

N° 74

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1985,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 20), 2369 (tomes III et IV) et in-8° 683.

Sénat : 68 et 69 (annexes n°s 15 et 16) (1984-1985).

Loi de finances. - Collectivités locales - Ordre public.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. – LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	5
I. – Une thérapeutique insuffisante	5
A. – Une action énergique	6
1. Un renforcement des effectifs	6
2. Une multiplication des formations de jugement	7
B. – Une politique inachevée	8
1. Un recrutement diversifié mais insuffisant	8
2. Des mesures qualitatives mais incertaines	9
II. – Une recrudescence préoccupante du contentieux administratif	10
A. – Une reprise de l'inflation contentieuse	10
B. – Des perspectives inquiétantes	13
CHAPITRE II. – LES COLLECTIVITÉS LOCALES	15
I. – L'évolution des budgets locaux	15
A. – La transformation des budgets des collectivités locales	15
1. Les grandes masses budgétaires	15
a) Une augmentation sensible des dépenses de fonctionnement	16
b) Un tassement des dépenses d'équipement	17
2. L'ascension des budgets régionaux	18
B. – L'évolution de la fiscalité locale	21
C. – Les emprunts des collectivités locales	27
1. Le maintien des besoins de financement des collectivités locales	29
2. Le resserrement du crédit	30
a) La raréfaction des prêts	30
b) Le renchérissement des emprunts	31
II. – L'érosion des concours de l'Etat aux collectivités locales	33
A. – La dégradation de la D.G.F.	34
1. L'essoufflement de la D.G.F.	34
2. L'émiettement de la D.G.F.	37
a) Les effets négatifs de l'inclusion de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F.	38
b) La prolifération des concours particuliers	42
B. – L'inadaptation de la dotation globale d'équipement	45
1. La D.G.E. communale : une réponse inappropriée	46
a) Les palliatifs intervenus	46
b) Les réformes attendues	47
2. La dotation globale d'équipement des départements : des tâtonnements successifs	51
a) Les vicissitudes de la D.G.E. départementale en 1983	51
b) La répartition de la D.G.E. en 1984 et 1985	54

	Pages
C. - <i>La consolidation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.)</i>	56
D. - <i>Le dépérissement des subventions spécifiques</i>	59
1. <i>La survie des subventions de fonctionnement</i>	59
2. <i>Le déclin des subventions spécifiques d'équipement</i>	61
III. - Les incertitudes de la compensation des transferts de compétences	62
A. - <i>Des recettes fiscales peu évolutives</i>	63
1. <i>La « carte grise »</i>	64
2. <i>La « vignette automobile »</i>	65
3. <i>Les droits de mutation</i>	66
B. - <i>Une compensation insuffisante</i>	69
CHAPITRE III. - LA POLICE	75
I. - Un secteur en stagnation : les crédits de la sécurité	76
A. - <i>Les caractéristiques générales des crédits</i>	76
B. - <i>Les effectifs</i>	78
1. <i>Appréciation globale des effectifs</i>	78
2. <i>Etude de trois situations particulières : Paris, P.A.F. et C.R.S.</i>	81
3. <i>Le problème des charges indues</i>	88
4. <i>Vers un désengagement de l'Etat ?</i>	91
II. - Un secteur en expansion : la délinquance	93
A. - <i>L'évolution de la délinquance</i>	93
1. <i>L'appréciation des statistiques</i>	93
2. <i>La contestation des statistiques</i>	94
B. - <i>L'évolution sectorielle de la délinquance</i>	100
1. <i>L'évolution géographique</i>	100
2. <i>L'évolution sectorielle</i>	105
3. <i>Le taux d'élucidation</i>	109
III. - Les moyens d'action de la police	111
A. - <i>Les moyens réglementaires : les contrôles d'identité</i>	111
B. - <i>Les moyens immobiliers et matériels</i>	114
C. - <i>La formation des personnels</i>	121
D. - <i>Les problèmes statutaires et sociaux</i>	130
1. <i>Le devenir du corps des enquêteurs</i>	130
2. <i>L'avancement des commissaires de police</i>	131
3. <i>Le logement des policiers</i>	132
IV. - La crise de la police	135
Conclusions	139
Annexe	141

MESDAMES, MESSIEURS,

A titre liminaire, votre Rapporteur pour avis ne peut manquer de se féliciter du retrait par le Gouvernement, lors du débat devant l'Assemblée nationale, de l'article 26 du projet de loi de finances pour 1985. Cette disposition instituait, au profit de l'Etat, un prélèvement de 2 % sur le montant revenant aux collectivités locales des taxes et impositions directes perçues par voie de rôle. Les élus locaux, au-delà des clivages politiques, s'étaient opposés à une telle mesure, qui apparaissait d'autant plus injustifiée qu'elle risquait d'accentuer la tendance à l'accroissement de la pression fiscale locale.

Par ailleurs, un examen objectif de l'évolution des crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, par rapport à l'exercice précédent, implique une comparaison entre des masses budgétaires homologues. Cette nécessité conduit à prendre en considération :

- l'augmentation spontanée de la dotation générale de décentralisation pour un montant de plus de 4,552 millions de francs ;
- la traduction d'une économie de 420 millions de francs sur la dotation relative à la compensation des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Abstraction faite de ces sommes et à structure constante, les dépenses de fonctionnement (hors D.G.D.) du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation s'élèvent, pour 1985, à 31,428 milliards de francs contre 29,901 milliards de francs en 1984, soit une progression de + 5,11 %.

En ce qui concerne les **dépenses d'équipement**, les autorisations de programme, qui s'élèvent à 4,758 milliards de francs, augmentent de + 11,80 %, alors que les crédits de paiement s'établissent à 4.402 millions de francs, en augmentation de + 10,96 % par rapport à 1984. Mais au-delà de ces chiffres, le projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation doit être jugé à l'aune des deux préoccupations qui se manifestent actuellement :

- l'inquiétude des citoyens, suscitée par la montée réelle de l'insécurité quotidienne, alimentée par la multiplication des actes de terrorisme et aggravée par le malaise de la police, qui traverse une crise de confiance et connaît des difficultés matérielles ;

- l'appréhension des élus locaux, exprimée lors des derniers congrès de l'Assemblée permanente des présidents de conseils généraux et de l'Association des maires de France, renforcée par le coût de la décentralisation et nourrie par les incertitudes qui affectent les modalités de la compensation des charges transférées.

Il, force est de constater que l'évolution du budget du ministère de l'Intérieur ne répond qu'imparfaitement à cette double interrogation.

Le présent avis, comme précédemment, analysera successivement la situation des tribunaux administratifs, des collectivités locales et de la police nationale.

CHAPITRE PREMIER

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Depuis trois ans, votre Rapporteur porte une attention particulière à la situation des tribunaux administratifs.

La double mission impartie aux tribunaux administratifs explique cet intérêt.

En effet, au-delà de leur rôle de garants des droits et libertés des citoyens contre les éventuels abus de la puissance publique, les tribunaux administratifs se sont vu reconnaître, par la loi du 2 mars 1982, une fonction de contrôle de la légalité des actes des collectivités locales.

L'activité des tribunaux administratifs, qui s'exerce au confluent de deux fondements essentiels de notre état de droit, les libertés publiques et l'autonomie locale, revêt donc une importance particulière.

En l'occurrence, l'effcience des tribunaux administratifs constitue une garantie pour les citoyens et pour les collectivités locales.

Pourtant, force est de constater qu'après une amélioration notable de l'activité des tribunaux administratifs, la situation de ces instances se caractérise par une recrudescence préoccupante du contentieux administratif. Par ailleurs, les perspectives qui s'ouvrent aux tribunaux administratifs, dans le cadre de la décentralisation, ne laissent d'être inquiétantes.

I. - UNE THÉRAPEUTIQUE INSUFFISANTE

Confrontés à l'explosion contentieuse que connaissent les tribunaux administratifs depuis leur création, en 1953, les pouvoirs publics ont mené une action énergique pour tenter d'enrayer la tendance à l'engorgement du prétoire administratif. Mais les

résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des moyens mis en œuvre. Le caractère éphémère de la pause observée, en 1981-1982, dans la course ascendante du contentieux administratif, conclut à l'échec de la politique entreprise. En effet, à l'accalmie constatée succède une reprise soutenue de l'inflation contentieuse : la rigueur budgétaire a sonné le glas de l'amélioration obtenue.

A. - Une action énergique.

De 1980 à 1983, l'action des pouvoirs publics a emprunté les traits d'un renforcement des effectifs des membres des tribunaux administratifs et d'une multiplication des formations de jugement.

1. Un renforcement des effectifs.

L'effort de recrutement de personnels en vue d'améliorer la productivité des tribunaux administratifs a concerné tant les juges administratifs que les agents mis à la disposition des greffes.

- Les membres du corps des tribunaux administratifs :

Fixé à 249 en 1978, l'effectif budgétaire du corps des tribunaux administratifs a été porté à 348 au 1^{er} janvier 1982 et à 375 au 1^{er} janvier 1983, soit une augmentation de 50 % en cinq ans.

Le tableau ci-après donne la mesure de l'augmentation des effectifs budgétaires depuis 1980.

Grades	1980	1981	1982	1983-1984-1985
Président T.A. de Paris	1	1	1	1
Vice-président du T.A. de Paris	1	1	1	1
Présidents hors-classe	19	21	22	23
Présidents	39	42	47	52
Conseillers hors-classe	61	66	66	66
Conseillers de première classe	88	95	95	95
Conseillers de deuxième classe	87	95	116	137
Total	296	321	348	375

Au sein de cet effectif budgétaire de 375 emplois, caractérisé par sa stabilité depuis 1983, 137 emplois sont classés hors échelle-

lettre. Ainsi, 36,5 % des membres du corps des tribunaux administratifs ont vocation à être nommés à un grade affecté d'une rémunération indiciaire classée hors-échelle lettre.

- Les personnels administratifs :

S'agissant des personnels administratifs mis à la disposition des tribunaux administratifs, une statistique, établie en 1984, fait apparaître un effectif de 313 personnes, dont 178 fonctionnaires du cadre national des préfectures et 135 agents départementaux.

La répartition catégorielle de ces personnels administratifs est la suivante :

- catégorie A :	30	(9,6 %)
- catégorie B :	30	(9,6 %)
- catégorie C :	166	(53 %)
- catégorie D :	87	(27,8 %)
Total :	313	(100 %)

Cet accroissement des effectifs de personnels a permis la création de nouvelles formations de jugement.

2. Une multiplication des formations de jugement.

Entre 1981 et 1983, le rythme de création de nouvelles formations de jugement s'est élevé à cinq formations par an.

En 1981, les tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, de Grenoble, de Lille, de Poitiers et de Versailles ont été dotés d'une formation de jugement supplémentaire.

En 1982, un tribunal administratif a été installé à Bastia. Par ailleurs, une chambre supplémentaire a été créée dans les tribunaux administratifs de Marseille, de Montpellier, d'Orléans, de Rennes et de Versailles.

En 1983, les tribunaux administratifs de Bordeaux, de Grenoble, de Nantes, d'Orléans et de Rennes ont bénéficié de la création d'une chambre supplémentaire. En outre, le tribunal administratif de Basse-Terre - Cayenne - Fort-de-France a été élevé au rang de tribunal hors classe et donc pourvu d'un vice-président. Au total, le nombre de formations de jugement a connu une progression de + 26 %, en passant de 58 en 1980 à 73 en 1983.

Cet accroissement des moyens mis à la disposition des tribunaux administratifs s'est traduit par des résultats positifs. En effet, l'année judiciaire 1981-1982 porte la marque d'une diminution du nombre d'affaires enregistrées (38.834 contre 39.882 en 1980-1981), d'une augmentation du nombre de jugements défini-

tifs (43.352 contre 40.146 en 1980-1981) et d'une réduction du stock des affaires en instance (68.433 contre 74.668 en 1980-1981).

Tout se passe comme si ce rétablissement avait incité le Gouvernement à relâcher son effort.

B. - Une politique inachevée.

Depuis 1983, aucune création d'emploi n'est intervenue.

En effet, comme la loi de finances 1984, le présent projet ne prévoit pas de création d'emploi. En conséquence, l'effectif budgétaire du corps des tribunaux administratifs stagne à 375.

Par ailleurs, le nombre des formations de jugement reste stable depuis 1983.

En réalité, le Gouvernement semble avoir substitué à une action quantitative, dont les résultats ont été réels, une politique qualitative dont les effets demeurent incertains.

1. Un recrutement diversifié mais insuffisant.

Depuis 1983, l'action du Gouvernement a consisté à faire coïncider l'effectif réel et l'effectif budgétaire de 375 emplois par une diversification des voies d'accès au corps des membres des tribunaux administratifs.

A cet égard, il convient de rappeler les cinq sources du recrutement des membres des tribunaux administratifs :

- le recrutement par la voie de l'Ecole nationale d'administration ;
- le recrutement complémentaire prévu par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 ;
- le détachement d'administrateurs civils au titre de la mobilité ;
- le recrutement d'officiers en application de la loi du 2 janvier 1970 ;
- les nominations au « tour extérieur » dans les limites autorisées par le statut.

S'agissant du recrutement complémentaire, la loi du 7 juillet 1980 a autorisé, à titre exceptionnel et pendant une période de cinq années, le recrutement de conseillers de tribunal administratif de première et de seconde classe par voie de concours, en dehors de l'Ecole nationale d'administration.

En application de cette loi, quatre sessions de recrutement ont été organisées, soit chaque année un concours de conseiller de première classe et un concours de conseiller de deuxième classe.

Au total, **57 conseillers**, dont 53 de seconde classe et 4 de première classe, ont été recrutés par cette voie.

Le concours de conseiller de deuxième classe, ouvert aux titulaires de certains diplômes et aux fonctionnaires, civils ou militaires, justifiant de certains titres, a permis le recrutement de :

- 34 fonctionnaires de l'Etat et agents publics, soit 65 % ;
- 11 assistants des facultés de droit (21 %) ;
- 1 avocat ;
- et 7 étudiants ou demandeurs d'emploi.

La moyenne d'âge des candidats ainsi recrutés s'établit à trente-deux ans et quatre mois.

S'agissant du concours de conseiller de première classe, il convient de rappeler qu'il est réservé aux seuls fonctionnaires de l'Etat de catégorie A comptant dix années de service dans cette catégorie. La moyenne d'âge des quatre candidats admis s'élève à quarante-et-un ans et six mois.

En définitive, l'effectif réel des membres des tribunaux administratifs s'élevait à 363 en 1984.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de promouvoir des solutions qualitatives qui sont censées relayer les mesures quantitatives.

2. Des mesures qualitatives mais incertaines.

Pour 1985, l'effort des pouvoirs publics devrait porter sur l'amélioration des conditions de travail, par un aménagement des locaux et par un regroupement des services notamment.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite promouvoir la mise en œuvre de méthodes modernes de gestion. A cet effet, un comité chargé de proposer un plan d'informatisation des tribunaux administratifs a été créé le 27 avril 1983. Dès 1985, le tribunal administratif de Versailles devrait être doté d'un matériel informatique. Cette « expérience pilote » serait étendue à deux tribunaux administratifs avant la fin de l'année 1985. Les installations pourraient se poursuivre au rythme de cinq par an à compter de 1986.

Enfin, selon les réponses du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, « une réflexion est en cours au sujet d'aménagements éventuels de la procédure contentieuse administrative ».

En l'occurrence, votre Rapporteur souhaite obtenir des éclaircissements de la part du Gouvernement sur le contenu exact de la réforme envisagée.

Mais quels que soient les effets bénéfiques de ces mesures qualitatives, force est de constater que la situation actuelle se caractérise par une reprise de l'inflation du contentieux administratif.

II. - UNE RECRUDESCENCE PRÉOCCUPANTE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

La recrudescence du contentieux administratif, observée depuis l'année judiciaire 1982-1983, apparaît comme d'autant plus préoccupante que l'entrée en vigueur de la décentralisation ne peut que contribuer à alimenter ce processus.

A. - Une reprise de l'inflation contentieuse.

Une analyse des résultats statistiques de l'année judiciaire 1983-1984 confirme le bien-fondé des craintes exprimées, l'année dernière, par votre commission des Lois.

Le tableau qui suit permet de prendre la mesure de l'ampleur du phénomène :

Année judiciaire	Nombre d'affaires enregistrées	Nombre de jugements définitifs	Affaires en instance à la fin de l'année judiciaire
1979-1980	40.569	31.628	75.044
1980-1981	39.882	40.146	74.668
1981-1982	38.834	43.352	68.433
1982-1983	46.444	42.395	72.427
1983-1984	49.354	43.217	78.569

S'agissant du nombre d'affaires enregistrées, la progression atteint + 20 % entre 1982 et 1983 et + 6,3 % entre 1983 et 1984.

Par ailleurs, le nombre de jugements définitifs ne s'accroît que de + 2 % entre 1982 et 1983.

En outre, le stock des affaires en instance à la fin de l'année judiciaire 1983-1984 s'établit à 78.569, soit une augmentation de 8,50 %.

En conséquence, les délais moyens de jugement s'allongent : un an et sept mois en 1982, un an et huit mois en 1983, un an et neuf mois en 1984.

Mais, au-delà de cette approche globale, le tableau ci-après précise la répartition des affaires et des instances, par ressort géographique, au cours des trois dernières années judiciaires.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
RÉPARTITION DES AFFAIRES ET DES INSTANCES PAR RESSORT GÉOGRAPHIQUE

Tribunaux administratifs	1981-1982			1982-1983			1983-1984		
	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En instance	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En instance	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En instance
Paris	6.338	7.978	9.274	7.096	7.737	8.652	7.697	7.957	8.392
Amiens	1.131	912	2.101	1.234	1.058	2.276	1.351	1.076	2.551
Bastia	»	»	»	418	211	487	344	333	498
Besançon	582	757	685	779	540	924	886	674	1.136
Bordeaux	1.252	1.280	1.592	1.494	1.001	2.085	1.549	1.481	2.153
Caen	977	721	2.056	1.304	839	2.521	1.310	844	2.987
Caen	690	545	753	919	565	1.107	915	552	1.470
Châlons-sur-Marne	1.138	1.353	2.404	967	1.050	2.321	1.113	1.396	2.038
Dijon	730	678	1.130	888	688	1.330	861	833	1.358
Grenoble	1.718	1.776	3.146	2.001	1.922	3.183	2.469	1.861	3.791
Lille	1.357	1.379	3.165	1.826	1.231	3.760	1.962	1.163	4.559
Limoges	484	473	658	568	497	729	517	520	726
Lyon	1.729	1.641	2.810	2.124	1.861	3.196	2.265	1.860	3.601
Marseille	2.548	3.388	5.462	2.746	3.363	4.836	2.774	2.926	4.684
Montpellier	1.623	1.459	2.659	1.887	1.518	3.028	2.179	1.788	3.419
Nancy	719	663	1.278	1.113	663	1.728	1.016	575	2.169
Nantes	1.454	1.654	2.484	2.090	1.647	2.927	2.294	1.780	3.441
Nice	1.936	2.382	3.558	1.855	1.892	3.230	2.073	1.797	3.506
Orléans	1.168	1.088	3.178	1.273	1.541	2.910	1.383	1.676	2.617
Pau	810	828	1.269	967	913	1.323	1.098	821	1.600
Poitiers	1.582	1.810	1.736	1.506	1.348	1.894	1.665	1.168	2.391
Rennes	1.750	1.863	2.458	1.998	1.502	2.954	2.087	1.863	3.178
Rouen	897	747	1.967	1.159	877	2.249	1.133	766	2.616
Strasbourg	1.527	1.718	3.479	2.216	2.562	3.125	2.252	1.746	3.635
Toulouse	1.247	2.196	1.957	1.389	1.283	2.063	1.409	1.639	1.833
Versailles	2.716	2.751	5.881	3.565	3.094	6.331	3.602	3.070	6.885
Saint-Denis de la Réunion	268	985	831	488	464	855	513	525	843
Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France	416	444	334	566	528	373	632	521	489
Saint-Pierre-et-Miquelon	3	2	5	»	»	5	5	10	5
Totaux	38.834	43.353	68.433	46.444	42.395	72.427	49.354	43.217	78.569

La lecture du tableau indique le niveau d'activité des différents tribunaux administratifs pour l'année 1983-1984. Un classement établi en fonction du nombre d'affaires enregistrées fait apparaître les résultats suivants :

Tribunal administratif	(En % du total)
Paris	15,59
Versailles	7,30
Marseille	5,62
Grenoble	5
Nantes	4,65
Lyon	4,59
Strasbourg	4,56
Montpellier	4,41
Rennes	4,22
Nice	4,2
Lille	3,97
Poitiers	3,37

Les 17 autres tribunaux administratifs se partagent 32,5 % du total des affaires enregistrées.

Par rapport au nombre d'affaires jugées au cours de l'année judiciaire 1983-1984, les résultats sont les suivants :

Tribunal administratif	(En % du total)
Paris	18,41
Versailles	7,1
Marseille	6,77
Rennes	4,31
Grenoble	4,3
Lyon	4,3
Nice	4,16
Montpellier	4,14
Nantes	4,12

S'agissant de la répartition par nature du contentieux introduit devant les tribunaux administratifs, les matières qui représentent le plus fort pourcentage du total des requêtes enregistrées sont, en 1983-1984 (chiffres provisoires), par ordre décroissant, les suivantes :

	(En pourcentage.)
- Contributions et taxes	26,12
- Fonctionnaires et agents publics	13,52
- Commune, département et région	9,39
- Urbanisme et aménagement du territoire	7,18
- Travaux publics	5,40

- Marchés et contrats	5,06
- Travail	4,68

L'importance relative de la part représentée par le contentieux afférent aux collectivités locales (10 %) constitue la preuve que la décentralisation ne peut rester sans incidence sur l'activité des tribunaux administratifs.

B. - Des perspectives inquiétantes.

La concomitance de la mise en œuvre progressive de la décentralisation et d'un retour à l'encombrement du prétoire administratif conduit à s'interroger sur les perspectives d'avenir des tribunaux administratifs.

Selon le deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales, 2.900.000 actes des collectivités locales et des établissements publics locaux ont été transmis aux représentants de l'Etat, entre le 1^{er} avril 1983 et le 31 mars 1984.

Ces actes ont fait l'objet de 1.293 recours devant les tribunaux administratifs. Sur ce nombre de recours, 587 furent assortis d'une demande de sursis à exécution, dont 9 selon la procédure exceptionnelle prévue par les articles 3 (4^e alinéa), 46 (4^e alinéa) et 69 (7^e alinéa) de la loi du 2 mars 1982.

Rapportés au nombre d'actes transmis, les cas de saisine du tribunal administratif ne s'élèvent qu'à 0,045 %.

Toutefois, il convient de souligner que le nombre de recours progresse de + 60 % par rapport à celui de l'année précédente.

Par ailleurs, il est significatif de constater que les recours les plus nombreux ont été dirigés à l'encontre des décisions relatives à la fixation des prix des services publics (37,2 % du nombre total des recours).

D'après le Gouvernement, les résultats inclus dans le rapport tendraient à démontrer la faible incidence de la décentralisation sur le volume du contentieux administratif. En l'espèce, il convient de rappeler que la période de référence correspond aux débuts de la décentralisation et au premier volet du transfert de compétences.

Tout en soulignant l'intérêt des renseignements inclus dans l'enquête, **votre Rapporteur demeure persuadé que le déploiement de la décentralisation, avec ses incidences contentieuses, rend indispensable une amélioration de la productivité des tribunaux administratifs.**

CHAPITRE II

LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Votre rapporteur pour avis examinera successivement :

- l'évolution des budgets locaux ;
- l'érosion des concours de l'Etat ;
- les incertitudes de la compensation des transferts de compétences.

I. - L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Pour prendre la mesure de l'évolution des finances des collectivités locales, il convient d'analyser les budgets locaux, la fiscalité locale et le financement des investissements.

A. - La transformation des budgets des collectivités locales.

La décentralisation, caractérisée par un transfert de compétences en direction des collectivités locales, se traduit par une modification de la structure des budgets locaux. Ce constat résulte d'une analyse des grandes masses budgétaires et d'un examen des budgets des établissements publics régionaux.

1. *Les grandes masses budgétaires.*

L'évolution récente des budgets des communes et des départements se caractérise par une forte progression des dépenses réelles totales. Cette croissance recouvre :

- une augmentation sensible des dépenses de fonctionnement ;
- un tassement réel des dépenses d'investissement.

a) une augmentation sensible des dépenses de fonctionnement :

Pour l'ensemble des communes de France, la progression des dépenses réelles totales est la suivante (en milliards de francs) :

- 1981 :	143,8
- 1982 :	160,9 (+ 11,90 %)
- 1983 :	195,7 (+ 21,60 %)

Le montant par habitant des dépenses totales s'élève à 2.587 F en 1981, à 3.057 F en 1982 et à 3 521 F en 1983.

Au sein des dépenses totales, la part relative des dépenses de fonctionnement ne cesse de s'accroître : 63,8 % en 1981, 63,6 % en 1982 et 65,8 % en 1983.

Les frais de personnel, qui augmentent de + 18,4 % entre 1982 et 1983, représentent 43,40 % des dépenses de fonctionnement des communes.

Quant aux intérêts de la dette, ils atteignent 14 milliards de francs en 1983, soit une progression de + 15,70 % par rapport à 1982.

S'agissant de l'ensemble des départements, leurs dépenses réelles totales connaissent l'évolution suivante (en milliards de francs) :

- 1981 :	83,2
- 1982 :	97,7 (+ 17,42 %)
- 1983 :	113,1 (+ 15,8 %)

Le montant par habitant des dépenses totales s'élève à 1.497 F en 1981, à 1.758 F en 1982 et à 2.035 F en 1983.

Les dépenses de fonctionnement, d'un montant de 87,7 milliards de francs en 1983, progressent de + 16 % par rapport à 1982.

En pourcentage des dépenses totales, les dépenses de fonctionnement représentent 77,3 % en 1982 et 77,5 % en 1983.

Par ailleurs, les frais de personnel, qui représentent 11,28 % des dépenses de fonctionnement, atteignent 9,9 milliards de francs, en progression de + 15,11 % par rapport à 1982.

Enfin, les intérêts de la dette, qui passent de 3,4 à 4,3 milliards de francs entre 1982 et 1983, progressent de + 26,5 %.

Cette progression des dépenses de fonctionnement, que les charges induites par la mise en place des instances de gestion et de formation des personnels territoriaux ne pourront qu'accroître, se traduit par un tassement des dépenses d'équipement.

b) Un tassement des dépenses d'équipement :

Les communes connaissent une croissance modérée de leurs dépenses d'investissement : 66,9 milliards de francs en 1983 contre 61,9 en 1982, soit une augmentation de + 8 %.

S'agissant des dépenses d'équipement brut, leur montant atteint 51,8 milliards de francs en 1983, en progression de + 7,9 % par rapport à 1982.

En outre, la part du remboursement des dettes dans les dépenses d'investissement se monte à 14,5 % en 1983.

S'agissant des départements, leurs dépenses d'investissement s'élèvent à 25,4 milliards de francs en 1983, soit une augmentation sensible de + 15 %. En revanche, les dépenses d'équipement brut ne progressent que de 12,8 % par rapport à 1982.

Quant à la part des remboursements de la dette dans les dépenses d'investissement, elle atteint 16,1 %.

Pour 1984, une étude de la Caisse des dépôts et consignations, portant sur le total consolidé des dépenses et des recettes des communes, des départements, des régions, des groupements de communes, des chambres consulaires et de certains établissements publics locaux, conclut à une « légère contraction » en volume des investissements, qui devraient s'élever à 92 milliards de francs, en hausse de + 5,7 % en francs courants.

Les dépenses de fonctionnement atteindraient 257 milliards de francs en 1984, en progression de 6 % par rapport à 1983. Elles se caractériseraient par :

- une décélération des frais de personnel (+ 9,6 % en 1984, contre + 13 % en 1983) ;

- une progression encore vive des intérêts d'emprunts versés par les collectivités locales, qui atteignent 32,5 milliards de francs (en croissance de 12 % par rapport à 1983) ;

- une maîtrise des achats de biens et services pour un montant estimé à 66,5 milliards de francs en 1984, soit 9,6 % de plus qu'en 1983.

Quant aux dépenses d'investissement, leur montant s'élèverait en 1984 à 121 milliards de francs contre 112,9 milliards de francs en 1983, soit une progression de 7,9 %.

L'évolution des dépenses d'investissement serait caractérisée par :

- une diminution d'environ deux points en francs constants, des dépenses d'équipement, qui s'élèveraient à 91,7 milliards de francs ;

- une augmentation sensible (+ 10,5 %) des remboursements d'emprunts, estimés à 21 milliards de francs contre 19 milliards de francs en 1983.

Au-delà de cette analyse globale, qui contient des motifs de préoccupation pour les élus locaux soucieux de participer à une relance de l'activité économique, une attention particulière doit être réservée aux établissements publics régionaux.

2. L'ascension de budgets régionaux.

Si la région, qui demeure un établissement public dans l'attente de l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, ne constitue pas une collectivité territoriale de plein exercice, les lois de décentralisation ont, sensiblement, modifié sa physionomie.

Au-delà du transfert de l'exécutif au président du conseil régional, les attributions de la région ont été confirmées, en matière de développement économique et de planification, et amplifiées dans le domaine de la formation des hommes.

Cet élargissement du rôle de la région se traduit par une très forte progression des budgets des établissements publics régionaux, comme en témoignent les tableaux suivants :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX
DEPUIS 1980

(En millions de francs)

	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Dépenses d'investissement</i>					
Ensemble (non compris Ile-de-France)	3.387	3.966	5.047	6.092	7.097
Ile-de-France	1.998	2.107	2.310	2.625	2.811
France entière	5.385	6.073	7.357	8.717	9.908
<i>Dépenses de fonctionnement</i>					
Ensemble (non compris Ile-de-France)	247	340	559	1.412	4.121
Ile-de-France	270	326	345	436	1.138
France entière	517	666	904	1.848	5.259

Source : budgets primitifs

En 1984, les dépenses totales de l'ensemble des régions s'élèvent à 15,16 milliards de francs contre 5,9 milliards de francs en 1980, soit une progression de + 157 %. Pour la période 1984/1982, l'augmentation ressort à + 83,6 %.

Les dépenses de fonctionnement qui s'élèvent à 5.259 millions de francs en 1984 se sont accrues de + 481,7 %.

L'évolution récente se traduit donc par un accroissement considérable de la part des dépenses de fonctionnement dans la structure budgétaire des régions : 9,9 % en 1981, 11 % en 1982, 17,34 % en 1983 et 34,7 % en 1984.

En conséquence, les dépenses d'investissement ne représentent plus que 65,31 % du budget des régions.

L'explosion des dépenses de fonctionnement résulte tout d'abord des intérêts de la dette, qui ont enregistré une progression sensible en 1983 et 1984. Cette augmentation témoigne des efforts consentis par la région en matière d'équipement.

Le second facteur de la progression des dépenses de fonctionnement réside dans la forte croissance des frais de personnels.

L'autorisation législative, accordée par la loi du 2 mars 1982, de recruter un personnel régional qui rompt avec la situation antérieure caractérisée par la volonté fondamentale de préserver les régions des contraintes de la gestion administrative, n'est pas restée lettre morte, comme en témoigne le tableau suivant :

LES PERSONNELS RÉGIONAUX

Régions	Effectifs du personnel au 1.1.84 (1)			
	Titulaires	Non titulaires	Total	Dont mis à disposition
Alsace	18	31	49	19
Aquitaine	63	63	126	13
Auvergne	14	49	63	13
Bourgogne	53	18	71	9
Bretagne	25	40	65	24
Centre	10	44	54	7
Champagne Ardenne	14	25	39	12
Corse	20	79	99	32
Franche-Comté	12	43	55	12
Languedoc-Roussillon	»	120	120	»
Limousin	20	10	30	10
Lorraine	61	8	69	15
Midi-Pyrénées	43	59	102	26
Nord-Pas-de-Calais	296	27	323	14
Basse-Normandie	12	46	58	14
Haute-Normandie	12	30	42	20
Pays de la Loire	19	48	67	28
Picardie	16	94	110	31
Poitou-Charentes	8	48	56	»
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21	254	275	21
Rhône-Alpes	20	75	95	13
Total (non compris Ile-de-France)	757	1.211	1.968	333
Ile-de-France	75	235	310	75
Total général France entière ..	832	1.446	2.278	408

(1) Y compris services communs (préfecture - région, notamment pour la région Ile-de-France).

En réalité, une enquête réalisée en mai 1984 fait apparaître un effectif total de **1.934** agents recrutés par les régions.

En conclusion de cette analyse des budgets régionaux, votre Rapporteur tient à souligner que cet accroissement des dépenses de fonctionnement des établissements publics régionaux ne lui semble pas compatible avec la vocation assignée à la région, qui ne doit pas constituer un échelon administratif supplémentaire, mais une instance de réflexion, de programmation et de planification. La forte progression des dépenses de fonctionnement ne peut qu'hypothéquer la capacité d'initiative et d'investissement des régions.

B. - L'évolution de la fiscalité locale.

L'analyse de l'évolution de la fiscalité locale apparaît comme particulièrement importante en ce qu'il semble difficile, sinon impossible, de financer un éventuel surcoût de la décentralisation par le truchement d'un accroissement continu de la fiscalité locale.

Or, après l'exception constituée par l'année 1980, le phénomène de l'augmentation de la pression fiscale locale se vérifie depuis 1982. En outre, la fiscalité locale progresse plus rapidement que la fiscalité de l'Etat.

Le tableau suivant permet de mesurer cette évolution :

Années	Progression des ressources fiscales de l'Etat en pourcentage (1)	Progression des ressources fiscales des collectivités locales en pourcentage (2)	Différence en nombre de points (2) - (1) (3)
1978/1977	5,03	17,72	+ 12,69
1979/1978	16,26	18,05	+ 1,79
1980/1979	18,44	17,13	- 1,31
1981/1980	14,53	16,90	+ 2,37
1982/1981	16,58	18,90	+ 1,42
1983/1982	9,70	10,70	+ 1
1984/1983	8,10	17,90	+ 9,80

En 1984, le produit fiscal voté par les communes et les départements s'élève à 115,9 milliards de francs, soit une croissance de + 17,90 %.

Pour les seuls départements, le produit fiscal voté est de 33,9 milliards de francs, en progression de + 15,72 % par rapport à 1983.

En conséquence, la part de la fiscalité directe des collectivités locales en pourcentage du Produit intérieur brut (P.I.B.) connaît l'évolution suivante :

- 1980 : 2,59 % ;
- 1981 : 2,71 % ;
- 1982 : 2,78 % ;
- 1983 : 2,79 %.

Il convient de surveiller attentivement cette évolution qui, si elle se prolongeait ou s'accroissait, ne manquerait pas de jeter le discrédit sur la décentralisation, tout en opérant, au détriment des élus locaux, un « transfert de l'impopularité » de l'impôt.

Pour ne retenir que l'exemple des départements, l'évolution de la fiscalité départementale directe, en termes de produit voté par habitant, est la suivante :

- 1982 : 498 F.
- 1983 : 544 F.
- 1984 : 630 F.

Quant à la répartition par taxe du produit de la fiscalité directe communale, le tableau ci-après fait apparaître l'évolution suivante :

(En millions de francs.)

Taxes	1981 (1)		1982 (1)		1983 (2)		1984 (3)	
	Produits	Parts respectives %	Produits	Parts respectives %	Produits	Parts respectives %	Produits	Parts respectives %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	9.133	17,01	10.918	17,21	13.052	18,66	17.988	21,67
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	2.814	5,24	3.129	4,93	3.454	4,94	3.651	4,40
Taxe d'habitation	13.102	24,41	15.335	24,18	17.841	25,51	20.820	25,09
Taxe professionnelle	28.630	53,34	34.047	53,68	35.589	50,89	40.532	48,84
Ensemble des quatre taxes	53.679	100	63.429	100	69.936	100	82.991	100

(1) Rôles généraux et supplémentaires.

