs, l'évolution est contrastée.

En effet, les crédits d'équipement (Titre V) croissent de 51,2 % par rapport à 1985 et atteignent 90 millions de francs. En revanche, les subventions d'équipement (Titre VI) fléchissent de 32 % et n'atteignent que 6 millions de francs.

Quant aux autorisations de programme, elles croissent de 12,5 % par rapport à 1985 mais concerneront exclusivement le Titre V (investissements), avec 93,5 millions de francs.

1) L'aide aux services d'incendie et de secours :

- Alors que les crédits d'aide au fonctionnement du chapitre 41-31 article 10 stagnent à 36,53 millions de francs, les crédits d'investissement (chapitre 57-30 article 60) doublent pour 1986, par rapport à 1985, et atteindront 14 millions de francs. Les autorisations de programme correspondantes fléchissent, toutefois, de 7,4 % d'une année sur l'autre.

- Les subventions d'équipement du chapitre 67-50 article 20 voient, quant à elles, leurs crédits de paiement fléchir de 32 % de 1985 à 1986.

Tout en prenant acte de l'assistance technique portée par le ministère à la modernisation des dispositifs locaux d'alerte, votre Commission des Finances tient à attirer son attention sur les conséquences importantes pour les départements de la décision prise en 1979 par la gendarmerie visant à ne plus assurer, progressivement, **la permanence d'écoute téléphonique du n° 18**. Les départements semblent, en effet, contraints, de ce fait, de consacrer des dépenses d'équipement non négligeables pour assurer l'écoute permanente.

A noter, enfin, que la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille demeure fixée à 29 millions de francs pour 1986 sur le chapitre 41-31 article 20.

En revanche, la subvention de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (chapitre 36-51 article 30) augmente de 7,02 % par rapport à 1985.

Selon les services, les priorités, pour 1986, seront les transmissions, la lutte contre les risques chimiques et les colonnes mobiles de secours.

2) La lutte contre les incendies de forêt

Votre Commission des Finances déplore les accidents qui, au cours de l'été, ont entraîné la destruction d'un avion largueur d'eau de type « tracker » et d'un DC-6 ainsi que la mort de leurs équipages et passagers.

Elle émet le voeu que le « tracker », dont la perte vient s'ajouter à celle d'un Canadair en août 1983, puisse être remplacé dans les meilleurs délais.

Elle prend acte, dans cette perspective, l'inscription de **l'acquisition d'un avion transformable en bombardier d'eau** de type DC-6, semble-t-il à hauteur de 8,5 millions de francs en autorisations de programme. Elle se réjouit de ce que les crédits d'équipement du groupement aérien (chapitre 57-30 article 30) atteignent 76 millions de francs pour 1986. Mais elle souligne que l'essentiel de ces crédits est affecté à la maintenance et à l'entretien des aéronefs.

3) La défense civile

● Dans le cadre du projet de budget pour 1986, les actions suivantes sont proposées dans le but d'améliorer **les systèmes d'alerte** :

- extension de la couverture sonore à hauteur de 2,2 MF ;

- étude et réalisation d'un nouveau type de sirène d'alerte protégée contre les effets de l'IEM à hauteur de 3 MF ;

- étude et réalisation d'un prototype de télécommande de sirène, protégé contre les effets de l'IEM pour 5 MF ;

- étude d'un nouvel équipement de contrôle de la radioactivité (réseau fixe) pour 1 MF ;

- enfin, équipements supplémentaires pour les équipes de détection de la radioactivité pour 5,9 MF.

Soit un total de 17,1 MF. Cependant, le montant des crédits que le Secrétariat Général de la Défense nationale accordera pour 1986 n'est pas encore totalement connu, ce que regrette votre Commission des Finances.

● Selon les services, il a été demandé, au titre du budget 1986, les crédits nécessaires pour étendre le **recensement des locaux pouvant servir d'abris** dans vingt départements, ce qui porterait à quarante et un le nombre de départements recensés.

