

N° 58

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

## 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 1982, 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° 16

**INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION**

*Rapporteur spécial* : M. Joseph RAYBAUD

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raynaud, Robert Schmitt, René Toma-jini, Henri Torre, Camille Vallin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale** (7<sup>e</sup> légis.) : 450 et annexes, 470 (annexe 19), 474 (tome III et IV) et in-8° 57.

**Sénat** : 57 (1981-1982)

---

**Loi de Finances - Collectivités locales. Dotation globale de fonctionnement. Finances locales. Police.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	4
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	8
<b>PRESENTATION DES CREDITS</b> .....	10
<b>PREMIERE PARTIE : L'adaptation des moyens du Ministère de l'Intérieur</b> ....	14
<b>Section I : L'administration générale : quelques aménagements</b> .....	14
Chapitre I : Les personnels du cadre national des préfectures sont toujours négligés .....	15
Chapitre II : Le nouveau renforcement des moyens des tribunaux administratifs : .....	17
I. « L'explosion » du contentieux administratif. ....	18
II. L'accroissement des effectifs de juges administratifs. ....	19
Chapitre III : Les cartes d'identité informatisées .....	21
<b>Section II : La sécurité civile : des moyens renforcés</b> .....	23
Chapitre I : Des moyens d'intervention accrus pour le Groupement Aérien .....	24
A. Les moyens matériels .....	24
B. Les moyens en personnel .....	25
Chapitre II : Un budget de fonctionnement plus réaliste .....	26
Chapitre III : l'ajustement de la participation de l'Etat aux dépenses d'incendie de la ville de Paris .....	28
Chapitre IV : La défense civile existe-t-elle réellement ? .....	29
<b>Section III : La Police Nationale : une priorité du budget de 1982</b> .....	32
Chapitre I : De nombreux points positifs .....	33
A. Un effort sans précédent en matière de recrutement .....	33

<i>B. Le complément indispensable en matière de formation semble assuré</i> .....	38
<i>C. La poursuite de la modernisation du matériel</i> .....	39
Chapitre II : Des points d'interrogation .....	43
<i>A. Le programme immobilier risque de prendre du retard</i> .....	43
<i>B. Les problèmes du parc automobile</i> .....	44
<b>DEUXIEME PARTIE : Les collectivités locales</b> .....	45
<b>Introduction</b> .....	45
<b>Section I : Les subventions de l'Etat</b> .....	49
Chapitre I : L'état récapitulatif des concours de l'Etat aux Collectivités Locales .....	50
Chapitre II : Les subventions de fonctionnement du Ministère de l'Intérieur .....	54
Chapitre III : Les subventions d'équipement figurant au budget du Ministère de l'Intérieur : des évolutions très contrastées .....	56
<i>A. Trois motifs de satisfaction</i> .....	58
<i>B. Les deux raisons d'inquiétude</i> .....	61
<b>Section II : La dotation globale de fonctionnement</b> .....	66
Chapitre I : Les mécanismes institués par la nouvelle loi sur la dotation globale de fonctionnement du 31 décembre 1980 .....	67
<i>I. Une prudence renouvelée pour l'application des mécanismes généraux de la loi</i> .....	68
<i>II. De légers aménagements apportés aux concours particuliers et à certaines régions spécifiques</i> .....	71
Chapitre II : L'évolution de la D.G.F. en 1982 .....	73
<i>I. La dotation initiale pour 1982</i> .....	74
<i>II. La régularisation de l'exercice 1980</i> .....	79
Chapitre III : L'application de la loi en 1981 .....	80
<i>I. Présentation des résultats</i> .....	81
<i>II. Analyse globale des résultats</i> .....	86

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le développement des tâches confiées au ministère de l'Intérieur peut se mesurer à l'évolution du volume des crédits dont il dispose : par exemple, les dépenses ordinaires sont passées de 14 milliards de francs en 1978 à 34,5 milliards de francs en 1982.

Sans doute, la place accrue prise chaque année au sein de ce budget par les crédits aux collectivités locales (grâce notamment au Fonds de compensation pour la T.V.A.) explique-t-elle cette évolution.

Il ne faut pas se dissimuler néanmoins que le budget de l'Intérieur demeure heureusement marqué – en 1982, comme les années précédentes – par la prédominance des dépenses de police qui, bénéficiant de 82 % des mesures nouvelles, représenteront en 1982 :

- 65 % des crédits de fonctionnement du ministère ;
- 40 % environ de l'ensemble des crédits de celui-ci.

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **I. - MALGRE DES ACTIONS IMPORTANTES, LE BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR AUGMENTE, EN 1982, TRES LEGEREMENT MOINS QUE L'AN DERNIER.**

Le taux de progression de l'ensemble des crédits ressort en effet à 16,1 % contre 16,8 % pour le budget 1981.

Cette différence résulte essentiellement - à côté d'un accroissement des dépenses de fonctionnement plus fort que l'an passé (+ 16,4 %, contre + 15,6 %) - d'une moindre croissance des dépenses d'investissements.

### **II. - UN EFFORT SANS PRECEDENT EN MATIERE DE RECRUTEMENT DE POLICIERS.**

5 617 emplois sont créés au sein de la Police nationale. Ils se répartissent comme suit :

- 1 060 fonctionnaires en civil ;
- 4 000 policiers en tenue ;
- 557 personnels administratifs.

Ces dernières créations s'ajoutent aux 1 000 emplois administratifs ouverts par la loi de finances rectificative pour 1981, permettant de remettre des policiers sur la voie publique. Dans ce redéploiement des services de police, une priorité est accordée par le gouvernement à l'ilotage et aux commissariats de quartiers.

Au total, plus de 6 000 policiers supplémentaires seront en service en 1982 ; au cours des trois années précédentes, les recrutements s'étaient élevés au total à 2 725.

### **III. - LE COMPLEMENT INDISPENSABLE EN MATIERE DE FORMATION DES POLICIERS SEMBLE ASSURE.**

L'effort massif de recrutement doit être complété par une action parallèle de développement de la formation. Il convient de permettre aux policiers de mieux maîtriser les techniques nouvelles. A cette fin, les crédits de formation augmentent de 380 % en 1982, atteignant 2,2 millions de francs.

### **IV. - LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MATERIEL DE LA POLICE.**

- le renouvellement et l'accroissement du parc automobile sont confirmés : un crédit total de 208 millions de francs permettra en 1982 l'acquisition de plus de 2 500 automobiles ;

- un développement important des moyens modernes de transmission est entrepris pour l'achat de postes radio portatifs, de téléimprimeurs et de terminaux d'ordinateurs ;

- l'armement de la Police sera modernisé en particulier par l'acquisition de 12 000 revolvers de calibre important ; parallèlement, l'entraînement au tir est renforcé.

### **V. - UN EFFORT FINANCIER POUR LE GROUPEMENT AERIEN DE LA SECURITE CIVILE.**

L'acquisition de 3 Canadairs et de 2 DC 6 va contribuer à accroître les moyens de lutte contre les incendies de forêt.

## **VI. – UNE EVOLUTION TRES CONTRASTEE DES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES.**

Malgré un nombre élevé de chapitres budgétaires, il existe en réalité trois grandes masses qui évoluent différemment en 1982 : le F.C.T.V.A., les crédits de voirie, les subventions pour l'assainissement. Ces trois chapitres totalisent 9 milliards de francs sur un total de 9,22 milliards de francs.

A cet égard on relève :

### **1. Deux motifs de satisfaction :**

– les crédits pour les réseaux d'assainissement, pour lesquels le Sénat avait obtenu l'an passé un supplément important, progressent de 25 % (en A.P.), atteignant 510 millions de francs ;

– le Fonds de compensation pour la T.V.A. reçoit une dotation de 7,24 milliards de francs, contre 6,2 milliards en 1981 (+ 16,75 %), pour le remboursement de la T.V.A. de 1980.

Ayant atteint son régime de croisière, elle suit maintenant l'évolution des investissements des collectivités locales. En raison d'une certaine reprise de ceux-ci dans la période récente, il conviendra de veiller à ce que la dotation soit adaptée à la progression des investissements.

### **2. Deux raisons d'inquiétude :**

– le chapitre 63-52 regroupe cette année les crédits de voirie autrefois dispersés, soit dans le budget des Transports, soit dans le F.S.I.R.

Les crédits globaux passent (en A.P.) de 1,15 milliard de francs à 1,3 milliard de francs pour 1982, soit + 13 %. Cet accroissement est tout juste égal à la hausse des prix, alors que les charges de voirie sont toujours aussi lourdes pour les départements et communes.

– l'ensemble des crédits de paiement du Titre VI n'augmente que faiblement : + 14 % au total, mais 5 % seulement si l'on retranche les crédits du F.C.T.V.A.

Cette situation est préoccupante pour la trésorerie des collectivités locales, qui risquent ainsi de ne recevoir qu'avec retard les crédits correspondant aux opérations déjà engagées par elles.

Cette observation s'applique particulièrement à deux chapitres importants : la voirie locale et les réseaux d'assainissement.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 12 novembre 1981, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial, le projet de budget, pour 1982, du ministère de l'Intérieur.

Après la description par le rapporteur spécial des principales masses budgétaires et la présentation de plusieurs observations, dont l'une relative au mode de calcul retenu pour l'évaluation en 1982 du montant de la dotation globale de fonctionnement, un large débat s'est engagé.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la Commission des Lois, a relevé que les aménagements apportés depuis 1980 aux moyens de lutte contre les incendies de forêts avaient démontré leur efficacité. Deux difficultés subsistent, selon lui ; en raison du manque d'infrastructures aéroportuaires, l'Ardèche continue de subir des dégâts importants en hiver, car les Canadair ne peuvent pas intervenir avec une rapidité suffisante. Le second problème réside dans la situation particulière de la Corse, où l'exode rural a entraîné la désertification de nombreuses contrées. Pour M. Paul Girod, seule une politique agraire permettrait d'empêcher la propagation des feux.

M. René Tomasini a souhaité qu'un effort particulier soit entrepris en Corse pour que la mise en valeur du patrimoine agricole permette également sa sauvegarde et l'amélioration des conditions de vie. Il a également relevé que, malgré le processus de décentralisation, l'administration centrale recevait en 1982 49 millions de francs supplémentaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur les raisons d'un écart de progression important entre les autorisations de programme et les crédits de paiement des subventions pour l'assainissement. De même l'insuffisance des dotations pour la voirie communale lui paraît préoccupante.

Après s'être félicitée de l'allègement de certaines charges en 1982 (dépenses de police, de justice et indemnités de logement des instituteurs), Mlle Irma Rapuzzi a regretté que les communes participent encore trop massivement aux frais de fonctionnement des collèges nouvellement nationalisés. De plus, observant une baisse du crédit destiné aux dépenses électorales, elle a demandé si les élections cantonales faisaient l'objet d'une inscription de crédit.

Pour M. Stéphane Bonduel, une fois de plus l'insuffisance des crédits de voirie va engendrer des difficultés financières pour les collectivités locales. Il a rappelé que les engagements pris par l'Etat lors du déclassement d'une partie de la voirie nationale n'avaient jamais été respectés, au détriment des collectivités locales.

Il s'est également demandé si le mode d'indexation de la D.G.F. ne devait pas être revu, car si son efficacité a été démontrée en période d'expansion, les problèmes rencontrés en 1981 risquent de se reproduire en cas de baisse de l'activité.

M. Pierre Gamboa a insisté sur l'effort entrepris dans le budget pour doter la Police nationale d'effectifs et de moyens adaptés à la lourdeur et aux dangers de sa tâche. Toutefois, il a fait part de sa préoccupation en ce qui concerne l'évolution dans l'avenir de la D.G.F. La place occupée par celle-ci dans les budgets locaux accroît les conséquences d'une progression moindre que par le passé.

M. René Tomasini a relevé l'effort budgétaire engagé en faveur de la police, mais il s'est inquiété des conséquences des décisions parfois contradictoires prises par le gouvernement en matière de sécurité et de justice, qui peuvent conduire au développement des groupes d'autodéfense.

A l'issue de cet échange de vues et après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la Commission des Finances a adopté, à la majorité, les crédits du budget de l'Intérieur pour 1982, ainsi que l'article 64 du projet de loi de finances.

## PRESENTATION DES CREDITS

Pour 1982, le projet de budget du ministère de l'Intérieur s'établit (en crédits de paiement) à 34 562 millions de francs, contre 29 752 millions en 1981, soit une progression de 16,1 % par rapport à l'année précédente.

Les grandes masses du budget du ministère de l'Intérieur se présentent comme suit :

(en francs)

	Crédits votés pour 1981	Crédits prévus pour 1982	Variation en pourcentage
Crédits de paiement			
- dépenses ordinaires .....	21 368 784 735	24 877 136 432	+ 16,4
- dépenses en capital .....	8 383 811 000	9 685 388 000	+ 15,5
<b>TOTAUX .....</b>	<b>29 752 595 735</b>	<b>34 562 524 432</b>	<b>+ 16,1</b>
<b>Autorisations de programme .....</b>	<b>8 350 478 000</b>	<b>9 723 258 000</b>	<b>+ 16,4</b>

### A. LES DEPENSES ORDINAIRES

S'agissant du budget d'un ministère employant des effectifs importants (147 721 personnes en 1982), les dépenses de fonctionnement occupent évidemment une place primordiale. Avec 24,9 milliards de francs, elles représenteront en effet en 1982 72 % de l'ensemble des dépenses du ministère de l'Intérieur.

Par rapport à 1981, ces dépenses progressent de 3,5 milliards de francs, soit + 16,4 %, contre 15,6 % l'an passé.

Ce supplément de crédits, par rapport à l'année précédente, se répartit ainsi :

- 2 015 millions de francs, en mesures acquises ;
- 1 493 millions de francs, en mesures nouvelles.

Pour l'essentiel, les mesures acquises correspondent :

- à l'extension en année pleine des augmentations de traitements publics intervenues en 1981 (938 millions de francs) ;

– à l'accroissement de la subvention aux collectivités locales, en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier (+ 420 millions de francs, représentant une subvention de 4,14 milliards de francs en 1982) ;

– à la participation du ministère de l'Intérieur aux charges de pensions civiles (490 millions de francs).

Quant aux mesures nouvelles, elles traduisent véritablement les inflexions que le gouvernement entend apporter à la politique menée. Elles représentent d'ailleurs pour 1982 un doublement par rapport à celles arrêtées l'an passé : 1,5 milliard de francs, contre 765 millions en 1981.

Pour 1982, les mesures nouvelles du Titre III (Moyens des Services) progressent de 1,46 million de francs ; celles du Titre IV (Interventions publiques) de 24,6 millions de francs.

Les mesures nouvelles du Titre III pour 1982 se présentent de la manière suivante (en millions de francs) :

– provision pour hausse de rémunérations publiques en 1982 .....	+ 386 millions de francs
– renforcement des effectifs de police (création de 5 917 emplois) .....	+ 641 millions de francs
– création de 27 emplois de conseiller de tribunal administratif .....	+ 4 millions de francs
– création de 51 emplois au groupement aérien de la sécurité civile .....	+ 17 millions de francs
– revalorisation d'indemnités diverses versées aux personnels de police .....	+ 25 millions de francs
– amélioration du régime indemnitaire du personnel des préfetures .....	+ 12 millions de francs
– prise en charge d'anciens agents de l'A.N.I.F.O.M. (68 personnels) .....	+ 9 millions de francs
– institution des conseillers publics et des comités consultatifs de règlement des dommages ..	+ 6 millions de francs
– programme de modernisation et d'équipement de la police .....	+ 25 millions de francs
– mise à niveau des dotations de fonctionnement de la police nationale .....	+ 230 millions de francs
– ajustement aux besoins des crédits de la sécurité civile .....	+ 17 millions de francs

– ajustement des dotations de fonctionnement de l'administration centrale.....	+ 9 millions de francs
– participation de l'Etat aux dépenses de lutte contre l'incendie de la Ville de Paris .....	+ 50 millions de francs
– divers .....	+ 34 millions de francs
Total.....	+ 1 468 millions de francs

## B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Pour 1982, les autorisations de programme passent de 8,3 milliards à 9,7 milliards de francs, soit une progression de 16,4 % ; elle était l'an passé de 17,8 %.

Les crédits de paiement enregistrent une moindre augmentation (+ 15,5 %) et représentent en 1982 9,7 milliards de francs.

L'élément essentiel des opérations en capital est constitué, à concurrence de 78 %, par la dotation du Fonds de Compensation pour la T.V.A. (chapitre 67-53) qui passe de 6,2 milliards à 7,24 milliards de francs (+ 16,8 % contre + 24 % l'an passé).

On peut néanmoins remarquer que les subventions d'équipement aux collectivités locales (y compris le F.C.T.V.A.) progressent moins vite en 1982 (+ 16,1 %) que l'ensemble des dépenses en capital (+ 16,4 %) mais surtout que les dépenses d'équipement propres du ministère de l'Intérieur (+ 22,5 %).

La situation est plus nette encore si l'on observe l'évolution des crédits de paiement.