(2) Rôles généraux seulement, qui sont actuellement les seuls connus.

(3) *Estimations* établies à partir d'un échantillon de communes.

Pour les départements, l'évolution est la suivante :

(En millions de francs.)

Taxes	1981 (1)		1982 (1)		1983 (2)		1984 (3)	
	Produits	Parts respectives %	Produits	Parts respectives %	Produits	Parts respectives %	Produits	Parts respectives %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	3.838	17,54	4.556	17,95	5.431	19,10	7.099	21,57
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1.520	6,95	1.700	6,70	1.904	6,69	2.030	6,17
Taxe d'habitation	5.233	23,91	6.059	23,88	7.180	25,25	8.115	24,65
Taxe professionnelle	11.295	51,61	13.060	51,47	13.925	48,96	15.668	47,61
Ensemble des quatre taxes	21.886	100	25.375	100	28.440	100	32.912	100

(1) Rôles généraux et supplémentaires.

(2) Rôles généraux seulement, qui sont actuellement les seuls connus.

(3) *Estimations*, établies à partir d'un échantillon de communes.

La lecture de ces tableaux appelle les commentaires suivants. Tout d'abord, la part de la taxe professionnelle continue de décroître, sous l'effet des mesures prises par la loi de finances rectificative pour 1982.

En revanche, la part de la taxe d'habitation tend à augmenter. Il en va de même pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En ce qui concerne les taux moyens nationaux des quatre taxes de base de la fiscalité locale, le tableau ci-après indique les résultats suivants :

Taxes	Taux moyens communaux				Taux moyens départementaux			
	1980	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
Taxe d'habitation	10,77	11,12	11,23	»	4,66	4,76	4,88	4,89
Taxe foncière sur les propriétés bâties ..	12,23	12,76	13,11	»	5,99	6,17	6,34	6,24
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	34,26	35,04	35,55	»	18,51	19,11	19,71	19,82
Taxe professionnelle	11,84	12,34	13,46	»	5,15	5,27	5,41	5,43

Mais ces moyennes nationales recouvrent des situations très diverses. Les tableaux ci-dessous indiquent, pour chaque taxe, les trois départements où le taux est le plus élevé et les trois départements où le taux est le plus faible, en 1983.

TAXE D'HABITATION

Taux les plus faibles en 1983		Taux les plus élevés en 1983	
Alpes-de-Haute-Provence	2,35	Orne	8,14
Ariège	2,39	Somme	8,01
Lozère	2,62	Aube	7,69

TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIÉS

Taux les plus faibles en 1983		Taux les plus élevés en 1983	
Alpes-Maritimes	2,49	Orne	13,94
Bouches-du-Rhône	3,33	Haute-Saône	13,85
Haute-Savoie	3,38	Meuse	13,73

TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Taux les plus faibles en 1983		Taux les plus élevés en 1983	
Alpes-Maritimes	3,81	Lozère	78,61
Bouches-du-Rhône	5,42	Lot	77,64
Hauts-de-Seine	5,55	Hautes-Alpes	55,46

TAXE PROFESSIONNELLE

Taux les plus faibles en 1983		Taux les plus élevés en 1983	
Bouches-du-Rhône	3,03	Corse-du-Sud	10,62
Yvelines	3,38	Haute-Garonne	10,04
Haute-Marne	3,93	Haute-Corse	9,16

S'agissant des choix fiscaux opérés par les collectivités locales en 1984, il apparaît que 69,4 % des communes ont retenu la solution d'un variation uniforme des taux, alors que 30,6 % d'entre elles ont opté pour la formule de la variation différenciée des taux.

D'une manière générale, les communes de plus de 10.000 habitants choisissent la solution d'une variation différenciée plus fréquemment que les communes moins peuplées.

Quant aux départements, 72,6 % d'entre eux ont opté pour la solution de la variation proportionnelle.

Au-delà de cette analyse générale, qui laisse présager un accroissement de la pression fiscale locale induit par la décentralisation, deux problèmes spécifiques doivent être abordés : la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

• La taxe d'habitation.

Pour situer le débat relatif à la réforme de la taxe d'habitation, il n'est pas inutile de rappeler que cet impôt rapportera, en 1984, aux départements et aux communes, respectivement, **8.115 et 20.820 millions de francs**, soit environ 25 % du produit de leur fiscalité directe.

Les critiques adressées à la taxe d'habitation sont trop connues pour qu'il soit nécessaire de les rappeler dans le présent rapport. Impôt indiciaire, assis sur la valeur locative du logement, la taxe d'habitation représente une charge importante pour beaucoup de contribuables à revenu modeste.

Des mesures tendant à une prise en compte de la situation des redevables de la taxe d'habitation au regard de l'impôt sur le revenu sont déjà intervenues.

L'article 1411-II-3 du Code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi du 10 janvier 1980, donne aux collectivités locales la possibilité d'instituer un abattement à la base en faveur des non-imposables à l'impôt sur le revenu et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130 % de la moyenne communale. En 1984, 1.173 communes et deux départements ont institué cet abattement.

L'article 1414 du même Code, modifié par l'article premier de la loi du 28 juin 1982, prévoit un dégrèvement d'office au profit des contribuables âgés de plus de soixante ans ou des veufs et veuves qui ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu. 12,7 % des contribuables occupant un local passible de taxe d'habitation ont bénéficié de cette mesure. Le coût de ces dégrèvements (1,8 milliard) a été supporté par l'Etat.

Mais ces dégrèvements connaissent une limite constituée par leur coût budgétaire.

Dans ces conditions, une réflexion sur les modalités d'une prise en compte du revenu des contribuables, comme élément de l'assiette ou comme facteur de modulation de l'assiette de la taxe d'habitation, doit être poursuivie en liaison avec les élus locaux.

● **La taxe professionnelle.**

L'avenir de la taxe professionnelle, qualifiée d'impôt « imbécile, injuste et anti-économique » par M. le Président de la République, en septembre 1983, ne pouvait manquer d'être envisagé dans le présent rapport.

Pour cerner l'enjeu d'un débat, résumé par le dilemme de la suppression ou de l'aménagement de la taxe professionnelle, certaines données statistiques doivent être rappelées.

En 1984, le produit de la taxe professionnelle, qui représente plus de la moitié des ressources fiscales des collectivités locales, devrait atteindre environ 65 milliards de francs.

Ces quelques indications soulignent, si besoin en était, l'importance du débat sur le devenir de la taxe professionnelle. Pour sa part, votre Rapporteur considère que si les inconvénients économiques de la taxe professionnelle sont difficilement contestables, les modalités de la modification ou de la suppression de cet impôt doivent s'apprécier au regard de l'impératif majeur que constitue le respect de l'autonomie locale.

● Les inconvénients de la taxe professionnelle.

Avant de recenser les inconvénients de la taxe professionnelle (1), votre Rapporteur tient à souligner que les « effets pervers » de cet impôt trouvent leur origine non pas dans les variations locales du taux de cette taxe, mais dans les éléments constitutifs de l'assiette de cet impôt : 18 % des salaires et valeur locative des locaux et des équipements.

En premier lieu, la taxe professionnelle apparaît comme un impôt qui fausse la concurrence entre les entreprises au sein d'un même secteur d'activité. En 1977, les industries textiles de la région lilloise supportaient une charge fiscale variant de 1,4 % à 8,2 % de leur valeur ajoutée. Par ailleurs, la taxe professionnelle pénalise particulièrement les entreprises de main d'oeuvre. En outre, cet impôt pèse inégalement sur les entreprises. En effet, le quart des assujettis supporte une pression fiscale inférieure à 1 % de leur valeur ajoutée, et un autre quart une pression supérieure à 3 %. En réalité, l'industrie contribue pour 55 % du produit total de la taxe professionnelle contre 1 % pour le commerce de détail.

De plus, la taxe professionnelle représente un impôt sur l'outil de production qui constitue un frein à l'embauche et à l'investissement.

Enfin, cet impôt présente le grave défaut de pénaliser les exportations des entreprises françaises puisque, contrairement à la T.V.A., la taxe professionnelle n'est pas déductible à l'exportation.

La prise en considération de la dimension anti-économique de la taxe professionnelle a conduit le législateur à intervenir pour corriger les inconvénients de cet impôt. C'est ainsi que la loi du 10 janvier 1980 se proposait de remplacer les bases actuelles de la taxe professionnelle par une assiette plus neutre, constituée par la valeur ajoutée des entreprises. Mais ce changement d'assiette, dont l'entrée en vigueur était subordonnée à la réalisation d'une simulation en grandeur réelle, portant sur le dixième des redevables, n'a jamais vu le jour. Dans un deuxième temps, la loi de finances rectificative du 28 juin 1982 a procédé à un allègement du poids de la taxe professionnelle, tant par une réduction des bases d'imposition que par l'édiction de nouvelles règles d'encadrement du taux de cet impôt.

Ces mesures en faveur des entreprises donnent lieu à une compensation financière pour les collectivités locales par le tru-

(1) Voir le rapport de M. André-Georges Voisin, au nom de la Commission spéciale sur la réforme de la fiscalité directe locale. Assemblée nationale, n° 1043, 1978-1979.

chement du Fonds national de la taxe professionnelle. La participation de l'Etat à cette réforme a été de l'ordre de 5 milliards de francs en 1982 et d'environ 6 milliards de francs en 1983.

En définitive, les aménagements intervenus en 1982 ainsi que la réduction envisagée pour 1985 constituent des palliatifs au regard de l'objectif gouvernemental de la suppression de la taxe professionnelle.

En l'occurrence, votre Rapporteur tient à souligner, avec force, qu'une compensation de la suppression de la taxe professionnelle, par le truchement d'une dotation nouvelle ou d'un abondement de la D.G.F., réduirait encore l'autonomie des collectivités locales. En effet, la multiplication des dotations globales, dont le montant et la répartition sont fixés par l'Etat, contredit l'esprit même de la décentralisation qui exige que les collectivités locales disposent de ressources fiscales provenant d'impôts localisés, maîtrisés et évolutifs.

Par ailleurs, nombre d'élus locaux estiment nécessaire que les entreprises participent au financement des dépenses exposées par les collectivités locales.

En définitive, une correction des effets pervers de la taxe professionnelle, notamment par une prise en compte de l'élément valeur-ajoutée, semble préférable à une suppression de cet impôt qui serait compensée par une dotation anonyme, propice à la péréquation et fixée par l'Etat.

Dans l'attente d'une réforme de la taxe professionnelle, le projet de loi de finances pour 1985 prévoit :

- un dégrèvement sur l'ensemble des cotisations de taxe professionnelle, calculé par application d'un pourcentage uniforme de 10 % ;

- un abaissement de 6 à 5 % du taux de plafonnement des cotisations par référence à la valeur ajoutée produite par les entreprises.

Ces dispositions devraient être sans incidence pour les ressources des collectivités locales. En effet, elles ont le caractère de dégrèvements qui interviennent sur les cotisations. Leur coût est entièrement pris en charge par le budget de l'Etat.

C. - Les emprunts des collectivités locales.

En 1983, les investissements nets des collectivités locales, qui s'élevaient à 85,6 milliards de francs, représentaient 77 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Ces

investissements sont financés, pour environ 60 %, par un recours à l'emprunt. Plus des quatre cinquièmes des prêts ont été consentis par l'ensemble constitué par la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.).

Un constat s'impose donc à l'évidence, celui de la dépendance du niveau des investissements par rapport au volume des prêts. Or, la conjoncture actuelle semble se caractériser par **une inadéquation** entre, d'une part, les besoins de financement des collectivités locales, renforcés par le processus de décentralisation et, d'autre part, un resserrement du crédit, consécutif à la lutte contre l'inflation.

1. *Le maintien des besoins de financement des collectivités locales.*

Selon certains experts, l'année 1983 a été marquée par un tassement en volume des investissements. Une analyse plus approfondie fait apparaître qu'en réalité cette stabilisation est due à une réduction sensible des travaux des communes (- 5 %) qui constitue un phénomène habituel les années de renouvellement des conseils municipaux. En revanche, cette diminution des travaux communaux a masqué une hausse des investissements des départements. En 1983, le total des dépenses réelles d'investissement des départements s'est élevé à **22.346 millions de francs**, soit une progression de **+ 15,11 %** par rapport à 1982.

En définitive, les besoins de financement des collectivités locales évoluent davantage dans leur structure interne que dans leur montant : les travaux d'entretien des équipements prennent progressivement la relève des travaux neufs.

Dans ces conditions, l'endettement des collectivités locales continue de progresser..

Pour les départements, le recours à l'emprunt constitue une ressource d'investissement en forte croissance : 36 % des recettes d'investissement en 1982 contre 32,4 % en 1981.

Un autre indice de cet endettement est constitué par l'évolution récente du rapport entre l'annuité de la dette totale et les recettes réelles de fonctionnement hors participation d'aide sociale :

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>Annuité de la dette totale</u> Recettes réelles de fonctionnement hors participation d'aide sociale	12,1	12,5	12,5	12,7	13,80	14,21

(Source : D.G.C.L.)

Par ailleurs, l'encours total des emprunts des collectivités locales s'élevait, au 31 décembre 1982, à **260.090 millions de francs**.

Ce montant se répartissait de la manière suivante :

- communes	163.323 ;
- groupements (syndicats et districts)	50.880 ;
- départements	40.020 ;
- régions	5.867.

Mais ces besoins de financement, induits pour une part par la décentralisation, ne semblent pas pris en considération par une politique de resserrement du crédit.

2. Le resserrement du crédit.

Le resserrement du crédit observé depuis 1982 présente un double aspect :

- d'une part, une raréfaction des prêts ;
- d'autre part, un renchérissement relatif des emprunts.

a) La raréfaction des prêts :

En 1983, le montant total des prêts aux collectivités locales s'est élevé à 54 milliards de francs, soit une augmentation de + 7 % par rapport à 1982.

Dans ce total, le groupe de la Caisse des dépôts et consignations, dont la part demeure prépondérante (83 %), est intervenu pour 45,5 milliards de francs.

Pour 1984, l'objectif du groupe Caisse des dépôts, Caisses d'épargnes et C.A.E.C.L. se limite **au maintien en volume du montant des prêts aux collectivités locales**, soit une augmentation de 7 % se traduisant par un volume de prêts d'environ **49 milliards de francs**.

Le tableau suivant indique la répartition des prêts entre les différents organismes :

PRÊTS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES ET À LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

(En milliards de francs.)

	C.D.C.C.E.	C.A.E.C.L.	Crédit mutuel	Crédit agricole	Marché obligataire	Organismes divers	Total
1980	24,71	7,73	2,05	3,44	0,86	«	40,29
1981	27,92	8,3	1,9	3,65	0,5	«	43,69
1982	34,15 (dont F.P.T.)	9,877	1,7	3,5	1,35	«	50,5
1983	32,52	12,98	2	3,69	5,01	2	58,22
1984 (prévisions) ..	33	16	3	4	4,8	2	62,8

Les totaux 1980 et 1981 comprennent 1,5 milliard de francs de prêts accordés par divers organismes (caisses de retraite notamment...).

Cette évolution peu favorable aux collectivités locales résulte de divers facteurs qui influent sur la collecte de l'épargne.

Tout d'abord, le taux global de l'épargne des ménages en France a subi une baisse assez sensible : 14,80 % en 1983 contre 15,2 % en 1982.

En ce qui concerne l'épargne financière, les placements longs ont fortement progressé.

Ensuite, l'épargne liquide, dont le montant total s'est maintenu en volume, s'est déplacé des livrets A et B, qui alimentent les « contingents Minjoz », vers les nouveaux produits : livret d'épargne populaire et compte pour le développement industriel (C.O.D.E.V.I.). Le montant de l'épargne collectée par les C.O.D.E.V.I. a dépassé les estimations les plus optimistes puisque ces fonds devraient permettre de financer un encours de prêts bancaires aux entreprises de l'ordre de 12 milliards de francs, fin 1984.

Tous ces facteurs, issus de la réorientation de l'épargne liquide vers le financement de l'industrie, expliquent la stagnation du crédit aux collectivités locales, qui s'accompagne d'un renchérissement relatif des prêts aux collectivités locales.

b) Le renchérissement des emprunts :

Au-delà de la fixation à 30 % de « l'Apport de ressources définitives » (A.R.D.) consenti par les emprunteurs, le renchérissement des prêts, qui peut dissuader les collectivités locales de recourir à l'emprunt, résulte de deux facteurs :

- le déclin de la part des prêts à taux privilégiés ;
- l'augmentation du coût relatif des emprunts :

• Le déclin de la part des prêts à taux privilégiés :

Pour l'ensemble des organismes prêteurs, la part des prêts à taux privilégiés au sein des prêts s'élèvera à 73 % en 1984 contre 79 % en 1983.

En ce qui concerne le groupe Caisse des dépôts - Caisses d'épargne - C.A.E.C.L., ce pourcentage atteindra 70 % en 1984.

• L'augmentation du coût relatif des emprunts.

En 1984, le taux moyen pondéré pour un prêt à quinze ans, attribué par le groupe de la Caisse des dépôts, devrait s'élever à 12,4 %.

Quant aux prêts de la C.A.E.C.L., dits « à taux du marché », leur taux d'intérêt atteignait 14,20 %, au début de 1984, pour les prêts à quinze ans.

Les taux des prêts privilégiés, dont la part diminue (Caisse des dépôts et consignations - Caisse d'épargne et Crédit agricole) sont au 30 septembre 1984 les suivants :

(En pourcentage.)

Durée des prêts	Taux des prêts privilégiés ordinaires	Taux des prêts privilégiés pour bâtiments à finalité productive et économie d'énergie
1 à 6 ans	10,50	9,75
7 à 12 ans	11,25	10,25
13 à 20 ans	11,75	10,75

Le coût des emprunts apprécié par la différence entre les taux d'intérêt et la hausse des prix (7,1 % du 1^{er} novembre 1983 au 31 octobre 1984), connaît donc une forte augmentation par rapport aux années 1980 et 1981.

Ce contexte, défavorable aux collectivités locales, conduit votre Rapporteur à formuler trois suggestions.

En premier lieu, la réorientation de l'épargne des ménages vers le financement de l'économie implique qu'une partie des fonds collectés par les C.O.D.E.V.I. soit mise à la disposition des collectivités locales sous la forme de prêts à taux bonifié pour le financement des investissements à finalité productive.

En second lieu, la « relève » de la Caisse des dépôts par la C.A.E.C.L. devrait s'accompagner d'une mise en place rapide des nouvelles formules de prêts que constituent les prêts à taux révisable et les prêts à annuités progressives.

Enfin, des solutions devraient être recherchées pour alléger la charge des emprunts contractés en période de forte inflation à des taux élevés.

II. - L'ÉROSION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les concours de l'Etat aux collectivités locales, qui devraient s'élever à **116 milliards et 450 millions de francs** en 1985, contre 104 milliards de francs en 1984, progressent de **+ 11,94 %** par rapport à l'année dernière.

Au-delà de ces données globales, qu'un observateur inattentif, inexpérimenté ou non averti, pourrait être tenté de qualifier de positives, une analyse de l'évolution des concours de l'Etat conduit à formuler deux remarques qui tempèrent cette impression initiale.

En premier lieu, l'évolution satisfaisante des concours de l'Etat aux collectivités locales, après le déclin observé au cours de l'exercice précédent, résulte, pour une large part, de l'extension en année pleine des transferts de compétences intervenus au cours de l'année 1984 et notamment des transports scolaires. En neutralisant les effets de l'accroissement naturel de la dotation générale de décentralisation, la progression des concours de l'Etat, qui passent de 94 à 99 milliards de francs, ne ressort **qu'à 5,04. %**

En second lieu, toute appréciation portée sur l'évolution des dotations allouées aux collectivités locales doit prendre en considération l'inclusion récente, dans les concours de l'Etat, du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle dont l'importance des attributions (10.808 millions de francs en 1985) et la progression (+ 13,42 % par rapport à 1984) contribue à alimenter la croissance des crédits accordés aux collectivités locales. Or, ce fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée s'apparente davantage à un remboursement de sommes dues aux collectivités locales qu'à un véritable concours de l'Etat. En outre, la croissance des attributions versées par le F.C.T.V.A. ne peut être dissociée de l'éligibilité des établissements publics régionaux au bénéfice de ce fonds dont l'incidence se fait sentir, pour la première fois, en 1985.

En définitive, une analyse de l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales, qui se caractérise par un phénomène d'érosion, mesuré par une progression limitée à **+ 16,78 %** entre 1982 et 1985, soit **+ 5,60 %** par an, fait apparaître :

- une dégradation de la dotation globale de fonctionnement ;
- une inadaptation de la dotation globale d'équipement ;

- une stabilisation du fonds de compensation de la T.V.A. ;
- un dépérissement des subventions spécifiques.

A. - La dégradation de la D.G.F.

Instituée par la loi du 3 janvier 1979 et reconduite pour une période de cinq ans par la loi du 31 décembre 1980, la dotation globale de fonctionnement a été accueillie avec satisfaction par les élus locaux.

En effet, la création de cette dotation poursuivait un triple objectif qui ne pouvait que recueillir l'assentiment de tous, puisqu'il s'agissait :

- de globaliser les divers concours de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales ;
- de rattacher la nouvelle dotation à un impôt moderne de l'Etat, la T.V.A., afin d'assurer une progression satisfaisante de son montant ;
- d'assurer une répartition équitable de ce concours financier de l'Etat en tenant compte de la richesse relative des collectivités locales.

Pourtant, force est de constater que les espoirs suscités par cette réforme ont été déçus.

Deux raisons principales expliquent cette désillusion :

- d'une part, « l'essoufflement » du rythme de progression de la D.G.F. ;
- d'autre part, « l'émiettement » de cette dotation entre un nombre, sans cesse croissant, de concours particuliers.

1. *L'essoufflement de la D.G.F.*

En vertu de l'article 38 de la loi de finances pour 1979 et de l'article L. 234-1 du Code des communes, le montant de la D.G.F. est déterminé en appliquant au produit net prévisionnel de la T.V.A., à législation constante, le taux de prélèvement précédemment en vigueur. La loi dispose, en outre, que toute modification de la législation de la T.V.A. entraîne un changement du taux de prélèvement.

Ce taux de prélèvement a été fixé à 16,347 % en 1982, à 16,737 % en 1983 et à 16,706 % en 1984.

Le rattachement de la D.G.F. à cet impôt sur la consommation que constitue la taxe sur la valeur ajoutée rend le montant de cette dotation tributaire de la conjoncture économique.

Or, en raison du fléchissement de l'activité économique, observé depuis le second semestre de 1981, les recettes nettes de T.V.A. s'élèvent à un montant inférieur aux prévisions, comme en témoigne le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA T.V.A. DEPUIS 1978

(En millions de francs.)

Années	T.V.A. brute	Montant des remboursements	T.V.A. nette base D.G.F.	Écart T.V.A. nette prévue T.V.A. nette réalisée %
1978 prévue	198.897	18.990	179.907	
1978 réalisée	193.862	17.792	176.070	- 2,13
1979 prévue	221.594	22.447	199.147	
1979 réalisée	217.791	19.516	208.275	+ 4,58
1980 prévue	253.007	21.311	231.696	
1980 réalisée	261.739	23.656	238.083	+ 2,76
1981 prévue	298.910	24.150	274.760	
1981 réalisée	299.129	28.944	270.185	- 1,66
1982 prévue	348.395	30.505	317.890	
1982 réalisée	349.685	32.280	317.405	- 0,15
1983 prévue	385.700	35.170	350.530	
1983 réalisée	385.559	39.266	346.293	- 1,21
1984 prévue	415.840	40.090	375.750	»
1985 prévue	444.915	50.000	394.915	»

En conséquence, la D.G.F. connaît, après des débuts prometteurs (+ 18,60 % en 1981 et + 15,40 % en 1982), une diminution sensible de sa progression. La lecture du tableau qui suit permet de prendre la mesure de ce phénomène d'essoufflement de la D.G.F.

ÉVOLUTION DE LA D.G.F.

(En milliards de francs.)

	D.G.F. (hors instituteurs)	Progression %	Dotation instituteurs	Total
1980	37,966	-	-	37,966
1981	45,022	+ 18,6	0,187	45,209
1982	51,966	+ 15,40	0,650	52,616
1983	56,560	+ 8,84	2,106	58,666

En 1984, le montant de la D.G.F., inscrit dans la loi de finances initiale, s'élevait à 62,7 milliards de francs, marquant une progression de + 6,96 % par rapport à 1983.

En définitive et compte tenu des 40 millions de francs destinés à majorer la dotation spéciale instituteurs et des 130 millions représentant le montant de la régularisation de la D.G.F.-1983, la dotation globale de fonctionnement n'a progressé, entre 1983 et 1984, que de + 6,56 %. Ce résultat doit être comparé au rythme de l'inflation qui, en dépit d'une prévision officielle de + 6,1 % pour 1984, ressort à 7,1 % entre novembre 1983 et octobre 1984.

En 1985, la D.G.F., dont le montant s'élèvera à 66 milliards et 24 millions de francs, ne progressera que de + 5,18 % , soit sans doute moins que l'inflation.

Ainsi, pour la troisième année consécutive, la progression de la D.G.F. correspond à peine au rythme de l'inflation. Cette situation rompt avec le contexte des années 1980, 1981 et 1982, caractérisé par une D.G.F. progressant plus rapidement que l'inflation comme en témoignent les écarts constatés :

- + 2,47 % en 1980 ;
- + 5,2 % en 1981 ;
- + 4,6 % en 1982.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que les dépenses de fonctionnement des communes, qui représentent 65 % de leurs budgets, ont progressé de + 16,5 % entre 1982 et 1983.

Par ailleurs avec 9 milliards de francs pour les départements métropolitains en 1984, la D.G.F. constitue environ 20 % des recettes de fonctionnement des budgets départementaux.

En outre, la part croissante des dépenses de fonctionnement dans les budgets des collectivités locales renforce l'acuité du problème posé par la faible progression de la D.G.F. L'essoufflement de cette dotation conduit à formuler deux observations.

En premier lieu, la diminution de la progression de la D.G.F. fait perdre à cette dotation un de ses principaux attraits : son caractère évolutif.

En second lieu, une réflexion d'ensemble sur une réforme de l'indexation de la D.G.F. s'avère indispensable. En effet, il apparaît nécessaire d'assurer à ce concours de l'Etat, indépendamment de la situation économique, un taux de progression supérieur de deux ou trois points au rythme de la hausse des prix.

En outre, à l'heure où une réflexion d'ensemble doit s'engager sur l'avenir de la D.G.F., il apparaît indispensable que l'indexation de cette dotation prenne en compte les dépenses réelles exposées par les collectivités locales et notamment l'augmentation

de la masse salariale (+ 12,90 % en 1984). Mais au-delà de l'essoufflement du rythme de progression de la D.G.F., l'émiettement de ce concours constitue un second motif d'inquiétude pour les élus locaux.

2. L'émiettement de la D.G.F.

Dans sa structure initiale, issue de la loi du 31 décembre 1980, la D.G.F. se composait :

- d'une dotation forfaitaire ;
- d'une dotation de péréquation ;
- de concours particuliers.

La dotation de péréquation qui représentera 57,5 % de la D.G.F. en 1985, est elle-même divisée en deux parts :

- une première part répartie en fonction du potentiel fiscal et comportant une majoration pour les communes structurellement déséquilibrées ;
- une seconde part répartie en fonction des impôts sur les ménages.

La part relative de chacun des éléments qui composent la dotation de péréquation doit évoluer de la manière suivante :

(En pourcentage)

	Part de la dotation de péréquation répartie en fonction	
	Du potentiel fiscal (1)	Des impôts ménages (1)
1979	20	80
1980	25	75
1981	27,5	72,5
1982	30	70
1983	32,5	67,5
1984	35	65
1985	37,5	62,5

(1) En pourcentage de la dotation de péréquation.

S'agissant des concours particuliers, la loi du 31 décembre 1980 prévoyait :

- un versement supplémentaire à la dotation forfaitaire pour accroissement de population, réservé aux communes ;
- un versement au titre du minimum garanti par habitant, pour les communes et les départements ;

- une dotation de fonctionnement minimale, pour les communes de moins de 2 000 habitants ;
- une dotation supplémentaire destinée aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements ;
- une dotation particulière pour les villes centres d'une agglomération ;
- une dotation spéciale au profit des communes employant des agents bénéficiant d'une dispense de service pour activités syndicales.

Depuis 1982, la structure interne de la D.G.F. a subi une altération en raison, d'une part, de l'inclusion d'une « dotation spéciale instituteurs » et, d'autre part, d'une multiplication des concours particuliers.

a) *Les effets négatifs de l'inclusion de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F.*

L'article 94 de la loi du 2 mars 1982 a institué une dotation spéciale de l'Etat pour compenser progressivement, en trois ans, la charge supportée par les communes pour le logement des instituteurs. Ces dispositions avaient également fixé le mode de répartition de cette dotation.

Pour chaque département, la dotation était égale, dans la limite des crédits inscrits dans la loi de finances, au produit du nombre des instituteurs exerçant dans les écoles publiques des communes par le tiers du montant annuel moyen des indemnités représentatives de logement effectivement versées par les communes du département.

Par ailleurs, un crédit de 650 millions de francs était inscrit, au titre de cette dotation, dans la loi de finances pour 1982.

Ces sommes ont été réparties, sur la base des moyennes départementales, entre les communes de chaque département « proportionnellement au nombre des instituteurs logés par chaque commune ou qui reçoivent d'elles une indemnité de logement ».

Anticipant sur le calendrier de trois ans prévu par la loi du 2 mars 1982, l'article 35 de la loi de finances pour 1983 a posé le principe d'une compensation intégrale par l'Etat des charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.

Mais si l'objectivité commande de souligner que le Gouvernement s'est acquitté, en deux ans au lieu de trois, de l'engagement qu'il avait pris, il convient de rappeler que la couverture intégrale

des dépenses exposées par les communes s'est traduite par l'inclusion au sein de la D.G.F. d'une « dotation spéciale instituteurs », évoluant comme la D.G.F.

Or, cette intégration de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F. constitue un facteur d'incertitude, de complication et de confusion.

Le premier inconvénient présenté par la « dotation spéciale instituteurs » réside dans une maîtrise insuffisante de son montant. Tout se passe comme si cette dotation, noyée au sein de la D.G.F., évoluait au gré des pressions syndicales exercées par les organismes représentatifs des instituteurs, comme en témoigne le précédent constitué par le décret n° 83-367 du 2 mai 1983.

En effet, ce décret a étendu le bénéfice de cette indemnité à de nouvelles catégories d'ayants-droit, telles que les instituteurs remplaçants ou les chargés de fonction psycho-pédagogique ou de formation pédagogique.

Parallèlement, le montant de la dotation a été fixé, pour 1983, à 8.350 francs par instituteur, logé ou indemnisé. Le Gouvernement s'est engagé à garantir ce montant quel que soit le nombre de bénéficiaires supplémentaires résultant du décret du 2 mars 1983. Le crédit initial de 2.106 millions de francs s'est donc avéré insuffisant. Aussi, le Gouvernement a-t-il porté, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1983, cette somme à 2.146 millions de francs.

Par ailleurs, un recensement, effectué au cours de l'été 1983, a fait apparaître un effectif d'ayants droit s'élevant à 268.612. En conséquence, le montant de la dotation spéciale instituteurs » a été porté à **2.220 millions de francs, soit un nouveau dépassement de crédits de 75 millions de francs.**

En raison des difficultés rencontrées, le Gouvernement a décidé de procéder à un recensement nominatif qui devrait permettre de déterminer avec précision le nombre des instituteurs ayants droit pour l'année 1984.

A la date du 15 octobre 1984, les résultats du recensement 1984 étaient connus pour seulement 91 départements métropolitains. Pour ces départements, le nombre d'ayants droit recensés est de 235.774 instituteurs contre 238.730 en 1983. soit une diminution de 2.956 (- 1,24 %).

Par extrapolation de ces résultats à l'ensemble des départements métropolitains et sur la base de 255.776 ayants droit recensés en 1983 dans ces départements, le nombre d'instituteurs ayants droit en métropole serait de 252.604, soit une diminution de 3.172. En misant sur une stabilité du nombre d'ayants droit

dans les départements et territoires d'outre-mer, le nombre total d'ayants droit en 1984 serait de 265.509, soit en diminution de 3.103 de 1983 à 1984 (- 1,15 %).

Parallèlement, le montant de la dotation unitaire pour 1984 devrait s'élever à 8.925 F par instituteur logé ou indemnisé. En conséquence, la « dotation spéciale instituteur » devrait atteindre un montant initial de 2.369,6 millions de francs.

Dans l'attente des résultats définitifs du recensement des ayants droit pour l'année 1984, un acompte égal à la moitié de la dotation 1983 sera versé aux communes qui comptent plus de cinq instituteurs.

Au-delà des sommes en cause, votre Rapporteur se doit de condamner le laxisme qui préside à la définition des instituteurs ayants droit. En effet, cette situation se traduit par la reconnaissance, au profit du Gouvernement, d'un droit de tirage sur la D.G.F.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le bien-fondé du pouvoir discrétionnaire reconnu au représentant de l'Etat pour déterminer le taux de l'indemnité. En outre, et au-delà de cette absence de contrôle sur l'évolution du montant de la « dotation spéciale instituteurs », l'inclusion de ce concours dans la D.G.F., constitue une source de confusion.

En effet, cette intégration aurait pu empêcher la mise en œuvre de la procédure de régularisation de la D.G.F.

En l'occurrence, il convient de rappeler que l'article L. 234-1 du Code des communes prévoit deux possibilités de régularisation.

Tout d'abord, la loi précise, puisque le calcul de la D.G.F. s'effectue sur la base du produit net prévisionnel de la T.V.A., qu'il est procédé, au plus tard le 31 juillet à une régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice précédent sur la base de l'évolution du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant initialement prévu.

En outre, l'article L. 234-1 du Code des communes prévoit que si le taux de progression de la dotation, ainsi réajustée, est inférieur à celui constaté la même année pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires, afférent à l'indice 100, ce dernier taux est appliqué pour la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.

Or, l'inclusion dans la D.G.F. de la « dotation spéciale instituteurs », en « gonflant » artificiellement le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, pourrait empêcher la mise en œuvre de la régularisation par rapport au taux d'évolution de l'indice 100 de la Fonction publique.

Ce cas de figure aurait pu se réaliser pour la régularisation de la D.G.F. 1983.

Pour cet exercice, une régularisation de la D.G.F. sur la base de l'évolution du produit net de la T.V.A. ne pouvait intervenir. En effet, le produit net de la T.V.A. effectivement perçu en 1983 (346,29 milliards de francs) a été inférieur au montant des recettes prévu par la loi de finances (350,51 milliards de francs). En revanche, la mise en œuvre du second mécanisme de régularisation a opposé le ministère des Finances au ministère de l'Intérieur.

Pour effectuer la comparaison entre le taux de la progression de la dotation globale de fonctionnement et le taux d'évolution de l'indice 100 de la Fonction publique (9,09 % en 1983), la question s'est posée de savoir s'il convenait de prendre en compte la « dotation spéciale instituteurs » (2.016 millions de francs en 1983), intégrée pour la première fois dans la D.G.F. en 1983, ou si, pour assurer l'homogénéité des masses comparées, la dotation spéciale devait être exclue du calcul relatif à la régularisation puisqu'elle ne faisait pas partie de ses composantes en 1982.

Avec la dotation spéciale instituteurs, le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (12,97 %) étant supérieur à la progression de l'indice 100 (9,09 %) la régularisation de la dotation globale de fonctionnement ne devait pas intervenir.