Afin d'inciter les collectivités et les particuliers, propriétaires ou locataires de locaux recensés, à aménager les capacités d'abris existantes, il est prévu, dans le prolongement du recensement, de mettre en oeuvre deux mesures :

- publication d'une brochure sur « l'utilisation des sous-sols existants à usage d'abris anti-retombées » par le Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. L'avant-projet de cette documentation est en cours d'impression ;

- opérations pilotes consistant à l'aménagement de sous-sols existants dans les départements recensés du Bas-Rhin et de Seine-Maritime et à l'Institut national d'études de la sécurité civile à Nainville-les-Roches.

L'ampleur et les délais de réalisation de ces projets dont les études sont en cours seront, selon les services concernés, conditionnés par le montant des crédits disponibles.

● La politique nationale de défense civile ne peut actuellement faire l'objet d'une **programmation** rigoureuse de l'action publique, faute d'une connaissance claire de l'ensemble des ressources financières que les administrations publiques d'Etat, les collectivités publiques, les entreprises et les ménages affectent à la préparation et à la mise en oeuvre de cette forme de défense.

Pour remédier à cette situation, des travaux sont en cours dans le cadre de la commission permanente de défense civile pour élaborer un concept budgétaire et comptable de défense civile propre à fournir une base rigoureuse de programmation de l'action de l'Etat et à sa contractualisation éventuelle avec les collectivités territoriales ou d'autres agents.

Dans une première étape, il est envisagé d'établir la base budgétaire complète de l'effort consenti par l'ensemble des départements ministériels pour la préparation et la mise en oeuvre de chacune des cinq missions définies à l'article 1er du décret n° 65-28 du 13 janvier 1965.

Cette base budgétaire pourrait permettre de prendre en compte, dans la préparation de la loi de finances de 1987, la programmation des efforts à entreprendre en matière de défense civile.

Dans deux autres étapes, il s'agira d'identifier :

- les emplois des ressources des collectivités territoriales concourant à l'exécution de missions constitutives de la défense civile ;

- les actions mesurables en termes financiers des autres agents afin d'établir un compte général de dépenses nationale en matière de défense civile.

Votre Commission des Finances émet le voeu que ces travaux préparatoires aboutissent dans les meilleurs délais et qu'une programmation des crédits de défense civile soit mise en oeuvre sur un rythme parallèle à celui de la programmation militaire.

Elle déplore que, sous le prétexte futile de divergences entre ministères sur la détermination budgétaire des crédits affectés au recensement des abris, aucun crédit, semble-t-il, n'ait été transféré, en 1985, la provenance du Secrétariat général de la défense nationale.

C. LA POLICE NATIONALE

Toute réflexion budgétaire sur la police nationale doit être fondée sur une appréhension du problème de la criminalité.

- Selon les chiffres rendus publics par le ministère au mois d'août 1985, la criminalité en France aurait connu un accroissement relativement modéré en 1984 (+ 3,3 %) par rapport à l'année précédente et une baisse de 3,9 % au premier semestre de 1985 par rapport à la même période de 1984.

Votre Commission des Finances croit, toutefois, devoir souligner que les seuls vols à main armée ont crû de 24,7 % en 1984, les vols avec violence de 12,32 % et le trafic de drogue de 19,74 % pour la même année.

Quant au premier semestre 1985, il a connu une hausse de 9,05 % des vols à main armée, de 7,02 % des vols avec violence, de 7,51 % des vols d'automobiles.

Tout en convenant que les statistiques officielles révèlent un fléchissement du nombre des délits mineurs, votre Commission des Finances ne peut que souligner que ces statistiques ne portent que sur les faits constatés et non sur l'ensemble des faits commis.

- La situation budgétaire de la police nationale est profondément affectée par la mise en oeuvre, pour la première année, des dispositions de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale. Ses crédits (D0 + CP) croissent de 7,38 % en francs courants.

Votre Commission des Finances rappelle qu'elle avait émis des réserves (1) sur le caractère aléatoire du financement proposé par le plan de modernisation. Elle rappelle que si le produit des amendes ne croît pas aussi vite qu'il est espéré, ce financement devra se faire par un creusement du déficit budgétaire.