**EVOLUTION DES DEPENSES EN CAPITAL**

Nature des dépenses	Autorisations de programme		Pourcentage de variation	Crédits de paiement		Pourcentage de variation
	1981	1982		1981	1982	
	(en F)	(en F)	(en %)	(en F)	(en F)	(en %)
<u>Equipement des services</u> (titre V)	409 702 000	501 800 000	+ 22,5	323 663 000	487 400 000	+ 50,6
<u>Subventions d'équipement</u> (titre VI)	7 940 776 000	9 221 458 000	+ 16,1	8 060 148 000	9 197 988 000	+ 14,1
(dont Fonds de compensation de la T.V.A.)	(6 200 000 000)	(7 240 000 000)	(+ 16,8)	(6 200 000 000)	(7 240 000 000)	(+ 16,8)
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>8 350 478 000</b>	<b>9 723 258 000</b>	<b>+ 16,4</b>	<b>8 383 811 000</b>	<b>9 685 388 000</b>	<b>+ 15,5</b>

## **PREMIERE PARTIE**

### **L'ADAPTATION DES MOYENS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR**

#### **SECTION I**

##### **L'ADMINISTRATION GENERALE : QUELQUES AMENAGEMENTS**

Les crédits destinés à l'administration centrale et territoriale, ainsi qu'aux cultes d'Alsace et de Lorraine, ne représentent en 1982 – tout comme en 1981 – qu'un peu moins de 18,5 % de l'ensemble du budget du ministère de l'Intérieur.

Avec un total de 6,35 milliards de francs, contre 5,47 milliards l'an passé, ils progressent de 16 %, soit sensiblement au même rythme que l'ensemble du budget. C'est néanmoins une masse budgétaire qui ne peut subir que peu de modification brutale dans la mesure où elle est constituée quasi essentiellement par des dépenses de rémunérations.

On peut toutefois relever que les projets en cours de discussion sur la décentralisation auront à terme des incidences certaines sur les missions propres du ministère de l'Intérieur et le fonctionnement de l'administration générale. Mais il est encore prématuré d'en trouver la trace dans le projet de budget pour 1982.

Votre rapporteur se bornera donc à l'examen de quelques projets actuellement en cours, ou au contraire pour lesquels les débuts de réalisation se font attendre depuis de longues années, tel le renforcement des personnels de préfecture.

## **CHAPITRE I**

### **LES PERSONNELS DU CADRE NATIONAL DES PREFECTURES SONT TOUJOURS NEGLIGES**

Il devient fastidieux de déplorer chaque année que les promesses faites par les gouvernements successifs d'améliorer le fonctionnement des administrations départementales par un recrutement suffisant de personnels ne soient pas tenues. La mise en oeuvre d'une réforme prochaine sert toujours de prétexte à différer la mise en place de dispositions que chacun, pourtant, veut bien reconnaître comme nécessaires.

Le projet de budget pour 1982 n'échappe pas à cette tradition : il ne comporte aucune mesure de création de postes. On peut toutefois y trouver deux mesures concrètes, dont l'une répond à une revendication ancienne de ces personnels : il s'agit d'un ajustement du crédit destiné au paiement des indemnités pour travaux supplémentaires.

En effet, jusqu'à présent, cette catégorie de personnel bénéficiait, en ce domaine, d'une situation beaucoup moins avantageuse que leurs collègues des autres services extérieurs de l'Etat.

La mesure inscrite dans le budget de 1982 – pour un total de 12 millions de francs – vise à corriger cette inégalité de traitements.

La seconde mesure concerne les actions de formation et de perfectionnement dont peuvent bénéficier les agents du cadre national des préfetures.

Un crédit supplémentaire de 1,7 million de francs est inscrit à cette fin au chapitre 34-97.

Les actions de formation engagées au bénéfice du personnel du cadre des préfetures doivent être développées tout particulièrement pour les catégories de personnel suivantes :

a) personnels des départements d'outre-mer, avec l'organisation de sessions de formation aux Antilles et à la Réunion, sessions jusqu'à présent limitées à la métropole.

b) développement des actions de formation initiale en faveur des agents des catégories C et D.

Ces personnels n'ont bénéficié jusqu'à présent que d'actions limitées de formation. Le programme doit être développé avec l'appui des délégués inter-régionaux.

c) renforcement des stages à l'échelon interrégional sur des thèmes « techniques en faveur des agents des catégories A et B avec les objectifs suivants :

- renforcement de la qualification juridique des agents de préfecture ;
- développement des compétences économiques ;
- formation aux techniques modernes d'administration (informatique et bureautique) ;
- information et formation sur les évolutions législatives et les réformes engagées par le gouvernement.

L'intérêt de ces mesures n'est pas nié car elles permettent une meilleure adaptation des personnels aux évolutions de la vie administrative et économique.

Il est toutefois évident que malgré la bonne volonté, la qualité et le dévouement des personnels, ceux-ci ne peuvent exécuter des missions qui requerraient un accroissement d'effectifs.

Il faut en effet rappeler que l'échéancier du plan de recrutement de 1974 n'a jamais été respecté : on devait recruter 7 300 emplois ; 1 730 ont été effectivement ouverts entre 1975 et 1981.

Catégorie	Emplois créés							Total
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	
A	150	107	71	-	65	-	-	393
B	250	208	117	-	100	3	-	678
C et D	100	232	226	-	80	21	-	659
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>547</b>	<b>414</b>	<b>-</b>	<b>245</b>	<b>24</b>	<b>-</b>	<b>1.730</b>

Enfin, votre rapporteur voudrait également souligner que les effectifs, déjà insuffisants, ne sont même pas toujours atteints ; d'année en année, l'écart entre effectif budgétaire (théorique) et effectif réel ne cesse de croître : il était de 377 personnes en 1980, il est actuellement de 714 (17 364 contre un effectif budgétaire de 18 078). Le « déficit » en personnel paraît particulièrement important pour les catégories B et C. Il est essentiel que le gouvernement mette au concours un nombre suffisant de postes pour pourvoir ces emplois vacants.

## CHAPITRE II

### LE NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Les observations relatives à l'insuffisance de recrutement ne peuvent s'appliquer aux tribunaux administratifs. Depuis bien des années, ils bénéficient de créations de postes de magistrats et le budget de 1982 prolonge cette politique. On peut toutefois se demander si les crédits destinés au fonctionnement de ces tribunaux (67 millions de francs environ en 1982) figureront longtemps encore au budget du ministère de l'Intérieur. En effet, dans une déclaration du 9 juillet dernier, M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a indiqué qu'il était favorable à un rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la Justice.

Depuis cette date, aucune information n'est venue préciser ce propos. Car, à cet égard, la réponse faite à une demande de votre rapporteur n'apporte pas d'élément nouveau. On peut y lire en effet que :

« La réalisation effective d'une telle mesure suppose une adaptation de l'ensemble des textes relatifs à la gestion et au fonctionnement des tribunaux administratifs (statut du corps, code des tribunaux administratifs notamment) qui devraient être préparés et mis au point en même temps que le décret en Conseil d'Etat modifiant respectivement les attributions du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice »

Votre rapporteur souhaite que l'examen du projet de budget pour 1982 fournisse l'occasion à M. le Ministre de l'Intérieur d'éclairer le Parlement sur ses intentions en ce domaine et le délai dans lequel ce projet - éventuel - pourrait se réaliser.

## **I - « L'EXPLOSION » DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

Les plus récentes statistiques mettent en évidence une accélération du mouvement constaté dans le passé. Le nombre d'affaires enregistrées s'est élevé lors de l'année judiciaire 1979/80 à 40 569, contre 24 335 pour l'année 1975/76, soit + 67 % en 4 ans.

Ce rythme d'accroissement de près de 15 % par an n'est pas suivi par la progression des jugements ; la complexité de certains recours exige en effet des examens approfondis et, partant, des délais de jugement assez longs. On observe ainsi que le nombre d'affaires jugées en 1980 s'élevait à 31 628 contre 27 898.

Il résulte de cette divergence une augmentation sensible du nombre des stocks d'affaires en instance : 75 044 en 1980, contre 66 023 en 1979 et 58 254 en 1978.

Votre rapporteur insistait déjà l'an passé sur l'importance qui s'attachait à une plus grande rapidité dans le jugement des recours, afin de ne pas « désespérer » le justiciable, pour qu'une excessive lenteur dans le règlement des litiges ôte une grande partie de son efficacité à la justice administrative.

On peut espérer que les renforcements successifs des effectifs de magistrats vont permettre dans de brefs délais de constater une amélioration du fonctionnement de ces tribunaux.

## II - L'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS DE JUGES ADMINISTRATIFS

Depuis 1974, la création de postes budgétaires s'est poursuivie sans interruption. Le plan quadriennal mis en oeuvre entre 1974 et 1977 a permis la création de 44 postes.

De plus, au cours des années 1978 à 1980, 60 emplois supplémentaires ont été dégagés par les lois de finances successives.

Enfin, 25 postes figuraient au budget de 1981. Ils se répartissaient comme suit :

- 2 présidents hors-classe ;
- 3 présidents ;
- 5 conseillers hors classe ;
- 7 conseillers de première classe,
- 8 conseillers de deuxième classe.

Les 25 nouveaux emplois ont permis de mettre en place de nouvelles formations de jugement – les tribunaux métropolitains, Paris non compris, comportent désormais 47 chambres – et de renforcer les effectifs des juridictions les plus chargées.

Au total, depuis 1974, 129 postes de magistrats ont été créés portant l'effectif budgétaire du corps des membres des tribunaux administratifs en 1981 à 321 fonctionnaires répartis en 5 grades.

- 1 Président du tribunal administratif de Paris,
- 1 Vice-président du tribunal administratif de Paris,
- 21 Présidents hors-classe,
- 42 Présidents,
- 66 Conseillers hors-classe,
- 95 Conseillers de première classe,
- 95 Conseillers de deuxième classe.

Toutefois, l'effectif réel au 1er juillet 1981 n'est que de 309, soit :

- 1 Président du tribunal administratif de Paris,
- 1 Vice-Président du tribunal administratif de Paris,

- 19 Présidents hors-classe,
- 38 Présidents,
- 68 Conseillers hors-classe,
- 69 Conseillers de première classe,
- 113 Conseillers de deuxième classe.

Le projet de budget pour 1982 prévoit un nouvel effort significatif pour améliorer le fonctionnement de ces tribunaux : 27 postes sont en effet créés représentant une dépense supplémentaire de 4,25 millions de francs. Ils se répartissent ainsi :

- 1 Président hors-classe,
- 5 Présidents,
- 21 Conseillers de 2ème classe.

Ils sont destinés à permettre la mise en place de nouvelles formations de jugement et à renforcer les effectifs des tribunaux dont la charge est la plus lourde, tels les tribunaux de Paris, Strasbourg, Versailles et Marseille qui enregistrent chaque année le nombre le plus important d'affaires.

Parallèlement à l'augmentation du nombre de juges administratifs, votre rapporteur voudrait insister sur l'importance des mesures d'accompagnement administratif. Elles permettent en effet aux juges d'être déchargés de certaines tâches ; ils peuvent alors se consacrer complètement à leur fonction de juge.

On doit donc se féliciter de l'accroissement du personnel des greffes : 290 agents en 1979 ; 378 en 1980 et 407 au 1er juillet 1981. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'effort a plus particulièrement porté sur le personnel d'exécution et l'affectation auprès de chaque tribunal d'un agent documentaliste recruté par les soins du président et à son initiative.

Votre rapporteur considère que cette orientation doit être poursuivie. Elle ne doit toutefois pas conduire à négliger d'autres voies d'amélioration.

On évoquait il y a quelques années la possibilité d'adapter les règles de procédures employées, en allégeant le contentieux et les procédures de jugement ; une spécialisation accrue des rapporteurs et un développement de l'informatique était également envisagés. Votre rapporteur souhaiterait savoir quels développements concrets le nouveau gouvernement envisage de donner à ces projets. Ils lui paraissent en effet constituer un moyen supplémentaire d'amélioration de notre justice administrative.

## CHAPITRE III

### LES CARTES D'IDENTITE INFORMATISEES

Depuis 1979, le gouvernement avait engagé la mise au point d'un titre d'identité (carte nationale d'identité et titre de séjour des étrangers) qui permette d'éviter les risques de fraude actuellement constatés, d'une part pour mieux contrôler les flux d'immigration et d'autre part pour lutter contre la criminalité.

Les premiers crédits d'études et de travaux furent inscrits au budget de 1979.

Le premier centre de fabrication des nouveaux titres d'identité et de séjour fut mis en place à Levallois-Perret.

Ce centre devait initialement assurer la délivrance des certificats de résidence des Algériens qui arrivaient à expiration le 1er janvier 1980, après une prorogation d'un an.

Cette mise en service n'a pu s'effectuer tel que prévu dans la mesure où :

1) les négociations engagées avec les autorités algériennes se sont prolongées bien au-delà des prévisions établies ;

2) en application de la récente loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, au fichier et aux libertés il s'est avéré nécessaire de présenter cette opération qui comportait des données nominatives à la Commission Nationale qui venait d'être instituée.

Finalement la Commission Nationale de l'informatique et des libertés a émis le 3 juin 1980 un avis favorable tant pour les titres d'identité que pour les titres de séjour des étrangers : le centre de fabrication de Levallois-Perret est devenu opérationnel au début de 1981.

Le deuxième centre de fabrication prévu à Nancy en est actuellement à la phase d'essai.

En ce qui concerne le troisième centre dont l'installation était prévue également en 1981, à Toulouse, les locaux sont achevés et la plus grande partie des matériels techniques est en place.

Toutefois, le 12 septembre dernier, le gouvernement a décidé de mettre fin à la fabrication informatisée des cartes nationales d'identité, estimant que malgré les précautions prises, ce système pouvait à terme comporter des risques sérieux pour la liberté individuelle et la vie privée de nos concitoyens.

Un décret doit être signé prochainement pour abroger le décret du 31 juillet 1980 qui créait le nouveau système de fabrication des cartes nationales d'identité.

Dans l'immédiat, un arrêté du 30 septembre 1981 a abrogé l'arrêté du 23 décembre 1980, prévoyant la fabrication des nouvelles cartes d'identité dans les trois départements des Hauts-de-Seine, Val d'Oise et Yvelines.

De ce fait, dans le projet de budget pour 1982 aucune mesure nouvelle n'est prévue à ce titre, alors que de 1979 à 1981, 90 millions de francs ont été engagés dans cette opération.

Toutefois, votre rapporteur s'est étonné de trouver une reconduction des crédits de l'an passé, soit 38,77 millions de francs, se répartissant comme suit :

- chapitre 34-81 (location de matériel informatique) : 37,57 millions de francs ;
- chapitre 35-91 (aménagement des centres de traitement) : 1,2 million de francs.

Des renseignements fournis à votre rapporteur, il ressort que les matériels informatiques acquis à cette fin ont fait l'objet de contrats de crédit-bail, dont l'Etat ne peut pas se dégager avant 3 ou 4 années.

Même si dans l'immédiat la formule retenue est apparue moins coûteuse, il est regrettable que l'annulation d'un projet ne permette pas à l'administration de se dégager financièrement. Il est vrai que le Centre de Levallois est utilisé pour fournir le certificat de résidence des Algériens en France. Mais à n'en pas douter, cette activité ne permet pas une utilisation à sa pleine capacité de l'équipement en place.

Par ailleurs, cette remarque n'apporte pas de réponse à l'inscription maintenue en 1982 du crédit d'aménagement de locaux qui n'ont nulle raison de se poursuivre.

Votre rapporteur souhaiterait qu'un effort de rigueur soit entrepris sur ce point. De la même manière, le sort qui sera réservé aux 33 fonctionnaires spécialement recrutés en 1980 pour le fonctionnement des trois centres doit être précisé.

Les conséquences financières de cette décision illustre parfaitement la rigidité, souvent dénoncée, du budget de l'Etat : chaque année des mesures nouvelles viennent se rajouter sans que les crédits devenus sans objet soient reconsidérés.

Il est du devoir du rapporteur de la Commission des Finances d'attirer l'attention du gouvernement sur cette question de principe essentielle.

## SECTION II

### LA SECURITE CIVILE : DES MOYENS RENFORCES

Alors qu'au cours des dernières années les crédits affectés à cette action spécifique avaient connu une progression moindre que celle de l'enveloppe budgétaire générale du Ministère, cette direction reçoit en 1982 des moyens renforcés qui devraient lui permettre de mieux assurer sa mission au service des populations, face aux risques naturels et accidentels.

A cet égard on peut relever que le bilan de l'année 1980 est apparu relativement satisfaisant pour la lutte contre les incendies de forêts. Outre des conditions météorologiques moins défavorables qu'en 1979, on ne peut nier l'efficacité des mesures prises dans le cadre du plan de lutte du 9 janvier 1980. Il faut savoir également que son activité a également été marquée en 1980 par la lutte contre la pollution marine due au naufrage du pétrolier Tanio (en mars), par le cyclone Hyacinthe (en janvier) et par les deux tremblements de terre d'Algérie et d'Italie (respectivement en octobre et novembre).

Pour 1982, l'ensemble des crédits disponibles passent, en crédits de paiement, de 543 millions de francs en 1981 à 765 millions de francs, soit une progression de 41 %.

L'analyse des différentes catégories de dépenses montre que les dépenses ordinaires (Titres III et IV) augmentent de 25 %, passant de 477,7 millions de francs à 585,2 millions. Quant aux crédits de paiement des dépenses en capital, ils sont en fort accroissement : + 76 %, passant de 65,38 millions à 180,67 millions de francs.

Les autorisations de programme enregistrent une progression d'ampleur comparable : + 92 %, passant de 63,5 à 122,5 millions de francs.

L'énumération de ces pourcentages d'augmentation suffit à montrer que le gouvernement s'est doté des moyens propres à assurer la réussite des objectifs qu'il s'est fixé, si l'on excepte le programme civil de défense dont la définition des objectifs et des moyens ne dépend pas du Ministère de l'Intérieur.