Sans la dotation spéciale instituteurs, le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (8,84 %) était inférieur à la progression de l'indice 100 (9,09 %). En conséquence, une régularisation devait être effectuée.

Le ministère des Finances défendait la thèse d'une comparaison des deux exercices avec une inclusion de la « dotation spéciale instituteurs » dans le montant de la D.G.F. 1983. A l'inverse, le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, qui soutenait que la comparaison devait s'effectuer à législation constante, concluait à une exclusion de la « dotation spéciale instituteurs » du montant de la D.G.F. 1983 pour comparer les deux exercices.

Compte tenu du problème juridique posé, le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat en indiquant par avance qu'il suivrait l'avis de la Haute Assemblée.

Le Conseil d'Etat, dans un avis rendu le 30 juillet 1984, a considéré que le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement en 1983 ne pouvait être déterminé **qu'abstraction faite du montant de la dotation spéciale instituteurs.**

En conséquence, la dotation globale de fonctionnement 1983 fera l'objet d'une régularisation pour un montant de 130 millions représentant 0,299 % de la dotation globale mise en répartition au titre de l'année 1983.

Tout en constatant, avec surprise, que le Conseil d'Etat est érigé en instance d'arbitrage interministériel, votre rapporteur ne peut qu'approuver la position retenue par la Haute Assemblée.

Ces péripéties juridiques conduisent votre Rapporteur à demander, une fois de plus, que les sommes afférentes à la prise en charge par l'Etat de l'indemnité représentative du logement des instituteurs soient exclues du montant de la D.G.F.

b) La prolifération des concours particuliers.

Les réformes successives des modes de répartition de la D.G.F. se traduisent par une multiplication des concours particuliers ou spéciaux. Au-delà de l'abaissement à 4 % du taux de la garantie de progression minimale de la D.G.F., la loi du 29 décembre 1983 s'est conclue par l'introduction de nouveaux concours particuliers. Votre Rapporteur se bornera à analyser :

- la dotation de fonctionnement minimale des départements défavorisés ;

- la dotation particulière aux communes de moins de 2.000 habitants connaissant une importante fréquentation touristique journalière.

S'agissant de la dotation de fonctionnement minimale des départements défavorisés, il convient de rappeler que ce concours est destiné à aider les départements de moins de 200.000 habitants à surmonter leurs handicaps. En effet, pour ces départements, l'étendue de leur territoire se conjugue avec la faiblesse de leurs ressources.

Deux critères cumulatifs permettent de sélectionner les départements défavorisés qui recevront cette dotation, prélevée sur les concours particuliers de la D.G.F. :

- **un critère démographique** : l'aide spécifique est réservée aux départements qui comptent moins de 200.000 habitants ;

- **un critère fiscal** : la dotation de fonctionnement minimale est attribuée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

Les attributions sont réparties entre les départements bénéficiaires proportionnellement au produit de la longueur de la voirie départementale pondéré par l'écart relatif entre le potentiel

fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par habitant de chaque département. Concrètement, les départements les mieux dotés sont les départements caractérisés par :

- une longueur importante de leur voirie départementale ;
- un faible potentiel fiscal par habitant.

Pour 1984, le montant de l'ensemble des attributions ne pourra être inférieur à 20 millions de francs et chaque département percevra au minimum 400.000 F. Pour l'avenir, ces montants garantis progresseront comme les ressources affectées aux dotations de fonctionnement minimales.

Le tableau suivant permet une analyse de la répartition de cette dotation minimale en 1984, entre douze départements.

Départements	Population hors résidences secondaires	D.G.F. par habitants (*)		Dotation de fonctionnement minimale (francs)
		1983	1984	
Alpes-de-Haute-Provence	119.068	177,20	188,45	405.218
Hautes-Alpes	105.070	220,20	236,01	850.186
Ariège	135.725	158,80	170,55	959.572
Cantal	162.838	184,60	197,56	2.713.196
Corse-du-Sud	108.604	219,50	231,61	2.054.161
Haute-Corse	131.574	196,35	207,89	1.168.177
Creuse	139.968	197,00	209,23	3.367.935
Gers	174.154	189,10	202,91	2.609.907
Lot	154.533	183,75	197,80	2.399.481
Lozère	74.294	250,60	267,85	1.796.550
Tarn-et-Garonne	190.485	169,20	180,12	1.283.318
Territoire de Belfort	131.999	144,40	158,48	400.000

(*) Hors dotation de fonctionnement minimale

En ce qui concerne la dotation particulière pour les communes de moins de 2.000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière, son montant a été fixé à 20 millions de francs pour 1984.

Cette dotation est financée par un prélèvement sur la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales égal à 10 % du produit de la taxe de séjour perçu l'année précédente par les communes bénéficiaires de cette dotation supplémentaire.

Le décret du 29 mars 1984 a organisé les modalités de répartition de cette dotation. La population touristique journalière

d'une commune est déterminée à partir du nombre d'emplacements de stationnement publics aménagés et entretenus sur son territoire.

Pour figurer sur la liste annuelle des bénéficiaires de la dotation, les communes doivent justifier d'un rapport entre la population journalière et la population touristique au moins égal à 1,5. La dotation particulière est répartie entre les communes bénéficiaires proportionnellement à leur population touristique journalière. Afin de tenir compte des charges particulièrement lourdes en matière de voirie des communes de montagne, leur population touristique journalière est affectée du coefficient 1,5.

Par ailleurs, lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de cette dotation particulière et de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, seule la plus élevée des deux dotations est versée. Les sommes ainsi récupérées sont réparties entre les autres communes bénéficiaires de la dotation particulière.

S'agissant de la masse mise en répartition (20 millions de francs), la part provenant du prélèvement sur la taxe de séjour ne s'élève qu'à 6 millions de francs. En conséquence, le solde de 14 millions de francs sera imputé sur le montant de la dotation supplémentaire. **Ce phénomène d'interférence entre deux dotations particulières illustre les inconvénients d'une prolifération des concours spéciaux en matière de fonctionnement.** En l'occurrence, et sans contester la spécificité des situations prises en compte par ces dotations spéciales, votre Rapporteur ne peut manquer de déplorer cette multiplication des concours particuliers qui viennent s'imputer sur le montant de la D.G.F.

Par ailleurs, une prolifération des concours particuliers ne peut manquer de développer, voire d'exacerber, un esprit de concurrence entre les communes potentiellement bénéficiaire de ces crédits.

Enfin, cette tendance à l'institution de concours particuliers, attribués en fonction de critères spécifiques sinon objectifs, risque, à terme, de mettre en cause la globalisation, puisque le dépérissement de la partie commune de la D.G.F. se traduira inéluctablement par une résurgence des subventions spécifiques de fonctionnement.

B. - L'inadaptation de la dotation globale d'équipement.

Le principe de la création d'une dotation globale d'équipement pour les départements et les communes, introduit par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a recueilli l'assentiment de l'ensemble des élus locaux.

En effet, l'institution de ce concours global poursuivait des objectifs louables.

Tout d'abord, la globalisation des subventions d'équipement, conçue comme un facteur de liberté, devait se traduire par un renforcement de l'autonomie locale dans la mesure où le mécanisme retenu était destiné à supprimer les contrôles techniques et financiers exercés par les services de l'Etat à l'occasion de l'attribution d'une subvention spécifique. Par ailleurs, la dotation globale d'équipement était censée constituer un facteur de sécurité puisque les collectivités locales recevaient l'assurance de percevoir, par liquidation trimestrielle de leurs droits, l'intégralité de la recette prévisionnelle inscrite à leur budget primitif au titre de la D.G.E. En outre, l'indexation de ce nouveau concours sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques offrait aux crédits affectés à la D.G.E., une garantie contre les mesures conjoncturelles de « blocage » ou de régulation qui se traduisent par des annulations de crédits en cours d'exercice.

Enfin, l'institution de la dotation globale d'équipement répondait à un impératif de simplicité. En effet, le taux de concours de l'Etat, affiché en début d'année, devait permettre à chaque collectivité locale de calculer la part de D.G.E. à laquelle elle pouvait prétendre.

En l'occurrence, il convient de rappeler que les sommes versées aux collectivités locales sont calculées en appliquant, au montant des dépenses effectuées, le taux de concours de l'Etat pour l'année en cours.

Tels étaient les avantages qui devaient découler de l'institution de la D.G.E. Force est de constater, qu'au delà de l'attrait théorique exercé par le principe de la globalisation, la mise en œuvre de ce nouveau concours n'a pas répondu à l'attente des élus locaux. **En dépit des modifications, des réformes et même des refontes, introduites successivement par les lois du 22 juillet et du 29 décembre 1983, la dotation globale d'équipement, telle qu'elle est conçue par le Gouvernement, apparaît comme inadaptée aux besoins des collectivités locales et particulièrement à la réalité quotidienne des petites communes.**

1. *La D.G.E. communale : une réponse inappropriée.*

Aux termes de l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983, dans sa rédaction issue de l'article 12 de la loi du 29 décembre 1983, la D.G.E. communale comprend deux parts :

- une part principale, au moins égale à 70 % des crédits à répartir et attribuée au prorata des investissements directs effectués et payés par les communes ;

- une seconde part, s'élevant au moins à 15 % des crédits répartis et réservés aux seules communes de moins de 2.000 habitants.

Le solde est destiné à majorer la part principale des communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même importance démographique et dont le montant d'impôts levés par habitant sur les ménages est supérieur de 20 % à celui des communes de même importance.

Par ailleurs, la loi du 29 décembre 1983 exclut du bénéfice de la D.G.E., les investissements pour lesquels les communes sont susceptibles de recevoir des subventions de l'Etat non globalisables.

L'objectivité commande de souligner que si la réforme intervenue en décembre 1983 a atténué les effets pervers du mécanisme initial de répartition de la D.G.E., ce nouveau concours de l'Etat apparaît comme une réponse inappropriée aux nécessités d'une politique d'équipement des communes.

a) *Les palliatifs intervenus :*

La mise en place, en 1983, de la dotation globale d'équipement des communes a révélé les inconvénients inhérents à ce système.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la globalisation des crédits au sein de la D.G.E. communale ne s'effectue que progressivement : 20 % en 1983, 60 % en 1984 et 100 % en 1985.

Par ailleurs, l'institution d'un mécanisme dans lequel les concours de l'Etat bénéficient à toutes les communes pour l'ensemble de leurs investissements, s'est traduite par un **phénomène de dispersion des crédits.**

En outre, la modicité du taux de concours de l'Etat applicable à la part principale, fixé à 2 % en 1983, n'a pu que dissuader les petites communes de réaliser des investissements.

Enfin, la seconde part de la D.G.E. communale n'a représenté en 1983, qu'une somme de 1,20 F par habitant.

Confrontés à cette situation, préjudiciable à l'équipement des communes petites et moyennes, les pouvoirs publics ont tenté de réduire ce phénomène de dispersion des aides de l'Etat.

Dans ce but, la loi du 29 décembre 1983 a réservé aux seules communes de moins de 2.000 habitants le bénéfice de la seconde part de la D.G.E.

Cette part, égale à 15 % au moins des crédits, est répartie en fonction de trois critères :

- la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, la longueur de la voirie des communes situées en zone de montagne étant doublée ;

- le montant des impôts levés sur les ménages ;

- l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de chaque commune concernée par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même importance démographique.

L'objectif de « rééquilibrage » de l'aide de l'Etat en faveur des petites communes, poursuivi par la loi du 29 décembre 1983, s'est traduit :

- par un décuplement de la moyenne par habitant : 12,83 F en 1984 contre 1,20 F en 1983 ;

- par une augmentation de la part de la D.G.E. communale perçue par les communes de moins de 2.000 habitants : 38 % en 1984 contre 27 % en 1983.

Mais ces améliorations ne constituent que des correctifs peu opérants qui soulignent la nécessité d'une réforme de la D.G.E. communale.

b) *Les réformes attendues :*

La répartition de la D.G.E. communale, en 1984, milite en faveur d'une modification du mode de répartition de cette dotation.

- La répartition de la D.G.E. en 1984 :

De 1983 à 1984, le montant des crédits inscrits au titre de la D.G.E. des communes a augmenté :

- de 1.165.665.000 F à 1.904.101.000 F en autorisations de programme, soit une progression de 63,34 %.
- de 446.126.000 F à 1.247.000.000 F en crédits de paiement, soit une croissance de 179,51 %.

Cette forte progression résulte de la globalisation progressive des crédits qui est passée de 20 % à 60 % entre 1983 et 1984.

En 1984, la répartition des crédits de paiement d'un montant de 1.247.100 millions de francs a été la suivante :

• part principale (70 %)	940,035
• seconde part (15 %)	187,065
• majoration des communes	70,000
• majoration des districts et des communautés urbaines	50,000

En 1985, et compte tenu de l'intervention de la dernière tranche de globalisation des crédits, la dotation globale d'équipement communale s'établit à :

- **2.644,557 millions de francs** en autorisations de programme, soit une augmentation de + 38,89 % ;
- **1.965,188 millions de francs** en crédits de paiement soit une croissance de 57,58 %.

Cependant, la montée en puissance de la D.G.E. entre 1983 et 1984 demeure sans incidence sur le taux de concours de l'Etat applicable à la part principale. En effet, ce taux, fixé à 2 % en 1983, ne ressort qu'à 2,2 % en 1984.

Cette progression limitée, en dépit du triplement des crédits de paiement disponibles, s'explique par le fait que le montant des investissements, réalisés en 1983 par les communes et leurs groupements (43 milliards de francs), a été supérieur aux prévisions initiales. Le déficit de 370,6 millions de francs s'est imputé sur l'exercice suivant.

En outre, le total des investissements éligibles à la D.G.E. a augmenté très fortement puisque la part des opérations engagées avant l'institution de cette dotation et ayant bénéficié de subventions spécifiques ne cesse de diminuer.

En l'occurrence, il convient de rappeler que le taux de concours de l'Etat s'obtient en divisant le montant des crédits ouverts au titre de la première part par le total des investissements communaux éligibles à la D.G.E. En conséquence, une augmentation des investissements décidés par les communes se traduit, en dépit de la globalisation progressive des crédits de l'Etat, par une quasi- stagnation du taux de concours.

Par ailleurs, en raison de ses modalités de calcul, le taux de concours de l'Etat pour 1985 ne sera connu, dans le meilleur des cas, qu'au mois de janvier.

Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur, le taux de concours de l'Etat en 1985 ne devrait pas atteindre le chiffre de 3 %. Or, l'année prochaine, l'ensemble des crédits de l'Etat fera l'objet d'une globalisation au sein de la D.G.E. Dans ces conditions, la faiblesse du taux, qui témoigne de la dispersion des aides de l'Etat, constitue la preuve de l'inadaptation de la D.G.E. communale. En effet, ce concours ne prend pas en compte la situation des petites communes qui, de loin en loin, réalisent un investissement important. La capitalisation de sommes dérisoires, mais excluant l'obtention d'une subvention spécifique, ne permet pas la réalisation de telles opérations.

A terme, le maintien de la D.G.E., sous sa forme actuelle, risque d'alimenter un processus inéluctable de sous-équipement des communes à une époque où les besoins exprimés par les populations municipales ne cessent de se diversifier.

Dans ces conditions, une nouvelle réforme de la D.G.E. communale présente un caractère d'urgente nécessité.

- Les voies d'une réforme de la D.G.E. communale :

Un premier remède aux maux dont souffre la D.G.E. communale pourrait consister dans le maintien de subventions spécifiques pour les grands travaux de voirie et pour les constructions scolaires. En l'espèce, votre Rapporteur estime indispensable la création d'une dotation particulière destinée à assurer aux communes une aide de l'Etat, proche des concours spécifiques antérieurs, pour la construction, la reconstruction ou l'extension des écoles primaires.

A cet égard, il convient de rappeler que la prise en considération par le Gouvernement des inconvénients inhérents au passage d'un système de subventions spécifiques, bénéficiant d'un taux privilégié pour les investissements scolaires, à une globalisation uniforme, anonyme et égalisatrice, s'est traduite par l'institution d'une dotation régionale d'équipement scolaire et par un projet de dotation départementale pour l'équipement des collèges. Il serait paradoxal et difficilement admissible que les mécanismes financiers retenus pour les départements et les régions ne soient pas étendus aux communes.

Mais l'avènement d'une dotation communale pour l'équipement des écoles ne suffirait pas à corriger le défaut fondamental de la D.G.E. communale qui réside dans un traitement uniforme

et indifférent de la situation particulière des petites et moyennes communes dont les investissements présentent, par nature, un caractère discontinu.

Dans ces conditions, une refonte de la D.G.E. communale doit intervenir pour éviter que cette dotation, « saupoudrée » entre 36.000 collectivités locales, ne se transforme en une sorte de subvention de fonctionnement destinée à l'investissement.

En l'occurrence, M. le ministre de l'Intérieur a indiqué, lors de son audition par votre commission des Lois, que le Gouvernement prépare une réforme de la D.G.E. communale.

Selon les informations fournies par M. Pierre Joxe, l'axe de la réforme consisterait dans l'institution d'un « régime différencié » de la D.G.E. communale.

Au sein de cette dotation, serait instituée une part réservée aux petites communes.

Dans la mesure où le projet de loi réformant la D.G.E. communale doit être soumis au Parlement avant la fin de la présente session, votre Rapporteur souhaite obtenir des précisions de la part du Gouvernement.

En premier lieu, la réforme envisagée se traduira-t-elle par une remise en cause du taux de concours de l'Etat auquel se substitueraient des critères physiques tels que les dépenses d'équipement de l'année précédente, la population, la superficie du territoire, le potentiel fiscal... ?

Par ailleurs, votre Rapporteur ne peut manquer de s'interroger sur les modalités de répartition de la « masse » réservée aux petites communes. A cet égard, il convient de souligner, avec force, qu'une appréciation plus réaliste des besoins d'équipement des communes ne saurait justifier le retour d'une intervention du préfet, même sous la forme d'une « tutelle conflictuelle », pour la répartition de ces crédits. Enfin, la notion de « petite commune » qui, selon M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, ne doit pas être confondue avec celle de « commune rurale », nécessite des éclaircissements et notamment la communication du seuil de population qui sera retenu.

2. *La dotation globale d'équipement des départements : des tâtonnements successifs.*

Si la D.G.E. départementale n'échappe pas à l'instabilité législative qui affecte les lois de décentralisation et principalement le régime juridique des concours globaux de l'Etat, sa mise en œuvre, après les tribulations de l'année 1983, semble plus satisfaisante que l'application de la dotation globale d'équipement communale.

a) *Les vicissitudes de la D.G.E. départementale en 1983 :*

Une analyse des crédits reçus en 1983, au titre de la D.G.E., fait apparaître que l'ensemble des départements métropolitains (Paris non compris) a reçu, au titre de la D.G.E. et des crédits de paiement représentatifs des autorisations de programme antérieures, une somme inférieure de 17,13 à la moyenne annuelle des subventions accordées par l'Etat au cours des exercices 1980, 1981 et 1982.

Au total, 52 départements ont perçu une D.G.E. inférieure à 88 % du montant moyen annuel des subventions allouées au cours des trois exercices antérieurs.

Pour expliquer cet écart, le Gouvernement a invoqué plusieurs raisons.

Tout d'abord, les décrets n° 83-116 et 83-117 du 18 février 1983 ont limité le calcul de la D.G.E. aux seuls crédits de paiement. En effet, le Gouvernement a estimé qu'il ne convenait pas de contraindre les départements à modifier la présentation de leurs budgets qui n'utilisent pas la distinction entre autorisations de programme et crédits de paiement.

Ensuite, le Gouvernement a fait valoir que l'institution de la D.G.E. conduisait à passer d'un système dans lequel les subventions ne concernaient qu'un nombre limité d'investissements à un mécanisme par lequel l'Etat aide tous les investissements réalisés par l'ensemble des départements. Toutefois, pour la première répartition de la D.G.E., l'Etat a conservé, hors globalisation, un volume de crédits de paiement nécessaires à l'achèvement des opérations en cours.

Enfin, la globalisation des subventions, avec pour corollaire l'inclusion dans la D.G.E. des subventions accordées au titre de la voirie nationale déclassée, ne tient pas compte des particularités de chaque département. Les départements qui bénéficiaient de subventions importantes au titre de la voirie nationale déclassée

ne retrouvent pas le montant des concours de l'Etat versés en 1982. Pour certains d'entre eux, la diminution pouvait être importante puisqu'elle atteignait près de 50 %.

En revanche, les départements qui ne disposent pas d'un réseau important de routes nationales déclassées ont bénéficié d'une attribution de D.G.E. supérieure au total des subventions spécifiques perçues antérieurement.

Confronté à cette situation, préjudiciable à l'équilibre des budgets départementaux, le Gouvernement a apporté deux correctifs.

En premier lieu, l'article 71 de la loi du 22 juillet 1983 a prévu un « écrêtement » des crédits reçus au titre de la D.G.E. lorsque leur montant dépasse de plus de 30 % la moyenne des crédits perçus au cours des trois dernières années. Les sommes ainsi dégagées sont destinées à majorer la D.G.E. des départements déficitaires. Neuf départements sont concernés par cet « écrêtement » qui a porté sur un total de 18 millions de francs.

En second lieu, et pour réduire les distorsions, le Gouvernement a dégagé, en 1983, un crédit exceptionnel de 100 millions de francs.

Ce crédit a été réparti entre les départements concernés sous forme de subventions spécifiques d'investissement afin que tous les départements soient assurés de recevoir au moins 88 % de ce qu'ils percevaient, en moyenne, avant la réforme.

En définitive, l'attribution aux départements déficitaires d'une quote-part du produit de l'écrêtement a permis de garantir à chacun d'entre eux 94 %, et non plus 88 %, de la moyenne non réévaluée des concours de l'Etat versés en 1980, 1981 et 1982.

Mais les inconvénients présentés par la D.G.E., dans sa version 1983, ont rendu nécessaire une réforme des modalités de répartition de cette dotation, à laquelle a procédé la loi du 29 décembre 1983.

S'agissant de la D.G.E. des départements, la réforme intervenue modifie tant les règles de calcul de la première part que celles de la seconde part.

• En ce qui concerne la **première part**, la loi du 29 décembre 1983 limite le critère des dépenses réelles d'investissement à 75 % du montant de la première part contre 100 % dans le système issu de la loi du 7 janvier 1983.

A ces dépenses d'investissement, est ajoutée, à hauteur de 20 %, une « **part voirie** », répartie au prorata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental.

Par ailleurs, la situation spécifique de deux catégories de départements est prise en considération :

- les départements de montagne avec un doublement de la longueur de la voirie située en zone de montagne ;

- les départements métropolitains qui assument la charge financière de la liaison maritime entre les îles comprises dans leur territoire et leur partie continentale. En l'occurrence, la distance séparant le littoral des ports insulaires, desservis par courrier, affectée d'un coefficient multiplicateur, est ajoutée à la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental. Le décret du 16 février 1984 a fixé ce coefficient multiplicateur à 10.

• En outre, la réforme de 1983 institue une « **garantie** » au sein de la première part de la D.G.E. des départements.

Pour l'année 1984, les attributions reçues par chaque département, d'une part, au titre de la première part de la dotation globale d'équipement et, d'autre part, au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983, ne peuvent être inférieures au montant moyen actualisé des concours de l'Etat reçus au titre des crédits désormais inclus dans la première part de la dotation globale d'équipement au cours des exercices 1980, 1981 et 1982.

Cette moyenne est actualisée en fonction du taux de progression de la formation brute de capital fixe, soit 5,6 % en 1984.

En 1984, le mécanisme de la garantie a permis d'assurer aux départements une somme de **716 millions de francs**.

• Par ailleurs, la loi du 29 décembre 1983 pérennise « l'écrêtement » institué en 1983.

Les sommes que les départements recevront chaque année, d'une part, au titre de la première part de D.G.E. et, d'autre part, au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983, sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne pourront excéder de plus de 30 % le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente. L'excédent ainsi dégagé sert à financer la garantie.

• En ce qui concerne la **seconde part** de la D.G.E. départementale, la réforme de 1983 a pour objet essentiel de mieux individualiser la part consacrée au remembrement rural. En effet, cette part sera répartie à raison de 80 % au plus au prorata des dépenses de remembrement réalisées et des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural.

En outre, le solde est destiné à majorer la dotation des départements en fonction de l'importance des surfaces restant à remembrer.

De plus, il convient de souligner que les départements peuvent utiliser la D.G.E. pour réaliser, eux-mêmes, des travaux d'équipement rural et d'aménagement foncier sans être contraints d'agir, dans tous les cas, par le truchement de maîtres d'ouvrage.

Telles sont les principales modifications introduites par la loi du 29 décembre 1983.

b) La répartition de la D.G.E. en 1984 et 1985 :

Pour 1984, la D.G.E. des départements se répartit de la manière suivante :

- **1.497,048 millions de francs en autorisations de programme**, soit une augmentation de + 7 % par rapport à 1983 ;
- **1.238,601 millions de francs en crédits de paiement**, soit une augmentation de + 108 % par rapport à 1983.

En ce qui concerne les crédits de paiement, la répartition pour 1984 est la suivante :

- première part : 810,291 millions de francs ;
- deuxième part : 428,310 millions de francs.

S'agissant de la **première part**, elle se décompose comme suit :

- fraction proportionnelle : 570,291 millions de francs ;
- fraction voirie : 120 millions de francs ;
- majoration potentiel fiscal : 100 millions de francs.
- majoration groupements de départements : 20 millions de francs.

Quant à la **seconde part**, sa répartition est la suivante :

- fraction proportionnelle (80 %) : 310,310 millions de francs ;
- majoration remembrement : 30 millions de francs ;
- majoration potentiel fiscal : 88 millions de francs.

En 1985, la D.G.E. des départements s'élèvera :

- à **1.616,246 millions de francs en autorisations de programme**, soit une progression de + 7,96 % ;

- à **1.563,813 millions de francs** en crédits de paiement, soit une augmentation de + 26,25 %.

En conclusion de ces développements consacrés à la D.G.E., votre Rapporteur tient à souligner que la non-reconduction en 1985 du mécanisme de garantie institué par la loi du 29 décembre 1983 risque de se traduire par un retour des difficultés rencontrées en 1983. Par ailleurs, votre Rapporteur pour avis a constaté que le total des crédits ouverts au titre de la D.G.E., du fonds national pour le développement des adductions d'eau et les subventions spécifiques d'équipement marque une diminution de - 2,2 % par rapport à 1984.

Cette diminution, imputable à l'abattement de 10 % des subventions d'équipement, décidé dans le cadre de la politique de rigueur budgétaire, apparaît comme préjudiciable au maintien en volume des investissements des collectivités locales qui représentent plus de 75 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

C. - La consolidation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.).

Contrastant avec les interrogations, les déceptions et les inquiétudes suscitées par l'essoufflement de la D.G.F. et l'inadaptation de la D.G.E., les attributions du Fonds de compensation de la T.V.A. connaissent une évolution globalement satisfaisante puisqu'elles progressent de + 13,40 % par rapport à 1984.

Il convient de rappeler que le F.C.T.V.A., institué par la loi du 29 décembre 1976, a pour objet de permettre le remboursement, intégral depuis 1981, de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement. La liste des bénéficiaires des attributions versées par le F.C.T.V.A., qui comprend notamment les communes, les départements, les organismes chargés des agglomérations nouvelles, les bureaux d'aide sociale et les caisses des écoles, a été complétée par l'adjonction des établissements publics régionaux, opérée par l'article 94 de la loi de finances pour 1983.

L'exercice 1983 a également consacré un changement d'imputation budgétaire du F.C.T.V.A. désormais considéré comme un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

L'assiette du fonds de compensation pour la T.V.A. est constituée par les dépenses réelles d'investissement, telles que définies par le décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977, et constatées au compte administratif de l'avant-dernière année.

En 1981, 1982 et 1983, les répartitions se sont effectuées sur la base d'un remboursement de 14,966 % du montant des dépenses d'investissement ; ce pourcentage correspondait au taux moyen de la T.V.A. qui s'élevait à 17,6 %.

Pour 1984, la modification du taux moyen de la T.V.A., porté de 17,6 % à 18,6 % par la loi de finances rectificative du 12 juillet 1982, a entraîné un changement du taux de compensation qui a été fixé, après accord du comité des finances locales, à 15,324 %.

En 1985, le taux de compensation devrait s'élever à 15,683 %.

S'agissant du montant des crédits alloués au F.C.T.V.A., l'évolution récente est la suivante :

- 6.050 millions de francs en 1981 ;
- 7.420 millions de francs en 1982 (+ 19,66 %) ;

- 8.078 millions de francs en 1983 (+ 11,57 %).

La dotation budgétaire, initialement prévue pour 1983, a été dépassée puisque 8.782 millions de francs ont été remboursés aux collectivités locales. Le dépassement de + 704 millions de francs fera l'objet d'une régularisation dans le cadre du budget 1983.

En 1984, le montant du fonds de compensation inscrit au projet de loi de finances s'est élevé à 9.529 millions de francs. L'augmentation par rapport à l'année précédente ressort à + 18 % en comparaison de la dotation initiale pour 1983, mais seulement à + 8,50 % au regard des remboursements réellement effectués. Le F.C.T.V.A. retrouve donc son rythme de progression des années 1981 et 1982.

Pour 1985, les ressources affectées au F.C.T.V.A. passent de 9.529 millions de francs à **10.808 millions de francs**, soit une progression de 13,40 %.

Cette croissance résulte de trois éléments :

- l'évolution spontanée des dépenses d'investissement des collectivités locales ;
- l'admission, à compter du 1^{er} janvier 1985, des établissements publics régionaux au bénéfice du F.C.T.V.A. sur la base de leurs dépenses d'investissement afférentes à l'exercice 1983 ;
- l'incidence en année pleine du relèvement du taux moyen de la T.V.A. porté de 17,6 % à 18,6 % depuis le 1^{er} juillet 1982.

En conséquence, la progression des attributions du F.C.T.V.A. allouées aux départements et aux communes ou à leurs groupements est inférieure à la croissance globale de + 13,40 %.

Par ailleurs, deux questions demeurent en suspens.

La première réside dans le **lancinant problème du décalage de deux ans** qui existe entre le paiement de la T.V.A. par les collectivités locales et le versement des attributions du fonds de compensation.

Pour justifier ce retard de deux ans, préjudiciable à la trésorerie des collectivités locales qui ne récupèrent pas le manque à gagner dû à l'inflation, le Gouvernement met en avant des raisons techniques.

En effet, l'article 3 du décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977 précise que les dépenses réelles d'investissement, prises en considération pour la répartition du fonds au titre d'une année déterminée, sont celles afférentes à la pénultième année. En outre, le Gouvernement allègue du fait que les comptes administratifs, qui servent de référence au calcul des remboursements de la

T.V.A., ne sont généralement connus qu'à la fin de l'année suivant l'exercice considéré. Cette argumentation n'a pas convaincu votre Rapporteur qui se doit de rappeler qu'aux termes des articles 9 et 57 de la loi du 2 mars 1982, le vote sur le compte administratif doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice. Dans ces conditions, le remboursement de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales devrait pouvoir intervenir avant la fin du mois de décembre de l'année suivant l'exercice considéré. Une telle mesure, qui ne semble pas relever de l'utopie, se traduirait par une réduction du décalage actuellement constaté de deux ans à un an.

L'objectivité commande de reconnaître que le Gouvernement a pris conscience du caractère anormal du retard qui affecte le remboursement de la T.V.A. comme en témoigne la mise en place, en 1982, d'une procédure déconcentrée de versement aux collectivités locales des attributions du fonds de compensation.

Aux termes de la circulaire du 13 mai 1982, 90 % de la dotation de l'année précédente peuvent être délégués, par anticipation, aux représentants de l'Etat dans les départements.

Par ailleurs et à défaut de production des justifications nécessaires, les collectivités locales pourront toutefois se voir attribuer des acomptes correspondant à 70 % de la demande prévisionnelle.

Mais ces palliatifs, aussi opérants soient-ils, ne sauraient occulter le véritable problème qui réside dans la nécessité de supprimer, ou de réduire, le décalage de deux ans entre le paiement de la T.V.A. et le remboursement effectué par le F.C.T.V.A.

Le second problème en suspens consiste dans l'utilisation des dotations perçues au titre du fonds de compensation.

En effet, les sommes versées par le F.C.T.V.A. ne peuvent, qu'à titre exceptionnel, être inscrites dans la section de fonctionnement du budget des collectivités locales.

Or, il apparaît indispensable, pour alléger la section de fonctionnement d'une partie des charges financières induites par les intérêts afférents aux emprunts contractés, de tempérer la rigueur de cette règle. Une telle mesure, bien que restreinte dans sa portée, aurait une incidence bénéfique sur les budgets des collectivités locales.

Votre commission des lois tient à attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de réviser les modalités de la répartition des ressources du F.C.T.V.A. Cet examen devra s'effectuer dans le cadre du bilan d'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui interviendra en 1986.

D. - Le dépérissement des subventions spécifiques.

Le développement de la globalisation des concours de l'Etat aux collectivités locales, essentiellement par le truchement de la D.G.F. et de la D.G.E. laisse toutefois subsister certaines subventions spécifiques de fonctionnement et d'équipement. Mais ces subventions, dont le nombre décroît, connaissent une diminution de leurs montants.

1. La survie des subventions de fonctionnement.

En 1985, le montant total des subventions de fonctionnement allouées aux collectivités locales par le budget de l'Etat devrait s'élever à 8.051 millions de francs contre 7.921 millions de francs en 1984, soit une progression de + 1,64 %. Cette légère augmentation résulte de l'inscription au budget général d'une somme de 750 millions de francs représentant la première annuité du remboursement de la dette de 9 milliards de francs contractée par l'Etat envers les départements en matière d'action sociale et sanitaire.

Par ailleurs, la subvention versée par le ministère de la Justice aux collectivités locales pour les dépenses de fonctionnement du service public de la justice passe de 861 millions de francs en 1984 à 843 millions de francs pour 1985.

Pour le seul ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le total des subventions de fonctionnement ressort à 3.748 millions de francs contre 3.219 millions de francs en 1984, soit une augmentation de +16,43 %.

Une analyse des subventions de fonctionnement accordées par le ministère de l'Intérieur pour 1985 autorise certaines observations.

Tout d'abord, il convient de souligner la suppression du crédit de 34.768.213 F qui était destiné à compenser la prise en charge par les départements des frais de fonctionnement des tribunaux administratifs. En effet, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, le fonctionnement des tribunaux administratifs sera transféré à l'Etat au 1^{er} janvier 1985. Toutefois, une somme de 7 millions de francs demeure inscrite au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Cette subvention doit compenser le remboursement des annuités d'emprunts contractés par les départements pour l'équipement des tribunaux administratifs.

Par ailleurs, les subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours sont en régression : 64 millions de francs en 1985 contre 70 millions de francs l'année dernière, soit une diminution de - 8,57 %.

Toutefois, au sein de ce crédit, la part représentative de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille s'accroît sensiblement puisqu'elle passe de 36,26 % à 45,28 %:

De plus, le montant de la subvention versée en compensation des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les constructions neuves est fixé à 3.150 millions de francs contre 3.570 millions de francs en 1984.

Selon le Gouvernement, cette diminution résulte de deux phénomènes :

- la surestimation des crédits pour 1984, d'environ 250 millions de francs par rapport au montant réel des compensations revenant aux collectivités locales ;

- l'absence d'incidence financière sur les ressources effectivement perçues par les collectivités locales, des modifications apportées en 1984 au régime d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, le montant des subventions exceptionnelles de fonctionnement, attribuées en vertu de l'article L. 235-5 du Code des communes, demeure au niveau atteint en 1984, soit 47,608 millions de francs. Pour l'année 1983, qui constitue le dernier exercice connu avec certitude, 19 communes ont reçu des subventions exceptionnelles pour un total de 32,548 millions de francs.

