

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,  
RÉDACTION ET ADMINISTRATION  
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :  
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39  
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

## COMPTE RENDU INTEGRAL

31<sup>e</sup> SEANCE

**Séance du mardi 3 décembre 1985**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. FÉLIX CICCOLINI

1. **Procès-verbal** (p. 3505).
2. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 3505).
3. **Communication du Gouvernement** (p. 3505).
4. **Loi de finances pour 1986.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3505).

Suite de la discussion générale :

Politique dans le domaine de l'intérieur (p. 3505).

MM. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Pierre-Christian Taittinger, Daniel Hoeffel, Jacques Machet, Pierre Salvi, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget (budget et consommation).

*Suspension et reprise de la séance* (p. 0000)

MM. Louis Caiveau, Philippe de Bourgoing, Guy Malé.

*Suspension et reprise de la séance*

### PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

Politique dans le domaine des départements et des territoires d'outre-mer (p. 3519)

MM. Henri Goetschy, rapporteur spécial ; Louis Virapoullé, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Pierre Lacour, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Jacques Machet, au nom de la commission des affaires sociales ; Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis de la commission des lois ; le secrétaire d'Etat, Marcel Henry.

### PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

MM. Paul Bénard, Edmond Valcin.

Politique dans le domaine de l'intérieur (suite) (p. 3532)

M. Paul Kauss.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Transmission de projets de loi** (p. 3534).
6. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 3534).
7. **Ordre du jour** (p. 3534).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. FÉLIX CICCOLINI, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre par laquelle il informe le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 novembre 1985, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par plus de soixante sénateurs d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle.

Acte est donné de cette communication.

Cette communication ainsi que le texte de la lettre de saisine du Conseil constitutionnel seront transmis à tous nos collègues.

3

### COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 2 décembre 1985 relative à la consultation du congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances sur le projet de loi portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

4

### LOI DE FINANCES POUR 1986

#### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1986, adopté par l'Assemblée nationale (Nos 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, ... 1985-1986).

Le Sénat va poursuivre la discussion générale.

#### POLITIQUE DANS LE DOMAINE DE L'INTERIEUR

**M. le président.** Nous abordons la politique dans le domaine de l'intérieur.

La parole est à M. Paul Girod.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je viens pour la sixième fois rapporter devant vous le budget de la sécurité civile ou tout au moins donner, puisque telle est la coutume cette année, l'opinion de la commission des lois sur la présentation du rapport du Gouvernement et ses prévisions budgétaires sur le sujet.

Lorsqu'on se limite à l'examen des prévisions budgétaires, force est de constater que, pour une fois, les crédits de sécurité civile marquent une légère augmentation par rapport à l'année dernière mais ils la font apparaître dans l'équivoque et après une année catastrophique sur le plan des crédits.

En effet, le total général des crédits de paiement passe de 855 millions de francs à 930 millions de francs, soit une progression de 8,7 p. 100, mais celle-ci fait suite à une stagnation en 1985 par rapport à 1984 où la progression n'avait été que de 0,6 p. 100.

Les autorisations de programme progressent de 12 p. 100, passant de 83,1 millions de francs à 93,5 millions de francs en 1986. Comme, l'année dernière, nous avons connu une diminution brutale de 27 p. 100, nous ne remontons même pas au niveau de 1984, année où les autorisations de programme s'étaient élevées à 106 millions de francs.

A la simple lecture des chiffres, nous nous trouvons donc déjà devant des interrogations.

Les dépenses en capital sont en hausse de 39,1 p. 100 en termes de crédits de paiement puisqu'elles passent de 69,5 à 96,8 millions de francs mais, par rapport à 1984 où les crédits de paiement s'étaient élevés à 83,4 millions de francs, la progression n'est en deux ans que de 16 p. 100. Elle est donc relativement voisine de l'inflation.

Un examen des chiffres depuis 1981 met en évidence, surtout en matière de dépenses en capital, une forte augmentation de ces crédits en 1982 puis une stagnation, voire une régression. En effet, en 1981, les crédits étaient de 65,4 millions de francs ; ils sont passés à 176,8 millions de francs en 1982, pour descendre à 108 millions de francs en 1983, à 83 millions de francs en 1984 et à 69 millions de francs en 1985, pour remonter légèrement en 1986. Les cinq années passées ont donc été marquées par un effort spectaculaire de démarrage puis par un effritement des moyens.

Une analyse sectorielle montre que, si les dépenses de rémunération des personnels sont en augmentation de 10 p. 100 et les dépenses ordinaires de matériel de 5,2 p. 100, ce qui fait passer les premières de 94,8 millions de francs à 107,3 millions de francs et les secondes de 37,9 millions de francs à 39,9 millions de francs, il faut nuancer cette observation qui, en première analyse, pourrait paraître satisfaisante,

par le fait - c'est pourquoi je viens de parler d'équivoque - qu'un crédit global de 6,8 millions de francs, à l'intérieur de ces deux masses, est réparti entre les dépenses de personnels et les dépenses de matériel, pour la création de vingt emplois du service de déminage.

Cette création relève plus du plan de modernisation de la police que d'un abondement sérieux des moyens de sécurité civile. En effet, cette augmentation de vingt postes est expliquée par des correspondances du ministère de l'intérieur comme destinée à augmenter le nombre des centres de déminage affectés à la lutte contre le terrorisme - il ne s'agit donc pas de sécurité civile courante - et à assurer la sécurité des déplacements du Président de la République.

Probablement, à la suite d'un lapsus, certaines correspondances ministérielles font passer ce deuxième objectif avant le premier. Il est quand même fort curieux de constater, à propos des crédits de la sécurité civile générale, que ceux-ci sont consacrés d'abord à la sécurité des voyages du Président de la République. Mais enfin, cela peut s'expliquer par une révérence exagérée d'un fonctionnaire du ministère de l'économie, des finances et du budget pour la haute fonction du Président.

Pour le reste, force est de constater que, comme d'habitude, seule la brigade des sapeurs-pompiers de Paris consomme la quasi-totalité des crédits (*M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat, manifeste son étonnement*) et qu'en revanche les subventions pour les dépenses d'incendie et de secours des collectivités locales stagnent pour la troisième année consécutive. Encore faut-il souligner qu'une réduction brutale est intervenue il y a deux ans.

Seule véritable bénéficiaire des cinq dernières années - et cela riche de provoquer des réactions ironiques seulement chez des esprits chagrins - la brigade des marins pompiers de Marseille a vu ses dotations passer de 7,2 millions de francs en 1980 à un total constamment supérieur à 20 millions de francs depuis 1981, et cela dès le collectif budgétaire du mois de juillet 1981. Nous voilà devant une analyse des crédits qui laisse rêveur.

En matière de secours aux collectivités territoriales, l'effort est nul, c'est évident.

Pour les équipements généraux et, en particulier, les dépenses d'investissement, force est également de constater que la seule action significative concerne le groupement aérien dont on va remplacer en 1986 un DC 6 détruit en 1984 et dont on envisage de remplacer un des Canadair détruit par accident par un Fokker dont nul ne sait exactement quelles seront les qualités opérationnelles par rapport à celles des Canadair, mais qui bénéficie d'un certain crédit européen pour adaptation d'un appareil de construction européenne à ce genre de travail.

Cependant, la flotte reste ainsi réduite de deux unités puisqu'elle a perdu un Tracker ainsi qu'un autre Canadair.

Ce sera pour moi l'instant de m'incliner devant la mémoire de tous ceux qui, au cours de l'année 1985 ou des années précédentes, sont tombés au service de la lutte contre le feu, au service de la sécurité civile dans des conditions souvent dramatiques tout le monde a encore en mémoire les événements de l'été dernier.

Mais ce remplacement de deux appareils sur les quatre détruits, d'une part, ne rétablit pas la puissance d'intervention du groupement aérien et, d'autre part, ne fait pas partie d'un plan de mise à niveau opérationnel des appareils qui ont été substitués aux Canadair en vertu d'une doctrine nouvelle introduite à partir de 1982, c'est-à-dire les Tracker, qui nécessitent, pour être efficaces, que les stations de retardants à terre soient disséminées ou créées à l'état de stations mobiles, ce qui n'est pas toujours fait, car nous avons douze stations de retardants et huit seulement sont maintenant opérationnelles.

Il ne faut pas voir là, de manière malicieuse, une explication aux drames de l'année en cours - je dis bien de l'année en cours car l'année 1984 fut plutôt une année d'apaisement en matière d'incendies de forêt - mais, si cette année a été catastrophique pour des raisons climatiques, nous devons constater que, sur le plan officiel, la prise en compte de cette catastrophe ne s'est faite qu'à travers une polémique complètement stérile entre deux ministères, l'un accusant l'autre de ne pas avoir fait ce qu'il fallait. Il semble qu'en réalité la polémique qui s'est instaurée entre M. Tazieff et M. Joxe, l'été dernier, ait été sans objet.

En effet, d'une part, il est impossible, en termes économiques, d'envisager un débroussaillage aussi étendu et aussi complet que celui qu'a recommandé le secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs et, d'autre part, le département où ont débuté les incendies n'était pas concerné par les consignes en question.

Par conséquent, sur ce point précis, le ministère de l'intérieur avait probablement raison en expliquant que la polémique, lancée dans la presse par le secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, était tout à fait déplacée.

A propos de l'efficacité de la lutte pour la sécurité civile, je me dois de vous parler du problème des personnels. En 1981, le Gouvernement avait formulé certaines promesses en faveur des personnels de sécurité civile et, au premier chef, des pompiers professionnels.

La politique en faveur des personnels de la sécurité civile peut se traduire de deux manières : soit en augmentant le nombre des personnels, soit - et cela peut être une des conditions pour voir se créer un certain nombre de dotations - en améliorant le statut desdits personnels.

Qu'en est-il des effectifs et du statut ?

S'agissant des effectifs, s'il est vrai que le nombre des sapeurs-pompiers professionnels a augmenté d'environ 800 en France entre 1982 et 1985, le nombre des sapeurs-pompiers volontaires, quant à lui, a diminué de plus de 5 000. Bien entendu, la comparaison est difficile car certains sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas employés à temps plein et, par ailleurs, il n'est pas évident qu'il faille en remplacer un par un autre. Mais le passage d'une augmentation limitée à une diminution verticale donne matière à s'interroger sur les raisons qui président aux différentes décisions.

Il serait dramatique - et je crois que, sur ce point, la commission des lois rejoint l'opinion de son rapporteur - que continue de diminuer de façon importante le nombre des sapeurs-pompiers volontaires, et cela pour deux raisons.

D'une part, le volontariat en matière de défense civile constitue un acte de « civisme pur » : les volontaires acceptent de consacrer une partie de leur temps au service de leurs concitoyens dans des circonstances difficiles, parfois dramatiques ; c'est là un exemple pour l'environnement en général et pour la jeunesse en particulier.

D'autre part, en matière de protection contre l'incendie et contre les accidents du monde rural, la dissémination des corps de volontaires est plus efficace que la création, dans les centres urbains, de corps de professionnels, qui demandent, pour des raisons tout à fait explicables - d'ordre géographique notamment - un certain temps pour entrer en action sur le terrain.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois estime qu'il y a lieu de reconsidérer la politique en la matière et d'en revenir à un encouragement au volontariat des sapeurs-pompiers.

Reste le problème du statut des personnels, qu'ils soient volontaires ou qu'ils soient professionnels.

S'agissant des volontaires, le seul progrès notable a été l'augmentation par les lois de finances successives de l'allocation de vétéran, qui ne représente, en définitive, qu'une simple reconnaissance, bien modeste en son montant, que l'on doit à ceux qui ont accepté de consacrer une partie de leurs loisirs et de leur disponibilité personnelle au service des corps d'intervention disséminés sur le territoire.

En ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels, une réforme des statuts devait voir le jour prochainement. Force nous est de constater que, de réunions en réunions, de présentation de projets en rejet desdits projets par les instances compétentes ou par les intéressés, rien n'a jamais abouti et que nous n'en sommes encore actuellement qu'aux déclarations d'intention et aux négociations.

Peut-être faut-il voir là l'origine d'un phénomène sur lequel la commission des lois a longuement insisté : l'excessive mobilisation d'un syndicalisme particulièrement virulent à l'intérieur des corps de sapeurs-pompiers professionnels. Nombre de membres de la commission des lois ont déploré, notamment, que l'expression des revendications se fasse trop souvent en uniforme, avec, éventuellement, l'appui des matériels des corps de sapeurs-pompiers. Sur ce point, la commission des lois a noté avec une ironie un peu navrée les événements récents de Lorient, qui ont abouti aux décisions que chacun connaît.