Pour l'essentiel la majoration de crédits est affectée au groupement aérien de lutte contre les incendies de forêts. Il faut toutefois souligner la majoration des subventions d'équipement aux collectivités locales.

## CHAPITRE I

### DES MOYENS D'INTERVENTION ACCRUS POUR LE GROUPEMENT AERIEN

Les objectifs du plan de prévention et de lutte arrêtés en janvier 1980 sont confirmés et les moyens d'intervention du groupement aérien seront renforcés en 1982 tant au niveau des matériels que des personnels.

#### A. LES MOYENS MATERIELS

La première loi de finances rectificative du mois de juillet 1981 avait marqué une première étape en ce sens en permettant de lancer la procédure d'acquisition de deux Canadair et de deux avions DC 6, grâce à l'inscription au chapitre 57-30 de 85 millions de francs d'autorisations de programme et de 25 millions de francs de crédits de paiement.

Cet effort se poursuit dans le projet de loi de finances pour 1982 puisqu'il y figure 37 millions de francs supplémentaires (en A.P.) pour l'acquisition d'un nouveau Canadair.

Ce sont donc au total 122 millions de francs qui auront été dégagés pour l'achat de cinq nouveaux appareils bombardiers d'eau. Quand on connaît l'efficacité de ce moyen de lutte contre les feux de forêt, on peut se féliciter d'un tel accroissement du parc du groupement aérien.

Rappelons que celui-ci se compose actuellement de :

- 12 Canadair ;
- 26 hélicoptères Alouette III ;
- 3 Douglas DC 6.

Il faut également savoir qu'en 1980, il a totalisé 12 523 heures de vol, dont près de 4 000 heures pour les seuls avions bombardiers d'eau.

Enfin, le budget de fonctionnement tient compte de cette augmentation sensible du parc aérien puisqu'il prévoit au chapitre 34-96, outre l'incidence de la hausse des prix des carburants, une dotation supplémentaire de 8,8 millions de francs.

## B. LES MOYENS EN PERSONNEL.

Votre rapporteur avait déploré l'an passé que, malgré la mise en service de nouveaux appareils en 1980, des effectifs supplémentaires ne soient pas dégagés.

Le projet de budget pour 1982 tient compte de cette observation en prévoyant la création de 51 emplois au sein du groupement aérien (coût : 7,7 millions de francs).

Leur répartition serait la suivante :

- 1 chef de hangar, contrôleur technique ;
- 5 moniteurs pilotes ;
- 10 pilotes ;
- 14 mécaniciens-navigants ;
- 15 mécaniciens d'aéronautique ;
- 6 ouvriers.

On peut rappeler que l'effectif en 1981 du groupement aérien s'élève à 290 personnes, dont 185 navigants et 66 mécaniciens au sol. Le nombre important de postes figurant au projet de 1982 donne bien la mesure du renforcement entrepris.

## CHAPITRE II

### UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT PLUS REALISTE

L'an passé, votre rapporteur s'était étonné de la faiblesse de certaines dotations qui lui semblaient sous-évaluées et ne devaient pas assurer un fonctionnement satisfaisant du service. Les sommes inscrites dans la première loi de finances pour 1981 au titre de « l'apurement du passé » montrent que cette appréhension était largement fondée, qu'il s'agisse des dotations en carburant ou du coût de maintenance du parc aérien.

A cet égard, le projet de budget pour 1982 lui paraît relever d'une plus correcte évaluation des besoins :

– d'une part, les dotations en carburant inscrites au chapitre 34-96 progressent de 96 %, passant de 16,2 à 31,9 millions de francs, en raison d'une augmentation du parc aérien (8,8 millions de francs), mais aussi d'une mise à niveau des crédits (6,8 millions de francs), liée à la hausse du prix des carburants.

– d'autre part, l'évaluation du coût de maintenance du parc aérien semble plus proche de la réalité. En 1981, il était inscrit au budget un crédit de 56 millions de francs, pratiquement identique à celui de l'année précédente. Votre rapporteur avait fait observer que cette situation ne tenait pas suffisamment compte de la hausse des prix et des salaires. Les documents relatifs à l'exécution du budget de 1981 confirment cette crainte puisque il ressort que le transfert effectué à ce titre au budget du Ministère de la Défense s'élève à 58,24 millions de francs.

On doit donc se féliciter de voir que, pour 1982, le crédit inscrit au chapitre 57-30 (article 30) s'élève à 71,09 millions de francs, soit une progression de 27 % par rapport au crédit inscrit en 1981 et 22 % par rapport aux sommes réellement acquittées.

– l'ajustement de certaines indemnités allouées aux personnels de la Sécurité Civile marque également la volonté de tenir compte de la dérive des prix et de l'évolution de la conjoncture économique.

Les personnels de la Sécurité Civile perçoivent des indemnités spécifiques non indexées sur les traitements en contrepartie des sujétions très particulières et des risques encourus dans l'exercice de leurs fonctions notamment au Groupement aérien et au service du Déménagement.

Afin de garder à ces régimes indemnitaires toute leur portée il est proposé de les revaloriser en tenant compte du pourcentage d'augmentation constaté entre la valeur du point d'indice ayant servi de base au calcul du budget de 1982 et celle ayant servi de base au calcul des budgets dans le cadre desquels chaque indemnité avait été précédemment revalorisée.

L'ensemble de ces majorations représente 265 000 F. et concerne les personnels suivants :

*1. Personnels du Groupement aérien :*

– prime spéciale allouée aux personnels navigants des avions largueurs d'eau dont le taux mensuel passe de 500 F. à 650 F. coût total ..... 79 320 F.

– Indemnité journalière de vol, dont le taux passe de 28 F. à 45 F. coût total ..... 35 156 F.

*2. Service de Déminage :*

– indemnité de danger allouée aux fonctionnaires et agents employés aux travaux de détection, de neutralisation et de destruction des mines, obus et bombes dont le taux est porté de 42 F. à 47 F. coût total ..... 131 075 F.

*3. Service du matériel et des Infrastructures :*

– coût total de l'indemnité de sujétion spéciale ..... 20 075 F.

### CHAPITRE III

#### L'AJUSTEMENT DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES D'INCENDIE DE LA VILLE DE PARIS

L'ensemble de la dotation figurant au chapitre 36-51 (article 30) progresse de 17 %, passant de 301,1 à 352,8 millions de francs.

Depuis 1979, la participation de l'Etat aux dépenses de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (B.S.P.P.) s'établit de la façon suivante :

37,5 % de la participation pour les dépenses incombant à la Ville de Paris.

75 % de participation pour les dépenses incombant aux départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

En 1981, la participation a augmenté de 17,7 % pour les crédits de personnel, soldes et indemnités et de 19,8 % pour les crédits de matériel et d'équipement.

En 1982, elle augmentera de 17 % pour les crédits de personnel, soldes et indemnités, et de 26,6 % pour les crédits de matériel et d'équipement, cette dernière mesure permettant de mieux assurer le renouvellement du parc automobile.

Il semble en effet que jusqu'à présent, celui-ci n'ait pas été assuré à un rythme suffisamment rapide ; c'est pourquoi 4,5 millions de francs sont prévus à ce titre l'an prochain.

Notons enfin que le montant des crédits de casernement demeurent inchangés depuis 1979.

## CHAPITRE IV

### LA DEFENSE CIVILE EXISTE-T-ELLE REELLEMENT ?

L'insuffisance du programme civil de défense – qui n'incombe que pour partie d'ailleurs au Ministère de l'Intérieur, puisque les crédits sont inscrits au Secrétariat Général de la Défense Nationale – préoccupe depuis de très longues années votre Commission des Finances, et tout particulièrement son président, Edouard Bonnefous.

Celui-ci a fréquemment insisté sur la responsabilité du gouvernement d'assurer la protection de la population civile en temps de crise. Il considère que la doctrine de la dissuasion nucléaire stratégique a trop longtemps servi d'alibi à l'absence de mesures de protection civile. Aujourd'hui, la mise au point des bombes à neutrons rend encore moins improbable une utilisation – peut-être limitée – des armes nucléaires. La négligence portée jusqu'à maintenant à notre programme de défense des populations civiles risque un jour de nous être fatale.

L'action entreprise frappe, en effet, par son caractère limité, partiel, que l'on pourrait qualifier de dérisoire si l'enjeu n'était pas aussi dramatique.

Des renseignements fournis à votre rapporteur, il ressort en effet qu'en 1980 et 1981, les crédits accordés pour le Secrétariat Général de la Défense Nationale et le Ministère de l'Intérieur ont permis :

- de passer commande de 500 sirènes pour remplacer en partie les plus vétustes ;
- de lancer l'étude et la réalisation d'un système téléphonique d'alerte dans les zones rurales ;
- de passer commande de 385 appareils fixes de détection de la radioactivité.

Quant à la possibilité pour les populations de disposer d'abris en cas d'explosion ou d'attaque atomique, elle est encore très éloignée, car le recensement des abris disponibles progresse très lentement.

Un premier recensement des immeubles existants pouvant servir d'abris avait été ordonné par M. le Premier Ministre dans sa directive du 18 mars 1964 portant sur la protection des populations en temps de guerre.

Ce premier recensement poursuivi de 1965 à 1972 par moyens uniquement manuels, n'avait pu aboutir et il avait été décidé de se servir de l'informatique pour exploiter les données descriptives des immeubles contenues dans les fichiers du Ministère du Budget.

De 1972 à 1979, était mise au point une méthode de recensement informatisée par les services de la Direction de la Sécurité Civile en liaison avec le service informatique de la Direction des Affaires Financières Administratives et Sociales du Ministère de l'Intérieur.

Ce recensement entrepris en 1979 dans 7 départements devait être étendu en 1980 à 20 autres.

### 1. Liste des départements déjà traités en informatique en juillet 1981 :

- Ain	
- Côte-d'Or	
- Drôme	
- Indre-et-Loire	
- Isère	
- Loire	12
- Haute-Loire	
- Morbihan	
- Haut-Rhin	
- Rhône	
- Saône-et-Loire	
- Vaucluse	

### 2. Liste des départements en cours de traitement informatique mais non encore achevés.

- Alpes-de-Haute Provence	
- Hautes-Alpes	
- Côtes-du-Nord	
- Finistère	
- Gard	
- Gironde	
- Ille-et-Vilaine	
- Loiret	
- Lot-et-Garonne	
- Lozère	15
- Mayenne	
- Nord	
- Pas-de-Calais	
- Bas-Rhin	
- Seine-Maritime	

<b>3. TOTAL</b>	<b>27</b>
-----------------	-----------

On ne peut manquer d'être frappé par le nombre très restreint des départements recensés. Les limites de cette entreprise sont encore plus nettes quand on lit dans une réponse du Ministère sur cette question que « les actions conduites sur le terrain ont montré des distorsions graves entre les résultats obtenus sur ordinateur et la réalité, distorsions dues à des défauts de cohérences cadastrales ».

Cette remarque incite à se poser une nouvelle fois la question : la France dispose-t-elle vraiment d'un programme civil de défense ? Et par ailleurs, la modicité des sommes consacrées (moins de 20 millions de francs en 1980) ne permettant aucune action efficace d'envergure, ces crédits ne sont-ils pas en définitive gaspillés ?

### SECTION III

#### LA POLICE NATIONALE : UNE PRIORITE DU BUDGET DE 1982

Avec ses 13,48 milliards de francs, contre 11,28 milliards l'an passé (soit + 19,5 %), le budget de la police nationale constituera encore en 1982 la plus large part du budget du Ministère de l'Intérieur.

Celui-ci marqué par la prédominance des dépenses de police qui représenteront l'an prochain :

- 39 % de l'ensemble des crédits du Ministère de l'Intérieur ;
- 64,5 % des crédits de fonctionnement du Titre III ;
- 82,5 % des mesures nouvelles inscrites en 1982 (soit 1,22 milliard de francs).

Comme les années précédentes, on observe que cette masse financière s'accroît à un rythme plus rapide que l'ensemble du budget total : + 19,5 %, contre 16,1 % pour le total des crédits de paiement.

Une analyse plus détaillée montre bien que la priorité a été accordée aux recrutements et à l'équipement léger plus qu'aux investissements, qui, au demeurant, représentent une faible part du budget total de la police (1,75 %). Les dépenses ordinaires augmentent en effet de 19,6 %, tandis que les dépenses en capital ne progressent que de 9,2 %, en crédits de paiement.

Tel qu'il se présente, ce projet de budget fournit de nombreux motifs de satisfaction dans la mesure où l'intention affirmée de garantir une meilleure sécurité aux Français est suivie de la mise en oeuvre d'un effort financier significatif. Néanmoins, il demeure quelques points d'interrogation que votre rapporteur analysera plus loin.

## CHAPITRE I

### DE NOMBREUX POINTS POSITIFS

#### A. UN EFFORT SANS PRECEDENT EN MATIERE DE RECRUTEMENT

Dans le cadre d'une réorganisation des services de police, se manifestant notamment par la création de la Direction Centrale de la Sécurité Publique, réunissant les polices urbaines et les compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.), et par une redéfinition des missions confiées aux policiers en tenue, axées davantage sur une présence sur la voie publique, le gouvernement a prévu une majoration importante des effectifs, sans précédent, même aux lendemains de 1968.

##### 1. Les créations d'emplois

Pour 1982, la mise en place de moyens nouveaux en personnels, dans le cadre du renforcement de la sécurité des personnes et des biens, se concrétise par la création de 5 917 emplois au titre de la Police Nationale sur lesquels 300 emplois ont été réservés aux Services des Transmissions et du Matériel, représentant un coût budgétaire total de 525 millions de francs.

Les 5 617 emplois de police se répartissent en 5 060 fonctionnaires actifs et 557 fonctionnaires administratifs et ouvriers.

La création de 5 060 personnels actifs se ventile de la façon suivante :

– 1 060 Fonctionnaires en civil :

	10 commissaires divisionnaires
60	21 commissaires principaux
	29 commissaires
	133 inspecteurs divisionnaires
600	167 inspecteurs principaux
	300 inspecteurs
	400 enquêteurs

– 4 000 Fontionnaires en tenue :

	12 commandants
95	27 officiers de paix principaux
	56 officiers de paix
	170 brigadiers-chefs
3 905	437 brigadiers
	3 298 gardiens

Le renforcement des effectifs concerne essentiellement les personnels en tenue ; en effet, la création de 4 000 policiers en tenue permettra notamment de satisfaire les besoins importants des services dans certaines régions criminogènes (Région Parisienne, grandes villes) en multipliant les actions de la Police en matière de prévention, en particulier par le développement de la technique de l'ilotage.

Celle-ci apparaît comme une méthode permettant de répondre, au moins partiellement, à ceux que la recrudescence de la violence inquiète légitimement. Elle consiste en une présence active exercée par un ou deux gardiens, à pied, équipés de postes de radio, toujours les mêmes dans le même quartier d'une ville, et qui finissent pas en connaître les habitudes, la population et peuvent ainsi déceler tout comportement ou faits anormaux. Cette technique de protection et d'aide à la population qui a déjà donné de bons résultats doit être développée. Compte tenu du caractère préoccupant de la consommation de drogue en France, il conviendrait également de donner des moyens supplémentaires à la brigade des stupéfiants.

L'augmentation des effectifs des personnels en civil, en particulier ceux des inspecteurs et enquêteurs, est destinée à renforcer les besoins de la police judiciaire et des commissariats de police urbaine, en vue de lutter contre la progression constante de la délinquance. Un effort sera également fait pour compléter les moyens de la police de l'air et des frontières tant par le contrôle des aéroports que par la surveillance des postes frontières.

Enfin, la création d'emplois de personnels administratifs de police (549) portant sur l'ensemble des catégories, et d'emplois d'ouvriers-cuisiniers (8) doit permettre de répondre à deux objectifs :

- d'une part la poursuite partielle de la remise sur la voie publique des policiers actifs jusque là employés à des tâches administratives ;

- d'autre part la satisfaction des besoins des services en personnel de cette catégorie, notamment dans les services de fichiers de policie judiciaire et les commissariats de police urbaine.

Il faut rappeler également que la loi de finances rectificative pour 1981 a créé 1 000 emplois de personnels administratifs.

Sur l'ensemble de ces deux années 1981-1982, ce serait donc plus de 6 000 policiers qui viendront renforcer les 82 600 personnels en tenue et les 20 200 personnels civils actuels.

Votre rapporteur se félicite de l'action entreprise ; toutefois les réductions de la durée du travail envisagées pour 1982, notamment dans la fonction publique, risquent de réduire quelque peu la portée de cet effort. En effet, il faut savoir que la continuité du service public de police qui se traduit par une présence 24 heures sur 24 implique des horaires adaptés, dont les moindres modifications ont de fortes répercussions sur les conditions d'emploi des effectifs.

Une telle situation s'est déjà trouvée dans le passé où les réductions d'horaires depuis 1970 (4 h. environ) avait pratiquement absorbé l'accroissement des effectifs.

Aussi, selon les renseignements recueillis par votre rapporteur, on estime actuellement que, pour garder à la police toute son efficacité, une réduction d'une heure de la durée hebdomadaire du travail devrait se traduire par un recrutement supplémentaire de 3 000 policiers environ.