L'origine des déficits budgétaires et des difficultés financières de ces communes peut se répartir en quatre grandes catégories :

- le développement d'une urbanisation rapide liée à une insuffisance de ressources fiscales ;

- la fermeture d'entreprises qui procuraient aux communes une part importante de leurs ressources fiscales ;

- la réalisation d'équipements excédant la capacité financière des communes ;

- la mise en jeu de garanties d'emprunt ou la survenue de catastrophes naturelles.

2. - Le déclin des subventions spécifiques d'équipement.

Le montant total des subventions d'équipement non globalisées, accordées aux collectivités locales par le budget de l'Etat, décroît en 1985 : en autorisations de programme, ces sommes passent de 6.461 millions de francs en 1984 à 5.542 millions de francs, soit une diminution de - 14,22 %.

Cette régression résulte :

- de la poursuite de la globalisation qui porte sur un montant de 670 millions en autorisations de programme ;

- de l'abattement général de 10 % appliqué aux subventions d'équipement dans le cadre de la préparation du budget pour 1985.

S'agissant du Fonds national d'adduction d'eau, le montant des crédits affectés à cette dotation s'élèvera à 622 millions de francs contre 606 millions de francs en 1984, soit une augmentation de + 2,64 %. Cette croissance résulte à la fois de la revalorisation du tarif des prélèvements au profit de ce fonds et des prévisions de consommation d'eau.

En ce qui concerne les subventions spécifiques inscrites au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, leur montant ne s'élève plus qu'à 67 millions de francs contre 396 millions de francs en 1984. Ces subventions comprennent essentiellement les majorations de subventions pour incitation aux fusions et aux regroupements qui atteignent un montant de 14,420 millions de francs contre 30,767 millions de francs en 1984.

Enfin, ces subventions résiduelles concernent l'achèvement d'opérations de voirie communale et départementale en cours (34,703 millions de francs en 1985 contre 70 millions de francs en 1984).

III. - LES INCERTITUDES DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

La « nouvelle donne » entre les collectivités publiques, initiée par la loi du 7 janvier 1983 et prolongée par la loi du 22 juillet 1983 se caractérise par un transfert de compétences en direction des collectivités locales. Ce « dépouillement » de l'Etat doit s'échelonner sur une période de trois ans.

En 1983, le transfert a concerné la formation professionnelle qui a été dévolue à la région. Par ailleurs, l'équipement rural et l'aménagement foncier ainsi que les opérations de remembrement et les travaux connexes ont été transférés aux départements.

Enfin, les communes se sont vues confier la responsabilité en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

En 1984, le transfert de compétences concerne l'action sociale et la santé, les transports scolaires et les ports maritimes !

En outre, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé sont compétentes, depuis le 1^{er} avril 1984, pour délivrer les autorisations d'utilisation du sol.

Enfin, à la demande des organisations représentatives des élus locaux et notamment de l'Assemblée des présidents de conseils généraux, le Gouvernement a accepté de différer, au 1^{er} janvier 1986, le transfert des compétences dans le domaine de l'enseignement. Ce délai devrait permettre aux départements et aux régions de se préparer, dans l'intérêt des 12 millions d'usagers du service public de l'enseignement, à l'exercice de cette nouvelle compétence. L'ampleur de la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales confère toute son acuité au problème de la compensation des charges transférées.

Lors des travaux parlementaires, antérieurs au vote de la loi du 7 janvier 1983, le Sénat avait réussi à faire admettre son point de vue en ce qui concerne les principes qui doivent guider la compensation des transferts de compétences.

Les précautions réclamées par la Haute Assemblée ont été, dans une large mesure, inscrites dans le dispositif de la loi. En effet, l'article 5 de la loi prévoit que les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Par ailleurs l'article 94 précise que les ressources attribuées pour compenser

les accroissements de charges qui résultent des transferts de compétences sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert par l'Etat au titre des compétences transférées.

De plus, l'article 95 précise que les charges qui résultent des transferts de compétences sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation.

Enfin, l'article 99 prévoit le transfert au département des taxes sur les véhicules à moteur (vignette) et des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux dans des conditions définies par la loi de finances.

Mais si ces principes ne peuvent que recueillir l'assentiment de tous les élus locaux, l'exercice des premières compétences transférées souligne l'insuffisance des mécanismes de compensation. En l'occurrence, il apparaît, d'une part, que les recettes fiscales transférées sont peu évolutives et, d'autre part, que la compensation des charges est incomplète !

A. - Des recettes fiscales peu évolutives.

L'article 95 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, prévoit que le financement des accroissements de charges résultant du transfert de compétences est assuré pour partie par un accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et pour le solde par un transfert de ressources budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation.

L'accroissement des ressources fiscales résulte du transfert d'impôts d'Etat aux collectivités locales. Pour les départements, le transfert concerne les taxes différentielles sur les véhicules automobiles (vignette automobile) ainsi qu'une partie de la taxe de publicité foncière et des droits de mutation à titre onéreux.

Quant à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (« carte grise »), elle a été transférée aux régions, dès 1983.

Si le principe de ce transfert d'impôts n'a pas soulevé d'opposition lors du débat parlementaire, la question essentielle demeure celle de l'adéquation entre les recettes transférées et les dépenses afférentes aux compétences assumées. En d'autres termes, le produit des impôts transférés est-il suffisamment évolutif pour correspondre au rythme de croissance des charges nouvelles incombant aux départements ?

Une réponse à cette interrogation implique une analyse de l'évolution récente des produits de la « carte grise » de la « vignette » et des droits de mutation.

1. *La « carte grise ».*

En application des dispositions des articles 1635 *bis* G à 1635 *bis* K du C.G.I. dans leur rédaction issue de la loi de finances pour 1983, les régions fixent depuis le 1^{er} janvier 1983 le « taux unitaire » de la taxe par cheval-vapeur sans qu'aucune limitation ne soit apportée à l'augmentation annuelle. Le produit de la taxe n'est pas pris en compte pour l'appréciation du plafond de ressources fiscales par habitant des régions. Les taux applicables aux différentes catégories de véhicules découlent automatiquement du taux unitaire.

Le tarif moyen unitaire par cheval-vapeur adopté par l'ensemble des régions est de 60,15 F. L'augmentation moyenne enregistrée entre 1983 et 1984 s'élève à 21,11 % mais ce taux moyen national recouvre des situations contrastées : 0 % en Picardie et + 65,93 % en Guyane.

D'après les estimations du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le montant prévisionnel de la « carte grise » par région, pourrait être le suivant en 1984 :

(En francs.)

Régions	Exercice 1984 : rendement prévisionnel de la taxe sur les cartes grises (en francs)
Ile-de-France	391.450.000
Champagne-Ardenne	70.000.000
Picardie	60.200.000
Haute-Normandie	86.000.000
Centre	110.500.000
Basse-Normandie	72.000.000
Bourgogne	74.000.000
Nord-Pas-de-Calais	147.549.000
Lorraine	107.824.200
Alsace	66.992.560
Franche-Comté	54.500.000
Pays-de-Loire	145.000.000
Bretagne	124.510.000
Poitou-Charentes	77.200.000
Aquitaine	156.000.000
Midi-Pyrénées	96.000.000
Limousin	36.840.000
Rhône-Alpes	292.000.000
Auvergne	62.000.000
Languedoc-Roussillon	112.000.000
Provence-Alpes Côte-d'Azur	193.000.000
Corse	18.000.000
Guadeloupe	13.000.000
Martinique	17.000.000
Guyane	2.940.296
Réunion	13.800.000
Total métropole	2.553.565.760
Total France (métropole + D.O.M.)	2.600.306.056

2. « La vignette automobile ».

S'agissant de la « vignette automobile », le transfert fiscal, prévu par l'article 99-II de la loi du 7 janvier 1983, ne concerne que la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et la taxe spéciale sur les voitures particulières d'une puissance fiscale supérieure à 16 C.V. à l'exclusion de la taxe sur certains véhicules routiers dite « taxe à l'essieu ».

Par ailleurs, le transfert de la vignette s'est accompagné de l'attribution aux conseils généraux d'un pouvoir de modification du tarif de base de la taxe différentielle.

Une esquisse d'un bilan de l'utilisation par les conseils généraux des pouvoirs qui leur ont été conférés précédera une analyse de l'évolution récente du produit de la vignette.

- Les départements et le tarif de la base de la vignette.

La loi prévoit que les conseils généraux peuvent modifier sans aucune restriction le tarif de base de la taxe différentielle, c'est-à-dire celui applicable aux véhicules de moins de 5 ans d'âge et d'une puissance fiscale au plus égale à 4 C.V., qui est de 170 F. Le tarif applicable aux véhicules de plus de 4 C.V. est obtenu en majorant le tarif de base, ainsi déterminé par le conseil général par un coefficient fixé par la loi et croissant en fonction de la puissance fiscale des véhicules.

La loi donne également aux conseils généraux la possibilité de modifier de plus ou moins 5 %, les coefficients applicables au tarif de base pour déterminer le tarif applicable aux diverses catégories de véhicules en fonction de leur puissance fiscale et de leur âge.

La liberté des conseils généraux est donc limitée pour la fixation des rapports entre l'imposition de chaque catégorie de véhicules. En revanche, ils peuvent librement diminuer ou augmenter les tarifs applicables à l'ensemble des catégories. Ces pouvoirs s'appliquent dès 1984 pour la vignette perçue en novembre 1984, pour la période d'imposition 1985, mais qui sera imputée sur la compensation de l'année 1984.

Les décisions que les conseils généraux prendront en la matière devront être notifiées au directeur départemental des services fiscaux avant le 30 avril de chaque année.

Enfin, compte tenu de la possibilité donnée aux conseils généraux de faire varier le tarif de la taxe différentielle, la loi de finances pour 1984 prévoit que, désormais, la vignette représentative de cette taxe doit, à compter du 1^{er} janvier 1984, être acquise dans le département d'immatriculation du véhicule.

En ce qui concerne la fixation du tarif de base de la vignette, la moyenne d'évolution se situe à 8,43 % par rapport au tarif de base fixé par la loi de finances pour 1983 (170 F). Cette augmentation se traduit par un tarif de base moyen de 184,33 F. Mais cette moyenne recouvre des situations très différentes. En effet, certains départements sont parvenus à un **accord régional**. Pour n'en retenir qu'un exemple, les départements qui composent la « région Centre », ont voté une augmentation uniforme du taux de base : 5,88 %.

Pour les départements qui n'ont pas défini de stratégie régionale, les situations sont contrastées. Certains départements et, notamment, la Haute-Garonne et la Marne, n'ont pas voté d'augmentation du tarif de base par rapport à 1984.

En revanche, l'augmentation du tarif de base par rapport à 1984 atteint + 14,70 % pour les Bouches-du-Rhône et + 29,40 %

pour la Charente-Maritime. Ces écarts témoignent de la diversité des situations concrètes auxquelles sont confrontés les départements.

Mais au-delà de cette marge de manœuvre dont disposent les Conseils généraux pour la fixation du taux de base de la vignette automobile, la question essentielle pour les trésoreries départementales demeure celle du rendement de cet impôt transféré.

- *L'évolution du produit de la vignette :*

Le tableau ci-après permet de mesurer l'évolution récente du produit de la vignette :

PRODUIT DE LA VIGNETTE + TAXE SPÉCIALE SUR LES VOITURES PARTICULIÈRES
(En millions de francs.)

	Montant	Augmentation en pourcentage
1980	5.545,1	+ 1,8
1981	5.647,1	+ 20,50
1982	6.805	+ 11,63
1984 (prévision)	7.839	+ 3,20

(Source : Direction générale des collectivités locales.)

Le ralentissement de la progression du rendement de la vignette, depuis 1982, souligne le caractère peu évolutif d'un impôt sensible à la conjoncture économique.

Le taux d'augmentation prévisible du produit de la vignette en 1984 (+ 3,20 %) demeure en-deçà des hypothèses les plus optimistes de la hausse des prix (+ 6,1 %).

3. *Les droits de mutation.*

L'article 28 de la loi de finances pour 1984 a transféré aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984 les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière, à l'exception des droits afférents aux immeubles destinés à l'habitation, pour lesquels le transfert aura lieu le 1^{er} janvier 1985. Ces impôts prennent désormais le nom de « droit départemental d'enregistrement » et de « taxe départementale de publicité foncière ».

Au titre de la taxe départementale de publicité foncière, ont été transférés aux départements au 1^{er} janvier 1984 :

- les droits prévus par l'article 683 du Code général des impôts (C.G.I.) ;

- les droits sur les mutations d'immeubles ruraux de 11,80 % prévus par l'article 701 du CGI ;

- les droits perçus sur les acquisitions en nature de bois et forêts de 2 % prévus par l'article 703 du C.G.I. ;

- la taxe de publicité foncière perçue au titre de l'article 663-2 du C.G.I.

Par ailleurs, la loi de finances pour 1984 donne aux départements la faculté de modifier les taux actuellement en vigueur. Toutefois, ces modifications ne peuvent avoir pour effet de relever au-delà de 10 % les taux inférieurs ou égaux à 10 % ni de réduire à moins de 5 % les taux supérieurs ou égaux à 5 %. Les taux inférieurs à 5 % ne peuvent donc être baissés et les taux supérieurs à 10 % ne peuvent donc être augmentés.

S'agissant du produit des droits de mutation et d'enregistrement transférés aux départements, le tableau suivant, établi sur la base de données fournies par la Direction générale des collectivités locales, donne la mesure de l'évolution du rendement de ces taxes :

1983 : 3.423 millions de francs.

1984 : 4.713 millions de francs.

Soit une augmentation prévue de + 37,68 %.

Ces résultats globaux peuvent surprendre dans la mesure où ils contredisent certaines données régionales. Pour n'en citer qu'un seul exemple, une note d'information de la direction des impôts de la « région Centre » fait apparaître, pour le premier trimestre 1984, une diminution de - 31,7 % des rentrées de la taxe de publicité foncière par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente.

Au-delà de ce cas ponctuel, l'extrême sensibilité des impôts transférés à la conjoncture économique constitue un motif d'inquiétude pour les exécutifs départementaux et régionaux. Un éventuel tarissement des ressources fiscales de compensation se traduirait inéluctablement par une dépendance accrue des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat. En effet, « le manque à gagner fiscal » devrait être compensé par un accroissement de la dotation générale de décentralisation dont les perspectives d'évolution, identiques à celles de la D.G.F., ne sauraient dissiper les craintes exprimées par les élus locaux.

Pour conclure ces développements consacrés aux ressources fiscales de compensation des transferts de compétences, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1984, qui trouve son origine dans une proposition de

loi présentée par notre collègue Paul Girod, les frais d'assiette, de recouvrement de dégrèvement et de non-valeurs que perçoit l'Etat sont calculés **en sus** du montant des droits et des taxes transférés aux départements. Ce prélèvement est fixé, pour 1984, à 2,5 % du montant des droits et taxes. Cette disposition, qui résultait d'un compromis intervenu lors de la commission mixte paritaire était destinée à favoriser l'information du Parlement sur le montant réel des frais exposés par l'Etat.

Or, l'article 24 du projet de loi de finances pour 1985 pérennise le taux de prélèvement de 2,5 % sans qu'aucune justification n'ait été fournie au Parlement.

Dans ces conditions, votre Rapporteur souhaite obtenir de la part du Gouvernement des précisions sur le montant exact des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs perçus sur le produit de la « vignette » et des droits de mutation.

B. - Une compensation insuffisante.

Parmi les ressources destinées à assurer la compensation des charges transférées, la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) apparaît comme un solde compensant les charges non couvertes par le produit des impôts d'Etat.

Le montant de la D.G.D., inscrit dans le projet de loi de finances pour 1985, s'élevait à 12.450,492 millions de francs. Mais, en raison du report au 1^{er} janvier 1986, du transfert de compétence en matière de fonctionnement et d'équipement des établissements d'enseignement du second degré, le montant de la D.G.D. pour 1985 a été ramené à 8.802 millions de francs.

Le tableau suivant précise la répartition de la dotation générale de décentralisation pour 1985.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION 1985

	Montant en francs
<i>Communes.</i>	
- Bureaux municipaux d'hygiène	263.551.164
- Concours particulier pour l'établissement des documents d'urbanisme	55.892.999
- Délivrance des autorisations d'utilisation du sol	10.982.601
- Transports scolaires	»
Total communes	330.426.764
<i>Départements.</i>	
- Action sociale et santé	5.231.180.853
- Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	8.614.296
- Concours particulier des ports maritimes de commerce et de pêche	21.688.251
- Travaux d'aménagement de cultures marines	4.575.358
- Transports scolaires	3.100.024.426
Total départements	8.366.083.184
<i>Régions.</i>	
- Aides à la flotte de pêche côtière	10.649.541
- Aides aux entreprises de cultures marines	11.538.318
Total régions	22.187.859
<i>Région de Corse.</i>	
- Education	46.785.634
- Culture	3.711.360
- Environnement	1.727.943
- Transports	31.490.330
Total Corse	83.715.267
<i>Total général.</i>	
- Communes	330.426.764
- Départements	8.366.083.184
- Régions	22.187.859
- Corse	83.715.267
Total	8.802.413.074

Mais au-delà de cette analyse statique de la dotation générale de décentralisation, une observation d'ordre général peut être formulée. **En effet, tout se passe comme si le principe de la neutralité de la compensation pour le contribuable, maintes fois affirmé par le gouvernement, relevait davantage de l'incantation politique que de la réalité comptable.**

Diverses constatations permettent d'illustrer cette assertion. Tout d'abord, la procédure d'évaluation des charges, qui fait intervenir la commission prévue par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, se traduit par un simple constat de l'adéquation

des charges supposées des collectivités locales avec les crédits budgétaires de l'Etat affectés, à la date du transfert, à l'exercice des compétences dévolues aux collectivités.

Cette appréciation ne tient pas nécessairement compte du coût réel des compétences transférées. Ainsi, pour la formation professionnelle, l'évaluation a été établie à partir des enveloppes régionales déconcentrées de 1982. De ces sommes, ont été déduits les crédits affectés au financement des charges supportées par l'Etat jusqu'au 31 mai 1983. En conséquence, les ressources transférées par l'Etat se sont avérées insuffisantes pour couvrir les dépenses afférentes aux conventions de formation en vigueur.

Par ailleurs, le principe de l'équivalence entre les ressources de compensation et les dépenses exposées par l'Etat au titre des compétences transférées, à la date du transfert, peut avoir des conséquences fâcheuses pour les finances locales.

Cette remarque concerne les compétences pour lesquelles l'effort de l'Etat était en diminution avant la date du transfert. L'éducation constitue une bonne illustration de cet « effet pervers ». En effet, un examen des crédits ouverts au ministère de l'Education nationale par le budget 1984 fait apparaître :

- une stagnation des subventions de fonctionnement des collèges et des lycées ;
- une diminution des subventions d'équipement pour le premier et le second degrés.

Une telle situation ne pourra se conclure que par la création d'une charge supplémentaire, non compensée, au détriment des départements et des régions lorsqu'interviendra le transfert des collèges et des lycées.

En outre, l'Etat peut, par une modification de la réglementation relative à l'exercice d'une compétence transférée, accroître les charges afférentes à cette compétence.

Certes, le Sénat, qui avait prévu cette hypothèse, a introduit, dans l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983, un mécanisme de compensation des charges nouvelles incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

Mais le Conseil d'Etat a interprété très strictement la portée de cette disposition comme en témoigne l'exemple du renforcement des normes de sécurité pour les transports en commun de personnes. En l'occurrence, la Haute Assemblée a estimé que les coûts supplémentaires, induits par l'application des nouvelles normes de sécurité définies par l'arrêté du 2 juillet 1982, ne sont pas couverts par la compensation prévue à l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983. En effet, selon le Conseil d'Etat, seules les modifi-

cations réglementaires qui concernent **directement et exclusivement** une compétence transférée peuvent donner lieu à compensation. En l'espèce, la Haute Assemblée a considéré que l'arrêté du ministre des transports constitue une « réglementation périphérique » applicable à l'ensemble des transports de personnes et non aux seuls transports scolaires.

Ce raisonnement est d'autant plus contestable que selon des estimations provenant de nombreux départements, le renforcement des normes de sécurité occasionnera une dépense supplémentaire de l'ordre de 17 % du coût des transports scolaires.

En l'occurrence, l'objectivité commande de rappeler que la circulaire interministérielle en date du 23 août 1984 assouplit la rigueur de l'application des nouvelles normes de sécurité en permettant un étalement dans le temps de la mise en œuvre de l'arrêté du 2 juillet 1982.

Toutefois, la compensation afférente au transfert des transports scolaires demeurera incomplète si la dotation versée par l'Etat ne prend pas en considération les aménagements de circuit et les modifications de la carte scolaire. A cet égard, il convient de souligner que les ouvertures et les fermetures de classes ou d'écoles relèvent pour l'essentiel de la compétence de l'Etat.

Une autre cause de « dérapage » après transfert d'une compétence réside dans les charges résultant de l'évolution des conventions collectives négociées par l'Etat avant le transfert d'une compétence.

Un exemple de ce phénomène est constitué par les taux horaires de l'aide ménagère à domicile. Les décrets du 5 juin et du 17 juillet 1984, qui tirent les conséquences de la convention collective du 11 mai 1983, ont sensiblement relevé les taux horaires de remboursement de l'aide ménagère à domicile par l'aide sociale.

Pour les départements métropolitains, les taux maximaux de la participation horaire des collectivités locales sont fixés, à compter du 1^{er} juillet 1984 :

- à 61,31 F pour Paris et la région parisienne ;
- à 59,31 F pour la province.

Dans les départements d'outre-mer, ces taux s'établissent à 49,44 F en Antilles-Guyane et à 46,14 F à la Réunion.

Les départements assumeront donc, sans compensation, les conséquences financières d'une négociation généreuse de la convention collective. Ce surcoût, non compensé, peut être estimé à 100 millions de francs.

Enfin, un troisième motif d'inquiétude réside dans le phénomène des **charges induites** par la décentralisation.

En premier lieu, le transfert de l'exécutif opéré par la loi du 2 mars 1982 ne s'est pas effectué à coût nul pour les départements. Les présidents de conseils généraux ou régionaux ont dû recruter des collaborateurs de haut niveau pour reconstituer les réseaux de commandement. En outre, des dépenses immobilières non négligeables ont été engagées. En effet, les locaux dont disposent les conseils généraux sont en général insuffisants pour accueillir les services nécessaires à la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues. De plus, la cohabitation, dans les mêmes locaux, des services de l'Etat et des services du département ne permet pas toujours d'identifier le rôle de chacun des services et la nature de ses attributions. Cette imbrication accroît la perplexité de l'usager.

Dans ce contexte, la division, en deux parties égales, des bâtiments de la préfecture apparaît, dans l'ensemble, comme une solution transitoire.

Les départements et les régions sont donc à la recherche de locaux. Fréquemment, les conseils généraux envisagent d'installer les services du département dans un nouvel immeuble, à construire ou à aménager. Dans cette hypothèse, l'administration préfectorale conserve l'ensemble des locaux de l'actuelle préfecture. Pourtant, le département demeure contraint, aux termes de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 dans sa rédaction issue de la loi du 7 janvier 1983, de participer, dans une certaine mesure, à l'entretien des bâtiments de la préfecture.

En définitive, on peut évaluer à 800 millions de francs, pour la seule année 1983, les dépenses induites par la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982.

En second lieu, les transferts de compétences risquent d'accroître le poids des dépenses de fonctionnement dans les budgets locaux. L'imminence de ce danger implique que soient négociés au niveau de chaque département le partage et la réorganisation des services de la D.D.A.S.S., afin d'éviter que les départements ne se trouvent dans l'obligation de procéder à des recrutements supplémentaires de personnels. En l'occurrence, les entraves au recrutement des actuels directeurs des D.D.A.S.S., instituées par la loi du 12 juillet 1984, constituent une source d'inconvénients pour les départements.

Par ailleurs, le coût de la titularisation des agents non titulaires, prévue par la loi du 26 janvier 1984, qui a été estimé à environ 200 millions de francs par notre collègue, M. Daniel Hoeffel, sera supporté par les budgets locaux.

D'une manière générale, les lois relatives au statut et à la formation des personnels territoriaux, qui se traduisent par la mise en place de nouvelles structures (centres de gestion et centres de formation) et par une multiplication des cotisations versées par les collectivités locales, ne peuvent qu'accroître les dépenses des collectivités locales.

En définitive, une compensation non intégrale des charges transférées aux collectivités locales se solderait tant par un accroissement de la fiscalité locale, qui consacrerait un « transfert de l'impopularité », que par un endettement croissant de ces collectivités qui hypothèquerait leur capacité d'investissement.

CHAPITRE III

LA POLICE

« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme » rappelle l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. Enumérant ces droits, elle cite expressément « la sûreté », notion que le Préambule de la Constitution du 24 juin 1793 définit dans son article 8 comme étant « la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés ». Tel est le fondement du pacte social que le Conseil constitutionnel, dans une décision des 19 et 20 janvier 1981, a rappelé en déclarant : « la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteinte à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ». La sécurité est un droit fondamental qui permet l'exercice de la liberté. La Déclaration des droits de 1789 dispose d'ailleurs (art. 12) que « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ».

En examinant les crédits consacrés à la Police nationale, votre Rapporteur est donc conscient qu'il examine l'effort consenti par le Gouvernement en faveur de cette liberté fondamentale qu'est la sécurité des citoyens dans leurs déplacements, dans leur domicile, dans la jouissance des biens que leur travail leur procure. Il est également conscient de ne pas avoir abordé l'intégralité des problèmes que pose l'action des forces de police ou qui leur sont posés. Ainsi cet avis n'évoque-t-il pas, par exemple, les problèmes posés par la lutte contre le terrorisme : la commission créée par le Sénat en vue de contrôler les conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme a en effet rendu public, le 17 mai 1984, son rapport qui fait excellemment le point de la question. Aucune mesure significative n'a au demeurant été prise depuis cette date dans le domaine de la lutte anti-terroriste. Malgré l'importance du débat sur la sécurité, ou sur l'insécurité, le présent avis est un avis budgétaire, essentiellement consacré à l'analyse des crédits et des actions qu'ils permettent.

I. - UN SECTEUR EN STAGNATION : LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ

A. - Les caractéristiques générales des crédits consacrés à la police.

1. *Les orientations fondamentales.*

Les crédits consacrés à la police nationale s'élèveront en 1985 à 17,32 milliards de francs, soit 36,2 % des crédits totaux du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Par rapport à 1982, l'augmentation globale des crédits est donc de + 4,90 % en francs courants, ce qui correspond, dans l'hypothèse d'une hausse des prix de 5 %, à la stagnation de l'effort exprimé en francs constants. Il est donc évident que **la sécurité n'est pas, pour le Gouvernement, une priorité nécessitant un effort budgétaire accru.**

Au sein de cette évolution globale, des évolutions divergentes sont notables selon la nature des crédits : ceux du titre III, correspondant aux dépenses ordinaires, c'est-à-dire essentiellement les dépenses de fonctionnement, progresseront de 4,70 % en francs courants, passant de 16,307 milliards en 1984 (crédits votés) à 17,075 milliards en 1985. Les crédits inscrits au titre V (dépenses en capital) connaîtront une évolution contrastée selon que l'on considère les crédits de paiement (+ 21,8 % en francs courants) qui passent de 206 millions à 251 millions, ou les autorisations de programme qui régressent en francs courants de 2,6 %, passant de 260 à 254 millions de francs. En francs constants, la régression des autorisations de programme sera donc très probablement d'environ 8 %, régression préoccupante puisqu'elle traduit les intentions du Gouvernement pour les années futures : un désengagement de l'Etat dans le domaine de la sécurité publique est donc à craindre pour les années à venir.

2. *Les évolutions sectorielles.*

L'évolution sectorielle la plus marquante est incontestablement la hausse prodigieuse des crédits figurant au chapitre 34-42 (art. 20) et relatifs aux **frais de prise en charge des personnes refoulées ou réfugiées** : leur montant passe de 4 à 29 millions de francs, soit une croissance supérieure à 600 %... Cette croissance laisse présager soit une augmentation notable du nombre des

personnes réfugiées en France, soit – et c'est l'hypothèse la plus vraisemblable – une politique active de refoulement des étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire national : la hausse des crédits correspond à une meilleure prise en compte des nécessités d'une action volontariste dans ce domaine. L'immigration clandestine est en effet l'un des phénomènes les plus inquiétants auxquels sont confrontés les services de sécurité à l'heure actuelle : bien que l'évaluation du nombre de clandestins se trouvant sur le territoire national soit par hypothèse quasi-impossible à déterminer de façon certaine, il faut cependant rappeler que, selon des sources officieuses, ce nombre atteindrait plusieurs centaines de milliers de personnes. Sans doute s'agit-il là, par la marginalisation des populations concernées, par la nécessité à laquelle elles sont confrontées de se procurer des moyens de subsistance difficilement compatibles avec les lois et règlements en vigueur, d'un obstacle réel à l'insertion des étrangers se trouvant en situation régulière sur le sol français. L'effort entrepris par le Gouvernement doit donc être apprécié positivement.

En revanche, l'évolution des crédits consacrés aux **carburants** est préoccupante : le chapitre 34-96 fait apparaître une diminution des crédits de 3,15 millions en francs courants, la somme globale régressant de 137,6 à 134,5 millions, soit une baisse en pourcentage de 2,2 % en francs courants et probablement d'environ 7,5 % en francs constants. Cette régression est difficilement compréhensible, les crédits consacrés aux carburants étant déjà notoirement insuffisants, d'une part, la mobilité des forces de police devant être officiellement accrue, d'autre part.

Inversement, les crédits consacrés aux **dépenses informatiques** (chapitre 34-81) progressent de façon sensible, passant de 49 à 57 millions, soit une progression de 16 % en francs courants et supérieure à 10 % en francs constants. Cette augmentation traduit la modernisation de la police nationale, qui est l'un des objectifs prioritaires de l'action ministérielle.

L'équipement en matériels de la Police nationale est nettement moins satisfaisant : les crédits de paiement régressent de 3,5 % et les autorisations de programme de 13,7 %. **L'équipement immobilier** connaît une évolution contrastée selon que l'on considère les crédits de paiement, qui progressent de 24 %, passant de 172 à 213 millions, ou les autorisations de programme, qui régressent de 4,5 %, diminuant de 220,5 à 211 millions de francs en francs courants. Ces chiffres sont peu compatibles avec l'intention affichée du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation d'insérer l'effort consenti en matière immobilière dans une programmation à moyen terme.

La stagnation du budget de la Police nationale interdit bien entendu tout recrutement nouveau de fonctionnaires. On constate même la suppression nette de 58 emplois, dont trois résultent de transformation et de réaménagement des services, les 55 autres suppressions permettant de réaliser une économie de 4,5 millions de francs. Si l'on se réfère au budget de programme « sécurité publique », on constate d'ailleurs que le nombre total des fonctionnaires affectés à des tâches de sécurité passe de 125.539 à 125.453 personnes, soit une diminution de 86 unités.

Les crédits consacrés à la formation professionnelle et à la promotion sociale des fonctionnaires de police (chapitre 34-97) se ressentent de la disparition de tout recrutement nouveau puisqu'ils régressent de 5,665 à 5,336 millions de francs, soit une diminution de 6 % en francs courants et d'environ 11 % en francs constants.

B. - Les effectifs.

1. *Appréciation globale des effectifs.*

1.1 *Les effectifs des personnels actifs de la Police nationale s'établissent, à la fin de l'année 1984, comme suit :*

	Effectifs budgétaires	Effectifs réels
<i>Personnels civils.</i>		
Corps :		
- Direction	66	64
- Commissaires	2.057	2.008
- Inspecteurs	15.106	14.888
- Enquêteurs (titulaires et contractuels)	4.504	4.081
Total des personnels civils	21.733	21.041
<i>Personnels en tenue.</i>		
Corps :		
- Commandants et officiers	2.131	1.559
- Gradés et gardiens	86.318	85.962
Total des personnels en tenue	88.449	87.521
Total des personnels actifs	110.182	108.562

L'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels s'établit donc à 1.620 fonctionnaires dont 928 fonctionnaires en tenue. Encore faut-il préciser, en ce qui concerne les effectifs réels, que les chiffres communiqués ne représentent qu'une prévision.

Selon une autre statistique, également communiquée par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, et indiquant la répartition des effectifs réels des différentes catégories de policiers, le nombre total des personnels actifs serait de 104.291 fonctionnaires, soit 5.891 de moins que les effectifs budgétaires théoriques.

Si l'on consulte le tableau des effectifs recrutés, on constate d'ailleurs que le nombre des fonctionnaires actifs de la Police nationale non-entrés en fonction au 1^{er} octobre 1984 s'établit à 3.906 policiers, dont 560 ne rejoindront un poste actif qu'en 1986. Ces chiffres correspondent bien entendu aux personnels recrutés et actuellement en formation : on ne peut donc en déduire qu'ils correspondent à des emplois vacants, les recrutements étant opérés en fonction des postes à renouveler. Mais l'on doit alors observer que **figurent dans les effectifs réels les personnels en formation dont un grand nombre viendront remplacer et non pas renforcer les effectifs actifs en poste.** Autrement dit, les postes réellement occupés peuvent être comptabilisés deux fois : une fois par la prise en compte du détenteur actuel, une fois par la prise en compte du détenteur futur qui se trouve encore en formation. En clair, les effectifs réels disponibles pour 1985 sont les effectifs réels amputés des effectifs en formation ou des effectifs dont le départ à la retraite est prévu pour l'année civile considérée : dans le premier cas, les effectifs réels en 1985 seraient d'environ 104.500, dans le second d'environ 105.800, puisque les départs à la retraite prévus pour l'année 1985 sont de 2.698 fonctionnaires. Ces chiffres sont donc peu différents de ceux fournis par l'administration et indiquent la répartition des effectifs disponibles.

On peut donc conclure que les effectifs réels réellement disponibles sur le terrain sont en 1984 de 105.000 fonctionnaires environ, le nombre étant appelé à se maintenir en 1985 dans la meilleure hypothèse, c'est-à-dire dans la mesure où les instructions relatives au gel des emplois vacants données en 1984 ne seront pas reconduites. Il est donc tout à fait probable que l'écart entre les effectifs budgétaires et les fonctionnaires disponibles sur le terrain avoisine 5.000 postes.

1.2. La mesure des capacités opérationnelles de la police nécessite également une analyse précise. Le Gouvernement ne cesse en effet de se féliciter d'avoir, en trois ans, augmenté les effectifs de la Police nationale de 9.000 fonctionnaires, mesures qui traduiraient l'attention qu'il porte aux problèmes de sécurité des Français. Outre le fait qu'il existe une différence importante entre les effectifs budgétaires et les effectifs disponibles, il faut également insister sur un second facteur qui vient annuler l'effet bénéfique de l'augmentation des effectifs budgétaires. Votre

Rapporteur se bornera ici à reproduire les calculs qu'il avait effectués l'année dernière et exposés dans l'avis présenté au nom de la commission des Lois. Ces calculs, qui ont pour objet de mesurer les conséquences des mesures sociales prises par le Gouvernement, sont les suivants :

« Le temps de travail fourni annuellement par un fonctionnaire est de 183 jours, ou si l'on préfère son expression en heure-fonctionnaire, de 1.550 heures. Il est ainsi facile de calculer les incidences de certaines mesures sociales :

« - le rétablissement du 8 mai en tant que jour férié équivaut très simplement à la diminution d'1/183^e du temps de travail, c'est-à-dire par rapport aux effectifs - et sur la base des documents budgétaires - à $87.516 : 183 = 478$ unités en ce qui concerne les seuls personnels en tenue ;

« - l'octroi d'une cinquième semaine de congés entraîne par conséquent, sur la base de 5 jours hebdomadaires de travail, $478 \times 5 = 2.390$ « disparitions » de fonctionnaires ;

« - la réduction à trente-neuf heures de la durée hebdomadaire de travail correspond sensiblement à la perte d'1/40^e des effectifs, soit $87.516 : 40 = 2.187$ fonctionnaires.