Il semble à la commission des lois - et elle m'a donné mission de le dire à cette tribune - qu'un certain nombre de décisions devront être prises, non pas, bien entendu, pour contester le droit à la revendication des sapeurs-pompiers professionnels, mais pour en canaliser l'expression, qui doit demeurer dans des limites acceptables et ne pas s'accompagner d'un détournement des engins qui sont mis à la disposition des sapeurs-pompiers pour de toutes autres fins.

L'avis que j'ai à formuler devant vous, mes chers collègues, monsieur le secrétaire d'Etat, couvre également la défense civile, qui est en réalité la capacité du pays à protéger ses populations en cas de conflit.

Tout à l'heure, je parlais de progression modeste des crédits dans une certaine équivoque ; force est de dire, en ce qui concerne la défense civile, que nous quittons le domaine de l'équivoque pour entrer dans celui de l'ésotérisme.

Tout au long des dernières années, nous avons entendu de nombreuses déclarations. Si, d'ailleurs, il y a eu prise de conscience de la nécessité d'un véritable programme de défense civile accompagné de moyens, le Parlement n'y est pas totalement étranger. Je rappellerai quelle a été l'action, en particulier, de M. Maurice Schumann ainsi que de M. Bonnefous, qui, l'un à titre personnel et l'autre en tant que président du haut comité de défense civile, font l'impossible pour alerter l'opinion et aider à la prise de conscience du Parlement sur ce sujet.

L'évolution des crédits depuis quelques années est, c'est le moins qu'on puisse dire, curieuse.

Les crédits pour le programme civil de défense inscrits dans le fascicule du ministère de la défense sont passés, de 1983 à 1986, de 72 à 85 millions de francs, ce qui est loin de compenser l'inflation. Qui plus est, les crédits de paiement ont subi une évolution inverse, passant de 81,5 à 73,35 millions de francs.

En ce qui concerne les crédits inscrits au fascicule du secrétariat général de la défense nationale, l'écroulement est encore plus important : de 26 à 16 millions de francs pour les autorisations de programme et de 24 à 16 millions de francs pour les crédits de paiement.

Au total, les crédits de paiement sont passés de 105,5 à 89 millions de francs, tous crédits confondus, en quatre ans.

Pourtant, que n'a-t-on pas dit sur le sujet ! Si vous le voulez bien, mes chers collègues, je reprendrai quelques déclarations plus ou moins récentes.

Dès septembre 1981 - et là nous pouvons porter un jugement sur une législation entière - M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre, déclarait devant l'Institut des hautes études de défense nationale : « Il est indispensable de concevoir une organisation de grande ampleur chargée de former la population aux mesures préventives et curatives qui amoindrissent considérablement les pertes en cas d'attaque nucléaire. » Il ajoutait : « En dehors du fait qu'une telle organisation augmenterait notre dissuasion en affichant une très réelle prise en compte du risque nucléaire encouru par les populations, elle trouverait son utilité en participant à la lutte contre les calamités naturelles. »

En novembre 1983 - apparemment, la déclaration du Premier ministre avait été peu suivie d'effet ! - le Président de la République déclarait, lors d'un entretien télévisé : « Notre défense passive n'est pas suffisante. Il faut engager, mais avec les moyens qu'on a, une action de construction d'abris, mais savoir aussi que nous sommes un pays qui possède une arme nucléaire capable de repousser les ambitions d'un adversaire. »

Le 17 septembre 1984, dans une allocution devant l'Institut des hautes études de défense nationale, M. Laurent Fabius, nouveau Premier ministre, semblait présenter toutefois une conception plus restrictive de la défense civile en déclarant : « Notre objectif n'est pas de consacrer tous nos efforts à une protection massive des populations de façon identique à celle des pays qui ne disposent pas de la dissuasion nucléaire, mais de rassembler les Français pour qu'ils participent activement à la préparation de leur propre défense. »

Toutefois, un an plus tard, dans la même enceinte, il précisait : « C'est dire aussi l'importance de la défense civile, qui permet de lutter contre toutes les formes de menaces et de déstabilisation. Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, avec la collaboration des autres ministres, notamment celui de la défense, ont progressé dans l'élaboration d'une

politique active à cet égard. Les responsabilités locales vont s'accroître dans ce domaine, permettant aux populations concernées d'être de plus en plus associées aux différents plans de protection. » Et le 15 octobre 1982, le Premier ministre prenait une directive.

Toutes ces déclarations officielles n'ont abouti, vous l'avez constaté, qu'à une régression des crédits.

C'est dire qu'en cette matière, si nous parlons beaucoup, nous agissons apparemment fort peu, et non seulement nous agissons peu, mais nous agissons mal.

En effet, si l'inventaire des lieux habités susceptibles de fournir un abri précaire contre des retombées radioactives a été repris et avance maintenant lentement, nous avons recueilli un certain nombre de plaintes et de doléances de la part de responsables de départements où se sont déroulés ces recensements : des événements curieux au niveau de la propriété individuelle, après le passage des enquêteurs, nous ont été signalés.

Mais, en admettant même que l'on ait terminé l'inventaire, il faudrait équiper ces abris. Or, point n'en est question. Quatre abris seulement de caractère anti-atomique existent actuellement en France : ceux de l'Elysée, de Taverny, du ministère de la défense et un abri près de Verdun. Il paraît - peut-être certains de nos collègues pourraient-ils nous en dire plus - qu'un abri existe au siège du parti communiste, place du Colonel-Fabien. Tels sont les abris collectifs qui existent en France ; c'est relativement limité.

Quelques abris individuels ont été construits par des particuliers, mais, eux aussi, en nombre limité.

Ces abris ne sont bien évidemment utiles que dans la mesure où les populations sont avisées à temps de la nécessité d'avoir à les rejoindre. Nous avons pour cela, paraît-il, deux systèmes d'alerte : le système S.T.A.R. - système téléphonique d'alerte aux risques - et le système S.P.A.R.R. - système de prévision automatisée de retombées radioactives - qui ont l'un et l'autre en commun d'être peu développés et d'être poursuivis sans grande conviction, au motif qu'ils passent par le réseau téléphonique, qui est absolument sans protection devant une impulsion électromagnétique de grande ampleur, laquelle désorganiserait tous les ordinateurs de commande et, par conséquent, tous les réseaux. Ces systèmes existent donc peut-être en temps de paix, mais ils seraient totalement inefficaces en temps de guerre, objet pour lequel ils ont justement été mis en place.

Sans abris, sans recensement, sans politique, sans crédits, les déclarations fracassantes formulées par les plus hauts responsables de l'Etat en la matière semblent faire partie d'un certain style d'action qui consiste à penser que l'on a réglé un problème parce qu'on en a parlé. Et la défense civile n'est probablement pas le seul domaine d'intervention gouvernementale à propos duquel on puisse formuler ce jugement, certes un peu lapidaire, mais malheureusement trop justifié. On ne règle pas un problème en en parlant, on règle un problème en s'y consacrant ! En l'occurrence, on dit à la population qu'on s'occupe de la question. Or le Gouvernement ne s'en occupe pas réellement. Il y a là, d'une certaine façon, je ne dis pas une publicité mensongère, mais une publicité abusive.

C'est la raison pour laquelle, sur les crédits de défense civile, la commission des lois aurait émis un avis réservé si nous avions eu l'occasion de discuter du budget. Elle a chargé son rapporteur de formuler devant le Sénat une opinion très mitigée en ce qui concerne les crédits affectés à la sécurité civile, dont, je le souligne à nouveau, la progression apparente s'effectue dans l'équivoque et après une période où l'évolution a été catastrophique. Quant aux crédits de défense civile, leur évolution est carrément négative. Encore une fois, on parle beaucoup de défense civile et l'on agit fort peu. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

**M. le président.** M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis de la commission des lois, n'est pas encore parmi nous. Je lui donnerai la parole dès son arrivée.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 21 novembre 1985 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes sont les suivants :

Groupe de l'union centriste : trente-huit minutes ;

Groupe du rassemblement pour la République : trente-quatre minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : trente-deux minutes.

La parole est à M. Taittinger.

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en 1981, le nouveau pouvoir annonçait deux idées-forces : la poursuite de la politique de décentralisation et la création de structures de gestion du temps libre. Cette seconde idée a été abandonnée quand l'Etat a, d'une part, constaté l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de créer les quelques centaines de milliers d'emplois qui étaient nécessaires et, d'autre part, mesuré le degré de résistance passive des citoyens, qui ne comprenaient pas l'utilité de cette procédure.

En revanche, la mise en place de la décentralisation dans son état législatif actuel s'est poursuivie.

Lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, M. le ministre de l'intérieur a très simplement reconnu que la décentralisation était imparfaite et qu'il serait nécessaire de lui apporter des améliorations.

Nous sommes alors conduits à nous poser des questions. Faudra-t-il un jour revoir son cadre institutionnel ?

En effet, la décentralisation a finalement abouti à la superposition, dans un cadre géographique qui se recoupe, de trois collectivités aux institutions identiques, aux missions comparables, voire concurrentes, telles les compétences en matière d'intervention économique dont le principe comme les applications n'ont pas manqué de susciter des inquiétudes.

De même sera-t-il sans doute nécessaire non seulement d'essayer de régler les problèmes de la fonction publique territoriale, mais également de poursuivre la déconcentration des services de l'Etat vers ceux des départements et régions, car le processus adopté aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat, est caractérisé à la fois par sa lenteur et son inefficacité.

Les transferts de compétences ont fait l'objet d'une compensation financière, mais celle-ci s'est effectuée sur des bases qu'on ne peut considérer comme satisfaisantes. Les dépenses mises à la charge des collectivités locales - action sociale et santé, formation professionnelle et apprentissage - ont un caractère très évolutif, accentué dans bien des domaines par les désengagements de l'Etat. Or, il n'est pas envisagé de compenser la progression de ces dépenses, alors que les impôts transférés, très sensibles à la conjoncture, ne seront que trop peu évolutifs en période de crise.

Il en est de même pour la dotation générale de décentralisation ou la dotation particulière pour l'équipement scolaire, qui sont insuffisantes face au retard pris dans ces domaines.

La situation n'est pas non plus satisfaisante, en ce qui concerne les concours de l'Etat - nous en avons parlé voilà quelque temps - qu'il s'agisse de la dotation globale d'équipement, de la dotation globale de fonctionnement. L'augmentation de ces dotations est indispensable et urgente. Or, pour le moment, le Gouvernement s'y refuse et préfère s'engager dans des réformes qui, pour être insuffisamment pensées, seront surtout riches en bouleversements quelque peu inutiles.

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement, le plus important des concours financiers de l'Etat, est indexé sur la T.V.A., dont l'évolution est insuffisante depuis la crise, alors que l'écart entre l'évolution de cette dotation et le taux de l'inflation s'est considérablement réduit depuis 1982.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement ne règlera pas le problème, puisqu'elle ne prévoit aucune augmentation régulière de la dotation. Surtout, le nouveau dispositif, comme le Sénat l'a souligné, reste complexe, n'est pas neutre et introduira de profonds bouleversements dans les budgets communaux. S'agissant d'une enveloppe globale limitée, il était de toute façon impossible d'améliorer la situation de certaines communes sans aggraver la situation d'autres communes. Nous avons déjà démontré les contradictions de ce système.

Quant à la dotation globale d'équipement, la globalisation, qui est un bon principe, s'est traduite malheureusement dans la pratique par la quasi-impossibilité d'investir pour de nombreuses petites et moyennes communes. Le problème est le

même pour la dotation globale de fonctionnement : une dotation trop faible a entraîné une dispersion des crédits se répartissant sur le taux de concours appliqué à toutes les dépenses d'investissement des communes.

La liberté et l'automatisme appliquées à une trop faible dotation se traduisent par une atomisation des aides.

La réforme proposée reste complexe. Elle introduit un retour à la tutelle du préfet, ce qui marque une régression par rapport au principe même de la décentralisation.

Le désengagement de l'Etat ne pouvait donc se traduire que par une forte progression de la fiscalité locale. De 1983 à 1984, le produit des quatre grandes taxes revenant aux communes, à leurs groupements et aux départements a augmenté de 18,5 p. 100. Je crains que les élections au suffrage universel direct n'entraînent pour les régions une augmentation de leurs besoins de financement.