Cela signifie que si l'an prochain cette durée est réduite d'une heure, la moitié des recrutements de 1982 serait sans effet pour un accroissement réel des effectifs disponibles.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DE LA POLICE NATIONALE (GERES PAR LA D.P.E.P.)**

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>PERSONNELS ACTIFS</b>															
Personnels en civil	14.859	14.848	15.021	15.021	15.701	16.608	17.838	18.758	19.188	19.188	19.188	19.885	19.978	20.211	21.389
Personnels en tenue	68.925	72.715	73.715	75.517	77.012	79.788	81.283	81.633	81.833	81.833	81.333	82.939	82.813	82.606	86.606
Personnels contractuels	900	1.000	1.000	1.480	1.480	1.480	1.210	1.210	1.210	1.210	331	331	331	331	171
<b>TOTAL PERSONNELS ACTIFS</b>	<b>84.684</b>	<b>88.563</b>	<b>89.736</b>	<b>92.018</b>	<b>94.193</b>	<b>97.876</b>	<b>100.331</b>	<b>101.581</b>	<b>102.231</b>	<b>102.231</b>	<b>100.852</b>	<b>103.155</b>	<b>103.122</b>	<b>103.148</b>	<b>108.166</b>
<b>PERSONNELS ADMINISTRATIFS</b>	<b>3.012</b>	<b>2.855</b>	<b>2.855</b>	<b>3.244</b>	<b>3.579</b>	<b>4.476</b>	<b>4.700</b>	<b>4.987</b>	<b>5.310</b>	<b>5.310</b>	<b>7.025 (3)</b>	<b>7.103</b>	<b>8.308</b>	<b>10.237 (5)</b>	<b>14.187</b>
<b>PERSONNELS OUVRIERS (6)</b>	<b>89</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>89</b>	<b>149</b>	<b>155</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>188</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>87.785</b>	<b>91.496</b>	<b>92.689</b>	<b>95.351</b>	<b>97.921</b>	<b>102.509</b>	<b>105.211</b>	<b>106.748 (1)</b>	<b>107.721 (1)</b>	<b>107.721 (1) (2)</b>	<b>108.057 (1) (2)</b>	<b>110.438 (4)</b>	<b>111.610 (4)</b>	<b>113.565 (4) (5)</b>	<b>119.541</b>

(1) En plus de 106.748 emplois a été autorisé en 1975 le recrutement de personnels vacataires, mesure maintenue en 1976, 1977, 1978 et 1979.

(2) A compter du 1er juillet 1977, dans le cadre de la politique d'action pour faciliter l'embauche des jeunes, la Police Nationale a été autorisée à recruter 904 vacataires.

(3) Ces effectifs résultent des opérations liées à la réforme de l'auxiliarat et à la titularisation, en qualité d'agent de bureau, de 1.600 agents contractuels et 155 auxiliaires féminines de la P.A.F.

(4) Y compris les personnels transférés du Secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. depuis le 1er janvier 1979.

(5) Dont 1.000 emplois de personnels administratifs créés au titre du collectif 1981.

(6) S'y ajoutent les personnels des Services Techniques gérés par la Direction des Personnels et des Affaires Politiques (voir tableau 3).

**CREATIONS D'EMPLOIS DE LA POLICE NATIONALE  
DE 1975 A 1982**

	1975	1976	1977	1978	1979 (1)	1980	1981	1982
Personnels Civils	900	450			223	300	300	1.060
Personnels actifs contractuels								
Personnels en tenue	350	200			734	636	380	4.000
<b>TOTAL personnels actifs</b>	<b>1.250</b>	<b>650</b>			<b>957</b>	<b>936</b>	<b>680</b>	<b>5.060</b>
Personnels administratifs	288	323				4	1.000 (3)	549
Personnels ouvriers								8
Personnels techniques	25	13			43	60	45	300
<b>T O T A L</b>	<b>1.563</b>	<b>986</b>			<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.725 (2)(3)</b>	<b>5.917</b>

(1) Mise en place du programme de BLOIS.

(2) 275 emplois ont été attribués à l'Administration Pénitentiaire.

(3) Dont 1.000 emplois créés au titre du collectif budgétaire 1981.

## **2. L'augmentation des postes de titulaires.**

Les créations d'emplois s'accompagnent également de mesures consistant à réduire le nombre de personnels vacataires et auxiliaires.

Actuellement l'effectif des personnels vacataires et auxiliaires relevant de la police nationale s'élève à :

- 538 vacataires,
- 420 auxiliaires.

Les personnels vacataires en fonction sont pour la plupart d'entre-eux d'anciens fonctionnaires actifs de la police nationale qui ont été recrutés au moment où ils ont été admis à faire valoir leurs droits à la retraite, c'est-à-dire à 55 ans. Il est mis normalement fin à leurs fonctions à partir du moment où ils atteignent l'âge de 60 ans.

Les vacataires plus jeunes, qui ont été recrutés sur des emplois très spécifiques peuvent faire acte de candidature aux différents concours de recrutement des cadres administratifs de la police nationale.

Dans le cadre de la résorption de cette catégorie de personnel et compte tenu de la situation actuelle de l'emploi, le projet de budget pour 1982 prévoit la création de 401 emplois d'agents de bureau qui se substitueront aux vacataires.

## **B. LE COMPLEMENT INDISPENSABLE EN MATIERE DE FORMATION SEMBLE ASSURE**

A certaines reprises, dans le passé, des recrutements importants, sans être aussi massifs que ceux envisagés en 1982, ont occasionné certains mécomptes. En effet, la nécessité de pourvoir rapidement aux postes ouverts a conduit à négliger une appréciation exacte des qualités physiques et morales des candidats. Il en est résulté certaines difficultés, qui ne doivent plus se reproduire.

Pour mériter la confiance et la considération des Français, les policiers - dont la mission est chaque jour plus difficile - doivent avoir un comportement exemplaire. Une police efficace doit sans doute être redoutable pour les malfaiteurs ; elle doit aussi être soucieuse des droits des citoyens.

Les actions de formation professionnelle doivent donner aux policiers cette double préoccupation, qui s'impose particulièrement au stade de la formation initiale pour que les jeunes candidats, peu aguerris aux responsabilités du maintien de l'ordre, aient une claire conscience de leur tâche, dans toute sa complexité.

De la même manière, la multiplication des stages de recyclage et de formation continue permet une meilleure adaptation des hommes aux missions et techniques nouvelles.

Le projet de budget pour 1982 prend en compte ces différents éléments en prévoyant un crédit de formation en augmentation de 380 % et représentant 2,25 millions de francs.

### C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MATERIEL

Le gouvernement précédent avait engagé un plan de modernisation couvrant quatre années (1980-1983). Il se trouve dans ses grands axes confirmé par le projet de budget pour 1982 qui nous est soumis.

L'ensemble des dotations de matériel (en crédits de paiement) passe de 1 123 millions de francs à 1 464 millions de francs en 1982, soit + 341 millions de francs (+ 30,4 %).

Cette majoration correspond pour 9,1 % à l'accroissement des effectifs : 105 millions de francs sont prévus au titre des crédits d'accompagnement de nouveaux emplois. Ils représentaient le financement des équipements des policiers supplémentaires recrutés en 1982.

Par ailleurs, 125 millions de francs supplémentaires sont affectés, au titre de l'ajustement de crédits, au fonctionnement. Celui-ci tient compte de l'évolution des besoins des services, qu'il s'agisse du chauffage, du nettoyage des locaux, des dépenses de téléphone ou encore de la fourniture de carburants. Sur ce dernier point la dotation du chapitre 34-96 (article 12) progresse de 52 %, passant de 91 millions de francs à 138,6 millions de francs. Votre rapporteur se félicite que, pour une fois, l'on procède au moment de la loi de finances initiale à une évaluation correcte des besoins en carburant de la police. A de nombreuses reprises, lors de l'examen du précédent budget, il avait insisté sur l'irréalisme des dotations en carburants... qui amenait régulièrement une loi de finances rectificative à compléter le crédit initial. Mais, il lui semble préférable que dès le départ, on fournisse au Parlement une estimation vraisemblable.

Enfin, ce projet de budget comporte un supplément de 110,5 millions de francs en crédits de paiement pour l'équipement et l'entretien de matériels. Ils se décomposent comme suit :

- Titre III : 56 millions de francs ;
- Titre V : 54,5 millions de francs.

Au total, ces nouveaux crédits devraient permettre de poursuivre la modernisation des matériels sur les points suivants :

#### **1. Le renouvellement des moyens de transport est confirmé.**

a) *La dotation du chapitre 34-92 destinée à l'acquisition des véhicules légers passe de 168,3 à 208,3 millions de francs, soit une augmentation de 23,7 %.*

Elle doit permettre :

- d'une part le renouvellement d'environ 25 % du parc de véhicules à quatre roues, soit 2 260 véhicules et de 16 % du parc des engins à deux roues, soit 1 200 ;

- et d'autre part un accroissement du parc, destiné en particulier aux polices urbaines, de 300 voitures et de 300 deux roues.

*b) Mais la dotation réservée au renouvellement du parc lourd (chapitre 57-40) régresse légèrement.*

Si les crédits de paiement sont maintenus à leur niveau de 1982 (40 millions de francs), les autorisations de programme régressent légèrement (- 5 %) passant de 47 à 44,8 millions de francs.

Les actions de modernisation et de renforcement du parc ont été les suivants pendant les deux dernières années.

En 1980, le renouvellement du parc léger a porté sur 1 630 véhicules de liaison, 310 véhicules utilitaires et 573 engins à deux roues.

Les actions de renforcement ont concerné l'acquisition de 300 véhicules quatre roues et de 250 véhicules à deux roues, dont la majeure partie a été attribuée aux polices urbaines.

Pour le parc lourd, les crédits ouverts sur le Titre V, soit 35 MF en crédits de paiement, ont permis d'acheter 32 cars de brigade C.R.S., 15 cars pour les Compagnies d'Intervention de la Petite Couronne Parisienne, 20 cars de section renforcée pour la Préfecture de Police, 19 camions de dépannage, 50 fourgons Police-Secours et divers véhicules pour les Territoires et Départements d'outre-mer.

En 1981, le renouvellement du parc léger a concerné 1 758 véhicules de liaison, 239 véhicules utilitaires et 1 003 engins à deux roues. L'accroissement a porté sur 517 véhicules quatre roues et 608 engins à deux roues, dont 526 cyclomoteurs.

Pour le parc lourd, la dotation ouverte sur le Titre V s'est élevée à 40 MF en crédits de paiement. Ces crédits sont consacrés à l'acquisition de 36 cars de brigade C.R.S., 20 cars de section renforcée pour la Préfecture de Police, 25 camions de dépannage, 20 breaks de reconnaissance, 24 fourgons Police-Secours et divers véhicules prototypes.

Il convient également d'observer que les efforts poursuivis en 1980 et 1981 au bénéfice des matériels de transport de la Police Nationale ont principalement porté sur une amélioration qualitative du parc.

Une meilleure adaptation des véhicules aux missions a été recherchée par le moyen de l'acquisition de voitures de performance supérieure pour les polices urbaines, la police judiciaire et les renseignements généraux ainsi que par une diversification accrue du parc des services de répression du banditisme ; en outre, l'image de marque des véhicules a été renouvelée grâce à la mise en place de modèles récents.

**2. Un développement important des moyens modernes de transmission est entrepris.**

Il comporte deux aspects :

*a) d'une part, les crédits d'informatique de la Police Nationale connaissent une adaptation sensible.*

– le chapitre 34-80 est en augmentation de 13,3 %, passant de 4,5 à 5,1 millions de francs.

Ce supplément de 600 000 F doit permettre l'acquisition de 200 terminaux d'ordinateurs, mis à la disposition de la police de l'air et des frontières, pour assurer une interrogation plus rapide des filières informatives et, ce faisant, un contrôle plus efficace des personnes recherchées. A la fin de 1981, 650 appareils de ce type sont en service.

– le chapitre 34-81 enregistre également une augmentation sensible : + 12,3 %, sa dotation progressant de 40,7 à 45,7 millions de francs.

Il faut savoir également que dans ce même ordre d'idée qui consiste à doter la police des moyens d'accès rapide aux informations, par le recours à l'informatique, le Centre d'Etudes et de Recherches de la Police Nationale a lancé des travaux d'étude d'un terminal d'ordinateur embarqué pour exécuter les contrôles de police dans les trains.

*b) d'autre part, les crédits de transmission.*

Les crédits de paiement représentent au total 92,3 millions de francs, contre 49,2 millions en 1981 (+ 88 %), soit en 1982 :

– 32,3 millions de francs au Titre III (chapitre 34-94) ;

– 60 millions de francs au Titre V (chapitre 57-90).

Quant aux autorisations de programme, elles sont également en fort accroissement : + 58 %, soit 79,8 millions de francs, contre 50,3 en 1981.

Ce renforcement considérable des moyens est lié bien entendu à l'effort de recrutement de gardiens qu'il faudra équiper. Il marque également le souci d'accélérer la modernisation – et la mobilité – de la police.

Ces crédits permettront donc, outre le renouvellement de postes radio voiture et portatifs anciens, l'acquisition de 900 postes supplémentaires, notamment pour assurer des liaisons entre les « ilotiers » et les commissariats : 15 000 postes sont actuellement en service.

L'objectif est également d'améliorer le réseau télégraphique par téléimprimeurs des commissariats.

Son extension est en cours et, en 1983, il devrait permettre de relier le ministère à la totalité des commissariats, postes frontières, aéroports et postes maritimes, ainsi que les sites nucléaires.

### **3. L'amélioration de l'armement**

En 1982, la progression des crédits sera de 97 %, leur permettant d'atteindre 27,68 millions de francs, contre 16 millions en 1981.

Ils permettront de poursuivre, au rythme précédent (soit 7 000 par an) l'approvisionnement de la police en revolvers Manurhin 357 Magnum, mis en service en février 1981 et de renforcer notablement l'équipement des services en gilets pare-balles.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le remplacement des pistolets (103 000) par des revolvers devrait demander une dizaine d'années.

Le projet de budget contient également une progression sensible des crédits de munitions : + 13 % qui devraient notamment permettre une meilleure formation au tir en assurant aux élèves policiers 250 cartouches par stage et un entraînement amélioré des personnels en activité : 80 cartouches par an.

## CHAPITRE II

### DES POINTS D'INTERROGATION

L'ensemble du budget d'équipement de la police se présente en 1982 d'une manière favorable.

Toutefois, deux points de ce programme méritent une attention particulière car ils ne semblent pas cohérents avec l'ensemble de la politique définie par ailleurs.

#### A. LE PROGRAMME IMMOBILIER RISQUE DE PRENDRE DU RETARD.

Alors qu'un effort considérable avait été engagé pour rénover un patrimoine vétuste entre 1978 et 1981 – les crédits avaient doublé entre ces deux années passant de 105 à 220 millions de francs – le projet de budget de 1982 ne prévoit qu'une stagnation des dotations du chapitre 57-40. Il s'établit en effet à 220,5 millions de francs en autorisations de programme ; quant aux crédits de paiement, ils augmentent de 11 % seulement : 184 millions de francs contre 165,5 en 1981.

La ventilation des crédits selon les catégories de dépenses s'établit comme suit :

(en millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Acquisition de terrains et immeubles.....	31	37
Travaux immobiliers.....	161,53	111
Etudes immobilières.....	28	36
<b>TOTAUX.....</b>	<b>220,53</b>	<b>184</b>

Dans le même temps, le crédit afférent aux travaux d'entretien des bâtiments de la police progresse de 20 %, atteignant 70,8 millions de francs.

L'évolution peu rapide des crédits d'investissements est préoccupante quand on connaît la vétusté de nombreux commissariats. L'accélération dans ces dernières années avait permis d'envisager une rénovation complète en

8 ans au lieu des 12 ans initiaux. Il est à craindre que le retard pris cette année décale à nouveau cette échéance déjà lointaine.

Par ailleurs, cette insuffisance des dotations immobilières paraît incompatible avec plusieurs autres éléments de la politique menée par le gouvernement. Est-il cohérent d'affirmer que l'on va rapprocher la police de la population en ouvrant ou en rouvrant les commissariats de quartiers, tout en maintenant les crédits d'équipement à un niveau tout juste satisfaisant pour assurer la rénovation ? Par ailleurs, il semblerait qu'aux accroissements d'effectifs doivent répondre des extensions d'installations.

Votre rapporteur souhaiterait rappeler au gouvernement que ce point important de sa politique devrait être corrigé.

## B. LES PROBLEMES DU PARC AUTOMOBILE

On a vu plus haut que les crédits augmentaient sensiblement. Il demeure toutefois deux zones d'ombre :

– d'une part l'ampleur de l'extension du parc prévue pour 1982 risque d'être inférieure aux besoins nés des recrutements. Il est prévu en effet que l'extension portera sur 300 voitures et 300 deux roues. Cet objectif pourrait être considéré comme satisfaisant si, en 1981, alors que les recrutements étaient bien plus faibles, l'augmentation n'avait été de 517 automobiles et 600 deux roues.

– d'autre part, la régression de la dotation affectée au parc lourd des cars de CRS et des compagnies d'intervention de la police urbaine va entraîner un retard dans le renouvellement de ces véhicules dont la vétusté de certains est préoccupante quand on sait qu'ils sont parfois appelés à réaliser de longs parcours pour acheminer ces compagnies d'interventions dans les lieux où leur présence est requise.

## DEUXIEME PARTIE

### LES COLLECTIVITES LOCALES

#### INTRODUCTION

Une nouvelle fois le Sénat a engagé, à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la décentralisation, une réflexion approfondie sur la situation financière des collectivités locales.