« Pour les seuls personnels en tenue - et selon les chiffres de l'année 1982 - on doit donc estimer que 5.055 fonctionnaires ont « disparu » des effectifs disponibles. Si le calcul portait - comme il serait normal - sur la totalité des personnels de la police nationale, la diminution des effectifs disponibles, toujours sur la base des chiffres officiels de 1982, serait de 7.012 fonctionnaires. »

Malgré les affirmations répétées du ministre de l'intérieur, la capacité opérationnelle des forces de police a donc régressé depuis 1981. D'une part, les effectifs réels en activité sont inférieurs de 5.000 unités environ aux effectifs budgétaires théoriques ; d'autre part, les mesures sociales prises par le Gouvernement ont amputé les capacités opérationnelles d'environ 7.000 postes en équivalent-fonctionnaires. Lorsque le Gouvernement annonce que la police nationale comprend 110.000 fonctionnaires, il faut donc comprendre que, par rapport aux normes en vigueur avant 1981, il s'agit de 98.000 fonctionnaires opérationnels dans les mêmes conditions, soit un chiffre équivalent aux effectifs réels des années 1977 ou 1978.

2. L'étude de trois situations particulières.

2.1. La ville de Paris.

2.1.1. D'après les chiffres communiqués par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation en réponse à une question de votre Rapporteur, le nombre de **gardiens en tenue** s'établit, pour les années 1964, 1974, 1980 et 1984 de la façon suivante :

Années	Secrétariat général pour l'administration de la police de Paris (S.G.A.P.) (1)
1964	20.472
1974	23.756
1980	23.692
1984 (10 mois)	24.357

(1) Le S.G.A.P. de Paris comprend Paris et la Petite Couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne).

D'après une autre statistique, émanant de la même source, le nombre de policiers en tenue pour le S.G.A.P. de Paris a évolué de 1975 à 1984, ainsi :

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
S.G.A.P. Paris	24.052	24.006	24.227	23.871	24.002	24.115	23.655	23.496	23.589	24.596

Quoi qu'il en soit de la divergence des chiffres ainsi fournis, la tendance est identique puisque l'augmentation des effectifs entre 1980 et 1984 est de l'ordre de 2 %.

2.1.2. Si l'on applique à ces effectifs les taux utilisés ci-dessus pour le calcul des conséquences des mesures sociales prises par le Gouvernement, on constate qu'elles équivalent, à organisation administrative constante, à la disparition de 1 406 fonctionnaires en tenue sur le terrain. **Le nombre de gradés et gardiens en tenue aurait donc sensiblement diminué, en capacité opérationnelle, dans la région parisienne entre 1980 et 1984, équivalant à 22.951 fonctionnaires avant mesures sociales, soit un chiffre sensiblement inférieur à ce qu'il était avant 1974** puisqu'à la même date, ce chiffre était de 24.052 fonctionnaires en tenue.

Selon d'autres sources enfin, **le nombre d'heures-fonctionnaires**, c'est-à-dire la mesure de la capacité opé-

rationnelle de la police, serait passé à Paris de 39 millions en 1958 à 30 millions en 1984, soit une baisse de près d'un quart... La situation est si préoccupante que le Gouvernement, malgré le mutisme officiel, a chargé en 1983 M. Michel David, inspecteur général de l'Administration, d'étudier les horaires de travail des fonctionnaires de la Préfecture de Paris. Selon ce rapport, remis le 11 octobre 1983 à M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, les horaires des compagnies d'arrondissement étaient de 31 heures 42 minutes par semaine et ceux des compagnies de circulation du jour de 29 heures 20 minutes... Devant l'aggravation de la délinquance, des négociations auraient lieu afin de soumettre les fonctionnaires de police à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures, la différence entre la durée actuellement effectuée et celle de 35 heures étant rémunérée en heures supplémentaires... Il est préférable, devant une telle situation, et de telles erreurs de gestion, de ne formuler aucun commentaire. Mais il est difficile de ne pas souligner que M. Paul Cousseran, alors directeur général de la police nationale, s'était opposé à ces mesures, estimant que la lutte contre la délinquance primait sur des « avancées sociales » ramenant de 33 à 32 heures les horaires de travail de personnels théoriquement astreints à en faire 39... M. Paul Cousseran a été démis de ses fonctions le 4 juin 1983.

2.2. *La Police de l'Air et des Frontières.*

Le rapport déposé le 17 mai 1984 par M. Paul Masson, sénateur, au nom de la Commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, attirait tout particulièrement l'attention sur la nécessité de renforcer le rôle et les moyens de la P.A.F. Selon ce rapport, les effectifs de la P.A.F. totalisaient 4.928 fonctionnaires, y compris les 249 C.R.S. détachés en mission permanente. En réponse à une question de votre Rapporteur, le ministère de l'Intérieur a précisé qu'au 1^{er} août 1984, les effectifs de la P.A.F. s'élevaient à 4.611 hommes, chiffre voisin (à 68 unités près) de celui indiqué par la Commission « Terrorisme » lorsque l'on y ajoute les C.R.S.

Or, le rôle dévolu à la P.A.F. est essentiel non seulement dans le domaine de la lutte anti-terroriste, mais encore dans celui de la prévention de l'immigration clandestine qui risque de devenir un phénomène majeur des prochaines années, en raison de la croissance démographique de certains pays et de leur stagnation économique. L'absence de toute création de poste dans la police nationale interdit tout renforcement, pourtant nécessaire, des effectifs de la P.A.F. dont les moyens informatiques devraient être

sensiblement développés. D'où l'idée de permettre à certains appelés du service national d'effectuer un service civil dans les services de la police afin notamment de renforcer les patrouilles opérant le long des frontières.

Cette proposition, inspirée de l'exemple des gendarmes auxiliaires, soulève des difficultés certaines de nature administrative, ministère de tutelle et ministère d'emploi étant différents, ce qui n'est bien entendu pas le cas des gendarmes auxiliaires. De même, le problème de l'hébergement se pose de façon très différente dans la gendarmerie, dotée de casernes, et la police, qui en est démunie. Il semble toutefois qu'aucune de ces difficultés ne soit insurmontable, pourvu que la volonté de renforcer les effectifs de la P.A.F. soit clairement affirmée.

2.3. *Les Compagnies républicaines de sécurité.*

2.3.1. Les compagnies républicaines de sécurité sont, selon le décret du 28 décembre 1977, des unités mobiles de police qui forment la réserve générale de la police nationale. Elles peuvent être employées sur tout le territoire, conjointement avec les autres forces de police, soit à concourir au maintien de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens, soit à assurer des missions propres de surveillance, notamment sur les voies de communication, soit à renforcer les autres services de police dans leurs missions. Elles peuvent être appelées à porter aide et assistance aux populations en cas de sinistre grave ou de calamité publique. Elles ne peuvent enfin être employées à des gardes statiques à titre permanent...

2.3.2. Depuis un arrêté ministériel du 3 août 1981, le Service central des C.R.S. a été intégré au sein de la Direction centrale de la sécurité publique.

La « régionalisation » des compagnies républicaines de sécurité a fait l'objet d'un thème d'étude lancé en 1981 qui a débouché :

1° Tout d'abord sur une circulaire n° 82-75 du 26 avril 1982 dans laquelle le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation annonçait la création de délégations régionales.

2° Sur un arrêté ministériel du 12 avril 1983 qui décidait l'institution de délégations régionales de C.R.S. dans les régions suivantes :

- Ile-de-France (circonscription de Paris, siège à Paris) ;
- Languedoc-Roussillon (Montpellier) ;
- Haute et Basse Normandie (Rouen) ;
- Poitou-Charentes (Poitiers) ;

- Alsace (Strasbourg) ;
- Corse (Ajaccio).

Ces échelons régionalisés étant respectivement subordonnés aux chefs de groupement des C.R.S. de :

- Paris Ile-de-France à Vélizy ;
- Toulouse ;
- Lille et Rennes ;
- Bordeaux ;
- Metz ;
- Marseille.

Au cours de l'année dernière, les délégations régionales de Paris, Montpellier, Ajaccio et Rouen se sont mises en place et fonctionnent à la satisfaction générale des autorités d'emploi. Les effectifs et les moyens nécessaires ont été prélevés sur les groupements concernés.

A ce jour, il reste à mettre sur pied et activer les délégations régionales de Strasbourg et de Poitiers.

Les dix **commandements de groupement** implantés à Vélizy, Lille, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Metz, Dijon, Lyon, Marseille et Tours subsistent donc.

Il existe enfin 61 C.R.S. en France métropolitaine et deux dans les départements d'outre-mer (implantés à Pointe-à-Pitre et Saint-Denis de la Réunion), chaque compagnie constituant un ensemble homogène et autonome.

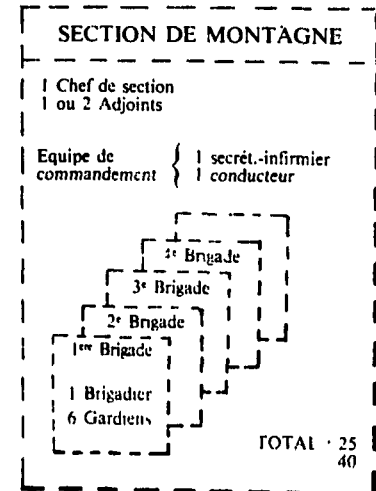
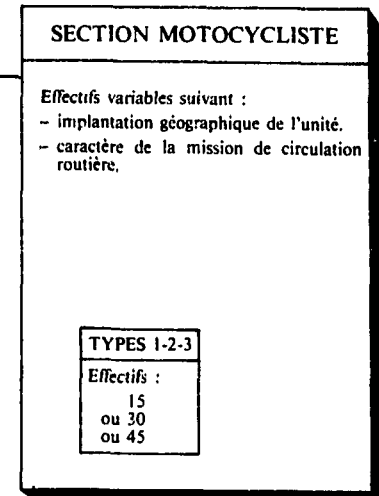
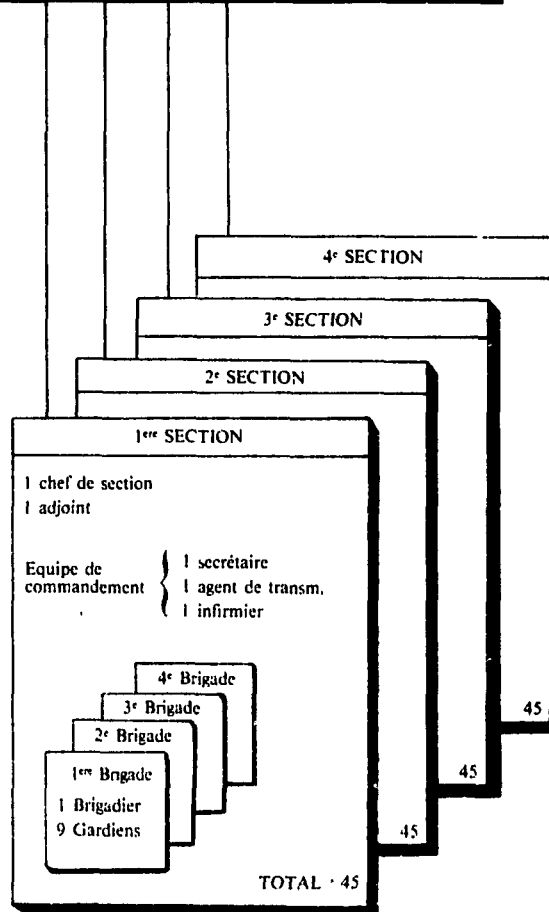
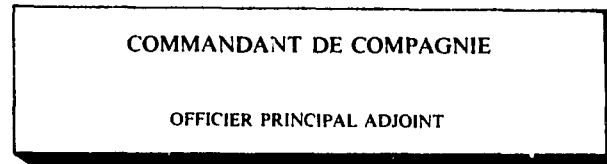
L'organisation type d'une compagnie républicaine de sécurité correspond au schéma suivant :

**EFFECTIF THÉORIQUE
D'UNE C.R.S.**

TOTAL : 120

effectifs motocyclistes
(éventuellement plus 1 section montagne)

SECTION DE COMMANDEMENT ET DES SERVICES	
CHEF DE LA S.C.S.	
SECRETARIAT	MATÉRIEL
1 chef secrétariat	1 chef du matériel
3 secrét. comptables	1 garde magasin
1 vague-mestre	1 armurier
TRANSPORT	TRANSMISSIONS
1 chef de garage	1 chef de centre
4 mécaniciens	1 télé-mécanicien
5 cond. dépanneurs	2 agents des transmissions
ORDINAIRE	FOYER
1 gérant	1 gérant
1 comptable	
1 dépendier	
	INFIRMERIE
	1 infirmier
TOTAL : 28	



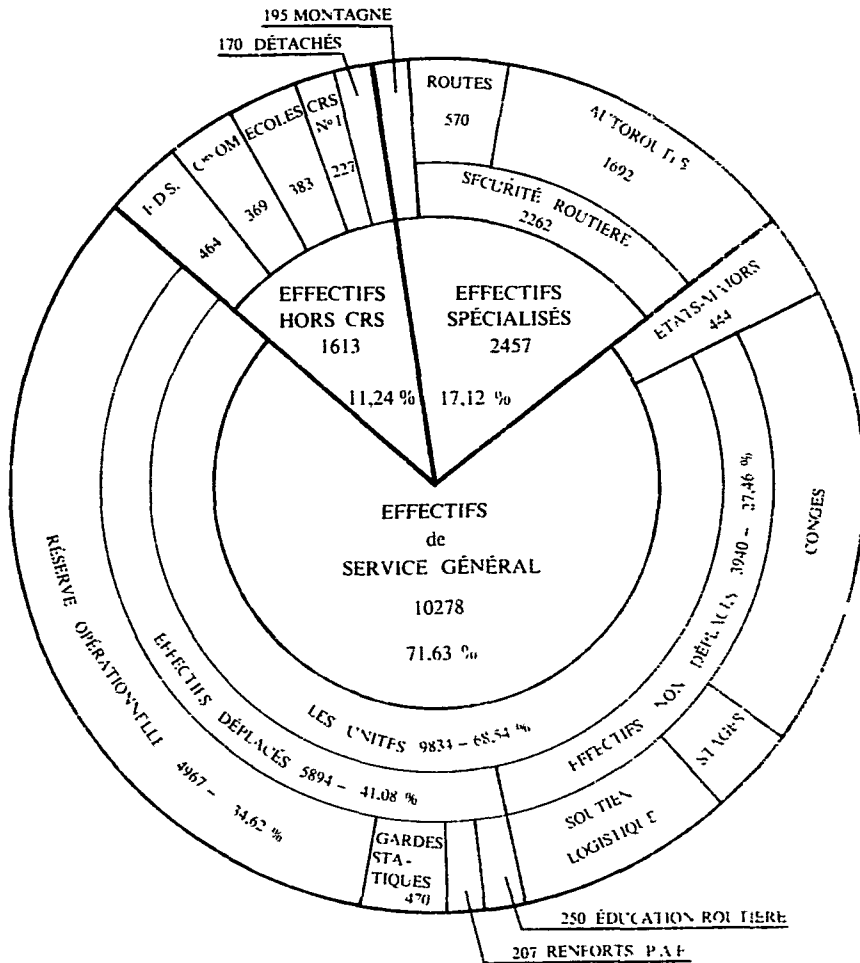
(1) Dans certaines compagnies chargées d'une mission autoroutière, ces sections ont une articulation spéciale.

2.3.3. Au 1^{er} décembre 1983, pour des effectifs budgétaires de 15.681 fonctionnaires, le nombre réel des membres des C.R.S. était de 14.348 personnes (soit 91,5 %). Ce chiffre a été porté à 14.795 durant l'année 1984, se répartissant ainsi :

- Corps des commandants et officiers :	
• Commandants	110
• Officiers de paix principaux	169
• Officiers de paix	<u>164</u>
Total	443
- Corps de gradés et gardiens :	
• Brigadiers-chefs	706
• Brigadiers	1.829
• Gardiens de la paix	<u>11.817</u>
Total	14.755

L'affectation au 1^{er} décembre 1983 des fonctionnaires des C.R.S. était la suivante :

- Corps des commandants et officiers :	
• Commandants	110
• Officiers de paix principaux	169
• Officiers de Paix	<u>164</u>
Total	443
- Corps des gradés et gardiens :	
• Brigadiers-chefs	706
• Brigadiers	1.829
• Gardiens de la Paix	<u>11.817</u>
Total	<u>14.352</u>
Total général	<u>14.795</u>



L'enseignement le plus évident de ce tableau est le pourcentage élevé des effectifs non affectés au service général : 28,36 % du total des fonctionnaires des C.R.S., ainsi que le nombre peu élevé proportionnellement des effectifs de la réserve opérationnelle qui ne représente que 34,62 % du total.

2.3.4. Le problème essentiel auquel sont confrontées les C.R.S. résulte donc de la différence importante entre les effectifs théoriques de chaque C.R.S. (210 hommes hors section motocycliste) et les effectifs réels qui lui sont fréquemment inférieurs de 25 % : au 1^{er} décembre 1983, une cinquantaine de compagnies disposaient ainsi d'effectifs inférieurs à la norme, parfois de façon sensible, telle la C.R.S. 17 qui ne comportait que 157 gardiens à pied, ou la C.R.S. 19 qui n'en comprenait que 158 : 30 C.R.S. au total disposaient de moins de 170 gardiens à pied.

Cette discordance entre les effectifs réels et les effectifs théoriques de chaque C.R.S. est source de gaspillage, puisque pour une mission donnée nécessitant par exemple 420 hommes il

faudra déplacer trois compagnies alors que deux compagnies suffiraient si elles étaient normalement composées de 210 hommes chacune. Le coût de ces déplacements supplémentaires est en effet élevé puisque toute C.R.S. se déplaçant, même amputée d'une partie de ses effectifs, se déplace avec l'intégralité de ses moyens de transport et logistiques.

Or, les différentes C.R.S., sont, semble-t-il, fréquemment en déplacement, en dépit de la circulaire n° 82-75 du 26 avril 1982 qui prescrivait d'employer les C.R.S. de préférence à résidence : ainsi, pour les neuf premiers mois de l'année 1984, la moyenne des jours de déplacement des C.R.S. s'établit à 132 jours alors que pour l'ensemble de l'année 1968 - année fertile en événements - cette moyenne était de 156 jours...

Le nombre élevé des déplacements, joint à l'insuffisance des effectifs, accroît à son tour les effets néfastes mentionnés ci-dessus puisque les dépassements d'horaires sont rémunérés dans la limite des crédits prévus à cet effet par la loi de finances, le surplus étant compensé par des repos majorés de 75 %...

3. *Le problème des charges indues.*

L'évolution réelle des effectifs de la police nationale rend particulièrement urgent le règlement de la délicate question des charges indues qui se subdivise en réalité en trois questions connexes :

- la remise en ordre des effectifs entre personnels actifs et personnels sédentaires ;

- l'exercice par les personnels de police de tâches incombant normalement à d'autres administrations ou dont la réalisation ne requiert pas réellement le recours à des personnels qualifiés en matière de police ;

- le transfert de charges à certaines collectivités locales.

3.1. *La définition des charges indues.*

Selon le constat fait par M. Michel David en 1983, sont considérées comme tâches indues, ou, à tout le moins, non prioritaires, les tâches suivantes :

1. *Des tâches administratives :*

- les formalités relatives à l'établissement des titres administratifs relevant des préfectures ou des mairies : carte nationale d'identité, passeport, titre de séjour des étrangers, attestation concernant l'accompagnement à l'étranger d'enfants mineurs, etc. ;

- la délivrance d'attestations diverses, par exemple celles qui sont demandées par les compagnies d'assurance en ce qui concerne le dépôt d'une plainte, des recherches infructueuses, la découverte ou non d'un véhicule volé, des copies de procédure, des identifications de signature, des remises de convocation administrative ;

- les enquêtes pour candidature à un emploi administratif ;

- les recherches de débiteurs des administrations, établissements, organismes publics ou parapublics (Trésor, P.T.T., Télévision, D.D.A.S.S., Hôpitaux, U.R.S.S.A.F., E.D.F.) ;

- le contrôle des prix sur les marchés et dans les commerces de détail ;

- les services des objets trouvés et des épaves.

2. *Des tâches parajudiciaires :*

- le secrétariat du ministère public ;

- la procédure afférente au vote par procuration ;

- les convocations de justice ;

- les avis aux justiciables ;

- les remises d'actes ou de pièces ;

- les notifications diverses, etc.. ;

- le constat concernant les chèques sans provision ;

- les recherches d'adresse ou carence des huissiers pour la délivrance de signification ou assignation à comparaître ;

- l'escorte jusqu'à leur domicile des mineurs remis en liberté ;

- la garde des détenus hospitalisés.

3. *Des tâches de sécurité n'incombant pas à la police :*

- les escortes de fonds ;

- la surveillance des bâtiments municipaux.

A ces trois catégories de tâches l'I.G.A. rajoute des tâches qui ne sont pas indues dans leur principe, mais qui le deviennent en fait par suite d'une tendance excessive de la part des autorités administratives ou judiciaires, lorsqu'elles ont sollicité le concours de la police pour le règlement des problèmes les concernant :

- garde des détenus ;

- garde statique ;

- surveillance de sortie d'écoles.

32. Estimation des effectifs affectés à des tâches indues.

Il est particulièrement difficile d'estimer de façon exacte le poids des charges indues pour les personnels de la police nationale puisque certaines tâches sont temporaires et, bien que régulières, difficilement quantifiables. Selon les renseignements fournis à votre Rapporteur, cependant, **2.096 policiers en tenue occupent actuellement des postes de nature administrative** dont une bonne part pour des fonctions logistiques (téléphone, matériel, véhicules, locaux, etc.). Le contrôle des prix mobiliserait de son côté plus d'un millier de policiers en tenue à temps partiel. D'après les indications fournies par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation à l'Assemblée nationale, le 5 novembre 1984, « 7 à 20 % des effectifs en tenue se consacrent à des tâches qui ne relèvent pas directement de leur mission de sécurité publique », soit une moyenne de 5 à 15.000 fonctionnaires.

3.3. *La lutte contre les tâches indues emprunte les trois axes suivants :*

3.3.1. *Recrutement de personnels administratifs :*

Le tableau ci-après, résumant l'évolution des personnels administratifs et du nombre des détachés depuis 1981, montre qu'un effort particulier a été réalisé depuis le 1^{er} janvier 1984. La cessation de toute création de poste administratif et les directives de 1984 relatives au gel des emplois vacants interdisant tout effort nouveau en ce domaine, l'entreprise de résorption des tâches indues doit désormais passer essentiellement par la négociation avec les autres ministères et les collectivités locales.

Missions	Situation au					1981-1984
	1 ^{er} janvier 1981	1 ^{er} janvier 1982	1 ^{er} janvier 1983	1 ^{er} janvier 1984	1 ^{er} janvier 1984	
Effectifs des personnels administratifs (réels et non budgétaire).	3.245	3.547	3.727	3.682	3.661	+ 416
Effectifs des détachés :						
- Ministère public	380	347	303	289	269	- 111
- Services communs	2.738	2.503	2.330	2.462	2.298	- 440
Total	3.118	2.850	2.633	2.751	2.567	- 551

3.3.2. *Négociations avec les autres ministères :*

Selon les déclarations du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation à l'Assemblée nationale le 5 novembre dernier, des négociations sont engagées avec le Garde des Sceaux pour réduire les tâches parajudiciaires actuellement effectuées par des

fonctionnaires de police : avis aux justiciables, escortes à domicile des détenus mineurs remis en liberté, contentieux de la S.N.C.F. ou des amendes de stationnement... Le Ministre de l'Intérieur, en accord avec le Secrétaire d'Etat au budget, a décidé, par une circulaire envoyée le 5 novembre 1984 aux commissaires de la République, que le seuil à partir duquel les services de police peuvent être sollicités en matière d'enquêtes sur les créances du Trésor, serait désormais porté de 1.500 à 3.000 francs. Il a également décidé d'appliquer de façon stricte la règle selon laquelle les policiers ne portent pas de plis, règle souvent bafouée pour des raisons de commodité. Il est nécessaire enfin de revoir les modalités de la procédure du vote par procuration afin d'éviter que certains services soient, en cas d'élections répétées (comme en 1981), exclusivement absorbés par cette tâche.

3.3.3. *Négociations avec les collectivités locales :*

Fin décembre 1982, le problème du transfert aux mairies des cartes nationales d'identité, passeports et objets trouvés actuellement dévolus aux services de police, a été posé, au cours d'une réunion, aux membres du bureau de l'union des maires de l'agglomération parisienne. Un accord de principe s'est dégagé en faveur de ce transfert sous la double condition d'une remise équivalente sur la voie publique des effectifs ainsi libérés et d'une répartition plus favorable aux communes du produit des amendes.

En revanche, l'union des maires s'est montrée plus réservée quant à la prise en charge par les communes de la surveillance des entrées et sorties d'écoles.

Les négociations se poursuivent aujourd'hui, notamment par l'intermédiaire du Conseil national de prévention de la délinquance. Il faut d'ailleurs noter, s'agissant de la délivrance des titres administratifs, que dans les zones de gendarmerie, ce sont les préfetures, sous-préfetures ou mairies qui assument cette responsabilité.

4. *Vers un désengagement de l'Etat ?*

La diminution des effectifs opérationnels et la progression continue de la délinquance posent le problème de la capacité de l'Etat à assurer la sécurité des citoyens, c'est-à-dire leur liberté. Or, les collectivités locales ne peuvent rester insensibles à la montée de la délinquance. Aussi sont-elles de plus en plus nombreuses à recruter, sous des formes juridiques variées, des policiers municipaux, des vigiles, des brigades de surveillance, etc. La ville de Paris, confrontée à une augmentation dramatique de la délinquance sous toutes ses formes, notamment la plus violente, a ainsi été amenée à prendre des mesures particulières, afin de tenter d'enrayer un phénomène que l'Etat s'avérait incapable

d'endiguer. Le problème de la capitale est en effet particulier puisque le maire n'y dispose d'aucun pouvoir de police, à la différence des autres maires de France, et que seul l'Etat est responsable de la sécurité. Le Conseil de Paris a donc créé en mars 1980 une « brigade des espaces verts » chargée de surveiller les parcs, jardins et squares de la capitale. Au mois d'octobre 1984, le maire de Paris a créé une Délégation générale à l'amélioration de la protection des Parisiens.

Les initiatives ainsi imposées aux collectivités locales présentent sans doute pour l'Etat l'avantage d'alléger ses propres charges qu'il transfère, de façon silencieuse, mais certaine, vers les collectivités locales... Un mécanisme analogue pourrait d'ailleurs résulter des efforts par ailleurs si nécessaires en matière de prévention : les actions menées dans le domaine de la prévention sont en effet pour la plupart des actions à caractère social dont la charge incombe désormais aux départements.

Le résultat le plus net de ces mécanismes est que le **citoyen tend à payer plusieurs fois le prix de la sécurité :**

- en tant que contribuable national tout d'abord ;
- en tant que contribuable local ensuite ;
- en tant qu'assuré par le coût des primes d'assurances ;
- en tant que propriétaire ou locataire lorsqu'il est contraint de faire équiper son domicile de dispositifs anti-effractions et sa voiture d'appareils anti-vols ;
- en tant que non-usager des transports en commun lorsqu'il juge plus prudent de prendre un taxi en raison de ses horaires tardifs ou d'un itinéraire périlleux... Il doit enfin s'estimer heureux si, cambriolé, délesté de son portefeuille ou de ses bagages, il n'est pas culpabilisé par les négligences qu'on lui impute ou l'incroyable naïveté ou légèreté dont il a fait la preuve... Bref, **la victime devient coupable** et le délinquant ne saisit somme toute qu'une bonne occasion.

II. - UN SECTEUR EN EXPANSION : LA DELINQUANCE

A. - L'évolution de la délinquance.

1. *L'appréciation des statistiques.*

1.1. Selon les statistiques communiquées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, la progression de la délinquance se serait ralentie en 1983 (+ 4,40 %), évolution contrastant de façon notable avec la très forte hausse constatée en 1982 (+ 18,12 %). En valeur absolue, la progression d'une année sur l'autre est de 150.293 crimes et délits, la barre de 3,5 millions d'actes délictueux ou criminels ayant été franchie en 1983, cependant que celle de 3 millions l'avait été l'année précédente.

1.2. Si la décélération ainsi constatée constitue de façon indiscutable un élément positif, il est cependant clair que sa signification réelle doit être appréciée compte tenu des observations suivantes :

1.2.1. Plus la base statistique en valeur absolue est importante, plus la progression statistique en valeur relative est faible pour une croissance identique, en valeur réelle, du nombre des crimes et délits constatés : ainsi une progression de 100.000 unités se traduit par une augmentation de + 5 % si la base est 2 millions, de + 2,5 % si la référence est 4 millions... La décélération de la progression statistique de la délinquance dissimule donc une décélération beaucoup moins importante en valeur absolue. Ainsi la croissance en 1978 de la délinquance a-t-elle été de 50.000 crimes et délits, soit une progression en pourcentage de 2,30 %, cependant que la croissance en 1983 est de 150.000 unités, ce qui se traduit par une progression de 4,40 % seulement pour une augmentation réelle pourtant trois fois supérieure... Si l'on confrontait ce chiffre de 150.000 à celui des crimes et délits constatés en 1973, on vérifierait enfin que la progression est de 8,50 %, soit près du double de celle établie pour 1983...

1.2.2. Exprimée en termes réels, la progression de la délinquance reste donc forte malgré la décélération relative que traduisent les statistiques. On pourrait exprimer cette progression en comparant le nombre de crimes et délits supplémentaires

commis en 1983 par rapport à l'année précédente avec celui des habitants d'une ville comme Limoges ou Dijon : tout se passe comme si chaque habitant de cette ville, épargnée en 1982 par la délinquance, avait été victime en 1983 d'un crime ou d'un délit...

1.2.3. Il faut enfin rappeler que la progression du nombre de crimes et délits constatés en 1983 par rapport à 1980 représente en valeur absolue 936.467 actes délictueux ou criminels, la progression relative s'établissant à + 35,5 %.

En dix ans (1973-1983), le nombre de crimes et délits constatés en France s'est ainsi accru de 1.800.603 unités, soit + 102 %.

1.3. Ces quelques données permettent de mettre en évidence un raisonnement tout à fait pernicieux qui se répand actuellement et qui tend à considérer comme un véritable succès la simple décélération de l'augmentation relative de la délinquance. Il est pourtant évident qu'on ne peut traiter le taux de délinquance comme le taux de la croissance économique, et considérer qu'il est orienté, de façon inéluctable, à la hausse. En matière de délinquance, la satisfaction n'est légitime que lorsque les chiffres font apparaître une régression : toute autre attitude traduit le sentiment que la croissance de la délinquance est un phénomène normal, inexorable, non maîtrisable dans ses tendances fondamentales, et justifie par conséquent l'irresponsabilité politique et l'absence d'une volonté réelle de lutte contre la délinquance. Il s'agit là d'un impératif d'autant plus catégorique que la banalisation de la délinquance ne peut qu'amener les citoyens à mépriser des institutions décidément incapables d'assurer leur sécurité.

2. La contestation des statistiques.

2.1. On ne saurait suspecter les services de dissimuler de façon délibérée un certain nombre de crimes et délits. La contestation des statistiques ne peut donc porter que sur les principes méthodologiques régissant la collecte des données, édictés dans une « Instruction du 19 juillet 1971 » relative à la collecte, la centralisation et l'emploi des informations statistiques sur la délinquance.

En outre, les différents services (police nationale et gendarmerie) participant à la lutte contre la criminalité ont été dotés, en 1972, d'un « répertoire alphabétique des crimes et délits et de leur index statistique » afin de faciliter l'enregistrement des infractions sur les bordereaux statistiques qu'ils ont l'obligation de remplir. Ce répertoire couvre l'ensemble des crimes et délits susceptibles

d'être commis : ils sont classés par ordre alphabétique et comportent la numérotation de l'index auquel ils doivent être répertoriés dans l'état statistique.

Le texte de base de l'instruction de 1971, en rappelant les termes de l'article D 8 du Code de procédure pénale qui précise le rôle de la Direction centrale de la police judiciaire dans la centralisation des statistiques de la délinquance, établit un certain nombre de principes concernant les points suivants :

2.1.1. *L'organisation du système :*

Les documents permettant le recueil des informations sur la délinquance sont de deux types : un formulaire chiffré et un rapport commenté par les responsables territoriaux de la lutte contre la délinquance.

Ces statistiques sont fournies semestriellement, les comptes étant arrêtés au 30 juin et au 31 décembre de l'année considérée.

Elles sont centralisées et exploitées informatiquement afin que le Service central d'étude de la délinquance puisse produire un ouvrage statistique annuel faisant une synthèse nationale des chiffres et observations fournies.

2.1.2. *La collecte des renseignements chiffrés :*

Les données chiffrées fournies par les différents services concernent « tous les faits de caractère pénal présumés crimes ou délits (à l'exclusion des contraventions et des délits relatifs à la circulation routière) qui ont fait l'objet d'un procès-verbal ou d'une procédure adressée à l'autorité judiciaire compétente ». Tous les crimes et délits traités par les services doivent être comptabilisés aux statistiques, un bon nombre d'entre eux étant enregistrés sélectivement et individuellement à la rubrique qui leur est destinée sur le bordereau. Les noms donnés aux crimes et délits du formulaire chiffré, sans être réellement séparés de leur définition juridique, s'en sont éloignés pour se rapprocher davantage des réalités et notamment afin de distinguer des formes ou des circonstances très différentes de mêmes crimes ou délits classés au Code pénal sous une appellation unique.

2.1.3. *Règles et définitions de base :*

Pour donner aux renseignements statistiques toute leur valeur, l'Instruction de 1971 précise les règles fondamentales et les définitions qui doivent être les mêmes pour tous les services lors du remplissage des états statistiques.

• **Les faits constatés :** il s'agit des crimes ou délits, accomplis ou tentés, qui ont donné lieu à une ou plusieurs enquêtes trans-

mises à l'autorité judiciaire, quel que soit le mode de ces enquêtes (préliminaire, flagrant délit, sur commission rogatoire).

Pour éviter le double comptage, dans le cas où un crime ou délit a donné lieu à plusieurs enquêtes par des services différents, la prise en compte de l'affaire doit être **effectuée uniquement par le service qui en a été le premier saisi**, même si celui-ci n'a fait que le premier acte de procédure (constatations, prise de plainte, exécution d'instructions judiciaires).

Lorsqu'il s'agit de faits complexes comportant plusieurs crimes ou délits se confondant dans un fait unique, seul le plus grave doit être pris en considération. Toutefois, les faits distincts tels que les meurtres, assassinats et prises d'otages commis à l'occasion de vols à main armée, agressions ou autres crimes et délits, sont comptés séparément.

Dans le compte des faits constatés, ne doivent jamais entrer les crimes ou délits qui ne sont connus que par l'aveu de leurs auteurs : ces infractions sont généralement comptabilisés par les services premiers saisis.

- *Les gardes à vue* sont comptabilisées dans des colonnes différentes : les gardes à vue de vingt-quatre heures au maximum et celles de plus de vingt-quatre heures. Ces chiffres doivent correspondre exactement à ceux des gardes à vue portés sur le registre que tiennent les services conformément au Code de procédure pénale pour les enquêtes judiciaires, à l'exclusion de toutes autres formes de gardes dans les locaux de police pour des motifs divers tels que l'ivresse.

- *Les personnes mises en cause* : sont comptabilisées comme telles les personnes qui sont arrêtées en flagrant délit, mais aussi, celles qui, gardées à vue ou non, déférées ou non, apparaissent dans la procédure comme étant les auteurs, coauteurs ou complices du crime ou délit.