Alors qu'un relatif consensus s'établit en France autour de la nécessité de limiter le poids des prélèvements obligatoires, alors surtout que les taxes locales ne sont pas neutres dans leurs effets, la réforme de cette fiscalité apparaît, dans un tel contexte, de plus en plus difficile à réaliser. On parle toujours de supprimer la taxe professionnelle, le serpent de mer de la fiscalité, mais on ne sait pas en réalité par quoi la remplacer. Si elle pénalise à la fois les entreprises qui embauchent et les entreprises qui investissent, elle représente environ la moitié des ressources fiscales des collectivités locales, alors que la seule taxe d'habitation pèse de plus en plus lourd sur les ménages.

Quant aux taxes financières, le rapport qui doit être fait pour le Parlement n'est toujours pas déposé. Il est pourtant urgent, monsieur le secrétaire d'Etat, de procéder à une actualisation des valeurs locatives qui permettrait de prendre une mesure plus exacte du potentiel fiscal des communes entrant dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le problème de l'évaluation de la valeur des terrains urbains reste posé.

La fiscalité locale progresse donc fortement, mais sa part dans l'ensemble des ressources des collectivités locales reste faible, tandis que les missions de ces collectivités et les exigences de leurs administrés augmentent, elles aussi, fortement. Pour faire face, il faudra donc avoir recours à l'emprunt, dont les charges croissent lorsque ralentit l'inflation et au moment où diminuent les ressources auxquelles les collectivités locales peuvent avoir recours.

La situation présente est alarmante. Faut-il remettre en cause la décentralisation ? Vous savez que notre réponse est non. Mais nous craignons que le citoyen, qui est aussi contribuable, ne retienne de cette grande idée que son coût.

En période de crise, doit-on se livrer à une révision déchantante des charges et des missions ? Il s'agit d'un débat de fond. Nous savons qu'il faut d'urgence procéder à une répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales correspondant aux obligations et aux charges de chacune.

Telle doit être la réponse claire, mûrie et sans arrière-pensées au-delà de tous les cheminements politiques.

Cette réforme primordiale conditionnait le succès de la décentralisation. Le Gouvernement a d'abord, dans un premier temps, contourné l'obstacle. Puis, il a transféré. Enfin, il s'est désengagé. Nous sommes à l'heure actuelle dans une situation d'expectative à laquelle il faudra, dès 1986, apporter une solution.

Toujours en survolant le budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, j'évoquerai le problème de la police.

Tout d'abord, nous avons été satisfaits de la décision de rapporter des sanctions prises de façon hâtive contre des fonctionnaires de rang modeste, qui avaient participé à une manifestation interdite. Nous regrettons que la décision n'ait pas été plus large et que des mesures injustes aient été maintenues. Comprendre devrait rendre indulgent.

Cette nouvelle politique du Gouvernement à l'égard de la sécurité est un élément positif.

Pendant trois ans, l'opposition a été accusée d'entretenir le phénomène d'insécurité, quelquefois même de le créer. Aujourd'hui, par son plan de modernisation de la police, le Gouvernement reconnaît que les critiques qui lui étaient

adressées étaient fondées, qu'il est temps de revenir à une juste appréciation de la réalité et que toute action en profondeur doit être menée par la police sous l'angle tant de la répression que de la prévention.

Le ministère de l'intérieur dispose, enfin, pour la police des crédits nécessaires à la mise en œuvre de décisions attendues depuis plusieurs années.

Je ne critiquerai donc pas ces dispositions qui permettent d'améliorer à moyen terme l'efficacité de la police dans la lutte contre l'insécurité : prévenir et réduire la moyenne délinquance, assurer une meilleure protection des biens, des personnes et des institutions, lutter contre le terrorisme, trouver les coupables et, en même temps, revaloriser le métier de policier. Nous ne pouvons que nous réjouir du fait que le Gouvernement ait réellement pris conscience des problèmes de l'insécurité et qu'il manifeste une volonté politique qui respecte les urgences, la hiérarchie et les personnels.

Pendant quatre années, il faut bien le reconnaître, nous avons assisté à des querelles médiocres, à des mutations inutiles, à des changements qui ne s'imposaient pas, à des affirmations sans nuances, à des risques de déséquilibre dangereux. Aujourd'hui, le Gouvernement modifie son approche d'un grave problème.

Vous me permettez, en cet instant, de rendre hommage aux personnels de police qui ont accompli en des moments difficiles, au-delà des circonstances et des événements, une tâche quotidienne délicate, éprouvante, souvent mal comprise par la population, et qui sont restés essentiellement fidèles à la mission qui leur était confiée.

Pour que cette discussion prenne toute sa valeur, j'éviterai de m'appesantir sur le passé et je me tournerai vers l'avenir en analysant les possibilités et les choix offerts par les lignes budgétaires. Il est certes tentant d'affirmer que tout ne sera pas réglé par la modernisation : l'informatique seule n'aurait pas permis de mettre fin aux sinistres exploits des chauffeurs de la mort, de même que la télématique n'aurait pas évité les attentats anarchiques du début du siècle, de même que les nouvelles données scientifiques n'auraient pas apporté la vérité sur l'affaire du courrier de Lyon.

L'histoire de la police nationale se réécrit difficilement même si les auteurs contemporains de romans policiers ont tendance à jeter le trouble dans les esprits, par la facilité et le brio avec lesquels les héros apportent des réponses à toutes les affaires qui leur sont proposées.

Mais analysons votre démarche et mesurons l'importance de l'effort financier. Autant les objectifs paraissent clairs et précis, autant la certitude des moyens semble plus aléatoire. La valeur des engagements dépend non pas de la façon dont ils sont pris, mais de la manière dont ils seront tenus.

Sans minimiser le montant des crédits destinés à la première étape du programme de modernisation de la police nationale, il faut là aussi admettre que le problème n'est pas encore appréhendé dans sa juste dimension.

Citons quelques exemples, notamment la transformation des conditions de formation des personnels. La formation initiale a été portée de sept à huit mois pour les gardiens de la paix et l'accent a été mis sur le professionnalisme. Il s'agit d'une progression intéressante, mais insuffisante. Les problèmes que doivent aujourd'hui résoudre les policiers, le rôle qu'ils sont amenés à remplir, en particulier, dans les villes, imposent de nouvelles exigences. Là aussi, nous restons marqués par la pratique ancienne, relativement assez proche de la formation de la police du temps de la III<sup>e</sup> République, dans des villes plus calmes, plus paisibles où l'on constatait moins d'actes de petite et moyenne délinquance. Nous restons trop marqués par les méthodes qui se pratiquaient à des époques où les responsabilités étaient autres.

Plus les personnels de police recevront une meilleure qualification, plus le fonctionnement de cette grande administration deviendra exemplaire. Il serait donc temps d'avoir une vision plus réaliste de la situation. La formation reste une priorité. Ainsi se trouvera mieux traité le problème de l'emploi des effectifs, dont dépend aussi la motivation des personnels.

Développer le sens de la responsabilité et de l'initiative individuelle représente également un objectif primordial. Ici se situe une réflexion sur le rôle des syndicats.

Autant leur action est justifiée dans les domaines qui leur sont propres, autant il est déplorable de leur confier des tâches de gestion des services et de créer des antagonismes avec la hiérarchie.

La grande erreur du Gouvernement dans le domaine de la police de 1981 à 1984 aura été de laisser se développer des notions d'autogestion syndicale dans certains services de police. Il en est résulté un malaise. Pour beaucoup de jeunes gardiens, l'important était non pas d'obéir à des supérieurs, mais d'être logiques avec des politiques syndicales.

C'est ainsi, mes chers collègues, qu'on dénature la réalité d'un service public qui est à la disposition des citoyens et qui ne peut jamais être l'instrument d'une politique syndicale.

L'action syndicale s'exerce dans un cadre fixé par la loi, cadre irremplaçable. Elle ne peut remplir des prérogatives qui ne seront jamais les siennes.

A propos des ressources envisagées par l'augmentation des contraventions, je voudrais souligner que le principe de l'indexation paraissait normal, mais que cette très forte progression ne répondra pas aux espérances de M. le ministre de l'économie et des finances. Je crains qu'il n'y ait une disproportion entre ce qui est espéré et ce qui finalement sera perçu.

Je remercie M. le ministre de l'intérieur d'avoir repoussé sans hésitation la ridicule suggestion que lui avaient présentée certains députés de la majorité de l'Assemblée nationale, qui consistait à créer des tarifs proportionnels aux revenus. Ainsi, une infraction commise par un peintre de grand talent aurait été plus lourdement sanctionnée que si elle avait été faite par un peintre en bâtiment. L'infraction d'un lauréat du prix Goncourt aurait été plus lourdement punie que si elle avait été le fait d'un préposé aux postes ! On entrerait là dans une voie ridicule. Le mérite du ministre de l'intérieur est de n'avoir pas retenu cette suggestion. Nous serions revenus, mes chers collègues, sans nous en rendre compte, au temps des indulgences et des absolutions des grands pénitenciers.

« Mon action s'inscrit dans la durée », indiquait M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation devant l'Assemblée nationale. « L'effort qui a été engagé devra être poursuivi inlassablement pour permettre aux Français de retrouver une certitude de tranquillité sans laquelle la vie est impossible. » Sur ce point-là, il a tout à fait raison. Ce n'est que dans la durée, avec une continuité de pensée, que l'on arrivera à donner à notre pays la police moderne dont il a besoin.

Je ne me prononcerai pas sur le destin réservé par le peuple français aux représentants du pouvoir actuel. Nous savons que le sort est un terrible poète et que la prudence est le fruit des longs jours, disait Job dans la Bible.

En conclusion, je ferai simplement remarquer que, au-delà des plans et des mesures financières, même si les matériels les plus sophistiqués leur sont indispensables, les policiers ont surtout besoin de retrouver confiance dans le pouvoir politique. En effet, derrière les questions d'effectifs et de matériels, se trouve posé le problème d'hommes et de femmes choisis pour assurer des missions définies dans le cadre de structures modernes et sous les ordres d'une hiérarchie responsable.

C'est de ce grand corps de l'Etat que dépendent la paix civile et les garanties qui sont dues aux citoyens. Mes chers collègues, il est temps d'entreprendre cette tâche exaltante qui nous concerne tous. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Hoeffel.

**M. Daniel Hoeffel.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention portera plus particulièrement sur la décentralisation et sa mise en œuvre.

Nous sommes à la veille de la dernière étape du transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Le 1<sup>er</sup> janvier prochain, les établissements scolaires seront placés, du moins en ce qui concerne l'entretien, la construction et le fonctionnement, sous la responsabilité des régions, des départements et des communes. Une phase importante de la mise en œuvre de la décentralisation sera ainsi achevée et, pourtant, l'impression se dégage qu'à la phase de l'élan succède une phase d'interrogation, d'hésitation, voire de recul.

A cet égard, je n'évoquerai que deux exemples qui tiennent, l'un à l'aspect financier, l'autre à l'aspect structurel de la décentralisation.

L'aspect financier est lié à la récente réforme de la dotation globale d'équipement. La création de cette D.G.E., libre d'emploi et automatique, était en elle-même une réforme positive respectant l'esprit de la loi sur les droits et libertés des collectivités locales. Si elle n'a pas donné les résultats escomptés, ce n'est pas parce que le principe de la globalisation est en cause, mais parce que l'enveloppe financière prévue à cet effet ne dégagait que des moyens limités.

Fallait-il, en conséquence, moins de trois ans après sa création, remettre en cause la D.G.E. dans les communes de moins de 2 000 habitants en sachant qu'une enveloppe de 1 600 millions de francs à répartir entre 30 000 communes ne peut constituer un remède aux inconvénients constatés ?

Surtout, fallait-il attribuer le pouvoir de décision quant à la répartition des subventions spécifiques au seul commissaire de la République, les élus n'étant pas associés au processus de décision lui-même ?

N'est-ce pas, en l'occurrence, une entorse aux principes qui imprègnent la loi de 1982, une orientation qui cherche à compenser partiellement les effets du transfert de l'exécutif ? N'est-ce pas une illustration de la constatation faite par la mission « décentralisation » du Sénat, voilà un an, et selon laquelle « l'élan décentralisateur des premières lois semble quelque peu tari, tandis que l'administration a commencé son lent et patient travail de reconquête » ?