L'an passé, la discussion du texte définitif (jusqu'en 1986) de la dotation globale de fonctionnement avait fourni une occasion similaire. De ce fait, le Parlement dispose déjà de nombreux éléments d'information sur l'évolution et les difficultés des finances locales.

Votre rapporteur souhaiterait toutefois, en se référant à d'excellentes études qui ont été produites récemment tant par la Direction de la Prévision que par la Caisse des Dépôts et Consignations, formuler quelques réflexions générales sur le rôle des collectivités locales dans la vie économique nationale.

#### **1. La place des collectivités locales au sein de l'économie française n'a cessé de s'élargir depuis 20 ans.**

On observe ainsi que la part du total de leurs emplois dans le produit intérieur brut (PIB) est passée de 5,9 % en 1959 à 6,8 % en 1965 ; une forte accélération s'est produite à partir de 1972 (7 %), pour atteindre en 1976, 8,1 %, grâce en particulier aux efforts d'équipement.

Malgré tout, même si elle n'a cessé d'augmenter depuis 20 ans, la place des collectivités locales reste faible par rapport aux autres pays membres de la communauté économique européenne.

Sur la base de statistiques (déjà anciennes) de 1975, c'est en France et en Belgique que leur poids dans l'économie est le plus faible : 7,1 % du PIB contre 11,6 % en Italie, 15,3 % en Grande Bretagne et 18,2 % aux Pays Bas.

#### **2. Le caractère spécifiquement « investisseur » des collectivités locales.**

L'examen de leur comportement économique depuis 20 ans permet d'attribuer aux investissements une place centrale dans la vie économique des

collectivités locales. Le désengagement progressif de l'Etat a conduit à leur attribuer un rôle tout à fait prééminent dans l'investissement collectif. Le processus de désengagement, amorcé dès 1965, s'est accompagné d'un accroissement ininterrompu de la part locale dans la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Cette part est passée de 55,7 % en 1959 à :

- 56,1 % en 1964,
- 76 % en 1976, (qui constitue le point culminant),
- 75,3 % en 1979.

Mais, faute de ressources fiscales adaptées et suffisantes, cet effort d'équipement n'a été possible que moyennant un endettement croissant qui constitue désormais un facteur de rigidité des budgets locaux.

### **3. La plus ou moins grande disponibilité de moyens financiers explique la croissance irrégulière des investissements des collectivités locales.**

Toutes les études ont démontré que l'évolution de l'investissement a connu sur la période 1959-1979, cinq phases successives : la plus récente étant marquée par une chute brutale à partir de 1977. Depuis 1979, une nouvelle reprise paraît s'amorcer.

Il apparaît que l'élément déterminant de ces « crises » est l'insuffisance de moyens.

On constate en effet que dès lors que ceux-ci peuvent augmenter sans difficulté – soit que l'autofinancement s'améliore (1962, 1965-1966), soit qu'un recours accru à l'emprunt soit effectivement possible (1960, 1963, 1964 et de 1973 à 1976) – l'investissement se met à progresser.

Les deux tableaux ci-dessous permettent d'affiner l'analyse de la fonction d'investissement des collectivités locales.

Ils mettent en évidence :

- d'une part, la place importante des communes par rapport aux autres collectivités,

- d'autre part, le rôle éminent des petites communes de moins de 10 000 habitants dont les investissements représentent le quart du total et plus de 40 % de ceux réalisés par les seules communes.

TABLEAU 1

**Décomposition par sous-secteur du volume de la formation brute de capital fixe  
des APUL de 1974 à 1979**

	Taux de croissance par rapport à l'année précédente							Part dans le total					
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Moyenne 1973-1979	1974	1975	1976	1977	1978	1979
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Communes (1)	2,4	7,9	9,2	- 9,6	- 5,2	5,0	1,4	77,1	76,4	78,3	76,9	76,5	76,7
Départements (2)	4,8	6,8	1,0	4,0	2,6	3,7	4,1	10,9	10,9	10,3	11,7	12,6	12,4
Régions	-	-	-	-	-	-	-	ε	ε	ε	ε	0,2	0,2
Organismes divers d'adminis- tration locale	- 5,9	15,3	- 5,3	- 7,4	- 10,4	3,8	- 2,0	12,0	12,7	11,3	11,4	10,7	10,6
<b>Total</b>	<b>1,3</b>	<b>8,9</b>	<b>6,5</b>	<b>- 8,0</b>	<b>- 4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>1,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) Communes, communautés urbaines, régies, syndicats de communes, districts urbains, services communaux, ville de Paris.

(2) Départements, département de Paris, services départementaux.

TABLEAU 2

**OPERATIONS D'INVESTISSEMENT DIRECT DES COMMUNES  
SUIVANT LA TAILLE**

	Taux de croissance en francs courants						Part dans le total des investissements publics locaux		
	1973	1974	1975	1976	Moyenne 1973-1976	1977	1973	1976	1977
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Moins de 10 000 habitants	15,2	19,3	17,4	18,0	17,5	- 2,9	26,5	25,2	24,3
10 000 à 20 000 habitants	26,6	19,5	2,0	31,1	19,3	- 3,2	6,4	5,9	5,6
20 000 à 50 000 habitants	8,9	19,1	20,1	28,7	19,2	- 6,0	8,8	9,4	8,7
50 000 à 100 000 habitants	12,3	8,5	39,0	13,9	17,9	3,9	5,2	5,2	5,3
Plus de 100 000 habitants	19,2	30,0	20,3	12,5	20,3	1,0	6,9	9,0	9,0
Communautés urbaines	31,1	20,3	26,6	12,7	22,5	6,3	2,8	2,8	3,0
Total métropole hors Paris	16,3	20,1	18,8	19,3	18,6	- 1,7	58,5	57,4	56,0
Syndicats et districts	18,9	23,4	20,0	30,6	24,4	- 3,8	15,6	16,1	17,4

Source : Les finances du secteur public local, ministère du Budget, direction de la Comptabilité publique.

(1) Investissements directs des communes, départements, de Paris, des établissements publics régionaux, régies, syndicats et districts et des autres établissements et services annexes.

#### 4. L'essor des dépenses courantes

Avec un total de 130 milliards de francs en 1979, elles représentent 68 % du total. Elles sont principalement marquées par une vive croissance des salaires et par un alourdissement des charges d'intérêt.

##### *a) Le poids de la dette*

Au cours des 20 dernières années, les collectivités locales ont vu leurs charges d'intérêt s'alourdir considérablement : leur part dans le total des dépenses de fonctionnement a pratiquement doublé, passant de 8,9 % en 1959 à 16,4 % en 1979.

La hausse récente des taux d'intérêt n'est certainement pas de nature à corriger cette évolution préoccupante.

##### *b) La vive progression de la masse salariale*

Depuis 20 ans, la croissance des effectifs a été ininterrompue ; entre 1959 et 1979, ils ont progressé à un rythme annuel moyen de 2,4 %, passant de 432 000 en 1959 à 700 000 en 1979.

## **SECTION I**

### **LES SUBVENTIONS DE L'ETAT**

Traditionnellement dans le cadre de sa mission générale d'organisation et d'animation des services publics, l'Etat alloue aux collectivités locales des subventions de fonctionnement et d'investissement pour compléter leurs moyens de financement.

Le débat engagé récemment devant le Sénat sur la décentralisation a été l'occasion pour votre Commission des Finances de réaffirmer son attachement à la création d'une dotation globale d'équipement, versée à chaque commune à partir de critères objectifs incontestables. Elle lui paraît être un élément essentiel de la réforme entreprise puisqu'aussi bien elle assure à toute commune un minimum de ressources et respecte ainsi l'autonomie de décision des collectivités locales à laquelle nous sommes tous attachés.

De ce fait, la description qu'entreprend dans ce rapport votre rapporteur risque donc d'être, sinon la dernière, l'une des dernières d'un système fondé sur des subventions sectorielles.

A cet égard, l'état récapitulatif qui figure depuis 1976 au budget du ministère de l'Intérieur permet de mieux apprécier l'ensemble des aides accordées par l'Etat.

## CHAPITRE I

### L'ETAT RECAPITULATIF DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Avec un total de près de 100 milliards de francs en 1982 (99,6 milliards), l'ensemble des aides de l'Etat augmentera l'an prochain de 17,9 %. Cette évolution est bien plus favorable que celle enregistrée en 1980 (+ 15,7 %) et en 1981 (+ 14,2 %).

On doit toutefois noter qu'elle est largement inférieure à celle des dépenses définitives totales de l'Etat l'an prochain (+ 27,5 %).

A concurrence de 2,3 % (1,9 milliard de francs), cette progression est imputable aux différentes mesures financières contenues dans le projet de loi de décentralisation du Gouvernement, au titre de l'allègement des charges des collectivités locales.

# ETAT RECAPITULATIF DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

(En milliers de F)

	1981	1982		1981	1982
<b>1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat</b>			<b>3. Subventions d'équipement (autorisations de programme) :</b>		
Dotation globale de fonctionnement .....	45.022.000	51.855.000	Plan et aménagement du territoire .....	148.886	130.000
Amendes .....	222.400	161.000	Culture et communication .....	91.572	415.550
Dépassement du plafond légal de densité .....	63.000	87.000	Agriculture .....	1.073.530	1.155.890
<b>Total.....</b>	<b>45.307.400</b>	<b>52.103.000</b>	Départements d'outre-mer .....	2.900	3.300
<b>2. Subventions de fonctionnement :</b>			Éducation .....	1.953.000	2.189.630
Culture .....	114.376	588.535	Intérieur et décentralisation .....	(1) 7.939.576	(2) 9.221.458
Agriculture .....	379.160	455.000	Temps libre — Jeunesse, sports et loisirs .....	227.000	295.000
Éducation .....	462.228	1.115.546	Solidarité nationale — Santé. ....	1.095.900	1.498.000
Urbanisme et logement .....	8.500	8.899	Transports. — Aviation civile .....	10.500	"
Intérieur et décentralisation.....	4.160.800	4.679.800	Environnement .....	787.020	94.076
Solidarité nationale - Santé.....	20.200.714	23.602.367	Transports intérieurs .....	324.300	599.440
Départements d'outre-mer .....	68.487	71.487	Urbanisme et logement .....	"	390.500
Armées. — Marine .....	8.400	20.800	Justice .....	76.930	76.000
Transports intérieurs .....	29.400	111.820	<b>Total.....</b>	<b>13.731.114</b>	<b>16.068.844</b>
Justice .....	24.000	720.000	<b>4. Suppression des contributions communes aux dépenses de police .....</b>	<b>"</b>	<b>50.600</b>
<b>Total.....</b>	<b>25.456.065</b>	<b>31.374.254</b>	<b>Total général.....</b>	<b>84.494.579</b>	<b>99.596.698</b>

(1) Dont : 6.200.000 au titre du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.  
 (2) Dont : 7.240.000 au titre du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.

**ETAT ANNEXE FAISANT RESSORTIR LES DEPENSES INCOMBANT ANTERIEUREMENT  
AUX COLLECTIVITES LOCALES ET PRISES EN CHARGE PAR L'ETAT (suite et fin)**

Depuis le 1er janvier 1963, l'état a pris en charge diverses dépenses qui incombait précédemment aux collectivités locales. Le tableau ci-dessous rappelle les dépenses qui ont été, de 1970 à 1981, transférés à la charge de l'Etat et celle qu'il est proposé de transférer en 1982.

(En milliers de F)

Nature des charges	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Justice</i>													
Prise en charge par l'État des dépenses de justice.....		"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	720.000
<i>Intérieur et décentralisation</i>													
Prise en charge par l'État des frais de fonctionnement des tribunaux administratifs.....	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	20.100
Suppression des contributions des communes aux dépenses de police.	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	50.600
<b>Totaux par année....</b>	<b>8.947</b>	<b>11.567</b>	<b>33.546</b>	<b>121.270</b>	<b>142.505</b>	<b>132.688</b>	<b>340.633</b>	<b>209.610</b>	<b>1.310</b>	<b>2.430</b>	<b>2.685</b>	<b>1.500</b>	<b>1.440.700</b>

Le tableau ci-dessous fournit une autre mesure de l'aide de l'Etat, en distinguant les concours globalisés des autres.

(en millions de francs)

	1980	1981	1982	% de variation 82/81
Contributions globales (DGF + FCTVA) .....	42 966	51 222	59 095	+ 15,4 %
Subventions de fonctionnement .....	22 758	25 827	31 374	+ 21,5 %
Subventions d'équipement .....	7 302	7 531	8 828	+ 17,2 %
Divers .....	296	285	248	- 13 %
<b>TOTAUX .....</b>	<b>73 329</b>	<b>84 494</b>	<b>99 597</b>	<b>+ 17,9 %</b>

On peut en retirer les enseignements suivants :

- à l'inverse des années précédentes, les concours globalisés augmentent moins rapidement que la masse globale, essentiellement en raison de la D.G.F., dont l'évolution sera analysée dans un chapitre particulier.

- les subventions de fonctionnement progressent, pour une fois, à un rythme bien supérieur à la hausse des prix (estimée à 12,5 % en 1982). Il faut y voir l'incidence immédiate des mesures d'allègement proposées par le Gouvernement. Elles concernent tout particulièrement le ministère de la Culture, dont les dotations augmentent de 410 % et le ministère de la Justice, où la progression est bien plus considérable encore. Il faut également retenir l'accroissement enregistré par le ministère de l'Education en raison du crédit de 650 millions de francs destiné à la compensation aux communes de l'indemnité de logement des instituteurs. A cet égard, votre rapporteur souhaiterait qu'ainsi que la pratique s'était établie cette année, la gestion de la compensation de cette indemnité demeure assurée par le ministère de l'Intérieur qui bénéficie d'une plus grande pratique pour le mandatement des subventions aux collectivités locales.

- les subventions d'équipement connaissent un accroissement sensible (+ 2,4 milliards de francs et + 17,2 %). Cette évolution favorable ne s'était pas rencontrée depuis quelques années puisque, inexorablement, la valeur de ces subventions se réduisait chaque année.

Pour 1982, les dotations du ministère de l'Intérieur représentent environ la moitié de l'augmentation ; le restant se répartit entre les ministères de la Culture, de l'Education et de la Solidarité nationale, qui enregistrent les plus fortes progressions.

## CHAPITRE II

### LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Avec un total de 4 321 millions de francs, les subventions inscrites au Titre IV du budget ne représentent que 13,8 % de l'ensemble des subventions de fonctionnement versées par l'Etat. Encore faudrait-il, en bonne logique, en retirer les 4 140 millions de francs correspondant à la contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier, qui comme de nombreux parlementaires l'ont souvent dénoncé, ne constitue qu'une « fausse subvention ». La participation du ministère de l'Intérieur devient alors dérisoire : 0,5 % du total.

Pour 1982, l'ensemble des chapitres du titre IV progresse de 12,1 %, c'est-à-dire bien moins que le budget total du ministère de l'Intérieur.

En effet, si l'on excepte la subvention versée en contrepartie de l'exonération d'impôt foncier, qui avec 4,14 milliards de francs progresse de 11,3 %, ce Titre IV ne comporte qu'un nombre limité d'actions nouvelles, la majeure partie des chapitres voyant leur dotation purement et simplement reconduite.

C'est notamment le cas pour :

- l'aide financière aux communes fusionnées : 5 000 000 F
- les subventions exceptionnelles aux collectivités en difficulté financière  
51 038 077-F
- les secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques :  
495 000 F

Les deux premiers postes avaient déjà fait l'objet de réductions très importantes l'an passé.

Trois points méritent néanmoins un développement particulier.

#### **1. L'augmentation des subventions pour les dépenses des services de secours et d'incendie.**

Elles progressent légèrement (+ 7,2 %), passant de 40,65 à 43,58 millions de francs. Les subventions versées au titre du « programme ordinaire » permettent l'acquisition de matériel d'incendie, notamment pour améliorer les moyens de lutte contre les feux de forêts.

**2. La subvention de fonctionnement pour la démoüstication qui constitue un nouveau chapitre 41-52 doté de 1 452 000 F, contre 1,2 million de francs en 1981 (+ 20 %).**

Il s'agit d'une subvention allouée à deux ententes interdépartementales qui figurait jusqu'à cette année au chapitre 65-50 (article 40).

S'agissant en réalité d'une subvention de fonctionnement, il paraît en effet plus logique de la transférer du Titre VI au Titre IV.

**3. La subvention aux départements au titre de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des tribunaux administratifs.**

Elle figure pour la première fois pour un montant de 20,15 millions de francs au chapitre 41-55 nouvellement créé. Il s'agit, en effet, de la concrétisation de l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi sur la décentralisation de rembourser aux collectivités locales les charges de justice qu'elles supportent actuellement, dans l'attente d'un projet de loi fixant de nouvelles répartitions de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

### CHAPITRE III

#### LES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT FIGURANT AU BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR : DES EVOLUTIONS TRES CONTRASTEES

Dans l'attente d'une réforme globalisant l'ensemble des concours de l'Etat, ce budget comporte encore, à côté de la dotation du Fonds de compensation pour la T.V.A., des subventions spécifiques.

Pour 1982, l'ensemble des subventions (y compris le FCTVA) s'élèveront (en autorisations de programme) à 9,221 milliards de francs, soit + 16,1 %. Quant aux crédits de paiement, ils atteignent 9,197 milliards de francs, en augmentation de 14,1 %.