Les personnes en cause doivent avoir été **entendues** pour pouvoir être comptabilisées aux statistiques : il ne suffit pas de les avoir identifiées.

Les renseignements relatifs aux personnes en cause se décomposent entre celles qui ont été laissées en liberté ou écrouées, entre nationaux et étrangers, et aussi selon le sexe et l'âge. Ces indications sont transcrites par le service auquel appartient l'enquêteur qui a fait l'audition de ces personnes, à partir des éléments fournis ou recueillis sur l'identité du mis en cause.

A noter toutefois que pour les meurtres, assassinats ou prises d'otages commises lors de vols à main armée, agression ou autre crime et délit, les personnes mises en cause ne sont comptées qu'une fois.

2.1.4. Les points particuliers :

- *La pluralité d'auteurs pour un même acte :*

Lorsque plusieurs individus commettent ou tentent de commettre un crime ou un délit, le service qui entendra ces personnes les comptabilisera dans la colonne des personnes mises en cause à condition qu'elles apparaissent dans la procédure comme étant les auteurs, coauteurs ou complices de l'infraction commise ou tentée. Dans la colonne des faits élucidés, il ne comptabilisera cependant qu'une seule affaire.

Le service premier saisi comptabilisera en « fait constaté » une seule affaire (celle commise par plusieurs individus). Il procédera de la même façon pour la colonne « fait élucidé » s'il a procédé à l'interpellation des individus.

- *Les affaires directement soumises au Parquet :*

Les plaintes directement déposées par une personne physique ou morale à l'occasion d'un crime ou d'un délit auprès du parquet ne sont comptabilisées dans les statistiques criminelles que si le procureur de la République, maître de l'opportunité des poursuites, ordonne aux services de police ou de gendarmerie l'ouverture d'une enquête. Il s'agit-là d'instructions de parquet que les services doivent traiter et par conséquent comptabiliser dans leurs bordereaux statistiques.

- *Un même crime ou délit traité par plusieurs services :*

L'infraction sera comptabilisée en « fait constaté » par le service premier saisi.

En ce qui concerne les « faits élucidés », lorsque des enquêtes auront été faites par plusieurs services agissant en collaboration, ils seront comptés par le service de l'enquêteur au nom desquels les procès-verbaux auront été établis.

Pour éviter que les personnes mises en cause soient comptées plus d'une fois, lorsque plusieurs services ont collaboré à la même enquête, elles sont portées aux statistiques exclusivement par le service auquel appartient l'enquêteur qui a fait l'audition de cette ou ces personnes.

2.2. Si les principes méthodologiques régissant l'établissement des statistiques semblent donc de nature à garantir la véracité des chiffres fournis, en revanche, des observations doivent être formulées qui relativisent la signification :

2.2.1. Seuls les faits constatés sont comptabilisés, et il n'y a à l'évidence aucun motif de s'en inquiéter, bien que cette observa-

tion commande une certaine prudence dans l'interprétation des chiffres. En effet, pour certaines infractions, les chiffres fournis ne sauraient prétendre refléter leur évolution réelle, car ils sont aussi influencés par le niveau d'activité des services de police et de gendarmement ou l'amélioration de la collecte des données chiffrées.

Ainsi, en matière de toxicomanie et de trafic de stupéfiants, les statistiques, qui trouvent leur origine dans les interpellations opérées par les différents services, ne permettent pas, à elles-seules, de définir l'ampleur objective du phénomène, car elles sont aussi fonction de l'effort répressif consenti. Il en est de même dans le domaine des infractions astucieuses.

2.2.2. Les changements de rubrique sont un facteur d'incertitude dans l'interprétation des statistiques, puisqu'ils interdisent toute comparaison sur la longue période. Ainsi la présentation des statistiques s'effectue-t-elle depuis 1982 selon une nouvelle répartition qui ne fait plus référence à la gravité des actes commis (qui entraînait un système de pondération selon les actes) mais classe les actes délictueux ou criminels selon les rubriques suivantes : atteintes contre les personnes ; atteintes aux mœurs ; infractions contre la chose publique, la famille et la réglementation ; infractions astucieuses contre les biens ; autres infractions contre les biens ; autres délits.

2.2.3. L'évolution de la législation peut également entraîner une variation factice des chiffres de la délinquance. Deux exemples sont éloquentes :

2.2.3.1. En 1983, 417.275 délits pour émission de chèques sans provision ont été recensés (soit une augmentation de 4.90 % par rapport à 1982), cependant que le nombre total de chèques sans provision émis durant la même année atteignait le chiffre de 2.355.000.

Il est donc évident que la contraventionnalisation de l'émission de chèques sans provision entraînerait une brusque régression de la délinquance telle que la traduisent les statistiques. Que l'on se rappelle à cet égard que la loi du 3 janvier 1972 avait précisément contraventionnalisé l'émission des chèques sans provision d'un montant inférieur à 1.000 F jusqu'à ce que la loi du 3 janvier 1975 en fasse à nouveau un délit.

2.2.3.2. Un second exemple est fourni par la dépenalisation, depuis 1981, des délits suivants :

- délit de refus de se soumettre à la procédure de vérification d'identité (ancien art. 61, alinéa 3, du Code de procédure pénale abrogé par la loi du 10 juin 1983) ;

- délit d'obstacle opposé par des tiers au contrôle de l'identité d'une personne (ancien art. 61, alinéa 4, du Code de procédure pénale abrogé par la loi du 10 juin 1983);

- délit d'entrave à la circulation ferroviaire (ancien art. 18-1 de la loi du 15 juillet 1845 modifiée, abrogé par la loi du 10 juin 1983);

- délit d'association de malfaiteurs en vue de commettre certains délits (ancien art. 266 du Code pénal abrogé par la loi du 10 juin 1983);

- délit de participation à des actions ou rassemblements dommageables pour les personnes ou les biens (ancien art. 314 du Code pénal abrogé);

- délit de participation à titre d'instigateurs, organisateurs, collaborateurs ou provocateurs de ces actions ou rassemblements (ancien art. 314 du Code pénal abrogé);

- délits de participation à des actions à force ouverte et à des rassemblements illicites ou interdits (ancien art. 314 du Code pénal abrogé par la loi du 23 décembre 1981);

- délit d'occupation forcée de locaux affectés à un service public de caractère administratif, scientifique ou culturel (ancien art. 184, alinéa 3, du Code pénal abrogé par la loi du 23 décembre 1981).

Les six premières catégories de délits dépénalisés sont classées dans la rubrique indéterminée « autres délits » qui rassemble toutes les autres infractions non spécifiées. Au niveau de cette rubrique, l'impact de la dépénalisation de ces faits est difficilement mesurable.

Les deux dernières catégories de délits disparus en décembre 1981 étaient classées dans les rubriques « violences de groupes à force ouverte » et « occupations forcées de locaux » qui comptabilisent respectivement en 1983, 140 faits et 45 faits. Logiquement, bien que l'appellation de ces rubriques ne corresponde pas exactement aux incriminations prévues par les articles 314 et 184 du Code pénal depuis abrogés, elles auraient dû pratiquement disparaître des statistiques.

Le classement dans ces rubriques étant fait à partir des qualifications retenues par les enquêteurs dans les procédures judiciaires, il est tout à fait probable que les faits qui y sont encore recensés recouvrent d'autres délits correspondant à des faits de nature similaire, mais qui n'ont pu bien évidemment que recevoir une autre qualification que celle prévue par les textes abrogés. A titre d'exemple, la rubrique « violences de groupe à

force ouverte » peut recenser des violences commises à l'occasion d'attroupements, faits réprimés par les articles 104 à 108 du Code pénal.

2.2.4. Malgré une excellente volonté, votre Rapporteur ne peut pourtant que s'étonner du « palmarès » publié le dimanche 25 novembre 1984, par le ministre de l'Intérieur : selon ces statistiques, la criminalité à Marseille aurait baissé de 15 % durant l'année 1983... Ce résultat est d'autant plus surprenant que si en 1982 huit compagnies de C.R.S., soit le tiers de la capacité opérationnelle nationale, étaient en permanence mobilisées à Marseille pour contenir l'explosion de la délinquance, ce chiffre aurait été ramené, selon une réponse officielle transmise à votre Rapporteur, à 3,5 compagnies puis à 2,5 compagnies à compter du 29 septembre 1984... Il serait d'ailleurs apparu nécessaire de reconstituer les brigades spécialisées dissoutes en 1982...

B. - L'évolution sectorielle de la délinquance

L'évolution sectorielle de la délinquance peut être analysée géographiquement ou par type de délinquance

i. *L'évolution géographique de la délinquance.*

1.1. La nationalisation de la délinquance est l'une des caractéristiques les plus nettes des chiffres relatifs à l'année 1983. Si l'on ne doit, pour les raisons exposées lors de la présentation des statistiques globales, exagérer la portée en valeur absolue des chiffres disponibles, il faut pourtant constater que la diffusion à l'ensemble du territoire national de la délinquance est un phénomène hautement préoccupant. La distinction zones urbaines-zones rurales tend à s'estomper, même si l'écart en valeur absolue reste très important. Des chiffres figurant dans le tableau suivant, il faut notamment remarquer l'augmentation effarante de la délinquance dans les départements de la Creuse (+ 49 %), du Gers (+ 34 %), de l'Aisne et de la Vendée (+ 25 %), du Gard (+ 24 %), de la Loire (+ 22 %) et du Jura (+ 20 %).

Malgré ces augmentations, ces départements ne figurent pas - à l'exception toutefois de celui de la Loire - dans les dix départements français dont le taux de délinquance par rapport au nombre d'habitants est le plus élevé. Par ordre décroissant, ces départements sont en effet Paris (avec un taux de 185 ‰); Alpes-Maritimes (125 ‰); Seine-Saint-Denis (36 ‰); Loire (95 ‰); Hérault (93 ‰); Corse du Sud (92,5 ‰); Var (89 ‰); Pyrénées-Orientales (86,5 ‰); Bouches-du-Rhône (82 ‰) et Vaucluse (82 ‰).

	Crononote globale	Evolution 1982-1983	Ecart par 1 000 habitant	
			1979	Rang
Ain	19 014	+ 5,34	15,44	62
Aisne	34 102	+ 4,90	63,87	25
Allier	13 266	+ 7,23	5,89	81
Alpes-de-Haute-Provence	7 739	- 3,72	65,00	21
Hautes-Alpes	5 343	- 11,86	50,85	49
Alpes-Maritimes	10 674	+ 2,74	125,59	2
Ardèche	9 437	- 2,18	35,22	82
Ardennes	14 750	+ 10,84	48,79	57
Ariège	5 503	+ 17,64	40,55	71
Aube	13 456	+ 8,45	46,51	59
Aude	18 387	+ 17,98	65,50	20
Aveyron	4 835	+ 15,89	31,59	91
Basses-Pyrénées	146 797	- 6,09	82,28	9
Calvados	36 662	+ 2,79	62,19	28
Cantal	4 521	- 11,21	27,76	94
Charente	14 709	+ 15,09	47,16	64
Charente-Maritime	29 016	+ 6,31	56,54	39
Cher	12 167	+ 15,44	38,06	79
Corrèze	9 675	+ 7,57	40,02	73
Haute-Corrèze	6 893	- 8,42	52,75	37
Corse-du-Sud	10 060	+ 9,12	92,63	6
Côte-d'Or	26 897	+ 12,64	56,80	37
Côtes-du-Nord	18 435	+ 2,05	34,21	85
Creuse	4 114	+ 49,27	29,40	97
Dordogne	13 016	- 5,32	34,49	84
Doubs	23 701	+ 0,45	49,67	52
Drome	29 074	+ 13,86	51,51	46
Eure	24 262	- 3,80	52,44	44
Eure-et-Loir	15 583	+ 10,51	42,95	65
Finistère	33 034	+ 13,39	59,88	74
Gard	40 698	+ 23,95	75,72	16
Haute-Garonne	48 771	+ 4,70	59,15	34
Gers	5 817	+ 34,39	33,86	86
Corse	82 255	- 4,13	72,95	18
Hérault	65 539	+ 3,75	92,77	5
Ille-et-Vilaine	29 901	+ 0,29	39,84	74
Indre	7 149	+ 14,71	29,40	92
Indre-et-Loire	19 953	+ 16,27	39,43	76
Iser	52 026	+ 0,18	55,54	41
Jura	11 912	+ 20,08	49,04	55
Landes	16 876	+ 10,16	56,74	38
Loir-et-Cher	9 364	- 12,62	31,51	99
Loire	41 732	+ 22,12	94,95	4
Haute-Loire	5 095	+ 15,72	24,75	95
Loire-Atlantique	50 859	+ 4,84	51,09	48
Loiret	26 513	+ 13,65	49,50	53
Lot	4 953	- 6,49	32,05	89
Lot-et-Garonne	14 881	+ 16,11	49,85	51
Lozère	1 820	- 7,57	24,30	96
Maine-et-Loire	31 388	+ 7,16	46,48	60
Manche	15 120	+ 11,18	32,45	88
Marne	32 867	- 2,69	60,13	31
Haute-Marne	12 592	- 5,74	59,77	32
Mayenne	10 649	+ 11,88	39,14	77

	Évaluation gl. base	Évolution 1982-1985	Taux par 1000 habitants	
			1982	1985
Meurthe-et-Moselle	45 000	+ 11,59	62,78	70
Meuse	12 706	- 3,33	63,35	24
Morbihan	23 735	+ 1,35	40,17	72
Moselle	41 349	+ 2,91	49,04	70
Nievre	8 067	+ 13,56	33,66	87
Nord	190 218	+ 15,12	74,47	17
Orne	50 850	+ 13,71	76,84	15
Orne	15 100	- 1,75	51,11	47
Pas-de-Calais	71 563	+ 10,22	50,67	59
Puy-de-Dôme	29 346	+ 16,00	49,44	53
Pyrenees-Atlantiques	31 606	- 2,24	56,82	46
Hautes Pyrenees	12 729	+ 7,36	55,65	49
Pyrenees-Orientales	28 918	+ 1,49	86,44	5
Bas Rhin	50 664	+ 14,57	53,62	42
Haut Rhin	34 875	+ 14,57	53,62	34
Rhône	114 785	- 11,78	76,45	12
Haute Saône	9 748	+ 2,04	42,03	68
Saône-et-Loire	24 321	+ 7,12	32,53	56
Sarthe	17 719	+ 9,07	35,32	83
Savoie	19 766	+ 3,61	61,07	29
Haute-Savoie	33 914	+ 8,31	68,58	19
Paris	404 171	+ 2,81	185,71	7
Seine-Maritime	76 426	+ 17,35	64,16	23
Seine-et-Marne	54 083	+ 5,53	60,96	30
Yvelines	77 578	+ 2,43	14,56	22
Deux-Sèvres	13 048	+ 5,74	38,06	78
Somme	32 311	+ 15,60	59,33	33
Tarn	12 564	+ 17,76	37,02	80
Tarn-et-Garonne	8 057	- 16,05	42,30	67
Tar	63 000	- 6,31	88,94	7
Tau	35 097	+ 3,34	82,13	10
Vendee	21 540	+ 24,93	44,59	63
Vienne	18 171	- 4,97	38,92	56
Haute-Vienne	16 890	- 7,40	47,48	58
Vosges	16 526	+ 0,32	41,76	69
Yonne	14 321	+ 0,65	46,05	61
Territoire de Belfort	7 732	- 25,73	58,58	35
Essonne	62 792	+ 10,54	63,55	26
Ille-et-Vilaine	110 204	+ 0,25	79,46	11
Seine-Saint-Denis	127 282	+ 7,89	96,12	8
Val-de-Marne	93 998	+ 4,76	78,75	13
Val-d'Oise	70 778	+ 0,84	76,88	14

1.2. *La répartition géographique en valeur absolue* du crime est très inégale : c'est ainsi qu'au plan global, en 1985, les dix départements où a été constaté le plus grand nombre de crimes et délits sont, par ordre décroissant :

- Paris 404.171 faits constatés
- le Nord 190.218 faits constatés
- les Bouches-du-Rhône 146.797 faits constatés
- la Seine-Saint-Denis 127.282 faits constatés

- le Rhône	114.785 faits constatés
- les Alpes-Maritimes	110.674 faits constatés
- les Hauts-de-Seine	110.204 faits constatés
- le Val-de-Marne	93.998 faits constatés
- la Gironde	82.255 faits constatés
- les Yvelines	77.578 faits constatés

Ces dix départements, qui représentent environ un dixième du territoire et près de 28 % de la population, concentrent 40,91 % des faits de criminalité globale.

Il convient de remarquer que, par rapport à 1982, les départements de la Seine-Saint-Denis et des Alpes-Maritimes ont progressé d'un rang par rapport au Rhône et aux Hauts-de-Seine.

Sur un plan plus général, il apparaît qu'une population de 38.188.002 habitants, vivant dans les agglomérations de plus de 10.000 habitants (relevant du ressort de la Police nationale), subit un taux de criminalité globale de 78,22 ‰ (nombre de crimes et délits pour 1.000 personnes) contre 49,79 ‰ pour les 24.157.998 habitants vivant dans les zones rurales ou semi-rurales (relevant du ressort de la Gendarmerie nationale)

C'est ainsi que les habitants des villes de plus de 10.000 habitants subissent 1,57 fois plus de crimes et délits que ceux vivant en zone rurale.

Par ailleurs, les manifestations les plus graves de la criminalité touchent plus particulièrement les zones urbaines. Enfin, les risques augmentent encore avec la dimension des agglomérations : c'est ainsi que les personnes vivant dans l'une des 13 villes de plus de 250.000 habitants (excepté Paris) subissent 1,76 fois plus de criminalité globale que celles vivant en zones rurales ou semi-rurales. Les habitants de la ville de Paris connaissent une situation plus sérieuse encore : ils subissent 3,73 fois plus de criminalité globale que s'ils se trouvaient dans une agglomération de moins 10.000 habitants.

1.3. *L'évolution de la délinquance à Paris* mérite un examen particulier en raison du taux très élevé du nombre de crimes et délits commis dans la capitale : la ville de Paris représente en effet 11,50 % de la criminalité globale alors qu'elle rassemble 4 % de la population française. Pour les cinq années 1979-1983, l'évolution de la délinquance, par arrondissement, est la suivante :

Année	Année					Pourcentage 1983/1979
	1979	1980	1981	1982	1983	
Arrestations						
1	7 085	8 145	9 025	12 047	13 691	+ 68
2	7 261	8 107	8 680	9 162	9 442	+ 16,50
3	5 135	5 770	5 638	6 567	7 266	+ 26
4	5 693	4 725	5 456	8 299	10 012	+ 112
5	7 474	7 720	8 276	10 480	11 036	+ 43
6	9 800	9 754	9 900	11 820	10 974	+ 12,50
7	6 126	6 637	7 334	8 437	8 112	+ 22
8	14 434	14 412	14 984	17 809	18 325	+ 27
9	13 724	15 757	18 245	22 980	21 409	+ 36
10	10 397	11 607	13 157	15 905	16 436	+ 41,50
11	14 221	13 844	15 894	20 037	17 206	+ 24
12	13 049	15 190	14 940	15 890	16 482	+ 0,8
13	12 656	12 645	13 378	14 978	17 516	+ 38,50
14	11 808	12 724	14 409	15 796	15 263	+ 20
15	16 298	16 856	18 122	22 260	21 751	+ 29
16	15 599	18 037	19 144	21 933	21 227	+ 21
17	14 898	15 593	20 011	21 660	24 397	+ 56,50
18	16 878	17 815	22 422	28 273	27 436	+ 54
19	10 629	11 715	11 967	16 105	18 514	+ 58
20	11 337	14 075	14 251	18 244	17 455	+ 24
Total	224 502	241 123	265 446	318 691	324 550	+ 2 %

De 1979 à 1983, la délinquance à Paris s'est donc accrue de 44,50 % (100.048 actes délictueux ou criminels); de 1980 à 1983, elle a progressé de 34,5 % (83.427 actes).

1.4. *Le problème de la sécurité dans le métro* mérite également un examen particulier en raison d'une part, du nombre d'actes délictueux qui y sont commis, d'autre part de l'existence de moyens de police spécialisés.

1.4.1. Données statistiques.

D'après les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur, les services de police ont, durant l'année 1983, interpellé 402.428 personnes dans le métro, 34.363 d'entre elles ayant été conduites au poste et 12.364 mises à la disposition de la police judiciaire.

D'après les chiffres communiqués par la R.A.T.P., le nombre d'agressions et de vols à la tire déclarés dans le métro s'établit de 1979 à 1983, de la façon suivante :

	1979	1980	1981	1982	1983
Agresions	1 016	1 183	1 498	2 063	3 994
Vols à la tire déclarés	1 844	1 971	3 469	3 856	4 194

De 1980 à 1983, les agressions ont donc progressé de 237 % et les vols à la tire déclarés de 128 %...

1.4.2. Pour faire face à cette délinquance, les gouvernements antérieurs à 1981 avaient créé une Compagnie centrale de sécurité du métro dont le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation devait annoncer, le 23 juillet 1981, la suppression à titre expérimental jusqu'au mois d'octobre suivant. Il était envisagé de remplacer les effectifs de la C.C.S.M. par des gardiens de la paix des différents commissariats parisiens, à tour de rôle pour un mois. L'expérience dut permettre des conclusions claires puisque dès la fin de l'année 1981, était créé le Service de protection et de sécurité du métropolitain (S.P.S.M.), composé à la fois de fonctionnaires qui y sont détachés en permanence et de gardiens prélevés sur les effectifs des commissariats d'arrondissement pour une période déterminée. Cette dernière a d'abord été de trois mois puis elle est passée à neuf mois au début de l'année 1984 et à un an à compter du 1er novembre 1984. A cette dernière date, le S.P.S.M. comprenait 358 fonctionnaires dont 101 gardiens détachés.

2. L'évolution sectorielle de la délinquance.

2.1. Les atteintes volontaires contre les personnes :

Les atteintes volontaires contre les personnes ont progressé de + 1,95 % de 1982 à 1983 : 56.323 faits ont été constatés cette année, contre 55.247 en 1982. Elles représentent 1,58 % de l'ensemble des crimes et délits (1,62 % en 1982).

Atteintes volontaires contre les personnes	1982	1983	Variation 1982-1983 Pourcentage
Homicides crapuleux	226	311	+ 37,61
Homicides non crapuleux	1 879	2 043	+ 8,73
Requiem de compte entre malfaiteurs	168	184	+ 9,52
Coups et blessures volontaires	38 774	39 261	+ 1,23
Prises d'otages	33	53	
Rapts de personnes pour rançon	2	1	

La faible hausse globale de cette catégorie ne doit pas masquer le retour en force du grand banditisme, notamment l'augmentation très importante des homicides crapuleux (+37,50 %). Il s'agit d'une rupture avec la tendance constatée les années précédentes et caractérisée au contraire par la croissance très forte de la « petite délinquance ».

Les premiers chiffres disponibles pour l'année 1984 confirment d'ailleurs cette évolution : le nombre d'adhésions de banques aurait augmenté de plus de 40 %.

2.2. Les atteintes aux mœurs

18 124 atteintes aux mœurs ont été constatées en 1983 contre 18 264 en 1982, soit une diminution de - 0,77 %. Elles représentent 0,51 % de l'ensemble des crimes et délits (0,54 % en 1982).

Atteintes aux mœurs	1982	1983	Variation 1982-1983 Pourcentage
Vols	2 350	2 303	• 13,90
Autres atteintes aux mœurs	15 274	14 642	- 3,98

2.3 Les infractions contre la chose publique, la famille et la réglementation :

159.147 infractions de ce type ont été constatées en 1983, contre 135.072 en 1982, soit une progression de 17,82 %. Elles représentent 4,47 % de l'ensemble des crimes et délits (3,96 % en 1982).

Infractions contre la chose publique, la famille et la réglementation	1982	1983	Variation 1982-1983 Pourcentage
Atteintes par explosifs à biens publics (1)	202	213	• 5,47
Incendies à biens publics	1 004	1 025	• 2,19
Autres destructions et dégradations à biens publics	16 954	18 334	• 7,95
Trafics de stupéfiants	1 001	2 735	• 173,23
Totaux	21 145	23 615	• 11,68

(1) Il est à noter que sur les 213 atteintes par explosifs à biens publics constatées en 1983, 59 concernent des attentats commis en 1982.

Deux observations sont essentielles pour apprécier les chiffres de ce dernier tableau :

- les collectivités locales de plus en plus fréquemment victimes d'incendies ou dégradations dans les écoles, lycées, gymnases, etc. Si le coût de ces actes criminels, délictueux ou de simple vandalisme est difficile à apprécier, il constitue un phénomène d'autant plus inquiétant que la délinquance ne concerne plus les seules zones urbaines mais se répand sur l'intégralité du territoire national ;

- les résultats obtenus en 1983 dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants sont à la fois encourageants et décourageants. Les chiffres nationaux de l'action répressive des différents services, relevés par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, font en effet apparaître, en 1983 par rapport à l'année précédente, une progression du nombre des interpellations pour infraction à la législation sur les stupéfiants de 18,98 % (de 22.146 à 26.350 en 1983), c'est-à-dire que les services ont, en 1983, interpellé 4.204 individus de plus qu'en 1982.

L'action des services s'est davantage orientée, en 1983, sur les trafiquants professionnels que sur les usagers ou les usagers revendeurs, puisque le nombre des trafiquants interpellés a progressé de 173,20 % (de 1.001 à 2.735), alors que le chiffre des interpellations d'usagers et d'usagers revendeurs a augmenté de 11,68 (de 21.145 à 23.615).

Les saisies de stupéfiants ont atteint des quantités jamais égalées jusqu'ici : les saisies d'héroïne ont connu une augmentation de 73,28 % (de 97.118 kgs à 168.290 kgs), celles de cocaïne sont passées de 79.760 kgs à 229.214 kgs, soit 187,37 % d'augmentation, situant la France au plus haut niveau européen pour les saisies de cette drogue : celles de cannabis sont restées à un très haut niveau ; les services spécialisés français réalisant à Marseille une des saisies de haschich les plus importantes jamais réalisées en Europe.

Ces résultats sont dus, pour l'essentiel, à la poursuite du renforcement des moyens apportés à la lutte contre le trafic des stupéfiants ainsi qu'aux répercussions d'une politique de formation des personnels mise en place dans le courant de l'année 1983 et poursuivie très activement en 1984.

Peur satisfaisants qu'ils soient, ces chiffres ne doivent pas dissimuler l'ampleur de la menace. Ils ne font, au contraire, d'une certaine façon, que souligner tant la diffusion de la drogue s'accélère. Or, cette diffusion est préoccupante sur le triple plan suivant : l'effacement de la distinction vendeur-consommateur qui rend la lutte de plus en plus difficile et la réinsertion des drogués de plus en plus complexe ; le rôle joué par l'immigration clandestine ou les étrangers en situation irrégulière pour lesquels le trafic de drogue est le moyen de subsistance ; la révélation de plus en plus manifeste que la fourniture de drogue est l'une des sources financières du terrorisme international.

2.4. Les infractions astucieuses contre les biens

817 218 infractions astucieuses contre les biens ont été constatées en 1983, contre 768.303 en 1982, soit une progression de + 6,37 %. Ces infractions représentent 22,93 % de l'ensemble des crimes et délits (22,51 % en 1982).

Les infractions astucieuses contre les biens	1982	1983	Variation 1982-1983 (Pourcentage)
Abus de confiance et détournements de fonds	20 328	20 240	- 0,44
Escroqueries	53 129	51 964	- 2,10
Faux et contrefaçons	11 186	13 709	+ 22,74
Banqueroutes	3 854	4 035	+ 4,72
Cheques sans provision	397 850	417 275	+ 4,88
Autres utilisations frauduleuses de chèques	116 156	121 254	+ 4,39
Fausse monnaie et faux moyens de paiement	12 559	16 320	+ 30,03

2.5. Les autres infractions contre les biens :

2.372.631 faits de ce type ont été constatés en 1983, contre 2.298.907 faits en 1982, soit une progression de 3,21 %. Les autres infractions contre les biens représentent 66,57 % de l'ensemble des crimes et délits (67,34 % en 1982).

Autres infractions contre les biens	1982	1983	Variation 1982-1983 (Pourcentage)
Vols à main armée	5 535	6 139	+ 10,91
Autres vols à main armée	40 540	44 735	+ 10,35
Cambriolages de lieux d'habitation	198 998	212 397	+ 6,73
Cambriolages de résidences secondaires	17 204	18 223	+ 5,92
Vols d'automobiles	259 546	252 846	- 2,62
Vols de deux roues	208 301	195 492	- 6,19
Vols à la roulotte	627 944	660 302	+ 5,15
Vols à l'étalage	81 673	90 023	+ 10,22
Incendies de biens privés	6 311	6 921	+ 7,96
Destructivismes, dégradations de biens privés (1)	208 191	199 279	- 4,31
Attentats par explosifs contre les biens privés (2)	882	861	- 2,38

(1) Cette catégorie regroupe toutes les infractions pour les biens privés de destruction de biens à caractère des attentats par explosifs.

(2) Il est à noter que sur les 882 attentats par explosifs contre biens privés recensés en 1982, 452 d'entre eux ont été commis en France en 1982 en 1983.

3 Le taux d'élucidation

Il s'agit du rapport calculé entre le nombre de faits constatés et celui des faits élucidés. Il convient de l'examiner en tenant compte des remarques suivantes :

- il n'y a pas de rapport immédiat entre les faits constatés au cours d'une année et les faits élucidés de la même année : les faits élucidés peuvent avoir été constatés au cours des années précédentes :

- l'arrestation d'un auteur présumé d'infractions multiples n'entraîne pas *ipso facto* l'élucidation de tous les faits qu'il a commis et qui ont été constatés par le passé. Malgré l'arrestation de leurs auteurs, certains crimes et délits constatés ne seront donc jamais élucidés :

- enfin, ce rapport varie suivant la nature des infractions constatées. Pour certaines, il est égal à un, car le fait est nécessairement élucidé en même temps qu'il est constaté (par exemple en matière de toxicomanie). Pour d'autres infractions, ce rapport a plus ou moins valeur significative suivant qu'elles sont presque toutes portées à la connaissance des services d'enquêtes (exemple : certains vols ou viols), ou encore que la révélation qui en est faite dépend d'un événement extérieur à l'infraction (exemple : vols remboursés par les assurances).

La faible amélioration du taux global d'élucidation en 1983 par rapport à 1982 (+ 0.87 %) peut ainsi résulter de la très forte croissance du trafic de stupéfiants (+ 173 %), ou, à un moindre degré, de celle de la toxicomanie (+ 11.5 %), puisque, pour ces actes, le taux d'élucidation est par hypothèse de 100 %.

Incidences des crimes et délits	Année	Année	Année	
			1981	1983
Incidences relatives aux personnes				
- recouvrements de comptes en banque	182	31	22,28	22,08
- tentatives et coups	211	109	37,31	33,36
- tentatives sans coups	2.025	1.969	96,33	93,89
- coups et tentatives de coups	19.247	20.179	73,84	73,86
Incidences sur les biens				
- vols	2.806	2.322	82,83	82,76
- attentats à la pudeur	6.773	3.408	7,36	6,73
Incidences relatives à la chose publique, la famille et le mariage civil				
- destructions et détournements de biens publics	18.138	6.324	33,20	36,64
- fraude de succession (1)	2.734	2.734	100,00	100,00
- fraude fiscale (1)	21.019	21.615	100,00	100,00
Incidences relatives aux relations entre les sexes				
- chèques sans provision (2)	3.727,4	3.012,7	96,20	93,91
- tentatives de chèques sans provision	24.514	1.394,2	6,14	60,43
- abus de confiance et détournements de gains	20.203	18.252	90,32	89,34
Incidences relatives aux autres				
- vols sans armes	6.134	1.332	21,33	21,28
- autres vols sans armes	44.735	9.961	22,27	22,68
- cambriolages et vols avec effraction par force	399.722	48.206	12,31	12,02
- vols à la main	607.912	48.013	8,92	8,72
- vols à l'automobile	242.836	30.194	11,98	12,23
- vols de véhicules automobiles à deux roues	1.01.492	19.378	6,91	6,90
- autres vols sans violence	498.071	82.679	16,72	16,81
- destructions et détournements de biens privés	199.204	27.129	13,61	13,23
Total des crimes et délits	3.563.974	1.879.074	50,40	50,53

(1) - Le montant de la fraude aux affaires de fraude, de détournements et de tentatives de vols est en constante augmentation sans précédent en France depuis 1980. Ce chiffre est en constante augmentation depuis le début de l'année 1983. Les chiffres de 1983 sont donc provisoires.

(2) - Les chiffres de la fraude aux chèques sans provision sont en constante augmentation depuis le début de l'année 1983.

En 1981, 1982 et 1983, ce sont donc, au total, 9.867.677 crimes et délits qui ont été commis en France. Si le taux moyen de progression se poursuivait à un rythme moyen identique à celui enregistré depuis 1980, le nombre global de crimes et délits représenterait dès 1989 le double de celui constaté en 1983, soit 7 millions de faits constatés. Prolonger ainsi les courbes fait certes preuve d'un singulier pessimisme : il n'empêche que les calculs sont fondés sur un taux constaté et qu'on ne peut les balayer d'un revers de la main.

III. - LES MOYENS D'ACTION DE LA POLICE

A. - Les moyens réglementaires : les contrôles d'identité.

1. Le 4 octobre 1984, la Cour de cassation, dans un arrêt désormais connu sous le nom d'« arrêt Kandé », a décidé que les contrôles d'identité préventifs effectués dans l'enceinte du réseau du métro, sans soupçon précis, étaient contraires à la loi. Les faits étaient les suivants : le 14 octobre 1983, à 10 heures du matin, M. Kandé était interpellé à la station Stalingrad par des gardiens de la paix agissant sur les instructions de l'officier de police judiciaire chargé du service de protection de la R.A.T.P. A la suite de cette interpellation, il s'avéra que M. Kandé était étranger, démuné d'un titre de séjour régulier et donc susceptible d'expulsion. Cette mesure ayant d'ailleurs été confirmée par la cour d'appel le 21 octobre 1983, M. Kandé fut effectivement expulsé. Il se pourvut toutefois en Cassation, avançant que l'interpellation qui avait permis de révéler sa situation irrégulière étant illégale, l'expulsion était elle-même contraire à la loi. La Cour de cassation lui donna raison le 4 octobre 1984.

2. Le point de droit était le suivant : les couloirs du métro constituent-ils à tout moment un lieu déterminé où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée ? Le dernier alinéa de l'article 78-2 du Code de procédure pénale dispose en effet que « l'identité de toute personne peut... être contrôlée... dans des lieux déterminés, là où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée ».

La cour d'appel, le 21 octobre 1983, avait estimé que « la fréquence des agressions et des vols à la tire dans l'enceinte du métropolitain et la facilité qu'offrent les couloirs souterrains souvent isolés pour les commettre, laquelle a conduit les autorités à créer des services de surveillance particuliers, justifient le contrôle d'identité de toute personne, en ces lieux où la sécurité des personnes et des biens est immédiatement menacée ». La Cour de cassation estime au contraire qu'en se référant « à ce seul motif d'ordre général », sans préciser en quoi la sûreté des personnes et des biens était immédiatement menacée lors de l'interpellation de M. Kandé, la cour d'appel a violé les dispositions du dernier alinéa de l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

3. Les conséquences de cet arrêt sont très importantes. Certes, on pourrait estimer que la cassation est prononcée pour **défaut de motifs** et qu'une rédaction plus habile de l'arrêt de la cour d'appel ou du procès-verbal d'interpellation aurait permis à la Cour de cassation de confirmer au contraire la décision de la cour d'appel. Il n'en resterait pas moins – et c'est l'essentiel – que les contrôles d'identité préventifs ne sont plus autorisés sans raison précise dans des lieux déterminés, telle l'enceinte du métro. C'est par conséquent – et le paradoxe est notable – un élément important de la politique de prévention qui disparaît, ainsi qu'un élément important de la politique de lutte contre l'immigration clandestine. Certes, le décret du 30 juin 1946 dispose que « les étrangers doivent être en mesure de présenter à toute réquisition des agents de l'autorité les documents sous le couvert desquels ils sont autorisés à séjourner en France » : on voit mal depuis l'arrêt **Kandé** comment les agents de l'autorité pourront vérifier la situation d'un interpellé dont ils ne peuvent vérifier l'identité!...