S'agissant des structures, l'exemple du partage des services extérieurs de l'Etat illustre, lui aussi, les hésitations qui caractérisent la situation. On hésite, en effet, comme l'affirmait, dans son rapport, notre collègue Christian Poncelet entre, d'une part, l'adaptation de la mise à disposition de deux maîtres des services extérieurs et, d'autre part, le transfert des services, solution souhaitable, mais qui suscite des réserves.

Ce qui se passe actuellement à propos des directions départementales de l'équipement - les D.D.E. - est révélateur. Un seul objectif devrait nous guider : la recherche de la clarification, de la simplification et de l'efficacité. Le décret du 31 juillet 1985, en affirmant que parcs et subdivisions resteront sous le régime de la mise à disposition, ne semble pas aller dans ce sens.

Le fait de relever de deux autorités, l'une hiérarchique et l'autre de fait, ne constitue pas, à la longue, une situation saine. Elle n'est concevable que pendant une période transitoire et mieux vaut, à mon avis, prolonger cette période transitoire pour déboucher sur une solution claire et concertée plutôt que d'y mettre fin trop tôt et dans l'ambiguïté. Il y va de l'intérêt même des D.D.E. et de la préservation de leur cohésion.

En effet, la tentation est grande - certains exemples l'attestent, dans divers départements - de voir se créer des services techniques parallèles ou se développer le recours au secteur privé.

Je ne sous-estime nullement les difficultés d'ordre pratique que soulève ce partage, en particulier sur le plan psychologique. Je ne puis que regretter, à ce propos, que l'on n'ait pas laissé aller à son terme une opération expérimentale de partage, bien engagée dans notre département, en 1982, d'où l'on aurait pu tirer des conséquences à l'échelon national, dans le respect de l'esprit de la loi de décentralisation, qui va incontestablement dans le sens d'un partage clair des structures.

Ces deux exemples - réforme de la dotation globale d'équipement et partage des directions départementales de l'équipement - témoignent des interrogations qui me paraissent caractériser actuellement l'évolution de la décentralisation, dont je ne sous-estime pas les difficultés d'application.

Je ne nie pas le fait que la décentralisation soit infiniment plus difficile à mettre en œuvre en période de contraintes budgétaires qu'en période d'expansion économique. Je ne minimise pas les préoccupations légitimes de certains corps soucieux de voir préservées leur cohésion et leur personnalité. Mais je suis persuadé qu'il n'y a pas antinomie entre ces préoccupations et la volonté de rapprocher l'administration des élus locaux et des citoyens et d'adapter les structures à cette nécessité.

Il faut, en effet, que les communes, les départements et les régions puissent assumer pleinement les responsabilités qui leur incombent du fait de la décentralisation. Nos collectivités locales n'ont pas toujours ce sentiment.

Ainsi, il n'est pas facile pour les collectivités locales d'assumer la compétence de l'énorme domaine de l'aide sociale et de la santé, alors que les décisions concernant certaines dépenses sont prises par d'autres ; il n'est pas simple d'assurer le financement des trois quarts des dépenses de voirie, alors que les structures de gestion ne relèvent pas de leur autorité.

Ce n'est pas valorisant d'assumer l'entretien, le fonctionnement et la construction d'établissements scolaires avec une simple présence symbolique dans les conseils d'établissement et sans droit de regard aucun sur les programmes et la pédagogie.

Comment ne pas regretter que, au moment même où les élus obtiennent plus de responsabilité, leur liberté de gestion du personnel se trouve singulièrement réduite à travers le nouveau statut de la fonction publique territoriale au profit de structures plus lourdes et plus coûteuses que celles qui existaient jusqu'à présent ?

Il ne s'agit pas, en affirmant cela, de remettre en cause, bien entendu, le principe de la décentralisation, qui, depuis une vingtaine d'années, a connu des phases de progrès suivies de phases de stagnation, voire de recul. Quelles que soient les servitudes qu'elle comporte, elle est aujourd'hui acceptée par l'immense majorité des élus locaux, qui ont la volonté d'assumer pleinement leurs responsabilités.

Encore faut-il qu'ils puissent le faire efficacement, ce qui suppose que trois conditions soient remplies.

D'abord, que l'Etat ne vide pas la décentralisation de sa substance en laissant aux collectivités l'aspect ingrat de la décentralisation, en abandonnant les compétences les plus lourdes et en évaluant les dotations d'une manière trop restrictive. Il appartiendrait, dans ce cas, notamment aux départements, de recourir, au-delà de ce qui est raisonnable, à la fiscalité locale, ou d'appliquer, au-delà de ce qui est acceptable, la rigueur dans la gestion.

Il est indispensable, à cet effet, que les collectivités locales puissent disposer des dotations correspondant à leurs compétences effectives et des structures nécessaires à l'exercice de ces compétences.

La deuxième condition tient à la nécessité de ne pas alourdir les structures de gestion dans le cadre de la décentralisation. La coexistence du département et de la région, quelles que soient la volonté et l'aptitude des hommes à s'entendre, comporte des risques sérieux.

Tôt ou tard, il faudra que la France opte pour une structure intermédiaire entre l'Etat et la commune. Toute superposition de niveaux d'administration entraîne des lourdeurs, des risques de financements croisés, des compétences concurrentes et non complémentaires.

La troisième condition est liée à l'esprit de coopération entre les collectivités territoriales. Dans *Le Sacre des notables*, ouvrage qui vient de paraître, on peut lire que : « la tutelle du département paraît aujourd'hui plus redoutable que celle de l'Etat ». Il ne convient pas d'ériger certains cas d'espèce en règle et de déduire de quelques incidents la philosophie qui inspirerait les nouveaux détenteurs des exécutifs. C'est un prétexte - je le crains - dont on se saisit pour justifier la position de l'Etat, par exemple en ce qui concerne le partage des directions départementales de l'équipement.

Les élus départementaux et régionaux, dans leur immense majorité, ont une conception de leur mission d'aide aux investissements des communes et aux actions des associations qui devrait les mettre à l'abri d'une telle suspicion.

Il convenait de faire ces quelques observations au moment où la décentralisation arrive dans une phase où toutes les compétences à transférer - et elles sont lourdes - seront effectivement transférées, mais où le prolongement naturel de ce transfert, celui des moyens financiers et des structures, marque le pas.

Les servitudes sont déjà nôtres, mais les instruments pour les assumer ne le sont pas encore. Les collectivités locales apparaissent déjà, aux yeux de l'utilisateur et surtout du contribuable, comme responsables, mais elles n'ont pas encore tous les moyens pour donner son plein sens à cette responsabilité.

Nous espérons qu'après une phase de flux, le reflux de la décentralisation n'est pas amorcé. Puissent les impressions qui se dégagent des prises de position sur certains dossiers en cours et qui créent le doute être rapidement dissipées pour permettre aux trois collectivités territoriales d'assumer leur mission, une mission parfaitement compatible avec l'existence d'un Etat fort, dont jamais elles ne mettent en cause l'impérieuse nécessité ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Machet.

**M. Jacques Machet.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention de ce matin sur le budget de 1986 est, comme celles de mes collègues, le fruit d'un travail de réflexion sur la place des élus et notamment sur celle des maires.

Au regard de nos nouvelles compétences, donc de nos nouvelles charges, et des sollicitations croissantes dont nous faisons l'objet pour faire face à la crise économique, nous sommes très inquiets de la rigueur qui préside à l'évolution des concours financiers de l'Etat à nos collectivités.

La progression de ces concours, globalement inférieure à 6 p. 100, due en partie à la croissance des remboursements aux collectivités locales du fonds de compensation de la T.V.A. et de la contrepartie des exonérations du foncier bâti, est nettement moins rapide que l'augmentation réelle des dépenses des communes.

Monsieur le secrétaire d'Etat, l'aide à l'investissement décroît en francs constants. Je relève deux mesures inacceptables : la première consiste dans le prélèvement de plusieurs milliards de francs qui est opéré sur la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales - C.N.R.A.C.L. - et qui permet à l'Etat de réduire de 4 milliards de francs sa contribution aux régimes spéciaux déficitaires ; la seconde, s'agissant de la mise en place des nouvelles règles de répartition du fonds de compensation de la T.V.A., concerne la réduction de 1 milliard de francs de l'apport de l'Etat, par l'exclusion des acquisitions de terrains et des subventions de l'Etat. Nous nous élevons contre cette mesure qui concerne les opérations effectuées en 1984 et qui présente un caractère rétroactif inacceptable.

Le projet de budget prévoyait un montant minimal de 10 000 francs pour le remboursement de la T.V.A. sur les dépenses. Grâce à l'action des maires, de leur congrès, cette sanction a été retirée ; nous venons d'apprendre que ce montant a été ramené à 100 francs par les députés. Nous en sommes tout à fait satisfaits.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, la croissance de sa masse continue de s'infléchir en 1986, confirmant ainsi le mouvement amorcé depuis plusieurs années. Si cette tendance est à mettre en parallèle avec la diminution du taux de l'inflation, il n'empêche que les charges de fonctionnement - salaires, chauffage, électricité - et les charges de remboursement des emprunts connaissent une croissance nettement supérieure : cela réduit la part de la D.G.F. dans les recettes de fonctionnement, tandis qu'augmente celle de la fiscalité locale qui est supportée par nos contribuables.

Nous sommes conscients de l'amélioration apportée à certains critères en matière de D.G.F. - effort fiscal des contribuables, insuffisance des revenus par habitant - mais nous considérons néanmoins que les critères de potentiel et d'effort fiscaux fondés sur les valeurs locatives restent encore plus urgentes l'homogénéisation et la révision de celles-ci. Nous recommandons une démarche prudente et des adaptations législatives si des bouleversements apparaissent. Le souvenir de la taxe professionnelle reste présent à nos esprits. Il faut donc prévoir des garde-fous.

Un autre point, monsieur le secrétaire d'Etat, dont on ne parle pas beaucoup : le blocage du prix du mètre cube d'eau. Non, il n'est pas vraiment bloqué mais il connaît peu d'augmentation et cela est insupportable pour les petites communes. Il ne peut entrer dans la composition du « panier de la ménagère » ; ce n'est pas convenable. Il n'est pas possible de gérer ce service convenablement et, pourtant, quel service ! Quand le robinet ne coule plus, qui court-on voir aussitôt ? Le maire !

J'en viens à la fiscalité locale. Nous approuvons l'allègement de la taxe d'habitation au profit des contribuables les plus modestes. Néanmoins, cette mesure ne met pas fin au caractère injuste de l'impôt local, qui ne prend toujours pas en compte la capacité contributive des contribuables.

Quant à la dotation globale d'équipement - les orateurs qui m'ont précédé en ont parlé - pour les petites communes, c'est une aumône. C'est un paradoxe, une mesure contraire à la décentralisation refait surface : la subvention spécifique.

Notre collègue Daniel Hoefel vient de préciser ce qu'est la décentralisation. Non, il n'est pas question pour nous de remettre en cause ce processus de responsabilités partagées. Il est donc nécessaire, pour pallier cette carence, de confier, à une commission composée des maires des communes concernées, à savoir celles de moins de deux mille habitants, la responsabilité d'établir la liste des opérations qui recevront une subvention ainsi que le montant de celle-ci.

Comment, monsieur le secrétaire d'Etat, ne pas conclure sans dire quelques mots des difficultés qu'ont les communes à rembourser les prêts qui leur sont accordés en raison de la différence croissante entre le taux de ces prêts et celui de l'inflation ?

Oui, l'étau se resserre. La marge est étroite quand il s'agit d'élaborer le budget de la commune et la charge fiscale supportée par les habitants de celle-ci. Il faut que vous nous aidiez, monsieur le secrétaire d'Etat, à résoudre ce problème des collectivités locales dont le budget est bien le résumé de toute la vitalité de la commune et de ses habitants. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Salvi.

**M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des lois est toujours, pour toutes sortes de raisons, particulièrement attentive au budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

La raison essentielle est que ce budget concerne la situation et l'évolution des tribunaux administratifs, les collectivités locales - sur ce point, un de nos collègues vient de s'exprimer avec beaucoup de conviction ; je l'ai écouté très attentivement - et les problèmes de police et de sécurité, c'est-à-dire trois domaines qui intéressent particulièrement les élus et l'opinion publique.