La situation serait légèrement moins favorable si l'on s'attachait à l'étude des seules subventions sectorielles. Il ressort en effet que celles-ci, avec un total de 1 981 millions de francs en 1982 contre 1 740 millions l'an passé, ne progressent que de 13,85 % ; l'évolution est plus mauvaise encore pour les crédits de paiement : + 5,2 % seulement avec un total de 1 957 millions de francs contre 1 860 millions de francs en 1981.

Au total, deux constatations générales s'imposent :

1. D'une part, les subventions aux collectivités locales augmentent globalement légèrement moins que les autres opérations en capital du ministère de l'Intérieur : + 16,1 % contre + 16,4 %.

2. D'autre part, elles s'accroissent globalement moins rapidement qu'en 1981, en raison essentiellement de la fin de la montée en puissance du F.C.T.V.A., car à l'inverse de l'année précédente, les subventions spécifiques amorcent une reprise.

**EVOLUTION DES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT**  
(en autorisations de programme)

Chapitres et Articles	Intitulé	(en millions de francs)		
		1981	1982	Evolution (%)
63.50 art. 10	VOIRIE DEPARTEMENTALE ET COMMUNALE Opérations diverses	4 000	4 000	
63.52 art. 10	FONDS SPECIAL D'INVESTISSEMENT ROUTIER- VOIRIE LOCALE - RESEAU NATIONAL DECLASSE R.N. classées dans la voirie départemen- tale	506 000	572 000	+ 13,04
20	Voirie départementale	144 800	164 000	+ 13,25
30	Voirie urbaine	265 000	300 000	+ 13,20
40	Voirie communale	218 488	239 230	+ 9,49
50	Ponts détruits par faits de Guerre - Voirie locale -	20 000	30 000	+ 50,00
TOTAL 63.52		1 154 288	1 305 230	+ 13,07
65.50 art. 10	RESEAUX URBAINS Réseaux et Services Urbains	407 104	509 928	+ 25,25
40	Lutte contre les moustiques	1 200	- (1)	
TOTAL 65.50		408 304	509 928	+ 24,88
65.52 art. 10	HABITAT URBAIN Viabilité des zones d'habitation	21 700	11 000	- 49,30
67.50 art. 10	CONSTRUCTIONS PUBLIQUES Constructions Publiques	34 340	45 000	+ 31,04
20	Sécurité Civile	3 280	10 000	+ 204,87
30	Recherche scientifique	948	1 200	+ 26,58
40	Développement des Techniques nouvelles de Gestion	-	600	
TOTAL 67.50		38 568	56 800	+ 47,27
67.51 art. 10	TRAVAUX DIVERS D'INTERET LOCAL Collectivités locales	23 500	3 500	- 85,10
67.52 art. 10	INCITATIONS FINANCIERES AU REGROUPES- MENT COMMUNAL Majorations de subventions	89 416	90 000	+ 0,65
67.53 art. 10	FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE Collectivités locales	6 200 000	7 240 000	+ 16,77
67.54 art. 10	CALAMITES PUBLIQUES Réparation des dégâts	1 000	1 000	
TOTAL TITRE VI		7 940 776	9 221 458	+ 16,10

L'analyse des différentes composantes du Titre VI de ce budget montre qu'en dépit d'un nombre élevé (9) de chapitres budgétaires, il existe en fait trois grandes masses budgétaires qui évoluent cette année différemment : le Fonds de compensation pour la T.V.A., les crédits de voirie locale, les subventions pour l'assainissement et le traitement des ordures ménagères.

A eux seuls, ces trois chapitres budgétaires totalisent 9 054 millions de francs sur un total de subvention de 9 221 millions. C'est dire combien leur évolution conditionne le mouvement d'ensemble des crédits du Titre VI.

A cet égard, votre rapporteur voudrait relever trois motifs de satisfaction et deux raisons d'inquiétude

## A. TROIS MOTIFS DE SATISFACTION

Ils concernent les dotations allouées en 1982 aux réseaux urbains, au F.C.T.V.A. et, à un moindre degré, aux constructions publiques.

### 1. Les réseaux urbains (assainissement et ordures ménagères)

L'an passé, votre Commission des finances s'était préoccupée d'une dotation de ce chapitre 65-50 qui accusait une réduction de 20 %. Insistant sur l'aspect essentiel de cette action au regard de la salubrité publique et de la protection de la nature et de l'environnement, votre commission avait obtenu qu'en seconde délibération, le Gouvernement débloque (en autorisations de programme) un crédit supplémentaire de 60 millions de francs, portant la dotation de 348 à 408 millions de francs.

Votre commission marque donc cette année sa satisfaction de voir que le crédit pour 1982 est en accroissement de 25 %, soit au total 509,9 millions de francs. .

Compte tenu de la poursuite des programmes prioritaires d'intérêt national de l'Ouest Atlantique, du littoral Provence-Alpes-Côte d'Azur et Valenton, cette augmentation est nécessaire pour encourager dans l'ensemble de la France les actions de préservation de l'environnement indispensables, tant pour la qualité de la vie que pour la santé de nos concitoyens.

La répartition prévisionnelle de la dotation pour 1982 est la suivante :

### DOTATION

PROGRAMMES PRIORITAIRES	509,928 MF
Grands chantiers d'aménagement du territoire .....	3,3
Villes nouvelles.....	47,9
Assainissement OuestAtlantique .....	29,5
Assainissement littoral méditerranéen .....	51,0
Complexe de Valenton .....	40,0
DOM-TOM .....	18,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>186,1 MF</b>
	soit 36,5 % de l'enveloppe
<b>CREDITS DECONCENTRES HORS PROGRAMMES PRIORITAIRES .....</b>	<b>287,628 MF</b>

## 2. Les constructions publiques

Les crédits inscrits à ce chapitre (67-50) permettent d'allouer des subventions pour la réalisation de mairies, préfectures, sous-préfectures, cités administratives, halles et marchés, casernements de sapeurs pompiers, etc...

L'ensemble du chapitre passe (en autorisations de programme) de 38,5 à 56,8 millions de francs, soit + 47,2 %. Quant aux crédits de paiement, ils s'accroissent de 58,5 % pour atteindre 66,5 millions de francs.

Les deux principales composantes de ce chapitre enregistrent une évolution favorable :

- constructions publiques ..... 45 millions de F (+ 31 %),
- casernement de sapeurs pompiers et gros équipement ...  
... 10 millions de F (+ 204 %).

Sur ce dernier point, il s'agit d'un retournement particulièrement heureux, car au fil de ces dernières années, ces aides s'étaient réduites comme une peau de chagrin.

Toutefois les subventions pour investissements immobiliers, en dépit de l'accroissement sensible de la dotation du chapitre 67-50 devraient encore en 1982 être réservées :

- à des opérations prioritaires prévues dans le cadre des Plans déjà existants ;
- à l'achèvement de constructions de casernements ayant déjà bénéficié d'une subvention au titre d'une première tranche de travaux ;

- à des projets revêtant un caractère d'urgence exceptionnelle compte tenu de leur situation particulière, telle que la proximité d'une importante zone industrielle ou d'une centrale nucléaire.

### 3. Le Fonds de Compensation pour la TVA

Avec une dotation atteignant 7,24 milliards de francs, il représente désormais 78,5 % du total des subventions d'équipement du ministère.

L'augmentation par rapport à 1981 s'établit à 16,77 % beaucoup moins qu'en 1981 (+ 24 %) et qu'en 1980 (+ 56,2 %). Cela s'explique par la fin de la montée en puissance du Fonds qui atteint depuis l'an passé son objectif de remboursement intégral de la TVA acquittée sur les opérations d'investissement des collectivités locales n'ayant pas donné lieu à récupération.

Après avoir rappelé l'évolution des dotations du Fonds, votre rapporteur voudrait décrire son fonctionnement en 1981.

#### *a) Evolution des dotations budgétaires du F.C.T.V.A.*

1975 : 1 milliard de F

1976 : 500 millions de F

1977 : 1 milliard de F

1978 : 2 milliards de F

1979 : 3,2 milliards de F

1980 : 5 milliards de F

1981 : 6,2 milliards de F

1982 : 7,24 milliards de F

#### *b) Le fonctionnement du F.C.T.V.A. en 1981*

Trois innovations ont marqué la législation du fonds de compensation pour la TVA en 1981 :

1. La compensation de la TVA est désormais intégrale. Les collectivités locales et les établissements publics bénéficiaires du fonds reçoivent désormais 14,966 % de leurs dépenses réelles d'investissement à l'exclusion de celles liées à des opérations imposables à la TVA. Une dépense d'investissement de 100 F hors taxe ou 117,60 F TTC entraîne un versement de F.C.T.V.A. de 17,60 F, soit  $17,6/117,60 = 14,966\%$  de la dépense TTC.

2. De nouveaux bénéficiaires ont été admis à son bénéfice : il s'agit des services départementaux d'incendie et de secours, des bureaux d'aide sociale, des caisses des écoles et du centre de formation des personnels communaux ; à ce titre celui-ci devrait percevoir 1,5 million de francs.

3. Des règles spécifiques ont été prévues pour les opérations qui deviennent imposables à la TVA et celles qui cessent d'y être soumises.

La répartition de la dotation budgétaire qui s'élève pour 1981 à 6 200 millions de francs est en cours.

Le Fonds ayant désormais atteint l'objectif que lui avait assigné le législateur, il conviendra désormais de veiller à ce que soit inscrite chaque année une somme suffisante pour assurer le remboursement intégral de la TVA acquittée. Ainsi la reprise des investissements des collectivités locales récemment constatée devrait entraîner, dans les prochaines années, une forte majoration du Fonds.

Un second problème demeure : en effet, en application du décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977, les dépenses d'investissement à prendre en considération au titre d'une année donnée, sont celles afférentes à la pénultième année.

Cette disposition est justifiée par des raisons essentiellement techniques. Le calcul des dotations du Fonds est en effet effectué sur la base des comptes administratifs. Or, si ceux-ci sont normalement établis par les collectivités locales et leurs établissements publics au cours de l'année qui suit l'exercice considéré, il est fréquent qu'ils ne soient connus qu'à la fin de ladite année.

Néanmoins cette mesure n'est pas toujours bien acceptée par les collectivités locales qui voient l'érosion monétaire diminuer sensiblement les allocations du Fonds en valeur réelle. A une question de votre rapporteur, le ministre de l'Intérieur lui a fait tenir la réponse suivante, qui laisse augurer de prochaines améliorations :

« Diverses formules sont actuellement étudiées pour tenir compte de la dérive due à la hausse des prix, du fait du décalage de 2 ans entre la dépense et le versement du F.C.T.V.A.

Leur mise au point n'a pas pu être envisagée au titre du budget de 1982. »

## B. DEUX RAISONS D'INQUIETUDE

### 1. L'insuffisance des subventions pour la voirie locale

Comme votre rapporteur l'a souligné, le projet de budget pour 1982 du Ministère de l'Intérieur comporte de nombreux aspects positifs, susceptibles

de répondre aux attentes des élus locaux. Néanmoins force est de constater qu'au sein des subventions spécifiques une nette priorité a été accordée aux subventions pour les réseaux urbains. De ce fait, celles affectées aux travaux de voirie locale se trouvent, relativement, sacrifiées.

On sait en effet que la loi de Finances pour 1981 a supprimé le Fonds Spécial d'Investissement Routier en tant que compte d'affectation spéciale, mais l'a remplacé par un chapitre du Titre VI du budget général (le chapitre 63-52) aux différents articles duquel sont inscrits les crédits relatifs à la voirie locale ainsi que ceux qui concernent les subventions pour routes nationales déclassées et les ponts détruits par faits de guerre.

Chaque année, la discussion du taux de prélèvement de la taxe sur les produits pétroliers au profit du Fonds était l'occasion pour le Parlement – en particulier le Sénat – de tenter d'obtenir une majoration des tranches locales. On peut, à ce sujet, rappeler que l'an passé le gouvernement avait dégagé 96 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires au titre des tranches locales. L'insertion dans un chapitre du budget de l'Intérieur le prive désormais de ce moyen sauf à utiliser la formule maximaliste du refus de l'ensemble du budget de l'Intérieur.

Pour 1982 l'ensemble de la dotation du chapitre 63-52 atteint (en autorisations de programme) 1 305 230 000 F contre 1 154 288 000 F en 1981 soit une progression globale de 13,07 %. On peut regretter que celle-ci, à peine supérieure à la hausse des prix estimée pour 1982 (+ 12,5 %) ne permette pas de soulager les collectivités locales pour les charges de voirie représentant chaque année davantage un poste très lourd de leurs budgets.

## EVOLUTION DES CREDITS POUR LA VOIRIE LOCALE

(en millions de francs)

Chapitre et Articles	Intitulé	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
		1981	1982	%	1981	1982	%
<u>63-52</u>	<u>Fonds Spécial d'In-</u> <u>vestissement Routier-</u> <u>Voirie locale -</u> <u>Réseau national</u> <u>déclassé</u>	<u>1.154,288</u>	<u>1.305,230</u>	<u>+ 13,07</u>	<u>1.140,800</u>	<u>1.237,940</u>	<u>+ 8,51</u>
Art. 10	Subventions de routes nationales classées dans la voirie départementale	506	572	+ 13,04	506	572	+ 13,04
Art. 20	Exécution du plan d'amélioration du réseau routier dépar- temental - construc- tion et aménagement	144,8	164	+ 13,25	117	140	+ 19,65
Art. 30	Exécution du plan de décongestion de la circulation dans les centres urbains - construction, aména- gement et exploi- tation	265	300	+ 13,20	259,800	300	+ 15,47
Art. 40	Exécution du plan d'amélioration de la voirie communale - construction et aménagement	218,488	239,230	+ 9,49	205	200,940	- 1,98
Art. 50	Reconstruction des ponts détruits par faits de guerre - Voirie locale	20	30	+ 50	53	25	- 52,83

Il ressort du tableau des crédits qu'une priorité toute relative a été accordée :

– à la voirie départementale et à la voirie urbaine – articles 20 et 30 – (+ 13,2 %) domaines dans lesquels la demande est particulièrement forte ;

– à la reconstruction des ponts détruits par faits de guerre sur la voirie locale, afin d'accélérer la réalisation de ce programme (+ 50 %).

Quant à la subvention pour les routes nationales déclassées elle augmente à un rythme identique à celui des années précédentes, qui avait souvent conduit, dans le passé, le Parlement à ne pas accepter l'article de la loi de finances ouvrant cette subvention.

Elle figure cette année à l'article 64 de cette loi de finances.

Votre rapporteur souhaiterait que, conscient des difficultés des collectivités locales en ce domaine particulier, le Ministre de l'Intérieur consente à compléter la dotation inscrite à cet article pour les routes nationales classées dans la voirie départementale.

## **2. Le faible volume des crédits de paiement**

Depuis de longues années, votre rapporteur attire l'attention du gouvernement sur la progression insuffisante des crédits de paiement afférents aux subventions aux collectivités locales.

Bien entendu l'évolution des autorisations de programme permet d'apprécier l'effort d'investissement que pourront engager les collectivités locales. Mais cela suppose que les crédits de paiement suivent un rythme proche, sinon la trésorerie des collectivités locales en sera lourdement affectée. Le cas n'est d'ailleurs pas théorique ; on l'a constaté il y a 2 ans pour l'insuffisance des crédits de paiement du F.S.I.R.

Il est d'ailleurs parfaitement compréhensible que le gouvernement préfère présenter un moindre volume de crédits de paiement qui – à l'inverse des autorisations de programme – affecte directement l'équilibre du budget et le montant du déficit.

Néanmoins le devoir de votre rapporteur est d'essayer d'apprécier au mieux les crédits ouverts.

Sur ce point la situation pour 1982 lui paraît préoccupante. En effet l'ensemble des crédits du Titre VI s'accroissent de 14,1 % ; mais dans ce total de 9,19 milliards de francs, la dotation du F.C.T.V.A. représente 7,24 milliards de francs.

Ainsi si l'on s'attache à la seule évolution des subventions sectorielles, l'augmentation des crédits de paiement n'est que de 5,2 % (1,95 milliard contre 1,86 en 1981). Cette situation est particulièrement préoccupante pour deux secteurs :

1. Les subventions pour la voirie locale dont les crédits de paiement progressent de 8,5 % seulement.

On vient d'évoquer plus haut les difficultés rencontrées il y a deux ans qui avaient, à l'époque, conduit à envisager un prélèvement sur les crédits de la tranche nationale du F.S.I.R.

Votre rapporteur insiste en particulier sur la réduction en valeur absolue des crédits de paiement de la tranche communale, alors qu'un très fort volume d'autorisations de programme a été engagé l'an passé. Est-ce réaliste ?

2. La même situation s'observe pour les crédits de paiement des réseaux urbains.

Inscrits au chapitre 65-50, ils n'augmentent que de 3,5 % en 1982 (493,5 millions de francs contre 477 millions l'an passé).

Cette évolution ne semble pas tenir compte de l'engagement d'importantes autorisations de programme en 1981 et en 1982.

D'ailleurs, on peut remarquer que les crédits figurant au titre des services votés dans le budget de 1982 sont inférieurs (395 millions de francs) à ceux qui, selon l'échéance annexée à la loi de finances de l'an passé, auraient dû être ouverts en 1982, au titre des autorisations de programme antérieures (539 millions de francs).

Cet écart considérable risque d'être une source de difficultés de trésorerie graves et votre Commission des Finances souhaiterait que des compléments d'information soient apportés sur ce point.