4. Il importe donc de combler au plus tôt un vide juridique inquiétant. Les membres du **groupe R.P.R. du Sénat** ont ainsi déposé le 16 octobre 1984 une **proposition de loi** disposant que « l'identité de toute personne peut être contrôlée, en toute circonstance et dans tous lieux publics, par les officiers de police judiciaire, et, sous la responsabilité de ceux-ci, par les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° du Code de procédure pénale. Nul ne peut refuser de se soumettre à un contrôle d'identité. L'identité doit être justifiée par la production de documents administratifs en règle ».

5. Sans vouloir anticiper sur les travaux que la commission des Lois du Sénat sera amenée à effectuer sur cette proposition de loi, il est bon de soumettre à la réflexion de tous un certain nombre d'observations :

– le débat qui s'est instauré au sujet des contrôles d'identité préventifs est en grande partie un **faux débat mettant en cause de vraies valeurs**. Il est largement factice d'opposer liberté d'aller et de venir et sécurité des citoyens. L'exercice réel de la liberté passe par une sécurité réelle qui constitue d'ailleurs, faut-il le rappeler, l'un des droits fondamentaux affirmé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et réaffirmé par le Conseil constitutionnel. Or, il existe aujourd'hui, pour de larges couches de la population, comme par hasard les plus démunies et les plus faibles, de véritables « **couvre-feux de fait** », soit en raison des horaires soit en raison des quartiers. Est-il raisonnable d'opposer une liberté concrète largement factice à une sécurité largement irréaliste ? Le retour aux réalités s'impose ;

- les contrôles d'identité constituent un moyen d'action essentiel de la police puisqu'environ 60 % des affaires « sortiraient » grâce à ces contrôles ;

- nul ne s'offusque au demeurant d'avoir à présenter une carte d'identité lorsqu'il effectue un paiement par chèque, la présentation de la carte s'accompagnant parfois d'un enregistrement photographique ;

- la législation de certains pays étrangers, dont l'attachement à la démocratie n'est pas suspect, est également un élément de réflexion : en Italie, selon l'article 651 du Code pénal, « quiconque refuse, à la demande des autorités de police, agissant dans l'exercice de leurs fonctions, de donner des indications sur son identité personnelle, ses fonctions ou qualités, est susceptible d'être condamné à une peine de prison n'excédant pas un mois ou à une amende ne dépassant pas 80.000 liras » (400 FF).

En République fédérale d'Allemagne, toute personne ayant seize ans accomplis est tenue de posséder une carte d'identité (Personalausweis) et de la présenter sur demande à toute autorité habilitée à vérifier son identité.

En Suède, l'établissement, la détention et la présentation en cas de contrôle d'une pièce officielle d'identité ne sont pas obligatoires. Cependant, les autorités de police peuvent toujours exiger d'un citoyen qu'il justifie de son identité en cas de nécessité.

En Grande-Bretagne, la police peut, même en l'absence de tout soupçon d'un délit, demander son identité à tout citoyen circulant sur la voie publique, sous peine d'une amende de 50 à 100 livres. En Suisse, la législation est de la compétence cantonale : le canton de Genève a ainsi décidé – par référendum – que les fonctionnaires de police ont le droit d'exiger de toute personne qu'elle justifie de son identité. En Belgique, enfin, l'article premier de l'arrêté royal du 26 janvier 1967 prévoit pour tous les Belges âgés de plus de quinze ans l'obligation, non seulement d'être titulaire, mais également d'être porteur d'une carte d'identité ; celle-ci doit être présentée à toute réquisition de la police, à l'occasion de toute déclaration, de toutes demandes de certificat et, généralement, lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur ; cette obligation est sanctionnée, sans préjudice de l'application des dispositions pénales plus sévères, d'une amende.

B. - Les moyens immobiliers et matériels.

1. *Le parc immobilier* de la Police nationale est en grande partie dans un état lamentable. Les visites effectuées respectivement par le Président de la République et par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, dans certains commissariats, ont donné lieu à des comptes rendus journalistiques extrêmement éloquentes à cet égard. Chacun peut d'ailleurs se convaincre de l'état de vétusté, d'inconfort, d'inadaptation des locaux policiers et il est tout à fait certain que de nombreux commissariats ou postes mériteraient d'être fermés si les normes minimales d'hygiène imposées aux autres administrations et entreprises étaient respectées pour les locaux utilisés par la police. Cette situation est extrêmement grave car elle contribue de façon directe et certaine à la dégradation de l'image de la Police nationale dans l'opinion publique ainsi qu'au découragement des forces de l'ordre. Si de nombreux incidents internes à la police sont provoqués par le mauvais état des cantonnements offerts aux C.R.S. en déplacement, que ne faudrait-il dire de ces cantonnements permanents que sont les commissariats et postes de police ? Il est d'ailleurs juste de préciser que le discours ne saurait concerner les seules années récentes mais devrait faire appel à une « chronologie longue ».

Il est, par conséquent, impératif que ce problème soit envisagé dans toute son ampleur et qu'une programmation pluri-annuelle soit en ce domaine engagée, ainsi que l'a judicieusement annoncé le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Malgré les difficultés de tous ordres, et notamment budgétaires, votre Rapporteur estime qu'il s'agit d'un objectif absolument prioritaire.

Deux observations doivent en outre être formulées sur ce problème :

- le budget, tel qu'il nous est soumis, prévoit une diminution des autorisations de programme de 4,5 % en francs courants, donc 10 % en francs constants, ce qui laisse mal augurer de l'avenir. Le discours officiel sur la modernisation des locaux de police ne coïncide pas avec cette diminution prévue de l'effort. Il ne suffit pas d'affirmer : « Rien n'a été fait dans le passé et on en fera d'autant plus demain qu'on en fait moins aujourd'hui » pour définir une politique ;

- les crédits de paiement, en revanche, progressent de 24 % en francs courants, passant de 172 à 213 millions. Mais ces mêmes crédits avaient été amputés, durant l'exercice 1984, d'une

part de 9,3 millions par l'annulation du 29 mars 1984, d'autre part de 113 millions par l'arrêté de report du 24 août 1984, soit une amputation totale de 122 millions... Bref, le problème immobilier reste entier et, loin de se résoudre, il s'aggrave.

2. Les moyens en matériel.

2.1. L'effort de modernisation en matière d'armement sera poursuivi : 12.000 revolvers Manurhin spécial police seront acquis en 1985, conformément aux prévisions, ce qui portera à 58.850 la dotation des services de police en armes de ce type. Il serait probablement souhaitable que la répartition de ces armes nouvelles s'effectue service par service et non par saupoudrage. L'année 1985 verra également l'acquisition de 1.500 gilets pare-balles supplémentaires.

2.2. L'équipement informatique est l'une des priorités définies par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Les crédits figurant dans le projet de loi de finances (chapitre 34-81) progressent de façon sensible, de 49 à 57 millions, soit une progression de 10 % en francs constants.

Parallèlement, le Conseil national de prévention de la délinquance poursuit son action en vue de l'implantation de l'informatique dans les services territoriaux. Le matériel est financé pour moitié par la municipalité d'accueil et pour moitié par le C.N.P.D. L'opération se réalise grâce à une convention par laquelle la collectivité locale met à la disposition des services de police le matériel, dont elle est propriétaire, le commissaire de la République garantissant en retour le redéploiement sur le terrain des effectifs libérés par l'informatisation. Les tâches informatisées sont le traitement automatique des procès-verbaux et rapports à caractère répétitif ainsi que la constitution et la tenue à jour du fichier des faits constatés et élucidés. Bien que les expériences actuellement en cours ne permettent pas encore des conclusions incontestables, il est certain que l'effort entrepris en matière d'équipement informatique sera fécond.

Trois axes de développement ont été retenus par la Direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'Intérieur :

- la modernisation des grands fichiers de la Police nationale et leur conversion sur de nouvelles unités centrales DPS 7 Bull ;
- l'informatisation de la gestion des personnels de police ;
- le développement de la micro-informatique dans les services territoriaux de la Police nationale.

2.2.1. *La modernisation et la réorganisation des grands fichiers informatisés de la Police nationale* (personnes recherchées, véhicules volés, recherche criminelle) ont été retenues dès 1982 comme action prioritaire pour l'informatisation de la Police nationale.

- Ces grands fichiers, exploités au C.E.G.E.T.I. sur des unités centrales Mitra 125 Cimsa-Thomson mises en place en 1979, devraient être réorganisés : les calculateurs sont arrivés au terme de leur échéance technique ; le réseau de consultation (350 sites équipés en terminaux ; 450 en téléscripteurs) est saturé depuis 1981 ; enfin, il est apparu souhaitable de placer ces fichiers sous la responsabilité directe du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation alors qu'ils sont encore actuellement gérés par le C.E.G.E.T.I., organisme relevant du budget annexe de la ville de Paris.

- Le parti retenu a été d'entreprendre une refonte totale de ces fichiers, assortie d'une réorganisation de leur rattachement opérationnel prenant en compte les besoins spécifiques de certaines directions : Direction de la surveillance du territoire, Direction centrale des renseignements généraux, Services de la police de l'air et des frontières par rapport aux besoins généraux de la Direction de la sécurité publique.

- Sur le plan technique, le choix s'est porté sur des unités centrales DPS 7 de la compagnie Bull et ordinateurs Mini 6 pour le réseau des concentrateurs. Ces matériels, de fabrication française, sont en effet assurés d'un avenir industriel long ; ils ont une grande capacité de gestion et autorisent un net accroissement du réseau de consultation.

- Echelonné sur trois ans (1982-1985), le programme de conversion des grands fichiers de la Police nationale est aujourd'hui dans sa phase finale :

- la D.S.T. a été dotée de ses moyens informatiques propres et sécurisés (unités centrales et réseaux) ;
- la D.C.R.G. sera dotée à la fin 1984 de ses propres moyens et applications informatiques. Son parc de terminaux a été modernisé tant au niveau des services centraux que régionaux.

- Les logiciels des fichiers des personnes recherchées et des véhicules volés ont été réécrits en vue de leur exploitation sur DPS 7. Ils seront disponibles à la fin du 1^{er} semestre 1985.

- Une salle d'ordinateurs a été aménagée à Beauvau. Elle accueillera fin 1984 début 1985 les deux unités centrales DPS 7 commandées.

- Le réseau de concentrateurs reliant les unités centrales aux terminaux a été réaménagé : 10 Mini 6 « Satellites » assureront le contrôle de fonctionnement du réseau pour un volume de transactions mensuelles qui passera de 1 à 5 millions lorsque le nombre de sites raccordés atteindra la pleine capacité du réseau (1.500 terminaux).

- Le basculement des fichiers PR-VV (Personnes recherchées - Véhicules volés) sur ces nouveaux équipements aura lieu à la fin du 1^{er} semestre 1985. Le programme lié à la conversion de ces fichiers se poursuivra en 1985, 1986 et 1987 sur deux plans :

- Extension du nombre de sites raccordés aux fichiers : mise en œuvre d'un important programme d'acquisition de terminaux ;
- refonte du fichier des recherches criminelles (application spécifique de la D.C.P.J., des S.R.P.J. et de la préfecture de police) sur la base de l'utilisation optimum :
 - des équipements micro-informatiques des commissariats assurant la saisie locale des faits (main courante),
 - des Mini 6 « Satellites » qui assurent au niveau régional des fonctions de traitement de données,
 - des possibilités de traitement offertes par les deux DPS 7 assurant l'exploitation des fichiers centraux.

2.2.2. *L'informatisation de la gestion des personnels.*

Γ puis 1982, la Direction des transmissions et de l'informatique a entrepris la mise en œuvre d'un système intégré de gestion des personnels, dont les fonctionnalités permettront la gestion et la mise à jour, en temps réel, de la situation administrative de l'ensemble des personnels gérés par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Cette application bénéficiera, par priorité, aux 120.000 personnels de police.

L'architecture du projet comprend une unité centrale DPS 6, implantée à Beauvau, à laquelle doivent être reliées, en télégestion, des grappes de terminaux-écran imprimantes installées dans les services gestionnaires de l'administration centrale, de la préfecture de police et de chacun des dix S.G.A.P.

Le niveau de réalisation atteint par ce projet est à ce jour le suivant :

- les logiciels de gestion (consultation et mise à jour en temps réel) constituant le système transactionnel de l'application sont opérationnels depuis juillet 1984 :

- l'unité centrale DPS 6 implantée à Beauvau a été renforcée pour accueillir cette application (elle sera susceptible d'être doublée pour sécuriser l'application) :

- 2 S.G.A.P. : Versailles depuis février 1984, Lyon depuis juillet 1984, sont reliés à l'unité centrale. L'application y est opérationnelle pour la gestion des corps urbains. Les S.G.A.P. de Bordeaux et Metz seront équipés au quatrième trimestre 84 :

- l'année 1985 sera celle d'une généralisation plus complète de cette application :

- seront équipés les S.G.A.P. de Lille, Marseille et Toulouse ainsi que les bureaux gestionnaires de la Sous-Direction des personnels de la police,
- l'application sera étendue à la gestion des C.R.S. et des inspecteurs de police,
- des produits dérivés de l'application principale seront développés : listes des vocations aux avancements de grade et aux concours, titularisations, édition des listes d'électeurs aux commissions administratives paritaires :

- ce projet, qui concerne la gestion des 150.000 fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (Police, Administration centrale, Cadre national, des préfectures, personnels techniques), s'inscrit dans un effort continu :

- continuité financière : 5 millions de francs ont été consacrés à ce projet ; 2 millions de francs sont prévus pour 1985,
- continuité administrative : l'effort demandé aux S.G.A.P. gestionnaires pour s'insérer dans l'application ne peut être échelonné dans le temps afin de ne pas perturber la gestion quotidienne,
- continuité dans la concentration entre la D.T.I., la D.G.P.N. et la D.G.A. et dans l'information des structures paritaires des personnels concernés.

2.2.3. Equipement micro-informatique des services territoriaux de la police.

Le développement d'applications micro-informatiques dans les structures territoriales de la police est d'introduction récente (1983). En effet, la D.T.I. a consacré l'essentiel de ses moyens d'investissement aux deux grands projets prioritaires que sont la conversion des fichiers et la gestion informatisée des personnels. Par ailleurs, le développement de micro-ordinateurs et d'appareils de bureautique de fabrication française est récent.

La D.T.I. a cependant réalisé des expériences pilotes dans quatre sites :

- Epinay-sur-Seine : édition de documents répétitifs ;
- la Direction des polices urbaines de Seine-Saint-Denis (même application) ;
- l'hôtel de police de Rouen : gestion opérationnelle des personnels et des missions ;
- Vélizy (C.R.S. n° 1) traitement du courrier.

A partir de ces premières expériences, une politique d'équipement micro-informatique et bureautique des structures territoriales de la police a été définie dans le Schéma directeur de l'informatique de la police.

Par ailleurs, l'initiative prise par le Conseil national de prévention contre la délinquance a permis de dégager dès la fin de 1983 et pour l'année 1984 les crédits nécessaires à l'équipement de 35 commissariats.

Le bilan des actions en cours se présente comme suit :

- la D.T.I. a procédé à la sélection des matériels micro-informatiques qui équiperont les commissariats : il s'agit du micro-ordinateur Goupil III ;
- trois logiciels de gestion sont ou seront disponibles à la fin 1984 :
 - documents répétitifs (juin 1983).
 - fichiers des faits constatés et élucidés : l'avis favorable de la C.N.I.L. vient d'être accordé. Le logiciel est opérationnel depuis juin 1984.
 - gestion opérationnelle des personnels et des missions (janvier 1985) ;
- sont en cours de développement les logiciels suivants :
 - gestion administrative du courrier (enregistrement, suivi des circuits, relances) en cours d'expérimentation à Valence.
 - gestion des moyens de formation (D.F.P.).
 - plans de formation (D.F.P.) ;
- sur les 35 commissariats de ville pilote sélectionnés par le C.N.P.D., auxquels se sont ajoutées sept communes non subventionnées, trois sont en cours d'installation, et douze attendent confirmation de la participation municipale pour la commande des équipements.

Le programme 1985 sera amplifié en fonction des moyens budgétaires disponibles

Sur la base d'une enveloppe de 20 millions de francs quatre actions seront entreprises :

1. *Premier semestre 1985 : une étude dans trois sites pilotes* des besoins des services territoriaux de police urbaine en moyens modernes de gestion et de communication (commissariat central de Toulouse ; D.D.P.U. de la Seine-Saint-Denis et services rattachés ; cinquième district de la préfecture de police de Paris).

Cette étude portera sur l'analyse des tâches, la mise en évidence des circuits et flux d'information, la réorganisation des services et les modalités d'équipements proposées.

L'étude sera suivie de l'équipement effectif des sites retenus et servira de base à la généralisation des solutions retenues.

2. *Deuxième semestre 1985 :*

- installation de 120 *micro-ordinateurs* dans des commissariats de ville moyenne (un micro-ordinateur associé à une imprimante en configuration type) ;

- mise en service des applications micro-informatiques disponibles : gestion des personnels et des missions, gestion des faits constatés et élucidés, aide à la rédaction de documents répétitifs.

3. Equipement des *centres de formation* de la Direction de la formation de la police en moyens informatiques destinés à la formation des personnels aux applications développées (Gif-sur-Yvette, Cannes-Ecluse, deux centres régionaux).

4. 10 commissariats « pilotes » seront équipés en matériels de *traitement de texte* (2 machines par commissariat).

2.3. La *sécurité des transmissions* est l'une des préoccupations essentielles des services opérationnels de la police. On sait en effet que certaines opérations - telle l'intervention contre certains militants du groupe « Action directe » ou contre le « Gang des postiches » - n'ont pu aboutir en raison de la captation par les personnes visées des communications des services de police.

L'interception grâce aux scanners, appareils en vente libre et d'un coût modéré, de l'ordre de 2.000 à 4.500 F, est donc un problème inquiétant.

Techniquement, l'invulnérabilité des communications de la police sera assurée lorsqu'auront été développées les techniques de transmission numérique, intégrées aux postes mobiles et portatifs du parc. Mais ce palier technologique ne sera atteint que vers la fin de cette décennie et supposera une évolution notable de l'infrastructure des réseaux. La prise en compte de cette perspective a cependant été intégrée au Schéma directeur des transmissions dont l'élaboration a été entreprise en 1984.

Dans l'immédiat, des dispositifs de cryptophonie adaptable au parc existant permettent d'améliorer très sensiblement la confidentialité des communications échangées. Des consultations, suivies d'expérimentations ont été entreprises en 1981 sur deux types de matériels : l'un à dispositif fréquentiel (brassage aléatoire des fréquences de la parole) l'autre comportant un dispositif de codage numérique. Pour des raisons de coût et de facilité d'exploitation, la première technique a été retenue et expérimentée sur une présérie de 150 unités. Compte tenu des résultats obtenus, un programme triennal d'équipement a été décidé comportant l'acquisition de 1.000 dispositifs de cryptophonie par an. Treize millions de francs sont prévus pour la première tranche de ce programme au titre de l'année 1985.

C. - La formation des personnels.

1. C'est le 3 janvier 1982 qu'une direction de la formation a été créée au ministère de l'Intérieur, M. Jean-Marc Erbes étant nommé directeur deux jours plus tard. Une charte de la formation ayant été élaborée en 1982, les actions de la direction sont menées depuis cette date en fonction des objectifs suivants :

- professionnalisation des policiers ;
- meilleure intégration du policier dans son environnement social, économique et humain ;
- développement de la cohésion interne de l'institution policière ;
- modernisation des méthodes de gestion, de fonctionnement et de commandement.

1.1. L'organisation de la formation.

Pour parvenir à la déconcentration, de nouvelles structures de formation continue ont été créées par arrêté du 16 juin 1983. Le second semestre 1983 et l'année 1984 ont permis la mise en place effective de ces nouvelles instances.

C'est ainsi que fonctionnent en 1984 les instances suivantes :

1.1.1. Instances de conception :

- *Le Conseil national de formation* qui définit la politique générale de la formation sous la forme d'un programme annuel. Il regroupe les directeurs centraux des services de police.

- *Les groupes régionaux de formation* chargés de recenser dans chaque Secrétariat général pour l'administration de la police (S.G.A.P.) les besoins de formation, d'élaborer le programme régional et d'en suivre l'exécution. Ils regroupent les chefs de service de police de la région et définissent les priorités de formation au plan régional dans le cadre d'une part, du plan national et d'autre part, des besoins effectifs locaux.

1.1.2. Structures d'animation :

Ces structures sont composées de Centres interdépartementaux de stages et de formation (C.I.S.F.), regroupant un ou plusieurs Centres annexes de formation (C.A.F.) selon l'importance de la population policière du Secrétariat général pour l'administration de la police (S.G.A.P.). Elles intègrent les structures de formation continue déjà existantes. Elles sont placées sous le signe de la coopération, entre tous les services actifs et la Direction de la formation et, de ce fait, offrent des lieux communs à l'ensemble des policiers, rapprochent la formation du milieu de travail, rassemblent tous les moyens de formation pour une plus grande efficacité. Elles ont pour but à la fois de déconcentrer la formation et de décloisonner autant que possible les divers services de police.

Elles sont dirigées par un commissaire assisté de formateurs à temps complet et de formateurs à temps partiel appartenant dans la majeure partie aux services actifs.

1.2. Le plan de formation :

Les actions de formation doivent répondre à un besoin réel, quantifié, analysé, classé et programmé pour obtenir une efficacité maximale.

Pour cela le plan national de formation pour 1984, élaboré en étroite collaboration avec les directions actives, présente l'ensemble des stages de formation continue à mettre en place dans l'année. Pour 1984, il comporte 311 stages différents et concerne 32.800 fonctionnaires.

Depuis 1984, dans chaque Secrétariat général pour l'administration de la police (S.G.A.P.), est élaboré au sein du groupe régional de formation un plan régionalisé qui adapte le plan national aux besoins locaux.

2. Les moyens de la formation.

2.1. Les structures :

Les centres de formation des gardiens de la paix, outre les actions de formation initiale des gardiens de la paix, sont devenus le lieu d'actions de formation continue.

Le Centre national d'études et de formation (C.N.E.F.) de Gif-sur-Yvette accédera pleinement en 1984 à sa vocation de Centre supérieur de la formation pour la Police nationale. En plus des actions spécifiques de formation continue qui y sont menées tant nationales que régionales, ce centre verra s'ouvrir en fin d'année 1984 des départements de Police active où seront représentées toutes les directions de police pour mener les actions de réflexion et de formation spécifiques en liaison étroite avec la Direction de la formation et de l'équipement de la police (D.F.E.P.).

Enfin, la mise en place d'un département informatique devrait permettre de préparer la police à faire face aux évolutions futures. Des formateurs à l'informatique y seront formés dès octobre 1984, des actions de formation et de sensibilisation pour tous les personnels y seront conduites.

2.2. Moyens en personnel :

Les personnels de police œuvrant pour la formation représentaient, au 30 juin 1983, 1,64 % des effectifs totaux des personnels de police.

STATISTIQUES ÉTABLIES AU 22 OCTOBRE 1984

Services	Nombre de services 1984	Personnels policiers		Nombre policiers	Agés de moins de 35 ans	Total
		titulaires	adjoints			
Écoles et C.F.P.	21	828	156	22	345	1 351
D.F.E.P. Paris	1	45	43	13	0	101
S.F.P.P. Clermont	1	118	73	8	21	220
D.R.F.	11	78	28	10	0	116
C.N.E.F. Gif-sur-Yvette	1	58	11	13	23	105
C.I.S.F.	7	14	0	0	0	14
C.N.I.	1	72	3	0	3	78
C.N.S.	1	15	8	0	0	23
Total		1 228	352	66	392	2 038

3. Le bilan de la formation.

3.1. Recrutement.

3.1.1. Données quantitatives.

	1981	1982
Commissaires	11	15
Inspecteurs		200
Officiers de paix		60
Enquêteurs		5
Gardiens de la paix		2 100

1. 100 postes de paix

3.1.2. Amélioration qualitative du recrutement :

a) Augmentation et diversification des candidatures :

– en amplifiant l'effort publicitaire (par le recours aux moyens de grande information comme la presse écrite ou parlée, par la diffusion systématique de renseignements aux bureaux de recrutement de l'armée, dans les centres d'enseignement universitaires, dans les mairies, les agences pour l'emploi, etc., par l'organisation d'actions locales telles que l'aménagement de véhicules publicitaires circulant dans les grandes villes);

– en abaissant à dix-sept ans l'âge minimal de participation aux concours pour ouvrir l'éventail des candidatures.

b) Sélection plus rigoureuse :

– en poursuivant pour les gardiens de la paix une présélection systématique intégrant notamment les aspects psychologiques (avant de pouvoir participer aux épreuves traditionnelles du concours, les candidats passent des tests psychotechniques permettant de vérifier leurs capacités intellectuelles sur le plan du raisonnement, de la logique, etc., et s'ils disposent du minimum de connaissances générales requises).

L'accès des femmes aux emplois de la police s'est encore accru cette année, ainsi que le montre le tableau ci-après :

POSTES RÉSERVÉS AUX FEMMES

(En pourcentage)

	1983	1984
Commissaires	20	30
Inspecteurs	25	25
Enquêteurs	20	pas de concours
Officiers de paix	6	10
Gardiens de la paix	12	15

Ces mesures ont entraîné une amélioration très nette du taux de sélection (nombre de présents pour un candidat admis, cf. tableau ci-dessous) :

	Candidats présents			Taux de sélection		
	1983	1984	Augmentation	1982	1983	1984
Commissaires	631	565	- 10,5 %	1 8,5	1/9	1/9,2
Inspecteurs	8.388	4.786	- 43 %	1 5,2	1/13	1/23
Officiers de paix	795	854	+ 7,5 %	1/5	1/7,4	1/13
Enquêteurs	4 128	»	»	1/23	1/33	»
Gardiens (1)	49.382	55.000	+ 11,4 %	1/5	1/15	1/17
Personnels administratifs	12.103	27.370	+ 126 %	1/10	1/20	1/32
Totaux	75 427	88.575	+ 17,4 %			

(1) Estimation pour 1984 la totalité des recrutements de gardiens de la paix n'étant pas achevée

3.2. Formation initiale :

3.2.1. L'alternance :

En 1984, se poursuit la politique de l'alternance de périodes en écoles et de stages pratiques dans les services actifs, afin d'offrir aux policiers une préparation plus active à leur futur métier.

Depuis 1984, la scolarité de gardiens de la paix comporte également une semaine de stage pratique en service actif afin de permettre aux jeunes élèves de découvrir les réalités de la vie policière et de comparer celles-ci au contenu de l'enseignement théorique reçu.

3.2.2. *La scolarité de gardiens de la paix :*

Une large étude a été menée dans les services de police pour définir et analyser les missions du gardien de la paix.

Cette étude est à la base d'une modification complète de la scolarité de ces fonctionnaires afin de mieux professionnaliser les gardiens de la paix.

Depuis octobre 1984, la scolarité a été portée à sept mois (cinq en 1982, six en 1983). Elle se décomposera en un tronc commun de formation et une période de spécialisation selon les services d'affectation, et devrait ainsi permettre de donner aux gardiens la qualification d'agent de police judiciaire prévue à l'article 20 du Code de procédure pénale.

La scolarité des enquêteurs est également portée à sept mois.

3.2.3. *L'introduction de l'enseignement informatique :*

Afin de préparer le policier à l'utilisation des nouvelles méthodes et des technologies modernes, l'introduction de l'enseignement informatique a été expérimentée en 1984.

Trois écoles (commissaires, inspecteurs, officiers) dispensent à ce jour cette formation à leurs élèves, dans le but de démystifier l'informatique, de sensibiliser, de parvenir à une bonne utilisation des moyens existants et de répondre aux besoins nouveaux, et enfin de gérer les applications locales. Cette expérience a été tentée dans le cadre des projets de modernisation inscrits parmi les projets prioritaires du IX^e Plan.

ÉLÈVES EN SCOLARITÉ FN 1983 ET 1984

Corps	Numero de la promotion	Dates de la scolarité	Élèves en scolarité en 1983	Élèves en scolarité en 1984
Élèves commissaires	34	1.9.1982 30.11.1984	96 dont 8 femmes	96 dont 8 femmes
	35	1.9.1983 30.11.1985	99 dont 13 femmes	99 dont 13 femmes
	36	1.9.1984 30.11.1986		100 dont 13 femmes
			<hr/> 195	<hr/> 295
Élèves inspecteurs	28	4.10.1982 21.10.1983	587 dont 116 femmes	
	29			
	Promotion Cannes-Ecluse	1.6.1983 3.5.1984	638 dont 119 femmes	638 dont 119 femmes
	29			
Promotion Toukouse	3.10.1983 20.7.1984	249 dont 29 femmes	249 dont 29 femmes	
30	1.10.1984 oct. 1985		400 dont 30 femmes	
		<hr/> 1.474	<hr/> 1.287	
Élèves officiers de paix	36	1.9.1982 31.7.1983	98	
	37	1.9.1983 28.7.1984	98 dont 6 femmes	98 dont 6 femmes
	38	3.9.1984 26.7.1985		60 dont 5 femmes
		<hr/> 196	<hr/> 158	
Élèves enquêteurs	34	1.10.1982 28.2.1983	110 dont 15 femmes	
	35	1.3.1983 31.7.1983	134 dont 24 femmes	34 hommes
	36	1.10.1984 30.5.1985		
		<hr/> 244	<hr/> 34	
Élèves gardiens de la paix ...	96	1.10.1982 28.2.1983	3.066 dont 884 femmes	
	97	2.1.1983 31.5.1983	332	
	98	1.3.1983 31.7.1983	1.840 dont 342 femmes	
	99	1.6.1983 30.10.1983	116	
	100	1.10.1983 31.3.1984	1.503 dont 176 femmes	1.503 dont 176 femmes
	101	1.3.1984 28.9.1984		867 dont 133 femmes
	102	1.10.1984 26.4.1985		1.200 dont 110 femmes
		<hr/> 6.857	<hr/> 3.570	

3.3. Formation continue :

3.3.1. Stages de formation :

La formation continue demeure en 1984 l'une des préoccupations dominantes de la Direction de la formation et de l'équipement de la Police nationale.

Il s'agit maintenant d'étendre au plus grand nombre de policiers le bénéfice des stages figurant au programme de formation et classés en grandes familles (techniques opérationnelles, commandement et gestion, police et société, tir et sport, activités

judiciaires, circulation et transports, transmissions - informatique, promotion sociale, formation de formateurs, formations spécifiques régionales, formations à la carte).

Le bilan du 1^{er} juillet 1983 au 30 juin 1984 s'établit ainsi :

Le nombre de fonctionnaires qui auront bénéficié d'un stage s'élève à 38.389 ainsi répartis.

Stage	Nombre de stagiaires	
	Deuxième semestre 1983	Premier semestre 1984
<i>Mis en place par D.F.F.P. avec ou sans concours</i>		
Nationaux	7.596	4.509
dont		
- Formation générale	6.324	3.310
- Tir	738	733
- Sport	534	466
Régionaux	3.200	9.084
Ensemble	10.796	13.593
Organisés par le C.R.S.	7.000	7.000
Total général	17.796	20.593

A ce total s'ajoutent des stages effectués dans les anciennes structures de formation des polices urbaines (C.P.P.T.) non dénombrés.

3.3.2. Formation de formateurs :

Dans le cadre de la mise en place des nouvelles structures (C.I.S.F./C.A.F.) déconcentrées, la formation des formateurs des équipes pédagogiques a débuté en 1984.

De même, une partie des formateurs des écoles de gardiens a reçu la formation nécessaire à la nouvelle scolarité qui va débiter en octobre. Leurs collègues recevront la même d'ici à la fin de l'année.

Les formateurs des écoles sont appelés dès 1983 à étendre leur action dans le domaine de la formation continue. Ils reçoivent une formation leur permettant de prendre en charge certains stages importants tels que : passation de grade, îlotage, compréhension des phénomènes sociaux...

3.3.3. Entraînement physique et sportif :

L'entraînement physique et sportif des fonctionnaires des services actifs de police a connu une importante évolution au

cours de l'exercice précédent. Un arrêté et une instruction ministériels du 25 mai 1984 définissent de nouvelles modalités de cet entraînement et stipulent que chaque fonctionnaire doit participer à une séance de sport hebdomadaire.

Les possibilités de participation des fonctionnaires de police au sport de compétition ont été élargies dans la mesure où les chefs de service peuvent désormais organiser de leur propre initiative des rencontres sportives qui, jusqu'alors, relevaient du seul cadre associatif. A cet égard, la Fédération sportive de la police française poursuit son développement. Le nombre des adhérents atteint maintenant 25.000 et les disciplines pratiquées ont été portées à 17.

Pour conduire ces activités, 19 moniteurs d'éducation physique et sportive ont été formés au Centre national d'éducation physique et sportive (C.N.E.P.S.) de Cannes-Ecluse ainsi que 75 animateurs sportifs, tandis que 78 moniteurs suivaient un stage spécifique d'éducateur sportif dans des établissements relevant du ministère de la Jeunesse et des Sports (principalement des C.R.E.P.S.) et 103 maîtres nageurs sauveteurs étaient formés dans des centres créés dans certains services.

Le recrutement de dix enquêteurs contractuels aux termes de la convention établie entre le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et le ministère de la Jeunesse et des Sports, donnait une nouvelle impulsion au sport de haut niveau dans la police.

Enfin une réforme des techniques de self-défense a été conduite pour rendre celles-ci plus opérationnelles. Elle a entraîné l'organisation du recyclage de l'ensemble des moniteurs chargés d'enseigner cette discipline. 85 d'entre eux ont suivi un stage à cet effet au Centre national d'éducation physique et sportive (C.N.E.P.S.). Ils ont ensuite été chargés d'organiser le recyclage des moniteurs de sport de l'ensemble des services de police. 468 spécialistes ont été concernés par ces actions de recyclage.

3.3.4. Formation au tir :

Le Centre national de tir de la Police nationale a développé ses actions en 1983 et 1984 :

- par l'amélioration du contenu du stage de recyclage des moniteurs et professeurs de tir, porté de une à deux semaines ;

- par la déconcentration du tir de perfectionnement pour les fonctionnaires des services actifs. Cinq centres de stage ont été ouverts en 1984 (Metz, Dijon, Rennes, Sancerre, Fos) et deux seront ouverts en octobre (Rouen et Toulouse). Cette déconcentration permet de rapprocher la formation des services et d'alléger

le plan de charge du Centre national de tir (C.N.T.) pour lui permettre d'engager des actions de formation supérieure :

- par la mise en place d'une documentation sur les armes de la police destinée aux services actifs (distribution de la notice technique - fusil à pompe, Manurhin - à 1.500 exemplaires, prévue en 1984 ; carabine AMD 5.56 et fusil SIG prévue pour 1985).

Le bilan quantitatif s'établit comme suit :

	Durée stage	1983	1984
Entraînement dans les stands du C.N.T. (1)	ponctuel	25 000	26 000
Perfectionnement des fonctionnaires des directions actives	1 semaine	1 873	(2) 1 010
Recyclage des moniteurs et professeurs	2 semaines	»	240
Formation des moniteurs	8 semaines	144	144
Formation des professeurs	1 mois	8	15

(1) Les stands du Centre national de tir (C.N.T.) sont mis à disposition des services actifs pour permettre aux fonctionnaires l'entraînement permanent au tir.