S'agissant des tribunaux administratifs, le budget de 1986 nous oblige à constater, une fois de plus, qu'après l'accalmie qui suivit l'année judiciaire 1981-1982, l'abandon de la politique énergique menée par les pouvoirs publics entre 1979 et 1983 s'est traduite par une aggravation de l'engorgement des prétoires des juges administratifs.

A la fin de l'année judiciaire 1984-1985, le stock des affaires en instance s'élevait à 86 922 contre 78 569 à la fin de l'année judiciaire 1983-1984, soit une progression de 10,63 p. 100 succédant à une augmentation de 8,5 p. 100 entre 1983 et 1984.

En conséquence, les délais moyens de jugement s'allongent régulièrement : un an et huit mois en 1983, un an et neuf mois en 1984, un an et dix mois en 1985. Compte tenu du délai moyen de jugement du Conseil d'Etat - deux ans et dix mois - un recours contentieux prolongé par un appel s'apparente à un véritable déni de justice. On arrive à un total qui est de quatre ans et huit mois. Je vous laisse à penser ce qu'une affaire peut avoir d'actuel quatre ans et huit mois après que l'instance a été introduite.

Cette dégradation de la situation des tribunaux administratifs est d'autant plus préoccupante pour les responsables des collectivités locales que la décentralisation ouvre à ces juridictions des perspectives inquiétantes.

En effet, les nouvelles règles du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, instituées par les lois du 2 mars et du 22 juillet 1982, se sont traduites, entre le 1<sup>er</sup> avril 1984 et le 31 mars 1985, c'est-à-dire sur une période d'un an, par la transmission aux représentants de l'Etat de 3 420 000 actes et par le dépôt de 2 042 recours devant les tribunaux administratifs. Si ces recours ne représentent que 6 pour 1 000 du nombre des actes transmis, leur nombre progresse toutefois de 152 p. 100 par rapport à 1983. Si l'on veut faire un bilan

au bout de cinq exercices, il y a donc là une situation qui devient de plus en plus préoccupante et à laquelle les pouvoirs publics se devraient d'être particulièrement attentifs.

Le deuxième sujet qui nous préoccupe dans ce budget est relatif aux collectivités locales.

S'agissant des structures des budgets locaux, trois phénomènes, communs aux trois catégories de collectivités locales et lourds de conséquences pour l'avenir de la décentralisation, se manifestent : une augmentation de la part relative des dépenses de fonctionnement, un ralentissement de la progression des dépenses d'investissement, un poids croissant de la dette des collectivités locales.

Au sein des dépenses totales des communes - 225 milliards de francs en 1984 - la part relative des dépenses de fonctionnement ne cesse de s'accroître : 63,8 p. 100 en 1981, 64,45 p. 100 en 1982, 66,6 p. 100 en 1983 et 67,7 p. 100 en 1984.

S'agissant des départements, leurs structures budgétaires portent la marque d'une prépondérance accrue des dépenses de fonctionnement - même phénomène - au sein des dépenses totales : 76 p. 100 en 1981, 77,2 p. 100 en 1982 et 77,5 p. 100 en 1983.

Quant aux régions, la croissance de leurs dépenses de fonctionnement, qui résulte de la levée de l'interdiction de recruter du personnel et de l'élargissement des compétences régionales, est exponentielle : 422 p. 100 entre 1982 et 1984.

En conséquence, la part des dépenses de fonctionnement dans les budgets régionaux progresse également sensiblement : 11 p. 100 en 1982, 17,35 p. 100 en 1983 et 34,7 p. 100 - c'est un bond en avant extraordinaire - en 1984.

Le deuxième phénomène, qui découle du précédent, est constitué par un ralentissement des dépenses d'équipement. En effet, les dépenses d'équipement des communes ont atteint 54 milliards de francs en 1984 contre 52 milliards de francs en 1983, soit une progression en volume limitée à 3,8 p. 100.

S'agissant des départements, leurs dépenses d'équipement brut s'élevaient à 14 milliards de francs en 1984, soit une progression de 9 p. 100 par rapport à 1983.

Quant aux régions, si leurs dépenses d'investissement passent de 8 100 millions de francs en 1983 à 9 700 millions de francs en 1984 - soit une progression de près de 20 p. 100 - la part relative de ces dépenses ne représente plus que 65 p. 100 des budgets régionaux contre 82,5 p. 100 en 1983. On constate donc une chute de près de 20 p. 100.

Le troisième phénomène perceptible à l'examen des budgets locaux réside dans l'accroissement du poids de la dette.

Pour l'ensemble des collectivités locales, la charge de la dette passe de 34 milliards de francs en 1984 à 39 milliards de francs en 1985, soit une progression énorme de 14,70 p. 100.

Quelle est la conséquence de tout cela quant à la fiscalité directe locale ?

S'agissant de cette fiscalité, deux phénomènes caractérisent les cinq années qui viennent de s'écouler : un accroissement continu de la pression fiscale locale et une mise en sommeil des projets de réforme de cette fiscalité.

Après la pause observée en 1980, l'augmentation de la pression fiscale locale se poursuit. Je me vois obligé de vous citer des chiffres à la fois significatifs, préoccupants et révélateurs d'une situation sur laquelle la commission des lois, voilà déjà un certain nombre d'années, au moment de la mise en place de la décentralisation, avait attiré votre attention.

Pour l'exercice 1981-1980, la progression des ressources fiscales de l'Etat s'établissait à 14,53 p. 100 et à 16,90 p. 100 pour les ressources fiscales des collectivités locales ; le différentiel en faveur de l'Etat ou en défaveur des collectivités locales s'élevait à 2,37 p. 100. Vous trouverez dans mon rapport écrit la progression de ces pourcentages sur les cinq années qui viennent de s'écouler. Néanmoins, je vous communique celles du dernier exercice 1985-1984 : progression des ressources fiscales de l'Etat, 4,36 p. 100 ; progression des ressources fiscales des collectivités locales, 11,50 p. 100, soit un différentiel de 7,14 p. 100 en défaveur des collectivités locales. Ainsi sommes-nous passés de 2,37 p. 100 à 7,14 p. 100 de différentiel en cinq années.

L'impopularité de l'impôt a donc bien été transférée de l'Etat vers les collectivités locales. C'est un résultat incontestable, que nous ne pouvons que regretter sur le plan du bilan. En effet, comme le disait l'un de mes collègues tout à l'heure, alors que nous sommes tous partisans de la décentralisation, nous sommes bien obligés de constater que cette réforme a abouti à ce que nous redoutions le plus, à savoir un transfert de ressources ne correspondant pas aux responsabilités nouvelles qui nous ont été confiées. Je le répète, cela a pour résultat un transfert de l'impopularité de l'impôt vers les collectivités locales.

S'agissant des emprunts, le resserrement du crédit observé depuis 1982 résulte, d'une part, d'une raréfaction des prêts et, d'autre part, d'un renchérissement relatif des emprunts.

Un chiffre témoigne de cette raréfaction des prêts : en 1985, leur volume s'est élevé à 64 milliards de francs et n'a progressé que de 2,7 p. 100 par rapport à 1984. Quand on sait qu'une distorsion extrêmement préoccupante existe entre le taux des emprunts et le taux de l'inflation, il paraît indispensable de faire profiter les collectivités locales de mesures de rééchelonnement et de consolidation des emprunts contractés à des taux particulièrement élevés.

L'état récapitulatif figurant à la page 179 du « fascicule bleu » du ministère de l'intérieur et de la décentralisation fait apparaître que le montant total des concours de l'Etat aux collectivités locales devrait s'élever, en 1986, à 139 903 millions de francs contre 129 039 millions de francs en 1985, soit une augmentation de 8,41 p. 100.

On pourrait s'en réjouir. En réalité, une comparaison en termes homogènes et à « structure constante », neutralisant les effets des transferts de compétences, montre que les concours de l'Etat *stricto sensu* n'atteindront que 103 050 millions de francs contre 99 403 millions de francs en 1985, soit une augmentation de 3,66 p. 100 seulement.

En ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement, dans les avis budgétaires que j'avais émis, au nom de la commission des lois, en 1983 et 1984, j'avais mis en évidence deux phénomènes qui en hypothéquaient l'efficacité ; ces deux phénomènes sont toujours présents et restent extrêmement préoccupants. Il s'agit, d'une part, de l'essoufflement du rythme de progression de la D.G.F. et, d'autre part, de l'émiettement de cette dotation entre un nombre sans cesse croissant de concours particuliers.

Le fléchissement du rythme de progression de la D.G.F. est bien connu : plus 13 p. 100 en 1982, plus 8,8 p. 100 en 1983, plus 7,2 p. 100 en 1984, plus 5,2 p. 100 en 1985 et seulement plus 4,68 p. 100 en 1986, soit un taux qui sera probablement inférieur à celui de l'inflation. Cette situation méritait d'être signalée et ajoutée encore aux préoccupations quotidiennes dans les domaines de la fiscalité et des ressources des collectivités locales.

Je ne m'attarderai pas sur le chapitre relatif à la dotation globale d'équipement car, au sein de cette assemblée, s'est déroulé un débat très intéressant au cours duquel est intervenu un rapporteur de qualité en la personne de mon collègue M. Paul Girod. Nous pouvons, cependant, regretter qu'ait été accompli un pas en arrière en matière de décentralisation par le transfert à l'autorité préfectorale de la possibilité de répartir les crédits affectés aux communes de moins de 2 000 habitants.

Seul point de satisfaction : le fonds de compensation de la T.V.A., institué en 1976. Son évolution est satisfaisante puisque les attributions qu'il versera s'élèveront à 12 milliards de francs en 1986 contre 10,8 milliards de francs en 1985, soit une augmentation de 12,5 p. 100.

Pourtant le Gouvernement a décidé de modifier les modalités de répartition des ressources de ce fonds alors que le lancinant problème du décalage de deux ans entre le paiement de la T.V.A. par les collectivités locales et le versement des attributions du fonds de compensation, qui constitue la seule faille du système mis en place en 1976, demeure sans réponse. Evidemment, c'est sur ce point particulier que les collectivités locales désiraient que le Gouvernement prenne une décision répondant à leur souhait.

Je voudrais enfin évoquer - j'en aurai terminé avec les collectivités locales - les incertitudes de la compensation financière des transferts de compétences en direction des collectivités locales. Il apparaît, d'une part, que les recettes fiscales transférées sont peu évolutives et, d'autre part, que la compensation des charges est incomplète.

En application des lois de décentralisation, l'Etat a transféré à la région le produit de la carte grise et au département celui de la vignette automobile, ainsi que des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière sur les mutations immobilières à titre onéreux. En l'occurrence, le rendement de ces impôts apparaît sensible à la conjoncture économique et ne correspond pas au rythme d'évolution des dépenses transférées, notamment à la progression des dépenses d'aide sociale.

A cet égard, je voudrais attirer l'attention du Sénat. S'il est vrai que les départements ont pu, grâce à une politique de resserrement de leurs dépenses de fonctionnement en matière d'action sanitaire et sociale, contrôler ces budgets et limiter leur progression, qui était, les années précédentes, de 15 à 20 p. 100 par an, cette situation ne pourra se prolonger. En effet, en raison de la législation appliquée - celle qui est décidée par l'Etat - je peux annoncer d'ores et déjà à la tribune du Sénat un redémarrage, dans le mauvais sens, des budgets d'aide sociale probablement à partir de 1987, ainsi qu'une difficulté de contrôle qui ira croissant.

S'agissant de la carte grise, son rendement effectif, en 1984, a été inférieur de près de 5 p. 100 aux prévisions. Quant au rendement de la vignette automobile, il s'est élevé à 8 106 millions de francs en 1984, alors que son rendement prévisionnel pour 1985 est estimé à 8 700 millions de francs.

Par ailleurs, à la suite d'une décision de la cour de justice des Communautés européennes, la loi du 11 juillet 1985 a supprimé la taxe spéciale sur les véhicules particuliers de plus de seize chevaux fiscaux. Cette suppression, qui se traduit pour les départements par un manque à gagner fiscal, devrait être compensée par une dotation de l'Etat d'un montant de 35 millions de francs.

Quant aux droits d'enregistrement et à la taxe de la propriété foncière sur les mutations immobilières à titre onéreux, leur rendement ne devrait progresser que de 5 p. 100 entre 1984 et 1985.

En définitive, la sensibilité des impôts transférés à la conjoncture économique constitue un motif d'inquiétude pour les exécutifs départementaux et régionaux.