## SECTION II

### LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

La loi du 3 janvier 1979 a institué une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.). Elle comportait trois innovations principales : la garantie d'une évolution automatique de son montant, la globalisation des versements, l'instauration d'un mécanisme de péréquation faisant jouer la solidarité entre les communes :

– la garantie d'évolution résulte de la liaison établie entre l'évolution des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée de l'Etat et la D.G.F., sans que cette évolution puisse être inférieure à la progression du traitement des fonctionnaires. Le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement s'effectue très simplement, alors que le mécanisme du V.R.T.S. nécessitait un travail d'estimation complexe.

– la globalisation des versements résulte du regroupement de l'ensemble des crédits jusqu'alors affectés au V.R.T.S., aux versements représentatifs des impôts sur les spectacles et ceux relatifs à la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes. La dotation globale de fonctionnement constitue ainsi, pour les collectivités locales, une recette de fonctionnement non affectée, et donc libre d'emploi.

– la solidarité entre les communes résulte :

- d'une part de la prise en compte d'une notion nouvelle dans le calcul de la D.G.F. : celle du potentiel fiscal, instrument de mesure de la richesse fiscale des collectivités locales.

- d'autre part, de la dotation minimale de fonctionnement attribuée aux petites communes.

A l'issue de deux années expérimentales (1979 et 1980), le gouvernement a déposé, l'an passé, conformément à la loi de 1979, un nouveau projet de loi fixant à partir de 1981 le régime de la D.G.F. S'appuyant sur les résultats largement positifs enregistrés, le projet de loi déposé consacrait dans ses grandes lignes le texte antérieur en prolongeant ses mécanismes dans le temps.

## CHAPITRE PREMIER

### LES MECANISMES INSTITUES PAR LA NOUVELLE LOI SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU 31 DE- CEMBRE 1980

Le Parlement n'a pas bouleversé l'économie du projet de loi présenté par le Gouvernement, qu'il s'agisse de la généralisation des règles de la D.G.F. en les appliquant désormais aux communes de la région parisienne, après avoir préalablement cristallisé les attributions du Fonds d'égalisation des charges (F.E.C.), à leur niveau 1980 ou qu'il s'agisse de la pérennisation de la garantie de progression minimale. Sur ce dernier point, outre certaines modifications formelles, le Sénat, suivi par l'Assemblée nationale, a précisé les différents éléments auxquels s'appliquera la garantie de progression minimale de 105 % d'une année sur l'autre : il est désormais explicitement prévu par la loi que ce taux de 105 % s'appliquerait aux sommes perçues l'année précédente au titre :

- de la dotation forfaitaire,
- de la dotation de péréquation,
- de la garantie de progression minimale,
- majorés, le cas échéant, du taux de l'anticipation sur la régularisation notifiée au début de l'exercice.

De plus il est prévu que, pour maintenir une péréquation significative entre les communes, le taux de la garantie sera reconsidéré si le produit de la T.V.A. augmente de moins de 10 %.

Pour l'essentiel, les autres modifications introduites par le Parlement ont été inspirées par le souci de ne pas bouleverser des mécanismes fragiles, en s'en tenant à une démarche prudente, tout en reconnaissant l'intérêt d'apporter certaines corrections de détail pour les concours particuliers de certains régimes spécifiques.

## **I – UNE PRUDENCE RENOUVELEE POUR L'APPLICATION DES MECANISMES GENERAUX DE LA LOI**

Il convient, en préambule, de remarquer que la structure de la dotation globale de fonctionnement n'a pas été remise en cause par la loi du 31 décembre 1980 ; elle se compose donc toujours :

- d'une dotation forfaitaire,
- d'une dotation de péréquation, elle-même divisée en deux parts :
  - une première part répartie en fonction du potentiel fiscal ;
  - une seconde part répartie en fonction des impôts sur les ménages ;
- et de cinq concours particuliers :
  - le versement supplémentaire à la dotation forfaitaire pour accroissement de population, pour les communes ;
  - le versement au titre du minimum garanti par habitant, pour les communes et les départements ;
  - la dotation de fonctionnement minimale, pour les communes de moins de 2 000 habitants ;
  - la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements ;
  - la dotation particulière aux villes centres d'une unité urbaine.

Selon les termes de la loi, les parts respectives des deux grandes masses de la D.G.F. doivent évoluer de la manière suivante, jusqu'en 1985 :

	<b>Dotation forfaitaire (1)</b>	<b>Dotation de péréquation (1)</b>
1979 .....	57,5 %	42,5 %
1980 .....	55 %	45 %
1981 .....	52,5 %	47,5 %
1982 .....	50 %	50 %
1983 .....	47,5 %	52,5 %
1984 .....	45 %	55 %
1985 .....	42,5 %	57,5 %

(1) En pourcentage de la dotation globale de fonctionnement après déduction des ressources affectées aux concours progression minimale.

En réalité le projet de loi examiné l'an passé par le Parlement contenait des dispositions seulement destinées à prolonger les mécanismes actuels en les aménageant quelque peu, en particulier en rééquilibrant le système par la mise en oeuvre d'une péréquation plus progressive, retenant un rythme d'augmentation de la dotation « potentiel fiscal » de 2,5 points par an, contre 5 points entre 1979 et 1980.

Le Parlement a approuvé cette démarche circonspecte en la renforçant encore sur deux points :

### **1. Une loi limitée à 5 ans.**

Compte tenu des diverses incertitudes qui subsistent encore sur le jeu du « potentiel fiscal », et donc sur la redistribution des richesses entre communes opérée à travers lui, le Parlement a souhaité ne pas instaurer un régime absolument définitif. Il a préféré observer la mise en oeuvre de la loi pendant 5 ans et arrêter ensuite un mécanisme définitif, tirant les leçons éventuelles de cette nouvelle expérimentation. De ce fait, la loi votée ne sera applicable que jusqu'au 31 décembre 1985.

Dans ces conditions, les parts respectives de la D.G.F. (en pourcentage du total) se présentent de la manière suivante :

	1980	1981	1985
Dotation forfaitaire.....	55 %	52,5 %	42,5 %
Dotation de péréquation part « impôts ménages ».....	33,75 %	34,44 %	35,94 %
Dotation de péréquation part « potentiel fiscal ».....	11,5 %	13,06 %	21,56 %

## 2. Une atténuation très modérée de la péréquation.

L'expérience des deux premières années a démontré que le « potentiel fiscal » joue un rôle extrêmement « égalisateur » entre les communes, essentiellement à cause de l'attribution d'une somme presque uniforme, quelle que soit la taille de la commune.

L'évolution naturelle, liée à la montée en puissance progressive de la part « potentiel fiscal », aurait été un renforcement de cet effet de redistribution au profit des petites communes, et au détriment des plus grandes qui connaissent souvent des difficultés très réelles. Le problème est de trouver un équilibre entre deux revendications contradictoires.

L'Assemblée nationale a estimé que l'on pouvait tempérer – modérément – les effets de la péréquation en appliquant à l'attribution moyenne de base par habitant des coefficients correcteurs permettant de prendre en compte les différences de charges de fonctionnement et d'équipement des communes par habitant.

Ce coefficient varie de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 1,1 pour les communes de plus de 200 000 habitants.

Pour une masse budgétaire de dotation « potentiel fiscal » en 1981 de 5,5 milliards, le mécanisme adopté déplace moins de 100 millions de francs. Pour être plus précis, les communes de moins de 2 000 habitants « abandonnent » aux communes de plus de 50 000 habitants la quasi totalité de cette somme. Mais il faut souligner qu'elles perçoivent ensuite le concours particulier des petites communes.

Le Parlement a considéré qu'il s'agissait d'un rééquilibrage souhaitable du système : s'il faut éviter la désertification des campagnes, il faut également redouter les risques d'asphyxie des plus grandes cités, liés à un système de péréquation qui se révélerait trop brutal.

## **II - DE LEGERS AMENAGEMENTS APPORTES AUX CONCOURS PARTICULIERS ET A CERTAINS REGIMES SPECIFIQUES**

### **1. Une modification minime des conditions de versement du concours particulier aux « petites communes ».**

Le nouveau texte de loi précise que l'attribution de dotation minimale aux communes de moins de 2 000 habitants serait diminuée, à partir du 1er janvier 1982, du revenu brut du patrimoine communal. Cette disposition vise essentiellement à tenir compte des charges spécifiques d'exploitation que peuvent supporter les petites communes disposant d'un patrimoine forestier qui requiert des charges d'entretien importantes.

### **2. Une amélioration des conditions d'éligibilité aux concours particuliers « communes-centres ».**

Il s'agit d'atténuer les effets de seuil dus à la condition financière d'éligibilité à ce concours : depuis 1979, il fallait que la D.G.F. de la commune-centre progresse moins que la D.G.F. de l'ensemble des communes.

L'amendement adopté évite la suppression pure et simple de la dotation « commune-centre », en cas de progression plus rapide et propose seulement un écrêtement de la dotation particulière, pour la ramener à la moyenne.

La gestion des communes concernées devraient s'en trouver largement améliorée.

### **3. La réduction de la part du concours particulier « communes touristiques ».**

Selon la loi de 1979, le Comité des Finances Locales avait la possibilité de fixer la part de ce concours particulier à l'intérieur d'une fourchette allant de 20 à 30 % du total des sommes affectées à ces concours.

L'Assemblée nationale ayant considéré que ce concours avait connu une très forte croissance depuis 1979 avait limité le plafond à 25 % des concours particuliers.

A l'issue de la commission mixte paritaire un accord a pu être réalisé sur une modulation entre 20 et 28 %.

#### **4. La mise en oeuvre de la solidarité en faveur des D.O.M. et des T.O.M.**

– D'une part le Sénat a proposé que la collectivité territoriale de Mayotte perçoive, de même que les départements d'Outre-Mer, une quote part de la dotation de péréquation.

– D'autre part, le texte prévoit que le chiffre de la population retenue pour le calcul de la quote part de dotation de péréquation allouée aux D.O.M. est majoré de 10 %.

Il en résultera pour ces départements un supplément de ressources de 45 millions de francs environ.

Le bénéfice de cette mesure a également été étendu aux T.O.M. et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Pour être complet il faut indiquer que deux mesures complémentaires ont été retenues. Elles ne modifient pas l'architecture générale du texte et ses mécanismes fondamentaux. Mais elles se proposent de répondre à des problèmes ponctuels ; leur adoption devrait donc se révéler bénéfique pour de nombreux élus locaux.

La première vise les recensements complémentaires.

Actuellement, pour être pris en compte, les recensements complémentaires doivent faire ressortir une augmentation de population de 20 % depuis le dernier recensement général. Le texte ramène ce chiffre à 15 % de la population légale, y compris la population fictive.

Pour les communes concernées, il en résultera le versement d'un supplément de dotation forfaitaire.

La seconde mesure inscrite dans l'article 7 de la loi du 31 décembre 1980, prévoit que la part de la dotation de péréquation attribuée en fonction des impôts ménages serait calculée à partir de 1982 en tenant compte des exonérations dont bénéficient actuellement les résidences et campus universitaires et les casernements des armées, ainsi que les terrains militaires.

Cette mesure, dont l'effet global sur la masse de la dotation de péréquation est très limité, permet de répondre à certains problèmes ponctuels extrêmement préoccupant pour les collectivités concernées.

## **CHAPITRE II**

### **L'EVOLUTION DE LA D.G.F. EN 1982**

Incontestablement, après avoir connu deux années (1980 et 1981) extrêmement fastes, avec des progressions respectives de 16 % et 18,5 %, accompagnées de régularisations, 1982 marquera une rupture dans cette évolution. La faible croissance économique enregistrée en 1981, ainsi que les perspectives pour 1982, sont à l'origine de cette situation moins favorable.

## I. LA DOTATION INITIALE POUR 1982

### A. LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT SUR LE PRODUIT DE LA T.V.A.

La loi du 3 janvier 1979, instituant la D.G.F., prévoit que le montant de celle-ci est obtenu en appliquant un taux de prélèvement au produit net prévisionnel de la taxe à la valeur ajoutée pour une année déterminée.

La même loi, reprise par l'article 38 de la loi de finances pour 1979, a fixé le taux du prélèvement à 16,45 %, en précisant que celui-ci serait révisé à l'occasion de toute modification de la législation sur la T.V.A., afin d'assurer aux collectivités locales une ressource indépendante des fluctuations de la législation fiscale.

C'est pourquoi ce taux de prélèvement a déjà été modifié depuis 1979 et que le gouvernement propose pour 1982 une nouvelle adaptation.

– Une première fois, l'article 27 de la loi de finances pour 1980 a ramené le taux du prélèvement à 16,386 %, pour tenir compte d'une extension de l'assiette de la T.V.A.

– De la même manière, l'article 36 du projet de loi de finances pour 1982 qui nous est soumis propose de faire passer ce taux de 16,386 % à 16,3472 %, en raison de changements intervenus dans la législation sur la T.V.A. (assujettissement des hôtels 4 étoiles au taux normal de la T.V.A. ; application de la T.V.A. à la presse non quotidienne et aux professions vétérinaires).

L'estimation des recettes attendues de telles modifications de la législation est une entreprise parfois malaisée. Elle n'est pas non plus sans conséquence sur le montant de la D.G.F. Pour cette raison, le Comité des finances locales - qui, selon l'article L.234.1 du Code des communes, est chargé de proposer le montant annuel de la D.G.F., après avoir été saisi des éléments d'évaluation par le ministre du Budget - s'est inquiété cette année, lors de sa séance du 29 septembre, des modalités d'établissement des prévisions de T.V.A. : il a estimé que les recettes attendues des nouvelles dispositions lui semblaient surévaluées, ce qui se traduisait par une baisse excessive du taux de prélèvement par rapport à 1981. Après correction des estimations, le taux retenu en définitive s'est ainsi établi à 16,3472 %, au lieu de 16,3107 % dans le mode de calcul initial. Le Comité des finances locales a, dans cette circonstance, joué son rôle d'interlocuteur du gouvernement et de protecteur des finances locales, conformément aux objectifs que lui avait assignés le législateur.

## B. LE MONTANT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 1982

### 1. Les dispositions de la loi de finances

Le projet de loi de finances pour 1982 propose de fixer le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat en vue du versement aux collectivités locales et à leurs groupements de la dotation globale de fonctionnement à 51 855 millions de francs, contre 45 022 millions de francs en 1981 (+ 15,18 %).

Le produit brut de la T.V.A. attendu en 1982 s'élève à 347 710 millions de francs (+ 16,32 % par rapport à l'estimation du produit de la T.V.A. en 1981).

Cette prévision est fondée sur les hypothèses économiques suivantes en 1982 :

- Accroissement du produit intérieur brut (en volume) : + 3 %
- Hausse des prix : + 13,2 %
- Consommation des ménages : + 15,7 % (contre + 15,8 % en 1981)
- Consommation des administrations : + 18,3 %
- Formation brute de capital fixe des ménages : + 14,3 %
- Formation brute de capital fixe des administrations : + 17,2 %

Cette prévision résulte également des produits supplémentaires ou des pertes de recettes attendues des changements de législation en matière de T.V.A., à savoir :

<b>Loi de finances rectificative 1981</b>	
Assujettissement des hôtels 4 étoiles au taux normal .....	+ 450 MF
Projet de loi de finances 1982 .....	
Assujettissement à la TVA des professions vétérinaires .....	+ 110 MF
Assujettissement de la presse non quotidienne .....	+ 200 MF
Mesures de simplification administrative .....	- 10 MF
<b>TOTAL</b> .....	<b>750 MF</b>

Aux termes de la loi du 3 janvier 1979, le montant de la D.G.F. étant déterminé à partir du produit net prévisionnel, il convient de déduire du produit brut les remboursements et dégrèvements, soit en 1982 : 30,5 milliards de francs.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement 1982 est donc le suivant :

TVA brute (PLF 1982)	347 710 MF
Remboursement de TVA (chapitre 15.02, articles 10 11, 12, 15) .....	30 500 MF
Recettes nettes de TVA .....	317 210 MF
<b>TVA nette à législation constante</b> .....	<b>317 210 MF</b>
.....	750 MF
<b>TOTAL</b> .....	<b>316 460 MF</b>

$$\text{DGF 1982} : 316\,460 \times 16,386\% = 51\,855 \text{ MF}$$

soit une progression de 15,2 % par rapport à 1981 (on applique ici le taux de prélèvement 1981 au montant des recettes nettes de TVA à législation constante). Pour tenir compte des règles nouvelles en matière de TVA, le taux de prélèvement sur les recettes de TVA au profit des collectivités locales sera désormais :

$$\frac{51\,855}{317\,210} = 16,3472\%$$

Ce nouveau taux de prélèvement est tel qu'il permet d'obtenir le même produit de la dotation globale de fonctionnement que celui attendu antérieurement aux modifications de législation fiscale.

## 2. Appréciation critique

Le tableau ci-après fait ressortir les évolutions de la D.G.F. depuis sa création, et rappelant par ailleurs celles du V.R.T.S. On peut voir que si le taux de progression de 1982 est supérieur à celui de 1979, il est en net recul par rapport à ceux des deux dernières années. Si l'on se réfère aux hypothèses de prix pour 1982 (+ 12,9 %), ce taux d'accroissement ne sera supérieur que de deux points environ.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les raisons pouvant conduire à cette situation, alors que les comptes économiques du gouvernement sont, dans leur ensemble, fondés sur une reprise de l'activité, génératrice de T.V.A., qui ne transparaît pas dans le montant de la D.G.F.