- Les dépenses ordinaires consacrées à la police nationale atteignent 18,33 milliards de francs, intégralement inscrits au Titre III (moyens des services) où elles représentent 57,24 % des crédits.

Croissant de 7,01 % par rapport à 1985, elles **représentent**, il faut le souligner, **le tiers des crédits totaux du Ministère de l'Intérieur.**

- Les dépenses en capital consacrées à la police atteignent 343 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 36,6 % par rapport à 1985. Ces dépenses sont exclusivement inscrites au Titre V (investissements).

Les autorisations de programme correspondantes atteignent 598,2 millions de francs, soit un bond de 135,8 % qui révèle les perspectives de la loi de modernisation mais aussi les charges à financer dans l'avenir proche.

(1) cf. avis n° 462 (Sénat 1984-1985) de M. Joseph Raybaud, p. 22.

1) Les personnels

● L'essentiel des crédits est lié à l'incidence en année pleine des revalorisations des rémunérations et annexes prévues en 1985 ainsi que des provisions correspondantes pour 1986.

● La direction générale de la police nationale devrait être, elle aussi, affectée par la **réforme des structures** annoncée pour octobre 1985.

Si les services actifs restent en l'état, une direction des personnels et de la formation de la police est instituée, regroupant des services séparés depuis peu.

En outre, à la direction de l'équipement semble devoir succéder une direction de la logistique, dont la vocation sera de concevoir l'évolution des équipements en cohérence avec les présupposés professionnels et déontologiques de la modernisation.

● S'agissant des **effectifs**, votre Commission des Finances souligne :

- la suppression de 238 postes compensée par 1 140 créations de postes actifs ;

- la suppression de 11 postes ouvriers que ne compense pas la création de 8 postes ;

- enfin, la suppression de 1 178 postes administratifs et techniques (1 166 titulaires et 12 contractuels) très loin d'être compensée par la création de 194 postes de même type (135 titulaires et 59 contractuels).

● Votre Commission des Finances dont l'attention a été attirée, au cours de l'été, sur les défauts d'effectifs qui affectent **la police de l'air et des frontières** et sur les protestations qu'ont suscitées ces défauts chez les pilotes de ligne, notamment à l'aérogare d'Orly Ouest, invite le ministère à prendre les mesures nécessaires pour renforcer les effectifs nécessaires à une bonne surveillance des aéroports.

● Un effort en faveur de **la formation** des personnels est poursuivi.

Selon les services compétents, le montant des crédits affectés à la formation en 1986 s'élèvera à 33 553 530 francs répartis comme suit :

Chapitres 34-90 59-30	18 335 754
Chapitres 34-90 59-70	4 792 837
Chapitres 34-97 50-20	1 669 859
Chapitres 34-97 50-30	8 483 606
Chapitres 31-45 70-10	4 194 052

Par ailleurs, 1,5 million de francs sera plus spécialement consacré à la formation à l'informatique sur le chapitre 34-82.

800 000 F seront réservés à la formation de la police scientifique sur le chapitre 34-97 et 200 000 F sur le chapitre 34-90.

2) Les matériels

La loi relative à la modernisation de la police nationale permettra de disposer de moyens budgétaires supplémentaires. Pour la période 1986-1990 ces moyens supplémentaires s'élèvent au total, par rapport aux crédits votés 1985, à 225 MF pour le réseau des transmissions (soit + 25 MF pour le fonctionnement et + 200 MF pour l'équipement), et à 241 MF pour l'informatique et la bureautique.

● Pour 1986, les crédits affectés aux **transmissions** sont inscrits aux chapitres 34-82 article 70 et 57-60 (articles 20, 40 et 60), et s'élèvent respectivement à 49,7 MF pour le fonctionnement et 110,4 MF pour l'équipement. Les actions principales envisagées en 1986 portent sur :

- la sécurisation des informations (cryptophonie) et l'utilisation de la carte à mémoire ;
- la modernisation de l'infrastructure radio et des salles de commandement ;
- l'équipement en moyens télématiques des hôtels de police et de commissariats ;
- la constitution d'un réseau général de transport de données dont les premières liaisons seront établies en 1986.