Voilà, mes chers collègues, quelle est la situation des collectivités locales après trois ans de décentralisation et cinq ans d'exercice des responsabilités gouvernementales par l'actuelle majorité. On ne peut que faire le constat suivant : cette situation est plus que préoccupante ; les projections que l'on peut faire sur l'avenir nous inquiètent ; la décentralisation n'a pas apporté tout ce qui nous avait été promis, du moins pour ce qui est des ressources et du poids de la fiscalité dont les collectivités locales sont contraintes d'assumer la responsabilité.

J'en viens à la partie du budget consacrée à la police et à la sécurité.

Nous sommes conduits à observer qu'il s'agit du dernier projet de loi de finances de la législature, mais qu'il est également le premier budget prenant en compte les conséquences financières de la loi de modernisation de la police nationale et du plan quinquennal qui l'accompagne.

C'est probablement l'une des raisons pour lesquelles nous constatons que les autorisations de programme ne sont pas à la hauteur des crédits de paiement prévus ; on peut même dire que la différence est sensible.

Ce point avait déjà été signalé lors du débat sur le projet de loi de modernisation de la police. Vous vous souvenez que nous avions dénoncé alors la méthode de financement et que le Sénat l'avait rejetée ; en effet, nous avons pris conscience du fait que le soin de financer les méthodes préconisées par le Gouvernement reviendrait surtout à ses successeurs. Par ailleurs, je tiens à rappeler que les propositions gouvernementales reprenaient en grande partie des suggestions émises à cette tribune lors de la présentation des budgets et qui, très souvent, avaient été contrecarrées par les représentants du Gouvernement.

Dans le budget présenté par le ministère de l'intérieur pour 1986, les crédits des titres III et V consacrés à la police évoluent de la manière suivante : au titre III - il a trait au fonctionnement - ils passent de 17,142 milliards de francs en 1985 à 18,334 milliards de francs en 1986, soit une progression de 7 p. 100. Pour le titre V, qui concerne l'investissement, les crédits de paiement, qui étaient de 251 millions de francs en 1985, seront de 344 millions de francs en 1986, soit

une progression de 37 p. 100 ; quant aux autorisations de programme - j'attire votre attention sur ce point - de 253,8 millions de francs elles passent à 598,2 millions de francs, soit une augmentation de 344,4 millions de francs représentant 135 p. 100. Au futur ministre de l'intérieur et au futur gouvernement de faire face à cette responsabilité !

L'évolution sectorielle appelle les observations suivantes.

Les crédits de fonctionnement du titre III progressent, comme je vous l'ai dit, de 7 p. 100. Les mesures individualisées au titre du plan de modernisation et d'équipement de la police nationale représentent 580 millions de francs. Elles concernent : la création de vingt emplois de traducteur et de soixante-dix-neuf emplois pour la police technique et scientifique ; les crédits d'accompagnement relatifs à la création de vingt emplois de démineurs ; la prise en compte de certaines mesures en faveur du personnel ; l'ajustement des dotations en matériel pour 449 millions de francs.

Si les crédits affectés à l'équipement personnel des policiers stagne, en revanche, ceux concernant l'acquisition de véhicules progressent de 84 millions de francs. Mais il faut remarquer que les crédits consacrés au parc lourd, qui figurent au titre V, ne connaissent aucune augmentation.

Les dotations pour les carburants passent de 134,5 millions de francs à 184,5 millions de francs, soit une progression de 37 p. 100. Cependant, cette hausse sensible ne doit pas faire illusion, puisque le budget de 1985 avait enregistré, lui, une diminution de ces crédits de 3,15 millions de francs en valeur absolue, ce qui représentait en pourcentage une diminution de 7,5 p. 100 des crédits en francs constants ; la situation était identique pour l'exercice précédent.

En ce qui concerne les crédits d'investissement du titre V, je vous ai signalé leur augmentation, surtout celle visant les autorisations de programme.

L'effort de réorientation du budget vers les crédits d'investissement se justifie par l'impérieuse nécessité de rattraper le retard accumulé depuis le début de la législature. Les évolutions les plus significatives concernent l'équipement immobilier, surtout pour ce qui est des autorisations de programme - on constate toujours le même phénomène - le logement des policiers, mais la modestie des chiffres de départ n'autorise aucun triomphalisme, la police scientifique et technique, les équipements matériels pour lesquels les autorisations de programme régressent alors que les crédits de paiement stagnent.

En ce qui concerne les effectifs, le projet de loi de finances pour 1986 annonce, pour la seconde année consécutive, une diminution des effectifs. Le budget de programme « sécurité publique » mentionnait, pour 1985, une diminution de quatre-vingt-six unités des fonctionnaires affectés à des tâches de sécurité ; pour 1986, cette diminution concerne au total, soixante-neuf unités.

Si l'on s'en tient aux chiffres officiels, les effectifs de la police ont évolué, de 1981 à 1985, de la manière suivante : en 1981, les effectifs budgétaires étaient de 102 988 alors qu'en 1985 ils sont de 110 011. En 1981, les effectifs réels étaient de 100 226 alors qu'ils sont de 108 330 en 1985.

Mais pour mesurer la capacité opérationnelle réelle des forces de police, il faut prendre en compte leurs horaires de travail. Or ceux-ci ont diminué depuis 1981 en raison des trois facteurs suivants : rétablissement du 8 mai en tant que jour férié, octroi de la cinquième semaine de congés et réduction d'une heure de la durée hebdomadaire de travail. Ces mesures ont représenté au minimum l'équivalent de 7 055 fonctionnaires, dont 5 055 en tenue.

Par conséquent, malgré les affirmations répétées du ministre de l'intérieur, la capacité opérationnelle des forces de police a 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. Aussi, quand le Gouvernement annonce que la police nationale compte 110 000 fonctionnaires, il faut comprendre qu'il s'agit en fait de 98 000 fonctionnaires opérationnels, soit un chiffre équivalent à l'effectif réel des années 1977-1978.

Mes chers collègues, vous trouverez dans mon rapport écrit le compte rendu d'une mission que j'ai effectuée en Italie et en Allemagne et au cours de laquelle j'ai rencontré les secrétaires d'Etat à l'intérieur chargés de la sécurité ainsi que des représentants des forces de police. Vous y trouverez un certain nombre de comparaisons tout à fait intéressantes.

En matière d'effectifs, je voudrais d'ores et déjà vous en signaler une qui me paraît importante. Elle concerne les effectifs globaux des forces de police et de gendarmerie.

Pour la France, qui a, et de loin, la plus grande superficie - ce qui compte, car il faut tenir compte des déplacements à effectuer - avec 550 000 kilomètres carrés et une population de 55 millions d'habitants, ces effectifs sont de 190 500.

Pour la R.F.A., dont la superficie représente à peu près la moitié de celle de la France, à savoir 249 000 kilomètres carrés, et dont la population est de 61,2 millions d'habitants, les forces de police et de gendarmerie s'élèvent à 246 000, soit 56 000 de plus qu'en France.

Pour l'Italie, qui a une superficie de 301 000 kilomètres carrés et une population équivalente à celle de la France, à savoir 57 millions d'habitants, on compte 245 000 policiers et carabiniers en service, soit une différence de plus de 50 000 avec la France.

J'en viens maintenant à l'évolution de la délinquance. Il s'agit là d'un fait tout à fait préoccupant. Il semble erroné de toujours considérer comme un succès la diminution du taux de progression de la délinquance. Je me réjouis de cette situation, certes, mais le véritable succès serait de constater la diminution réelle de la délinquance.

J'illustrerai mon propos par un exemple chiffré qui sera peut-être plus frappant et plus imagé. De 1981 à 1984, le nombre des crimes et des délits est passé de 2 890 020 à 3 681 453, tandis que le taux pour 1 000 habitants s'est accru de 53,67 à 67,14. Ces chiffres me semblent tout à fait significatifs d'une progression qui demeure préoccupante, même si elle se poursuit selon un taux d'augmentation qui va en diminuant.

En 1984, le nombre d'actes délictueux a dépassé de 1 054 000 unités le chiffre relevé en 1980. On peut donc estimer aujourd'hui qu'un million de Français qui étaient épargnés par la délinquance en 1980 sont désormais frappés par elle chaque année. Ce seul chiffre explique la montée de ce que certains appellent, par une périphrase, le « sentiment d'insécurité ».

Il faut savoir, mes chers collègues, qu'une simple augmentation de 1 p. 100 dans ce domaine, c'est 37 000 délits nouveaux qui sont commis. Une population de l'importance de celle de la ville de Châtellerauld est ainsi frappée. Il faut avoir cette image à l'esprit ! Ce n'est donc pas vers une diminution des taux d'augmentation qu'il faut aller, mais vers une diminution réelle, en valeur absolue, de la délinquance.

Si l'on dresse le bilan de l'action conduite depuis cinq ans, que peut-on mettre au crédit du ministère de l'intérieur et du Gouvernement ?

A l'actif, il convient de faire figurer l'action menée en faveur de la formation, tant initiale que permanente, des personnels en tenue, ainsi que l'action engagée en matière d'équipement informatique et bureautique et la lutte contre le retard injustifiable de la police scientifique et technique. On ne saurait, en revanche, y compter les recrutements massifs de fonctionnaires décidés en 1981, pour des raisons que je vous ai indiquées et sur lesquelles je ne reviendrai pas. Voilà pour l'actif.

Pour le passif, il faut souligner, bien entendu, la progression de la délinquance, mais il faut également mentionner la disparition des contrôles d'identité qu'une législation hypocrite a rendu impossibles, l'abandon du programme de fabrication d'une carte d'identité infalsifiable, une politique budgétaire erratique qui a conduit à de tels gaspillages et à de tels retards qu'il est apparu indispensable, au bout de quatre ans, d'établir un programme quinquennal de remise à niveau baptisé « plan de modernisation », financé par le produit des infractions au code de la route.

Nous en sommes presque à prier le Seigneur que les Français continuent d'être indisciplinés : s'ils se mettent à respecter les limitations de vitesse, les feux rouges, les zones de stationnement, je ne sais ce qu'il adviendra des crédits prévus pour la modernisation !

Toujours au passif, il faut mentionner la situation des services de renseignements civils et militaires dont l'efficacité pose problème ; la montée du terrorisme, en particulier dans ses aspects les plus récents, dans les départements et territoires d'outre-mer notamment ; l'absence de politique claire en matière d'immigration et de lutte contre l'immigration clandestine ; l'absence de tout progrès dans les domaines de

la coopération judiciaire européenne et de la protection coordonnée des démocraties contre les menées déstabilisatrices et totalitaires.

Enfin, même si, chaque fois que je l'ai évoquée, il m'a été répondu que je me trompais - quand on n'a pas employé des termes beaucoup plus durs à mon égard - on ne peut passer sous silence la crise morale de la police et la confusion des responsabilités syndicales et politiques, qui se traduisent notamment par la contestation, en toute impunité, des responsables hiérarchiques. Or s'il est un endroit où un minimum de discipline et de hiérarchie est nécessaire, c'est bien au sein des forces de police, à l'instar de ce qui se passe dans les forces de la gendarmerie. Tant qu'on n'aura pas remédié à cette crise de confiance de la police, on privera celle-ci, quels que soient les moyens mis à sa disposition, d'une large part d'efficacité.

S'agissant des contrôles d'identité, notre assemblée a été le théâtre de discussions que je qualifierai de byzantines entre nous et le Gouvernement. Dans mon rapport écrit, j'indique de quelle manière sont effectués les contrôles d'identité en Allemagne et en Italie. Que je sache, l'Italie n'est pas un régime antidémocratique, la République fédérale d'Allemagne non plus. La liberté y est respectée, mais le contrôle des identités y est pratiqué de manière telle que la police peut remplir son rôle.

Ainsi se présentent, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget du ministère de l'intérieur pour l'année 1986 et le bilan des cinq années d'action de l'actuel gouvernement dans ce domaine, auquel, je l'indiquais au début de mon intervention, la Haute Assemblée est particulièrement sensible.

Si ce bilan comporte des aspects positifs, les points négatifs l'emportent cependant, dans la mesure où le Gouvernement a eu, dès le départ, des idées erronées sur la question, notamment en matière de police et de sécurité. Il a essayé de les corriger avec son plan de modernisation de la police, qui prend en compte ce que le Sénat répétait depuis un certain nombre d'années ; mais il n'en reste pas moins vrai que le financement des mesures prises devra être pris en charge par ceux qui auront la responsabilité du pouvoir, quels qu'ils soient, en 1986. Il est toujours facile de prendre des décisions que les autres auront à payer !