**RESSOURCES AFFECTEES AU VRTS ET A LA DGF  
DE 1970 A 1982**

(1) Année	(2) V.R.T.S.	(3) Versement spectacles	(4) Participation de l'Etat aux dépenses de l'intérêt général	(5) Total	(6) Régularisation V.R.T.S. (1)	(7) D.G.F.	(8) Evolution (2)	(9) Régularisation D.G.F. (1)
1970	9.290	120	43,5	9.343,5	incluse			
1971	10.684	231	44,0	10.959,0	incluse		+ 17,29	
1972	12.205	260	43,5	12.508,5	incluse		+ 14,13	
1973	13.925	320	44,0	14.289,0	incluse		+ 14,23	
1974	15.850	357	44,5	16.251,5	1.151		+ 13,73	
1975	18.410	427	46,5	18.883,5	1.617		+ 16,19	
1976	21.446	503	46,5	21.995,5	1.063		+ 15,48	
1977	24.553	567	46,5	25.166,5	909		+ 14,42	
1978	27.792	653	46,5	28.491,5	505 (3)		+ 13,21	
1979	—	—	—	—	—	32.703	+ 14,30	
1980	—	—	—	—	—	37.966	+ 16,07	1.553
1981	—	—	—	—	—	45.022	+ 18,58	1.046
1982						51.833	+ 15,18	

(1) Le montant de la régularisation figure à l'année à laquelle elle est versée. Jusqu'en 1972 inclus, ce versement était effectué deux ans après l'exercice correspondant et réparti avec le VRTS initial. Il figure donc en colonne 2. A compter de 1973, il a été versé au cours de l'année suivante. Il figure en colonne 6. Il en est de même pour la DGF.

(2) Les taux de progression sont calculés hors régularisation (colonne 5 puis colonne 7).

(3) En réalité, le montant de la régularisation effectivement réparti était de 673 MF. La différence tient au fait que ce montant avait été initialement surestimé et que le gouvernement a décidé de ne pas réviser en baisse les sommes annoncées.

Deux explications semblent se dégager : d'une part, un écart défavorable entre estimation et rendement réel de la T.V.A. en 1981 ; d'autre part, un gonflement important des remboursements de T.V.A. réduisant le montant net, alors que le montant brut augmente fortement.

*a) Un écart entre les prévisions et le rendement réel de la T.V.A. en 1981*

Cet écart fausse les comparaisons entre les progressions des deux années par rapport à l'exercice précédent. Lors de la présentation de la loi de finances pour 1981, les recettes de T.V.A. attendues pour 1981 s'élevaient à 299 milliards de francs ; la D.G.F. fut calculée sur cette base.

En réalité, cette dernière était surévaluée et la baisse de l'activité a conduit à une réduction sensible de la T.V.A. réellement encaissée. Si la loi ne l'avait pas expressément exclue, elle aurait entraîné une régularisation négative de la D.G.F., passant ainsi en 1981 de 45 022 milliards de francs à 43 922 milliards de francs. On doit donc se féliciter de la précaution prise par le législateur en la matière.

*b) Le gonflement important des dégrèvements et remboursements de T.V.A.*

L'explication précédente ne rend toutefois pas entièrement compte de la réalité. On observera en effet que, même par rapport à l'évaluation révisée de T.V.A. pour 1981, la prévision de T.V.A. brute pour 1982 est forte : + 17,8 %. Ce qui est cohérent avec la reprise économique attendue.

Mais on ne retrouve pas ce taux de progression au niveau de la T.V.A. nette. Votre rapporteur s'est interrogé sur ce point, car il conditionne le calcul de la D.G.F.

La raison réside dans la forte augmentation des remboursements de T.V.A. prévisibles pour 1982 : ils passent en effet de 24 150 millions de francs en 1981 à 30 500 millions de francs en 1982, soit + 26,3 %, alors que le taux de progression des années précédentes (en évaluation) n'était que de l'ordre de 13 à 15 %. L'augmentation des exportations et de l'investissement n'explique pas complètement cette situation.

Votre rapporteur souhaiterait attirer l'attention du gouvernement sur ce point. Il s'agit en effet d'un élément essentiel pour la détermination de la masse nette de la D.G.F. et dont les variations – inexplicables – retentissent fortement sur une ressource importante pour les collectivités locales. Il conviendrait donc que le Parlement soit complètement informé des raisons qui conduisent à retenir une si forte estimation des dégrèvements pour 1982. Un rapide calcul effectué par votre rapporteur à partir d'un accroissement « habituel » des remboursements de T.V.A. (+ 15 %) aboutit à un montant de D.G.F. sensiblement différent (52,2 milliards de francs), assurant une progression (+ 16 %) plus proche de celle de la T.V.A. brute et de celle des exercices précédents.

## II. – LA REGULARISATION DE L'EXERCICE 1980

En raison de l'établissement de la D.G.F. à partir d'une évaluation de TVA, la loi du 3 janvier 1979 a expressément prévu qu'au 31 juillet au plus tard de l'année suivante une régularisation intervienne pour tenir compte des rentrées fiscales réelles. Elle ne peut toutefois aboutir à une réduction du montant initial.

De plus la pratique s'était établie depuis 2 ans – ratifiée par l'article 1er de la loi du 31 décembre 1980 – de notifier par anticipation une fraction de la régularisation à venir, afin que, figurant dans les budgets primitifs, elles permettent aux collectivités locales de définir au mieux – et sans excès – leur accroissement de fiscalité.

Mais cette pratique a posé un problème, en raison de la baisse du rendement de la TVA.

En effet en décembre 1980 les collectivités locales avaient été autorisées à inscrire un supplément à valoir de 3 %, soit au total 1 139 millions de francs. En réalité le supplément de D.G.F. obtenu n'a été que de 1 046 millions de francs, soit 2,76 % de la D.G.F. initiale.

Pour éviter que les collectivités locales reçoivent au titre de la régularisation une somme inférieure à celle inscrite dans leur budget, le Comité des Finances locales, en accord avec les ministères concernés, a décidé, le 28 juillet dernier, de répartir dès cette année une fraction du reliquat actuellement disponible de la D.G.F. de 1981 (120 millions de francs environ). Ainsi, chaque collectivité est assurée de percevoir une somme égale à 3 % de la D.G.F. de 1980.

S'agissant de la régularisation à venir (en 1982) sur la D.G.F. de 1981, les hypothèses de rentrées fiscales évoquées plus haut conduisent actuellement à penser qu'aucune somme supplémentaire ne sera versée en 1982, et a fortiori inscrite par anticipation dans les budgets primitifs.

Par ailleurs on ne peut pas trouver dans l'indexation alternative sur les traitements de la fonction publique une raison d'espérer une telle régularisation.

En effet la progression de l'indice 100 de la fonction publique 1981/80 peut être estimée aujourd'hui à 13,95 % ce qui est inférieur à la progression de la dotation globale de fonctionnement 1981/1980.

$$\frac{45\,022 \text{ (dot. initiale 1981)} + 0 \text{ (prév. régu. 1981)}}{37\,966 \text{ (dot. initiale 1980)} + 1\,046 \text{ (régu. 1980)}} = \frac{45\,022}{39\,012} = 15,49 \%$$

### **CHAPITRE III**

#### **L'APPLICATION DE LA LOI EN 1981**

Conformément au dernier alinéa de l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980, le gouvernement a déposé son rapport annuel sur l'exécution de la loi relative à la dotation globale de fonctionnement. Tout comme le rapport déposé l'an passé sur les deux années expérimentales, cet excellent rapport établi par le ministère de l'Intérieur, présente d'une manière détaillée les conséquences de la mise en oeuvre de la loi. Votre rapporteur vous renvoie à la lecture de ce rapport lui-même, ne retenant, pour ce qui le concerne, que l'essentiel des constatations effectuées.

## I. - PRESENTATION DES RESULTATS

Les différents tableaux présentés permettent d'apprécier l'évolution des dotations générales et des concours particuliers.

On peut rappeler toutefois que lors de sa réunion du 8 janvier 1981, le Comité des Finances locales a fixé à 4,638 % le taux de prélèvement sur la D.G.F. destiné aux concours particuliers. Pour le reste, la répartition s'est opérée de la manière suivante :

- dotation forfaitaire : 52,5 % du total,
- dotation de péréquation : 47,5 % du total.

Au sein de cette dernière, les deux parts s'établissaient ainsi :

- fraction distribuée en fonction des impôts ménages : 72,5 %
- fraction distribuée en fonction du potentiel fiscal : 27,5 %

En 1981, le potentiel fiscal moyen par habitant pour l'ensemble des communes s'élevait à 700,46 F (contre 606 F en 1980). Notons qu'il est de 748,85 F par habitant dans les communes dont la population est comprise entre 100 000 et 199 999 habitants ; mais de 1 145 F dans celles de plus de 200 000 habitants.

17 000017

**Partage des ressources  
entre les dotations**

	1979	1980	80/79 en %	1981	81/80 en %
dotation globale (hors régularisation)	32.708.000	37.966.000	16,07	45.022.000	18,58
Concours particuliers	1.635.400	1.898.300	16,07	2.087.900	) ) 15,26
Garantie de progression minimale	420.000	300.000		100.000	)
		incluse dans les concours particuliers			
dotation forfaitaire et dotation de péréquation	31.072.600	36.067.700	16,07	42.834.100	18,76
dotation forfaitaire	17.866.745	19.837.235	11,02	22.487.902	13,36
dotation de péréquation	13.205.855	16.230.465	22,90	20.346.197	25,36
quote part DOM	283.926	348.955	22,90	490.363	40,52
reste pour Métropole	12.291.929	15.881.510	22,90	19.855.833	25,02
part potentiel fiscal	2.584.386	3.970.377	53,63	5.450.354	37,53
part impôts ménages	10.337.543	11.911.102	15,22	14.395.479	20,86

## EVOLUTION DES CONCOURS PARTICULIERS

(en millions de francs)

C	1980	1981	Variation en %
Total des concours particuliers .....	1 898,30	2 087,90	9,98
Préciput DOM .....	40,81	50,32	23,30
Préciput TOM et MAYOTTE .....	108,30	153,09	41,35
Garantie progression minimale .....	160,40	100,00	-37,66
Versement pour accroissement de population .....	114	190,00	
Minimum garanti par habitant .....	12	60,00	
Dotations de fonctionnement minimale ...	511,05	636,74	24,5
Dotations communes touristiques .....	511,05	584,61	18,58
Dotation particulière aux communes centres d'une unité urbaine .....	396,60	383,63	25,10
Dotation instituteurs .....		187,31	

**REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT 1981 (1)**  
(hors concours communes touristiques ou thermales)

(en milliers de francs)

	Dotation forfaitaire	Dotation « potentiel fiscal »	Dotation « impôts ménages »	Sous-total	Taux de « progression 81/80	Dotation « progression minimale »	Concours particuliers	D.G.F. 1981	D.G.F. 1981 / D.G.F. 1980
<b>Départements groupements</b>	<b>4.071.833 73.566</b>	<b>910.059 /</b>	<b>2.229.319 1.062.612</b>	<b>7.211.211 1.136.178</b>	<b>17,91 20,61</b>	<b>18.689 4.231</b>	<b>43.245 /</b>	<b>7.273.145 1.140.409</b>	<b>17,65 20,99</b>
<b>COMMUNES</b>									
0 à 499	1.007.952	409.737	513.299	1.930.988	16,39	4.098	259.291	2.194.377	19,50
500 à 999	898.350	367.026	505.527	1.770.903	17,82	2.381	208.374	1.981.658	19,24
1.000 à 1.999	1.094.586	417.181	646.681	2.158.448	19,03	1.828	204.258	2.364.534	18,90
2.000 à 3.499	980.027	354.086	608.199	1.942.313	20,10	1.481	14.982	1.958.775	19,66
3.500 à 4.999	628.672	207.252	401.419	1.237.343	18,60	583	9.392	1.247.318	19,83
5.000 à 7.499	848.761	272.611	576.280	1.697.652	20,03	726	10.928	1.709.306	19,93
7.500 à 9.999	516.976	162.543	370.997	1.050.516	19,68	306	5.051	1.055.873	20,15
10.000 à 14.999	922.777	273.619	683.086	1.879.482	18,85	108	10.446	1.890.036	19,49
15.000 à 19.999	713.316	182.330	528.468	1.424.114	19,00	/	7.719	1.431.833	18,98
20.000 à 34.999	1.916.783	430.384	1.322.513	3.669.680	18,26	/	26.480	3.696.160	18,18
35.000 à 49.999	1.305.113	276.655	883.743	2.465.511	16,82	/	35.331	2.500.842	18,12
50.000 à 74.999	1.256.196	262.137	837.781	2.356.114	18,27	/	51.238	2.407.352	18,29
75.000 à 99.999	679.990	138.938	441.303	1.260.311	17,53	/	15.429	1.275.740	17,88
100.000 à 199.999	1.745.021	315.350	1.023.854	3.084.225	16,89	/	126.170	3.210.395	17,12
Plus de 200.000	3.460.459	480.447	1.760.319	5.710.225	17,06	/	117.083	5.810.308	17,00
<b>TOTAUX.....</b>	<b>17.974.979</b>	<b>4.550.296</b>	<b>11.103.549</b>	<b>33.628.824</b>	<b>18,02</b>	<b>11.511</b>	<b>1.102.172</b>	<b>34.742.506</b>	<b>18,45</b>

(1) Ces chiffres ont été arrêtés au 31 janvier 1981. Ils ne prennent donc pas en compte les modifications qui peuvent intervenir en cours d'année du fait des ajustements et corrections souvent nécessaires par suite d'erreurs de saisie.

**DOTATIONS PAR CATEGORIES DE BENEFICIAIRES EN FRANCS PAR HABITANT (exercice 1981)**

		<b>Dotation forfaitaire</b>	<b>Dotation « potentiel fiscal »</b>	<b>Dotation « impôts ménages »</b>	<b>Sous-total</b>	<b>Concours particuliers</b>	<b>D.G.F. 81</b>
<b>Départements groupements</b>		<b>77 4</b>	<b>17 /</b>	<b>42 63</b>	<b>136 67</b>	<b>0,47 /</b>	<b>137 67</b>
COMMUNES							
0 à 499		206	84	105	395	52,88	448
500 à 999		202	82	114	398	46,80	445
1.000 à 1.999		215	82	127	424	40,06	464
2.000 à 3.499		226	82	140	448	3,45	451
3.500 à 4.999		246	81	157	484	3,67	487
5.000 à 7.499		250	80	170	500	3,22	503
7.500 à 9.999		257	81	185	523	2,51	526
10.000 à 14.999		271	80	200	551	3,02	554
15.000 à 19.999		319	81	236	636	3,45	640
20.000 à 34.999		356	80	246	682	4,92	687
35.000 à 49.999		379	80	257	716	10,28	728
50.000 à 74.999		391	82	261	734	15,96	750
75.000 à 99.999		396	81	257	734	8,98	742
100.000 à 199.999		451	82	265	798	32,63	830
PLUS DE 200.000		595	83	303	981	20,12	1.000
<b>TOTAUX</b>		<b>322</b>	<b>81</b>	<b>199</b>	<b>600</b>	<b>19,74</b>	<b>622</b>

## II.- ANALYSE GLOBALE DES RESULTATS

Au total, les communes ont obtenu des taux de progression de 18,45 % (en 1980 : + 15,6 % et en 1979 : + 13,6 %). Pour les communes de moins de 10 000 habitants, l'augmentation a été de 1 à 1,5 point plus forte.

Quant aux départements, le taux d'accroissement global est de 17,35 %, contre 13,7 % en 1980 et 8,1 % en 1979.

Les attributions moyennes par habitant en résultant ont été les suivantes :

- communes : 622 F, contre 530 F en 1980,
- départements : 138 F, contre 117 F en 1980.

Conformément à la loi, l'analyse globale confirme, en 1981, le phénomène de péréquation progressive constatée en 1979 et 1980. Malgré une différence des taux de progression par groupe démographique, on enregistre une tendance au resserrement autour de la moyenne, et une moindre dispersion des dotations par habitant. L'écart entre les communes de 0 à 500 habitants et les communes de plus de 200 000 se réduit.

Le rapport des dotations par habitant est le suivant :

- 1981 : 2,23
- 1980 : 2,51
- 1979 : 2,58
- 1978 : 3,02

On peut rappeler à cet égard que le mécanisme assurant le plus nettement cette péréquation résulte de la réduction de la part de la dotation forfaitaire - très inégale - et de l'augmentation corrélative de celle de la dotation de péréquation, et notamment de l'attribution en fonction du potentiel fiscal dont les effets « péréquateurs » sont très puissants ; paradoxalement, en raison du caractère presque uniforme de l'attribution : 84 F par habitant dans les communes de 0 à 500 habitants et 83 F par habitant dans les communes de plus de 200 000 habitants.

Au cours de sa séance du 12 novembre 1981, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du Ministère de l'Intérieur (voir Introduction).

Sous réserve des observations présentées dans ce rapport, votre Commission des Finances vous demande, à la majorité, d'adopter ce projet de budget et l'article 64 qui lui est rattaché.

**DISPOSITIONS SPECIALES****Article 64**

Subvention aux collectivités locales pour la prise en charge du réseau routier national déclassé.

La subvention prévue à l'article 66 de la loi de finances pour 1972 est fixée pour 1982 à 572 000 000 F dans l'hypothèse d'un déclassement de la totalité du réseau national secondaire autorisé par ce texte.