● En 1986, la dotation budgétaire relative aux crédits destinés à **l'informatique** s'élève à 112 MF inscrits sur le chapitre 34-82 article 20. L'utilisation de ces crédits permettra de réaliser les projets suivants :

- poursuite du programme de conversion des grands fichiers de police ;
- rénovation de l'actuel fichier des recherches criminelles de la police judiciaire pour en faire un fichier d'information criminelle ;
- informatisation des empreintes digitales ;
- poursuite de l'équipement informatique spécifique de la D.S.T. ;
- équipement micro-informatique des commissariats et services centraux de police ;
- poursuite de l'informatisation de la gestion des personnels ;
- expérimentation d'une gestion automatisée des matériels de police.

● Le nombre croissant d'agressions dirigées contre la personne des policiers et les risques encourus par les hommes lors d'interventions destinées à neutraliser des forcenés rendent nécessaire de mieux doter les services en **équipement pare-balles**.

En conséquence, le programme pluriannuel prévoit l'acquisition de 25 écrans mobiles d'intervention, soit 5 par an au coût de $25\ 000 \times 5 = 0,125$ MF et de 100 boucliers de protection individuelle soit 20 par an, pour un montant de $10\ 000 \times 20 = 0,200$ MF. Ces dépenses seront imputées sur le chapitre 34-42 article 30 paragraphe 10.

Par ailleurs, des tenues d'intervention de maintien de l'ordre en tissu naturel, anti-feu et anti-corrosion seront acquises ; le programme nécessaire à la fois au complément de dotation et au renouvellement des vêtements dont certains sont utilisés depuis 1976, est évalué à 5 000 tenues par an soit une dépense de 7,65 MF l'an.

Simultanément, des effets vestimentaires amélioreront la signalisation des personnels opérant sur la voie publique, ceux-ci étant le plus souvent placés en situation d'insécurité. Il est envisagé en conséquence de programmer l'achat annuel de 1 500 chasubles réflectorisantes représentant une dépense de 0,375 MF et de 4 000 imperméables réflectorisants pour un coût de 1,440 MF.

L'ensemble des dépenses relatives aux effets de protection est imputable sur le chapitre 34-42 article 30 et 20.

● Enfin, s'agissant de **l'armement** individuel des policiers, les services concernés estiment que l'ensemble du parc sera renouvelé en 1987 pour l'attribution en cours de revolvers Manurhin 357 Magnum.