En conclusion, je puis dire, au nom de la commission des lois, que, si nous avons eu à nous prononcer sur ce budget comme nous le faisons habituellement, nous aurions émis un avis défavorable. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. Henri Emmanuelli**, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget (budget et consommation). Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Henri Emmanuelli**, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je souhaiterais une suspension de séance de quelques minutes.

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute accéder à cette demande. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à onze heures vingt-cinq, est reprise à onze heures trente-cinq.)**

**M. le président.** La séance est reprise.

La parole est à M. Caiveau.

**M. Louis Caiveau.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la décentralisation a été mise en œuvre dans un climat financier particulièrement peu favorable, marqué - au départ tout au moins - à la fois par l'inflation, l'aggravation du déficit budgétaire et l'arrivée au seuil du supportable en matière de taux des prélèvements obligatoires.

Ce climat n'était sans doute pas très propice à la réussite de la réforme, d'autant que les caractéristiques essentielles du contexte perturbent et bloquent largement les ressources, dans le cadre de la politique de rigueur.

Cela dit, si les difficultés de financement du volet financier de la décentralisation obèrent sensiblement la marge de manœuvre des collectivités locales dans leur ensemble, il apparaît bel et bien que les petites et moyennes communes sont particulièrement pénalisées du fait de cette situation.

Or il serait inconcevable que la décentralisation aboutisse à faire gérer la raréfaction des ressources financières par les collectivités locales, et notamment par les plus démunies d'entre elles.

Cependant, force est de constater que les communes petites et moyennes affrontent des contraintes financières de plus en plus grandes. Cela est dû, notamment, à l'inadaptation criante de la dotation globale d'équipement.

Si la globalisation des subventions spécifiques d'équipement au sein d'une dotation unique, supprimant, par ailleurs, tous les contrôles techniques et financiers exercés par les services de l'Etat à l'occasion de l'octroi de subventions spécifiques, a été accueillie avec intérêt par les élus locaux, il faut bien constater l'évolution très défavorable du taux de concours fixé à 2 p. 100 en 1983, à 2,2 p. 100 en 1984 et 1985, alors que la perspective d'un taux de 10 p. 100 - tout au moins de 6 p. 100 minimum - avait été annoncée par le Gouvernement.

En réalité, cette dotation globale d'équipement est incroyablement inadaptée aux communes petites et moyennes. En effet, lorsqu'une petite commune désire réaliser un équipement important, ce qui arrivait une ou deux fois au cours d'un mandat municipal, elle sollicitait une subvention spécifique auprès de l'Etat dont le montant pouvait atteindre 30 p. 100 du montant de la dépense. A ces crédits s'ajoutait, au demeurant, une subvention du département souvent importante.

Aujourd'hui, les mécanismes de la dotation globale d'équipement étant ce qu'ils sont, avec un taux de concours de 2,2 p. 100, ils s'accompagnent quelquefois d'un désengagement du département considéré. Un tel mécanisme ne permet plus aux communes, petites et moyennes, de réaliser les investissements indispensables auxquels elles aspirent. Cette situation est très préjudiciable non seulement au développement de l'équipement rural, mais également à l'activité économique, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics déjà tout particulièrement sinistré.

Cela est d'autant plus grave que la dotation globale d'équipement s'inscrit dans un contexte de baisse de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

Ainsi la dotation globale de fonctionnement, indexée sur les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée et par conséquent sur l'évolution économique du pays, a connu une progression relativement favorable jusqu'en 1983, en précédant légèrement, voire quelquefois substantiellement, la hausse des prix.

Depuis cette date, le « pouvoir d'achat » de la dotation globale de fonctionnement ou bien est à peine respecté ou bien s'érode lentement. Ainsi, en 1981, la dotation globale de fonctionnement a évolué de 18,6 p. 100 pour une hausse des prix de 13,4 p. 100 ; en 1985, la dotation globale de fonctionnement n'a évolué que de 5,18 p. 100 en moyenne pour une hausse des prix avoisinant 5 p. 100.

Compte tenu de la progression importante des dépenses de fonctionnement des communes, cette réduction en termes de pouvoir d'achat apparaît très préoccupante pour les budgets locaux. En effet, cette situation oblige les communes soit à renoncer à leurs investissements, soit à rechercher d'autres sources de financement. Or, les deux principales sources de financement hors les subventions sont l'emprunt et la fiscalité locale.

Sur ces deux points, des évolutions préoccupantes se dessinent par ailleurs, à savoir, d'une part, le tarissement du crédit aux collectivités locales et, d'autre part, la difficulté d'augmenter la pression fiscale locale.

Le tarissement du crédit est dû essentiellement à la diminution de la collecte sur les livrets de caisse d'épargne, concurrencés par un certain nombre de nouveaux produits, et à une évolution, largement souhaitée par le Gouvernement, vers des placements plus longs, en particulier sous la forme d'obligations.

Or les dépôts sur les livrets de caisse d'épargne et des caisses de crédit mutuel constituent la source essentielle du financement du crédit aux collectivités locales. Celles-ci seront donc dans l'obligation de se tourner vers des procé-

dures plus proches du système bancaire et à des conditions plus voisines des taux du marché, forcément plus onéreuses, ce qui réduira d'autant leur capacité de financement.

Cependant, le différentiel très important existant entre les taux d'intérêt pratiqués par certains organismes de crédit et le taux d'inflation peut atteindre, voire dépasser neuf points, ce qui est considérable et pèsera de plus en plus lourd sur la charge de la dette supportée par les collectivités locales.

Pour financer leurs nouvelles responsabilités et leurs investissements, il reste aux collectivités locales, outre la rémunération de leurs services publics, le recours à la fiscalité.

Mais il convient de considérer que leur marge de manœuvre est extrêmement étroite dans l'un et l'autre cas.

La tarification des services publics est, en effet, monsieur le secrétaire d'Etat, soumise depuis trois ans à un dispositif de blocage qui ne prend plus en compte la vérité des prix, qu'il s'agisse de l'eau, de l'assainissement, des cantines scolaires ou encore du ramassage des ordures ménagères.

Ainsi, pour respecter les contraintes tarifaires qui leur sont imposées, les collectivités locales sont condamnées à subventionner leurs services publics et finalement à reporter sur le contribuable la charge qui était jusque-là supportée par l'utilisateur.

Tout cela veut dire que la fiscalité locale apparaît dès lors comme le dernier recours pour se procurer les ressources nécessaires. C'est ainsi que certains départements et certaines communes ont dû majorer leur fiscalité d'une façon devenue intolérable pour assurer, par exemple, le financement de l'aide sociale ou encore le manque à gagner dû à la suppression des subventions spécifiques.

Cela dit, plusieurs raisons s'opposent à une aggravation illimitée de la pression fiscale locale, à savoir un taux de prélèvement obligatoire qui dépasse 45 p. 100 de la production intérieure brute et qui ne semble plus pouvoir être dépassé, et surtout la diminution du pouvoir d'achat des ménages, la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent les exploitations agricoles et les entreprises, ce qui rend d'autant plus délicate toute augmentation de la fiscalité locale.

Ainsi, les collectivités locales, notamment les communes petites et moyennes, subissent de plein fouet la crise économique et les conséquences de la politique de rigueur qui leur sont imposées par le Gouvernement.

Pourront-elles assurer demain les compétences qui leur ont été transférées si les moyens nécessaires ne leur en sont pas donnés ?

Parmi ces moyens, il conviendrait d'abord de leur rendre la liberté de gestion des tarifs des services publics communaux : sans indépendance financière, il n'y a pas d'indépendance locale.

Il conviendrait également d'adopter plus de souplesse dans l'attribution des subventions avec une modulation en fonction du potentiel fiscal.

Il conviendrait encore de remettre en cause la dotation globale d'équipement, non pas dans le sens suggéré par le Gouvernement, qui consiste à répartir différemment la pénurie, mais, au contraire, en abondant substantiellement ce fonds de concours de manière à permettre aux communes petites et moyennes de bénéficier de subventions suffisamment attractives qui leur permettent de réaliser les investissements dont elles ont besoin.

Il faudrait prévoir une compensation financière réelle des charges résultant du transfert des compétences dans la mesure où les collectivités locales doivent disposer des ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités, ce que le dispositif actuellement en vigueur ne leur assure qu'imparfaitement. Donner des pouvoirs sans les assortir de moyens est une illusion de nature à compromettre à terme le concept même de la décentralisation.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous citerai l'exemple typique du département que je représente, dans lequel quatre établissements pour handicapés étaient en construction au moment de la mise en œuvre de la décentralisation, au 1<sup>er</sup> janvier 1985. Autrement dit, la décision de les réaliser a été prise par l'Etat. Certes, ils sont nécessaires et même indispensables. Mais, ces établissements ayant été mis en service au cours de l'année 1985, aucun transfert de crédits pour leur fonctionnement n'a été fait au département de la Vendée. Il

en résulte une dépense pour celui-ci. Ainsi, les établissements ayant été mis en service au cours de l'année 1985, ce coût représentera pour l'ensemble de l'année environ 8 millions de francs, pour atteindre à partir de 1986, c'est-à-dire en année pleine, de 15 à 20 millions de francs. Il s'ensuivra une augmentation de la pression fiscale de 5 p. 100 environ, uniquement à cause de cette grave anomalie.

Il serait nécessaire aussi de revoir le système d'indexation de la dotation globale de fonctionnement afin de garantir une évolution positive en termes de pouvoir d'achat de cette dotation aux communes dont les frais de fonctionnement ne cessent de s'accroître.

Il faudrait enfin peser sur les taux d'intérêt des prêts contractés par les collectivités locales : les communes, leurs groupements et les départements ne pourront pas indéfiniment rembourser des emprunts contractés à 14 p. 100 avec des ressources qui n'augmentent au mieux que de 5 p. 100.

Comme nous pouvons le constater, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, à l'heure où une autonomie plus grande est accordée aux communes, on assiste à une réduction de la marge de manœuvre financière des élus locaux.

A notre avis, le succès de la décentralisation ne pourra être acquis que si l'on fait véritablement confiance aux élus, en leur donnant une réelle autorité sur les compétences transférées, mais également et surtout des ressources financières suffisantes. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. de Bourgoing.

**M. Philippe de Bourgoing.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je n'aborderai dans mon intervention qu'un sujet assez limité, mais qui intéresse beaucoup les responsables des départements et des communes, qui ont à faire face à de fortes demandes dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Pour y parvenir, les aides des agences de bassin sont d'un grand secours. D'ailleurs, des contrats entre les départements et les agences commencent à se mettre en place, amorce d'une décentralisation des actions de ces organismes, qui veulent être en liaison avec les collectivités.

Les problèmes relatifs au domaine de l'eau font assez souvent l'objet d'interventions devant notre assemblée. Pourtant, la situation actuelle du budget du ministère de l'environnement ainsi que les difficultés que connaissent les agences de bassin me paraissent mériter une attention particulière de notre part.

Voici, en quelques mots, ce dont il s'agit.

Dans le budget de 1985, l'Etat a supprimé la ligne permettant le financement des travaux de défense contre les inondations et de construction des grands barrages. Il a demandé aux agences de bassin de se substituer à lui en promettant de leur permettre, en contre-partie, de percevoir une ressource nouvelle. Or, les démarches entreprises dans ce sens n'ont pas abouti, de sorte que les travaux figurant dans les contrats de plan Etat-régions ont été financés partiellement sur des crédits du fonds spécial de grands travaux et, pour le reste, par les agences de bassin, sans recettes supplémentaires. Quant aux travaux ne figurant pas dans un contrat de plan, ils ont été purement et simplement retirés de la programmation des subventions d'Etat.

Pour 1986, le ministère de l'environnement bénéficiera d'un crédit en provenance du F.I.A.T., mais dans des proportions ne correspondant pas aux besoins, puisque 28 millions de francs sur les 130 millions de francs nécessaires feront défaut. Dans ces conditions, l'Etat ne sera pas en mesure d'honorer les contrats de plan qu'il a lui-même suscités.

A titre d'exemple, je citerai le cas du contrat de plan de la région d'Ile-de-France, qui porte notamment sur la construction du barrage Aube, pour lequel il serait nécessaire de mobiliser une subvention de 82 millions de francs, alors que 60 millions de francs seulement seront disponibles.