(2) Ce chiffre ne prend en compte que les actions menées dans les stands du Centre national de tir (C.N.T.) et exclut les actions décentralisées depuis 1984.

D. - Les problèmes statutaires et sociaux.

1. *Le devenir du corps des enquêteurs.*

La création du corps des enquêteurs a été effectuée par un décret du 16 août 1972. Les enquêteurs sont des fonctionnaires en civil de la Police nationale, chargés de missions d'enquête, de renseignement ou de surveillance sous les ordres des inspecteurs de police. Théoriquement recrutés au niveau du B.E.P.C., les enquêteurs ont fréquemment un niveau scolaire bien supérieur, parfois universitaire. Les indices du corps s'étagent de 251 en début de carrière à 380 en fin de carrière. La particularité essentielle du corps des enquêteurs réside cependant dans l'absence de toute hiérarchie et un avenir incertain.

Le ministre de l'Intérieur a en effet indiqué le 5 novembre 1984 à l'Assemblée nationale que « l'attribution de qualifications judiciaires aux personnels en tenue est acquise dans des conditions qui ont été fixées en accord avec le Garde des Sceaux ». La question du maintien ou de la disparition du corps des enquêteurs se trouve par conséquent posée de façon nette. Votre Rapporteur

estime qu'il est profondément regrettable que seule une partie du problème – la qualification des personnels en tenue – ait été envisagée, sans que des informations précises sur l'avenir des 4.500 enquêteurs aient été fournies. Le désarroi actuel des enquêteurs est donc parfaitement justifié et il importe de le dissiper au plus vite. Si la disparition du corps ou sa constitution en corps d'extinction ne paraît pas acceptable, il ne faut pas non plus envisager l'intégration massive des enquêteurs parmi les inspecteurs, après éventuellement une formation spécifique de courte ou moyenne durée. La solution la plus satisfaisante serait très certainement la réorganisation en un véritable corps administratif du corps des Enquêteurs fondée sur la hiérarchisation et un réel déroulement de carrière.

2. L'avancement des commissaires de police.

Le nombre des commissaires de police recrutés de 1962 à 1982 a connu de très importantes variations puisque les promotions, toujours inférieures à 65 commissaires de 1962 à 1970, ont toujours été, depuis cette date, de l'ordre de la centaine, et même supérieures à 120 commissaires en 1970 et 1972. Les conséquences de cette politique de recrutement sont d'ores et déjà sensibles. Ainsi, pour l'accès au grade de commissaire principal, la proportion de commissaires promus par rapport au nombre de promouvables a-t-elle régressé, de 1976 à 1983, de 40 à 38,5 %, ce qui équivaut en fait à une quasi-stabilisation.

L'évolution est beaucoup moins satisfaisante en ce qui concerne l'accès au grade de commissaire divisionnaire : après s'être améliorée de 1976 à 1983, en passant de 10,65 à 12,02 %, la proportion promus-promouvables tend à se dégrader de façon à la fois importante et rapide. Au cours des dix années prochaines, l'évolution devrait en effet être la suivante, à emplois constants :

Années	Promouvables	Nominations possibles	Pourcentage
1984	516	34	6,58
1985	549	32	5,81
1986	603	41	6,79
1987	653	25	3,82
1988	658	47	7,14
1989	641	31	4,83
1990	632	32	5,06
1991	625	36	5,76
1992	621	31	4,99
1993	631	24	3,80

Il est clair qu'une telle dégradation des perspectives d'avancement n'est pas saine pour le corps des commissaires de police, dont le rôle essentiel au sein de la Police nationale a été réaffirmé de façon solennelle par le Président de la République lors de la visite qu'il a effectuée à l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, le 28 juin 1984.

3. Le logement des policiers.

3.1. Le constat.

D'après les déclarations faites par le ministre de l'Intérieur à l'Assemblée nationale le 5 novembre dernier, le problème du logement des policiers se pose de façon tout particulièrement aiguë en région parisienne : « Alors que 32.000 fonctionnaires relèvent du S.G.A.P. de Paris, dont 20.800 sont affectés à la préfecture de police, il n'y a que 250 logements dans Paris même. »

Or, le simple bon sens permet d'affirmer qu'une répartition des logements dont bénéficient les policiers sur tout le territoire urbain serait un **important facteur de sécurisation et d'amélioration des rapports** entre les fonctionnaires de la police et leurs concitoyens. A l'inverse, la concentration et l'éloignement par rapport au lieu de travail des logements des policiers constituent une perte sensible de temps – trois heures de déplacement pour de nombreux fonctionnaires – et accroissent le **sentiment de « ghetto »** ressenti très vivement par les policiers. Il est probable enfin que les difficultés de logement et la longueur des trajets à effectuer entre le domicile et le lieu de travail entrent pour une bonne part dans la proportion très élevée des **demandes de mutation** recensées par le S.G.A.P. de Paris. Pour l'année 1984, les demandes de mutation formulées par les fonctionnaires en tenue atteignaient en effet le total de 7.455, seules 1.160 d'entre elles ayant pu être satisfaites... La préfecture de police de Paris apparaît ainsi de moins en moins comme un service au sein duquel se déroule une carrière et de plus en plus comme un poste de passage que l'on cherche à quitter au plus tôt, après y avoir été affecté au début de la vie professionnelle.

3.2. Les mesures prises.

Les crédits destinés au logement des policiers sont inscrits au chapitre 65-51 « Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police ».

Ils se sont élevés en loi de finances initiale pour 1983 à 16,25 millions de francs d'autorisations de programme et 13 millions de francs de crédits de paiement ramenés après les mesures de régulation à 12,19 millions de francs d'autorisations de programme et 9,75 millions de francs de crédits de paiement.

Pour 1984, la loi de finances initiale a ouvert 14,625 millions de francs d'autorisations de programme et 13,100 millions de francs de crédits de paiement ramenés à 10,965 millions de francs d'autorisations de programme et 10,884 millions de francs de crédits de paiement par l'arrêté du 29 mars 1984.

Les principales opérations effectuées en 1983 et 1984 ont été les suivantes :

1. Réserve de 203 logements locatifs selon le système classique des conventions passées avec les organismes constructeurs en contrepartie d'une aide financière versée sous forme de prêt sans intérêt :

- 163 logements situés à Paris et en proche banlieue pour les fonctionnaires de la préfecture de police ;

- 20 logements à Guyancourt pour les fonctionnaires de police des Yvelines ;

- 20 logements dans les Alpes-Maritimes où le renforcement des effectifs de la police de l'air et des frontières a entraîné des difficultés de logement.

2. Subvention à la fondation Louis Lépine, organisme d'action sociale de la préfecture de police, pour l'aménagement dans le 17^e arrondissement de Paris d'un foyer de 14 studios destinés aux personnels féminins.

3. Achat de terrains :

En 1984, le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a subventionné la fondation Louis Lépine pour l'achat de 3 terrains situés à Paris dans le 15^e et le 20^e arrondissement et au Kremlin-Bicêtre. Sur ces terrains donnés à bail emphytéotique à des sociétés constructrices, attributrices de prêts locatifs aidés, seront réalisés des logements pour les policiers.

En 1983 et 1984, les crédits destinés au logement des policiers étant inscrits en totalité sur un chapitre de subvention (le chap. 65-51), le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a eu recours à un organisme d'action sociale, mais pour 1985, la création d'un article 13 au chapitre 57-40 d'équipement du ministère permettra à l'Etat de se porter directement acquéreur des charges foncières et de rester ainsi propriétaire des construc-

tions en fin de bail. La dotation prévue est de 7.5 millions de francs en autorisations de programme et de 5 millions de francs en crédits de paiement. Elle sera utilisée pour supporter la charge foncière d'une opération immobilière située à Paris. Tandis que les 5,663 millions de francs d'autorisations de programme et les 4.5 millions de francs de crédits de paiement demeurant au titre VI permettront, outre l'achèvement d'opérations en cours, des réservations dans des programmes de logements aidés, notamment en proche banlieue parisienne, et dans quelques grandes villes de province où des difficultés spécifiques ont été signalées.

3.3. *Une proposition.*

Cette proposition découle des constatations suivantes :

– selon les chambres syndicales des agents immobiliers, le nombre de logements vacants dans Paris s'élève à plus de 350.000 :

– selon les mêmes sources, les propriétaires de ces logements ne souhaitent pas louer de peur de ne pouvoir encaisser les loyers, ni pouvoir récupérer les locaux au terme du bail :

– ces propriétaires seraient cependant disposés à louer leurs appartements s'ils avaient des garanties suffisantes de la part de services officiels :

– de nombreux fonctionnaires de police, dans l'impossibilité de trouver un logement à prix raisonnable, à proximité de leur lieu de travail, sont astreints à de longs déplacements quotidiens.

La mise en place d'un véritable service du logement dans toutes les grandes métropoles, sans conséquences financières importantes, apparaît donc possible. Il suffirait que l'administration passe avec les propriétaires une convention leur assurant, par prélèvement automatique sur le traitement des fonctionnaires, le paiement des loyers, de telle sorte que les loueurs seraient assurés de percevoir régulièrement le montant des loyers et de récupérer, quand ils le souhaiteront et à échéance normale du bail, leurs locaux.

Ce principe, déjà en application dans plusieurs administrations (P.T.T.) ou pour des établissements publics (E.D.F. – S.N.C.F., etc.), ne devrait soulever aucun problème majeur de création ou de fonctionnement pour le ministère de l'Intérieur.

IV. - LA CRISE DE LA POLICE

Mieux que de longs développements, le simple rappel d'un certain nombre de décisions et déclarations, prises ou faites durant l'année 1981, permet de comprendre le « malaise » de la police. C'est pourquoi votre Rapporteur a tenu à annexer au présent avis un tableau chronologique aidant à se remémorer ces faits. Ce tableau est évidemment incomplet et trop bref. Nul doute cependant qu'il aide à comprendre comment une politique saccadée, erratique, tout à la fois autoritaire et laxiste, mettant à nu les divergences gouvernementales puis se parant de la solidarité ministérielle, a pu déconcerter puis décourager les fonctionnaires de la Police nationale. Avant d'insister sur quelques éléments susceptibles d'aider également à la compréhension du phénomène, votre Rapporteur tient à saluer l'action des personnels de la police, trop souvent tributaires d'événements douloureux.

Il déplore notamment que les problèmes de la police soient fréquemment abordés sous le seul angle du sensationnel, de la « bavure » qu'en d'autres circonstances ou pour d'autres services on qualifierait de « défaillances humaines », de la rivalité des services et non de l'émulation. Certes, des problèmes existent, mais la police, mal connue, mal comprise, mal appréciée n'en a pas le monopole. Garante et gardienne de l'état de droit, elle est trop souvent la cible de ceux qui tolèrent mal cet état ou tout Etat. Sans doute a-t-elle le redoutable privilège d'être le témoin des déviances de toutes sortes et de révéler à la société ses propres tares ? La fonction policière est en effet de répondre à la question suivante : comment assurer l'ordre dans une société permissive ? Comment concilier autorité et permissivité ? La question est simple, la réponse est difficile.

1. *La nécessité d'une action ferme et continue.*

1.1. *La restauration de la discipline.*

S'adressant aux députés le 5 novembre dernier, lors de la présentation des crédits du ministère de l'Intérieur, M. Pierre Joxe déclarait : « chacun devra pratiquer une vertu qui n'a rien de moderne, une qualité qui ne coûte pas un sou et qui ne dépend en rien des crédits que vous m'allouerez, l'un des éléments essentiels d'un service public hiérarchisé et organisé pour l'ordre

publie : la discipline ». Il faisait ainsi écho aux propos du Président de la République qui, s'adressant le 28 juin précédent aux élèves de la promotion de commissaires de police, à l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, leur demandait de « veiller au strict respect de la discipline ».

Il était certainement bon que le double principe de la hiérarchie et de la discipline fût solennellement réaffirmé. Les attaques publiques contre les responsables hiérarchiques (voir en annexe quelques exemples) de la part de responsables syndicaux avaient en effet dépassé – depuis longtemps – la limite du tolérable.

1.2. La nécessité d'une action continue.

Depuis quatre ans, quatre directeurs généraux de la Police nationale se sont succédé : M. Maurice Lambert du 19 juin 1980 au 30 juillet 1981, soit treize mois ; M. Bernard Couzier, de cette dernière date au 4 octobre 1982, soit treize mois ; puis M. Paul Couston pendant huit mois ; et enfin M. Pierre Verbrugge depuis le 8 juin 1983...

Depuis 1981, 15 des 21 directeurs de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ou de la préfecture de police de Paris ont changé de titulaire, dont certains à plusieurs reprises. Les seuls postes qui n'aient pas changé de titulaires sont ceux des directions de la réglementation et du contentieux, des affaires financières, immobilières et sociales ; du personnel ; du budget ; du matériel et du contentieux à la préfecture de police ; de la police générale à la préfecture de police, de la prévention et de la protection civile à la préfecture de police ; des équipements collectifs à la préfecture de la région d'Île-de-France.

Enfin un secrétariat d'Etat à la sécurité publique a été créé en août 1982, puis a disparu en juillet 1984...

2. L'intervention du syndicalisme dans les fonctions de la police.

La nomination de responsables ou anciens responsables syndicaux au cabinet du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, dès le mois de mai 1981, n'était peut-être pas la meilleure idée. Sans doute le ministère pensait-il ainsi bénéficier de l'avis d'hommes de terrain, susceptibles de lui apporter le bénéfice de leur expérience concrète.

En réalité, cette initiative n'a pas donné les résultats escomptés : elle a conduit à la politisation et nourri le malaise de la police qui, s'ajoutant au trouble ressenti par l'opinion publique

à l'égard des problèmes de la délinquance, n'a pu qu'aggraver la gestion déjà difficile en soi des services de police. Bref, les inconvénients de cette mesure, tant pour le Gouvernement que pour les citoyens, se sont révélés extrêmement dommageables et ont très probablement contribué à alimenter « le sentiment d'insécurité » si vivement ressenti par l'opinion publique. Le dommage est tel qu'il apparaît aujourd'hui nécessaire - et le Gouvernement en est désormais conscient - de réfléchir et de débattre d'un Code de déontologie ou d'une Charte de la police nationale afin que la route de la police soit tracée clairement.

3. La méfiance à l'encontre des personnels de la Police nationale.

Le 28 septembre 1981, s'exprimant au micro d'une radio périphérique, M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, déclarait : « La police aura désormais une formation qui lui apprendra à être une police non pas détestée, non pas redoutée par les étrangers qui viennent sur notre territoire, mais au contraire une police considérée comme le défenseur des honnêtes gens... Dans le passé, les policiers étaient surtout tournés vers une activité anti-ouvrière, contre les grévistes et contre les travailleurs... Dans les quartiers de certaines villes... c'étaient le racisme, l'antisémitisme, les ratonnades. » Ces déclarations, qui suscitèrent les protestations véhémentes de plusieurs syndicats policiers, traduisaient nettement l'erreur d'appréciation du nouveau ministre de l'Intérieur à l'encontre des personnels dont il assumait désormais la responsabilité. En fait, le pouvoir assimilait les fonctionnaires de police à l'orientation politique des gouvernements précédents, leur en imputait la responsabilité, et les suspectait de ne pas accepter « le changement ». L'imprécision et la généralité de ces allégations, le doute ainsi jeté par leur propre Ministre de tutelle sur un ensemble de fonctionnaires démunis de la possibilité de répliquer ne pouvaient que créer un climat de suspicion durable entre les fonctionnaires et les responsables ministériels. Les résultats ont dépassé toutes les prévisions.

Cette situation était d'autant plus grave et lourde de conséquences que les problèmes de délinquance étaient analysés de façon sommaire : pour certains, la délinquance était le fruit direct de la politique menée par les gouvernements précédents, politique bien entendu « répressive ». Ainsi les débordements constatés lors de certaines manifestations n'étaient-ils pas, par exemple, l'effet de certains manifestants malintentionnés mais la simple conséquence de la présence policière, qualifiée de « provocation ». La manifestation monstre en faveur de la liberté pour les parents de choisir l'école de leurs enfants, qui s'est tenue

à Paris le 24 juin 1984, démontre à l'évidence l'inanité de ces analyses...

En outre, ce genre de déclaration n'était pas de nature à restaurer l'image de la Police nationale dans l'opinion publique, dégradée sous l'influence de facteurs nombreux : locaux peu accueillants, formation insuffisante, assimilation facile de la police à la répression. Comment dans ces conditions faire confiance à la police ? Comment ne pas comprendre que le discrédit était ainsi jeté sur l'action de la police dans son ensemble et que le moindre de ses actes devenait suspect de motivations autres que celle de la sécurité des Français ? Si la police est raciste, répressive, s'attaquer à la police équivaut à lutter pour l'égalité et la liberté. D'aucuns n'hésitent pas à sauter le pas et à effectuer cette assimilation à la fois primaire et périlleuse qui, à terme, aboutit à la négation de l'Etat de droit, au retour à la justice individuelle, au discrédit des institutions, bref à un grand bond en arrière. Car lorsque la police n'est plus en état de faire respecter la loi, de protéger les citoyens, de garantir le pacte social, que reste-t-il sinon la peur qui pousse aux pires extrémités et aux plus dangereux extrémismes ? Ainsi le sentiment d'insécurité – dont les chiffres dans leur sécheresse démontrent la réalité – devient-il « une sorte de discours collectif, un élément de communication sociale, une donnée objective de notre société », qui « se traduit par la perte de confiance de chacun envers la société et envers les individus qui la composent ». La désagrégation sociale risque d'être au bout du chemin si des dispositions concrètes ne sont pas prises pour remédier durablement, en dehors de toute péripétie politique, à cette situation dommageable pour la sécurité des biens et des personnes.

La négation de la montée de la délinquance a trop longtemps servi d'alibi à l'absence d'une véritable politique de la sécurité. La dénonciation primaire d'une prétendue « idéologie sécuritaire », censée répandre la peur sans que le sentiment en soit fondé, a légitimé l'inaction. Elle n'a pas empêché, sans doute même a-t-elle favorisé, le triste bilan de la politique pénitentiaire caractérisée par un nombre élevé de détenus et une proportion inégalée de détenus en préventive. Or, la prison alimente la prison. L'action du Gouvernement est ainsi doublement marquée par l'échec. On pourrait en dire ce que Jacques Bainville disait du Traité de Versailles : « Trop dur pour ce qu'il a de mou : trop mou pour ce qu'il a de dur. »

CONCLUSION

En conclusion, au terme de cet examen des crédits budgétaires du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, votre commission des Lois a considéré, au-delà de toute querelle partisane, que le projet de budget ne répond ni aux attentes des élus locaux investis de la gestion des collectivités, ni à l'inquiétude des citoyens confrontés à l'insécurité.

S'agissant du fonctionnement des tribunaux administratifs, votre Commission a constaté que la fin de l'effort budgétaire de recrutement s'accompagne d'une recrudescence du contentieux administratif.

Elle a tenu à rappeler que l'engorgement du prétoire administratif et l'allongement du délai moyen de jugement ne peuvent être que préjudiciables à la crédibilité de notre état de droit, ainsi qu'au bon déroulement du processus de décentralisation.

Concernant les collectivités locales, votre commission des Lois s'est émue de la progression de la part des dépenses de fonctionnement dans les budgets locaux. Elle s'est notamment inquiétée du décuplement, entre 1980 et 1984, des dépenses de fonctionnement des établissements publics régionaux. Cette explosion des budgets régionaux consacre un quatrième échelon de gestion administrative au détriment de la vocation d'instance de réflexion, de programmation et de planification qui doit demeurer celle de la région.

S'agissant des ressources des collectivités locales, votre commission des Lois s'est inquiétée de l'accroissement de la pression fiscale locale. Cette tendance, si elle se prolongeait ou s'accroissait, ne manquerait pas de jeter le discrédit sur la décentralisation, tout en opérant, au détriment des élus locaux, un transfert de l'impopularité de l'impôt.

Par ailleurs, votre commission des Lois, après avoir constaté la part croissante, dans ces ressources, des dotations allouées et fixées par l'Etat, tient à souligner que l'esprit de décentralisation exige que les collectivités locales disposent de ressources fiscales provenant d'impôts localisés, maîtrisés et évolutifs.

En outre, elle a insisté sur l'inadéquation aux besoins des petites communes du régime actuel de la dotation globale d'équipement.

De plus, votre commission des Lois a estimé que la décentralisation se traduisait par un transfert de charges non compensées au détriment des collectivités locales.

Dans le domaine de la sécurité publique, votre Commission a considéré que la stagnation des crédits et la diminution des capacités opérationnelles de la police ne lui permettaient pas d'assurer la sécurité des Français de façon satisfaisante.

En conséquence, votre Commission a décidé d'émettre un avis défavorable à l'adoption du projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

ANNEXE

Chronologie de l'année 1981.

22 mai 1981

M. G. Defferre est nommé ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.
MM. Grimaud, Monate, Bussière sont nommés au cabinet du Ministre.

26 mai 1981.

Le Ministre suspend toute expulsion d'étrangers « dans l'immédiat et à titre provisoire sauf exception justifiée par une nécessité impérieuse d'ordre public. »

Il reçoit le syndicat des commissaires, la F.A.S.P., S.N.P.C., S.G.P.

27 mai 1981

M^e Klaus Croissant rentre en France.

28 mai 1981

Un attentat contre un centre arménien à Paris cause la mort d'un passant.

29 mai 1981

M. Gaston Defferre décide « d'interdire toutes les écoutes téléphoniques sous peine de très sévères sanctions ». « Les seules dérogations :

- en matière d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat ;
- dans la lutte contre le grand banditisme. »

Il ajoute toutefois qu'il peut être nécessaire... de mettre en œuvre ce moyen d'investigation AVANT l'ouverture d'une information judiciaire »...

1^{er} juin 1981

M. Paul Roux est nommé directeur central des Renseignements généraux.

3 juin 1981.

A l'issue du Conseil des ministres, il est confirmé que la Cour de sûreté de l'Etat sera supprimée.

5 juin 1981

31 détenus pour atteinte à la sûreté de l'Etat sont libérés (11 Corses - 6 de Action directe - 5 Guyanais - 5 Basques - 4 Guadeloupéens - 1 « espion »).

- 2 attentats anti-arméniens sont commis à Paris et Issy-les-Moulineaux.

9 juin 1981

Message ministériel aux fonctionnaires de la Police nationale : « vos délégués m'ont unanimement donné leur accord pour qu'ensemble nous combattions les comportements racistes ou brutaux et que l'emploi de la force soit toujours limité aux seules exigences du rétablissement de l'ordre et de la maîtrise des malfaiteurs. J'entends mettre en œuvre une véritable politique de formation continue. »

11 juin 1981

Liberation de 12 detenus de la Cour de sûreté de l'Etat. Le Garde des Sceaux précise que la loi d'amnistie devrait aboutir à la liberation de 5.000 detenus.

12 juin 1981.

Dans une note au directeur général de la Police nationale, le ministre précise qu'aucune discrimination, à plus forte raison, aucune suspicion, ne saurait peser sur des personnes en raison de leur seule orientation sexuelle ».

10-11-12 juin 1981

Congres du S.N.P.T. à Besançon. M. Asencio succède à M. Buch « Ce n'était pas encore la dictature mais ce n'était déjà plus l'Etat de droit », declare ce dernier au sujet du precedent septennat.

14 juin 1981

Attentats à Bordeaux et Pointe-à-Pitre.

15 juin 1981

Attentats à Paris.

17 juin 1981

M. Pierre Marion nommé Directeur Général du S D E.C.E..

23 juin 1981

Congres de la F.A.S.P. à Rouen. Le S.N.A.P.C. y adhere. B. Deleplace succede à Henry Buch. Il s'agit de bâtir une police « transparente et serene ». Mais certains delegues condamnent « le rôle joué par les officiers et les commissaires ». Lors de ce congres, B. Deleplace évoque « le passé incarné par des hommes dont le despotisme et l'autoritarisme, le mepris et les méthodes sont connus de tous ». Il serait « impensable de parler de changement reel s'ils demeuraient plus longtemps à leur poste. Il appartient desormais au ministre de l'Inteneur de se separer d'eux dans les meilleurs delais ».

Le Congres demande notamment l'elaboration d'un cadre de deontologie ; la création d'un conseil supeneur de la fonction policiere et la suppression de l'I.G.S. et de l'I.G.P.N.

26 juin 1981

« Les syndicats m'ont demandé des têtes. Je n'en couperai pas : il n'y aura pas de chasse aux sorcieres » declare M. G. Defferre. Il ajoute : « Il est normal que ceux qui ont été brimés en raison d'opinions qu'ils ont eu le courage d'afficher aient droit à de justes reparations ».

2 juillet 1981

« Nous ne voulons pas mener la chasse aux sorcieres, mais comment le ministre de l'Inteneur et le Gouvernement pourraient-ils mener leur reforme de la police sans changer aux postes dirigeants les hommes promus par l'ancien gouvernement ?... Si M. Defferre decide de changer les dix personnages clefs de la police, ainsi que nous le lui demandons, ce sera le signe qu'il a percu la vraie necessité d'un tel changement » declare B. Deleplace. La Cour de sûreté de l'Etat libere deux detenus.

2 juillet 1981

Note de M. Paul Roux, Directeur central des Renseignements Généraux, aux prefets et aux fonctionnaires de son service. Les enquêtes ne pourront desormais être demandees que par la Direction centrale, les prefets, le Parquet et certaines autorités de defense à titre exceptionnel. « Toutes les autres demandes d'enquête sont à rejeter, notamment celles émanant de particuliers, quels qu'ils soient... Seuls des faits matériellement incontestables et significatifs doivent être pris en considération » Seuls les fonctionnaires des Renseignements Généraux en activité auront désormais accès aux fichiers des Renseignements Généraux.

3 juillet 1981

M. Defferre se déclare « prêt à participer au dialogue » avec le F.L.N.C. M. Claude Cheysson, devant la presse anglo-américaine, déclare : « Nous nous engageons catégoriquement là-dessus : il n'y aura pas de possibilité pour les terroristes étrangers... de trouver refuge en France »

8 juillet 1981

- M. Bernard Grasset nommé préfet de police du Rhône.
- M. Michel Le Gall nommé préfet de police du Nord.

9 juillet 1981

- Conférence de presse de M. Riquois, Secrétaire Général du Syndicat des Commissaires : « Les déclarations de M. Deleplace .. à propos de la hiérarchie ont dépassé ce que les Commissaires ne pouvaient entendre sans réagir... Les attaques contre la hiérarchie ne suffisent pas pour construire. Au contraire, par la volonté de détruire ceux qu'on montre du doigt, on crée l'agitation politique ».

- Conférence de presse de la C.F.D.T.-Police : « Pour ce qui concerne les têtes ou les « charrettes » revendiquées par les uns et les autres, la C.F.D.T. ne revendique rien ». Il ne faut pas « tomber dans un syndicalisme « liquiste basiste » qui rejeterait les commissaires dans un ghetto ».

- Importante reorganisation des services de police de la région marseillaise (onze mutations dont celle du Chef de la sûreté urbaine, nommé D.D.P.U. de la Côte-d'Or).

12 juillet 1981

Une circulaire du ministre de l'Intérieur assouplit les conditions de séjour en France des étrangers.

14 juillet 1981

En application des mesures de grâce décidées par le Président de la République, 4 775 détenus sont libérés.

15 juillet 1981

M. Jean Pèner est nommé Préfet de police à Paris.

19 juillet 1981

Un porte-parole du Ministère espagnol des Affaires étrangères annonce que la visite de M. Defferre à Madrid, prévue pour le 21 juillet, est reportée à une date ultérieure... Dans une interview au *Nouvel Observateur* du 18 juillet, M. Defferre avait déclaré : « Extradier est contraire à toutes les traditions de la France, surtout quand il s'agit, comme là, d'un combat politique ».

- Massacre d'Aunoi.

21 juillet 1981

Serge Caccian, condamné en juillet 1976 à dix ans de réclusion criminelle par la C.S.E. pour le meurtre d'un C.R.S. à Bastia, bénéficie d'une libération conditionnelle.

- Nouveaux incidents aux Minguettes - Un policier est blessé par un tireur.

23 juillet 1981

- Bernard Couzier, nommé Directeur Général de la Police Nationale.

- Maurice Lambert, nommé Directeur Général de l'Administration du Ministère de l'Intérieur.

- La Compagnie de sécurité de nuit de Paris (200 hommes environ relevant d'un commandement unique) éclate en 6 unités.

- Suppression expérimentale (jusqu'à Octobre) de la Compagnie centrale de sécurité du métro remplacée par les gardiens des différents commissariats détachés pour un mois...

24 juillet 1981.

Jean Debizet, Secrétaire Général du S.A.C. est placé en garde à vue

3 Août 1981

Paris et Madrid envisagent la renégociation de la convention d'extradition de 1877.

4 août 1981

Inge Viett, terroriste allemande, blesse grièvement un policier.

5 août 1981

Publication de la loi portant amnistie au Journal Officiel. Environ 1 437 détenus sont libérés. Publication de la loi portant suppression de la Cour de sûreté de l'Etat.

26 août 1981

Adoption en Conseil des ministres du projet de loi portant abolition de la peine de mort.

29 août 1981

Attentat à l'Hôtel Intercontinental à Paris.

31 août 1981

- Début de l'opération de régularisation des étrangers.

- M. Belorgey nommé parlementaire en mission.

3 Septembre 1981

Réunion franco-espagnole à Paris sur la coopération policière. Le principe de réunions régulières est acquis.

4 septembre 1981

- Assassinat de l'Ambassadeur de France au Liban, M. Delamare

- M. René Barre, nommé Directeur des Voyages officiels.

8 Septembre 1981

Une demi page du « Monde » sur « l'insécurité dans les banlieues lyonnaises ».

14 Septembre 1981

M. Jacques Chirac demande 3 000 policiers supplémentaires pour Paris.

16 septembre 1981.

Réunion de travail entre M. Gaston Defferre et les maires de Villeurbanne, Venissieux, Vaulx-en-Velin, Bron et Givors. A la suite de cette réunion, M. Charles Hernu publie un communiqué : « Des informations convergentes indiquent... que nous sommes devant des provocations à caractère politique suscitées par des personnes se réclamant ouvertement de l'extrême-droite... Après la victoire des forces populaires, certains voudraient bien destabiliser les communes à direction de gauche... ».

23 septembre 1981

- Michel Guyot, D.C P J.
- François Le Mouél, D C P J - P P

24 septembre 1981

Commando armenien au consulat de Turquie à Paris.

28 septembre 1981

Au micro de R M C., Gaston Defferre déclare : « La police aura désormais une formation qui lui apprendra à être une police non pas détestée, non pas redoutée par les étrangers qui viennent sur notre territoire, mais au contraire une police considérée comme le défenseur des honnêtes gens... Dans le passé les policiers étaient surtout tournés vers une activité anti-ouvrière, contre les grévistes et contre les travailleurs... »

- Dans les quartiers de certaines villes, étant donnée la politique du Gouvernement de droite, c'était le racisme, l'antisémitisme, les ratonnades... ». Ces déclarations suscitent les protestations de l'U.S.C.P., du S.C.P.H.F.P.N. et de F.O.-Police.

7 octobre 1981

A l'Assemblée Nationale, M. Gaston Defferre, en réponse à un député qui lui reprochait ses accusations, les réitère : « Quand dans le passé, à l'occasion d'un vol de voiture ou de moto, au lieu de rechercher individuellement le voleur, elle encerclait un immeuble, y pénétrait et, à coups de pied et à coups de crosse, maltraitait tout le monde, c'était le gouvernement qui était responsable ». L'opposition quitte alors l'hémicycle

10 octobre 1981

- Publication de la loi portant abolition de la peine de mort.

- M. Gaston Defferre déclare que « le ministre de l'Intérieur doit couvrir ses subordonnés. quand survient l'accident ou l'incident. Je couvrirai les policiers qui, dans l'exercice de leurs fonctions, en appliquant mes instructions, risquent d'être mis en cause personnellement ou professionnellement par suite d'incident ou d'accident. Je les défendrai si cela est nécessaire ».

12 octobre 1981

Dans un entretien publié par Témoignage-Chrétien, M. Deleplace déclare « qu'un certain nombre de hauts responsables de la police .. feront tout pour saboter la nouvelle politique ».

21 octobre 1981

Assassinat du juge Michel, à Marseille.

25 - 29 Octobre 1981

8 attentats à Paris ou banlieue.

30 octobre 1981

Publication de la loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

novembre 1981

Nouveau service de sécurité dans le métro, placé sous la direction du commissaire Nadine Joly.

3 novembre 1981

Pierre Touraine, D.C. adjoint P.J.

7 novembre 1981

- Manifestations à Lyon aux obsèques du brigadier Hubert
- Gaston Defferre déclare : « C'est un honneur pour moi d'être attaqué par un syndicat d'extrême droite ».

10 novembre 1981

Un policier est grièvement blessé par un malfaiteur. Vives protestations syndicales.

12 novembre 1981

M. Defferre reçoit les dirigeants de la F.A.S.P. et annonce qu'il va faire étudier leurs propositions.

15 novembre 1981

- 6 attentats contre les intérêts français à Beyrouth sont revendiqués par le groupe Orly. Le 13 novembre, un terroriste arménien « Dimitru Giorgiu » avait été interpellé à Orly, alors que le Parquet avait ordonné qu'il soit relâché et refoulé vers Beyrouth.

- Un attentat à Paris (groupe Orly).

16 novembre 1981

Bombe d'Orly à la gare de l'Est.

17 novembre 1981

Examen du budget de l'Intérieur à l'Assemblée Nationale.

17 - 20 novembre 1981

Enquête administrative au sein de la police lyonnaise.

21 novembre 1981

Orly revendique l'attentat qui ravage l'agence Air-France à Teheran.

22 novembre 1981

Vol d'armes dans un camp militaire en Anège.

25 novembre 1981

M. Bernard Patut, Préfet de police de Marseille

29 novembre 1981

Manifestation antinucléaire à Golfech.

5 décembre 1981

M. Gaston Defferre précise que si le maire de Paris a l'intention de créer une police municipale « il pourra le faire »

7 décembre 1981

« Je ne suis pas favorable à la création d'une police municipale. S'il faut le faire, je le ferai, mais je crois toujours qu'il incombe à l'Etat républicain d'assurer la sécurité des citoyens et de maintenir l'ordre » déclare Jacques Chirac.

9 décembre 1981

« Dimitru Giorgiu » condamné la veille à quatre mois de prison avec sursis pour usage de faux passeport, et remis en liberté, part pour Beyrouth

12 décembre 1981

- Manifestation antinucléaire à Chooz.
- Attentat à Ajaccio - 3 000 personnes défilent pour demander la libération de deux détenus Corses (Alain Orsoni et Yannick Leonelli).

15 décembre 1981

La C.N.I.L. entreprend une démarche auprès des ministres de la Défense et de l'Intérieur au sujet des fichiers de la gendarmerie et de la police nationale

16 décembre 1981

Abrogation de la loi « anti-casseurs ».

17 décembre 1981

Libération d'Alain Orsoni - Le projet de loi sur le statut particulier de la Corse comprendra une large amnistie.

21 décembre 1981

Le Conseil de Paris connaît des discussions animées sur la politique de sécurité dans la capitale. Le Préfet de police affirme « qu'il est inexact de dire que l'insécurité se développe en permanence à Paris »

23 décembre 1981

- 4 attentats à Paris revendiqués par Action Directe.
- Au Forum des Halles, un vigile frappe à mort un vagabond.
- M. Gaston Defferre adresse à tous les fonctionnaires de police une lettre faisant le bilan de son action.

29 décembre 1981

D'après la R A T P, les agressions dans le métro ont augmenté d'environ 25 % en 1981