Nature de l'action	Imputation budgétaire	Crédit voté 1985	Mesure nouvelle 1986
Mises à niveau des dotations de fonctionnement			
- carburants et lubrifiants	34-91	134,5	+ 50
- énergie	34-42	116,68	+ 26
- nettoyage des locaux	34-42	63,3	+ 40
- fournitures administratives et opérationnelles	34-42	69,44	+ 20
- loyers	34-91	93,34	+ 20
- téléphone	34-93	198,00	
Sous-total		675,26	+ 156
Action 1 : Accroître la mobilité de la police			
- acquisition de véhicules	34-92	121,85	+ 84
- entretien du parc et équipements spéciaux	34-92	66,71	+ 45,7
- parc lourd	57-40	25,17	-
		25,83	-
- frais de déplacement	34-90	461,34	+ 30
Sous-total		675,73	CP+ 159,7
		25,17	
Action 2 : Moderniser le cadre de travail et renforcer la sécurité des policiers			
- travaux d'entretien et d'aménagement immobilier	35-91	87,78	+ 57
- constructions neuves	57-40	211	AP+ 235
		213	CP 73
- équipement individuel des policiers	34-42	108,00	
Sous-total		408,78	CP+ 130
		211	AP+ 235
Action 3 : Protéger et étendre le réseau des transmissions			
- fonctionnement des transmissions	34-82	39,24	+ 5
- équipement en matériel de transmissions	57-60	68,8	AP+ 40
		53,5	CP 14
Sous-total		92,74	CP+ 19
		68,8	AP+ 40
Action 4 : Accroître et systématiser le recours à l'informatique			
- dépenses informatiques et bureautiques	34-42		
	34-82	81,94	+ 33
Action 5 : Assurer la mise en place de la police technique et scientifique			
- fonctionnement des laboratoires et des services d'identité judiciaire	34-42 (et budg. spécial PP)	5,45	+ 3,26
- formation des scientifiques	34-97	-	+ 1
- équipement des laboratoires	34-42		
	34-82	3,75	+ 16,04
	34-92		
- immobilier	57-40		AP+ 77
			CP 17
Sous-total		9,20	CP+ 37,30
			AP+ 77
Action 6 : Améliorer la présence et l'efficacité de la police en région parisienne			
- logement des policiers	57-40	7,5	AP+ 30
		5	CP+ 20
	65-51	5,6	AP+ 50
		4,5	CP+ 40
- divers	34-42	5,34	+ 23
Sous-total		14,84	CP+ 83
		13,1	AP+ 80
TOTAUX			
		CP 1 958,49	CP+ 618,00
		AP 318,07	AP+ 432
		DO 1 656,66	DO+ 454
		AP 318,07	AP+ 432
		CP 301,83	CP+ 164
		DO+AP 1 974,73	DO+AP+ 886
		DO+CP 1 958,49	DO+CP+ 618

III. NOUVELLE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

● Au cours d'une deuxième délibération, intervenue le 14 novembre 1985, l'Assemblée Nationale a apporté quelques modifications aux crédits relatifs à l'administration centrale et à la sécurité.

Ces modifications sont résumées dans le tableau qui suit :

(en millions de francs)

Titre III	+ 9,5
Titre IV	+ 11
Titre V	
C.P.	+ 28,5
A.P.	+ 28,5
Total (DC + CP)	49

Elles atteignent un total de 49 millions de francs, soit 0,16 % des crédits initiaux de l'administration centrale et de la sécurité. Elles **ne sont donc pas de nature à modifier l'appréciation portée par la Commission des Finances sur les crédits du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.**

● Ces mesures s'analysent comme suit :

- S'agissant du titre III, la majoration a pour objet d'ajouter 1 MF au chapitre 33-92 « Prestations et versements facultatifs » afin de permettre la modernisation de l'orphelinat de la police à Osmoy, de majorer de 0,5 MF le chapitre 34-32 « Sécurité civile - Matériel » pour développer la formation continue des équipages afin d'assurer une meilleure sécurité des vols aériens, et enfin, d'augmenter de 8 MF le chapitre 34-82 « Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques » dont 7 MF destinés à l'amélioration des moyens informatiques des préfectures et 1 MF qui permettra l'informatisation du fichier national des substances dangereuses.

- S'agissant du titre IV, la majoration a pour objet d'abonder le chapitre 41-31 « Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours » de 11 000 000 F pour renforcer les moyens de détection, permettre la création de cellules départementales d'intervention chimique et assurer une meilleure coordination dans la lutte contre les incendies de forêt.

- Enfin, s'agissant du titre V, la majoration a pour objet d'abonder le chapitre 57-30 « Sécurité civile - Dépenses d'équipement » de 25 500 000 F pour permettre le renouvellement du parc aérien de la Sécurité civile, et 2 000 000 F afin de compléter la réserve nationale de matériels de secours en cas de grande catastrophe, et enfin d'augmenter de 3 000 000 F le chapitre 57-60 « Informatique bureautique et télématique - Dépenses d'équipement » pour permettre le renforcement du programme d'équipement informatique de la Défense civile.

La Commission des Finances a examiné les crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (administration centrale et sécurité) demandés pour 1986 au cours de sa réunion du 30 octobre 1985.

La Commission des Finances a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter ces crédits.