Dans ce cas particulier, l'objectif était de mettre la retenue en eau en 1988, date de mise en service de la deuxième tranche de la centrale nucléaire de Nogent. Cela impliquait la mise en place des dernières autorisations de programme en 1986 et en 1987. Or, l'Etat n'aura affecté, à la fin de 1986,

que 130 millions de francs sur un total de 240 millions de francs environ ; ce rythme est incompatible avec l'objectif que je viens de rappeler.

La situation est grave car, d'une part, la région d'Ile-de-France risque de connaître des difficultés majeures dans l'hypothèse d'un été sec en 1988 ou en 1989 et, d'autre part, sur le plan des principes, l'Etat est dans l'impossibilité de tenir ses engagements.

Bien entendu, l'Etat peut, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, demander aux agences de bassin de lui consentir des avances afin de ne pas retarder la réalisation des travaux. Cela s'est produit notamment pour le financement des travaux de réparation, devenus impératifs, du barrage Marne, pour lesquels l'Etat n'apporte plus les 30 p. 100 initialement prévus, mais seulement 3 millions de francs sur les 5 millions de francs correspondant à sa part. Cela s'est produit également pour la tranche 1985 des travaux du barrage Aube, pour une somme de 20 millions de francs. L'Etat remboursera en 1988, bonne manière que le Gouvernement actuel fait à ses successeurs ! Cela revient, en effet, à remettre toujours à plus tard la solution de problèmes difficiles. Nous ne pouvons pas accepter cela. L'Etat s'étant engagé, il faut doter, directement ou indirectement, le ministère de l'environnement dans les proportions nécessaires.

Mais ce n'est pas tout. Alors qu'il sollicite, comme on vient de le voir, les agences de bassin sur plusieurs fronts, l'Etat limite leurs ressources et n'accepte ni les décisions du conseil d'administration ni celles du comité de bassin relatives aux taux des redevances.

Ainsi, pour 1986, les instances de bassin de Seine-Normandie, conscientes de devoir participer à la lutte contre l'inflation, ont suivi les directives du Gouvernement en limitant l'augmentation des taux des redevances à 2,8 p. 100, mais elles ont voté une hausse supérieure tenant compte de l'inflation pour la part des recettes relative au contrat de plan Ile-de-France, conformément aux termes de ce contrat signé par l'Etat. Or celui-ci n'accepte pas cette décision, tout en demandant que l'agence honore totalement ses engagements. Une telle attitude manque de la plus élémentaire rigueur. Si l'Etat diminue les recettes prises en compte par les agences pour établir leurs programmes, celles-ci doivent réduire d'autant le montant des autorisations de programme.

Il faut d'ailleurs souligner qu'une analyse de l'évolution des recettes des agences montre que celle-ci a été modérée et même que les ressources nouvelles décidées ces dernières années, afin d'engager des politiques nouvelles, ont seulement permis de compenser l'effet de l'érosion monétaire sur les recettes antérieurement décidées.

Enfin, l'Etat conteste même à l'agence Seine-Normandie la possibilité de consentir aux maîtres d'ouvrage des aides sous forme d'avances à moyen terme, qui permettraient de lancer de nouvelles opérations fort utiles et dont le secteur des travaux publics aurait bien besoin.

En conclusion, je voudrais souligner l'incohérence de la démarche du Gouvernement, qui ne crée pas les ressources nécessaires à la mise en œuvre des contrats qu'il a signés, qui limite les recettes pourtant raisonnables des agences, tout en leur demandant de se substituer à lui pour certains programmes, et qui prive les agences de bassin du pouvoir de décision que la loi leur a conféré.

Une telle situation, qui frappe au premier chef les travaux des grands barrages de la région parisienne, mais qui a des conséquences également sur tous les programmes de la partie du territoire couverte par l'agence Seine-Normandie, n'est pas tolérable car elle aboutira, en fin de compte, à ralentir fortement les possibilités de travaux en matière d'eau et d'assainissement, domaines où les besoins sont pourtant encore très importants.

Il m'a semblé utile de faire part de cette situation au Sénat, afin que des mesures soient prises pour tendre rapidement à de meilleures pratiques. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Malé.

**M. Guy Malé.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour un très grand nombre d'élus locaux, la décentralisation était synonyme d'accroissement des pouvoirs et des moyens dévolus aux assemblées locales et régionales.

A la lumière des trois années qui viennent de s'écouler, il me semble particulièrement intéressant de mesurer les conséquences de cette décentralisation au regard de la situation financière des communes, des départements et des régions.

Il convient tout d'abord de se rendre à une évidence : si les transferts de compétences ont bien fait l'objet d'une compensation financière, les transferts de ressources correspondantes de l'Etat en direction des collectivités locales ont été faussés dès le départ, dans la mesure où ils ont été effectués sur des bases peu favorables, compte tenu du désengagement volontaire de l'Etat au cours des dernières années dans des domaines dont la compétence était confiée aux collectivités locales ; mais, qui plus est, ces ressources n'évoluent pas au même rythme que les dépenses. Il en va ainsi pour l'entretien ou la réfection des bâtiments scolaires, qui, construits voilà quinze ou vingt ans, représenteront, nous le savons tous, un véritable gouffre financier pour nos communes et pour nos départements. Il n'en va guère différemment pour l'aide sociale : l'augmentation considérable du nombre de chômeurs enregistrée au cours des cinq dernières années et l'apparition de la nouvelle pauvreté entraînent pour les bureaux d'aide sociale des communes et pour les départements - et entraîneront, hélas ! encore longtemps - des dépenses très importantes, qui risquent de croître à un rythme soutenu et, en tout état de cause, très supérieur à celui des ressources transférées, qu'il s'agisse du produit des cartes grises, de la vignette automobile, des droits de mutation, enfin et surtout de la dotation générale de décentralisation, ce qui a fait dire à notre collègue Pierre Salvi que tout se passait 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.

Donc, les ressources transférées aux collectivités locales n'évoluent guère de manière satisfaisante. Voyons si les concours de l'Etat, notamment la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d'équipement, connaissent un sort plus favorable.

A la lumière de l'expérience et des débats qui se sont engagés sur ces deux thèmes, ici-même, voilà quelques semaines, il faut se rendre à l'évidence : il n'en est rien.

La dotation globale de fonctionnement constitue un prélèvement sur les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée et est incontestablement tributaire de la conjoncture économique.

Cela signifie qu'après avoir connu des débuts très prometteurs et des évolutions supérieures à celle du taux de l'inflation la dotation globale de fonctionnement connaît désormais une évolution négative : en 1981, pour une inflation de 13,4 p. 100, la dotation globale de fonctionnement a augmenté de 18,6 p. 100 ; en 1983, pour une inflation de 9,6 p. 100, la dotation globale de fonctionnement n'a augmenté que de 8,84 p. 100 ; en 1984, la hausse des prix a été de 7,4 p. 100 et la dotation globale de fonctionnement, quant à elle, n'a augmenté que de 6,92 p. 100 ; en 1985, la dotation globale de fonctionnement a progressé, en moyenne, de 5,18 p. 100, alors que la hausse des prix sera très vraisemblablement similaire.

Cette évolution est très préoccupante, dans la mesure où, suivant la richesse des communes, la dotation globale de fonctionnement peut représenter de 30 à 40 p. 100 de leurs crédits de fonctionnement. Si les ressources transférées par l'Etat diminuent et si, comme nous le constatons, les dépenses de fonctionnement des communes, qui représentent les deux tiers de leur budget, progressent d'une façon importante, la différence devra alors être trouvée dans la poche du contribuable.

C'est ainsi que de très nombreux maires estiment à juste titre que la décentralisation se traduit non seulement par des transferts de compétences et de ressources, mais également par un transfert d'impopularité ; en effet, du fait de l'insuffisance du concours financier de l'Etat apporté aux collectivités locales, les responsables de ces dernières sont inéluctablement amenés à augmenter la pression fiscale, ce qui, en période de diminution du pouvoir d'achat, est très mal ressenti par nos concitoyens.

Je crains, hélas ! que la réforme de la dotation globale de fonctionnement que vient d'adopter le Parlement ne soit pas de nature, malgré les améliorations qui ont été apportées au projet de loi par le Sénat, à modifier sensiblement la situation actuelle.

Certaines communes seront incontestablement gagnantes, mais d'autres y perdront ; n'ayant pas disposé de simulations sérieuses, il nous est difficile de savoir dès aujourd'hui quelles sont celles qui auront à se réjouir et celles qui auront à se lamenter de la dotation globale de fonctionnement qui leur sera transférée en 1986.

En tout état de cause, plusieurs problèmes de fond n'ont pas été résolus. Je citerai notamment l'absence de révision des bases de la fiscalité locale, qui risque de fausser le nouveau mécanisme de répartition de la dotation globale de fonctionnement, puis le considérable ralentissement, en l'espace de cinq ans, de la progression de la dotation globale de fonctionnement, ce qui pose un grave problème financier aux communes et aux départements.

Tant que la conjoncture économique sera défavorable, il apparaîtra de plus en plus nécessaire d'assurer à ce concours de l'Etat un taux de progression supérieur au rythme de la hausse des prix, ce qui devrait logiquement conduire le Gouvernement à nous proposer une autre base d'indexation plus évolutive et tenant compte, surtout, des dépenses réelles de fonctionnement supportées par les collectivités locales.

La dotation globale d'équipement, dont la création a été souhaitée par de très nombreux élus locaux et, il faut le reconnaître, par de nombreux parlementaires siégeant sur tous les bancs de notre assemblée, présentait incontestablement, en théorie, un certain nombre d'avantages, notamment la suppression des contrôles techniques et financiers exercés par les services de l'Etat à l'occasion d'une demande de subvention spécifique.

Cependant, à la lumière d'une expérience très courte de deux années, il est apparu très rapidement que cette dotation globale d'équipement avait suscité de très vives déceptions chez les maires, notamment chez ceux des petites et moyennes communes, d'une part, en raison de la baisse de l'ensemble des concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités locales et donc de cette dotation et, d'autre part, compte tenu du caractère peu élevé du taux de concours, qui n'a jamais dépassé 2,2 p. 100, alors que l'on nous annonçait un taux de concours de 10 p. 100 environ.

Cela a eu des conséquences très graves pour un très grand nombre de communes dans la mesure où les subventions spécifiques accordées par l'Etat ont été supprimées.

Ainsi, lorsqu'une commune s'est trouvée dans l'obligation de procéder à la construction d'un groupe scolaire, au lieu de percevoir une subvention spécifique oscillant entre 20 p. 100 et 30 p. 100 du montant de l'investissement, elle n'a plus obtenu qu'une dotation globale d'équipement correspondant à 2,2 p. 100 de ce montant.

De plus, si, par malheur, cette commune est située dans un département - et il en existe - dans lequel le conseil général a purement et simplement décidé de supprimer les concours apportés aux communes en matière de construction scolaire, il ne lui restait plus qu'à prendre à sa charge 97,8 p. 100 du montant de la dépense, ce qui est considérable. J'ai vérifié ces allégations avant de les porter à votre connaissance.

Ce décalage entre les besoins de financement et le montant des concours de l'Etat, que ce soit au niveau de la dotation globale de fonctionnement ou au niveau de la dotation globale d'équipement, a obligé un très grand nombre de communes, soit à renoncer purement et simplement à l'investissement et à alimenter un processus de sous-équipement des communes, soit à rechercher d'autres sources de financement par l'emprunt ou par l'augmentation de la fiscalité locale.

Le projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement rejeté par la grande majorité du Sénat ne constitue malheureusement pas une réponse appropriée au problème posé.

Il ne résout pas en effet le problème de fond, à savoir l'insuffisance des crédits inscrits au titre de la dotation globale d'équipement au budget de l'Etat : 1,6 milliard de francs pour un montant d'investissements prévisibles des communes de 56 milliards de francs. Je l'ai rappelé à cette même tribune voilà trois semaines.

Nous sommes, bien entendu, tous favorables à une répartition plus équitable de la dotation globale d'équipement en faveur des petites et moyennes communes ; cette répartition ne peut raisonnablement s'effectuer à partir de l'enveloppe actuelle.

De plus, les crédits affectés à la dotation globale d'équipement ne correspondent manifestement pas au montant indexé des subventions spécifiques accordées par l'Etat aux communes avant la globalisation.

Le manque à gagner pour les communes a été estimé à 700 millions de francs. Or, le Gouvernement ne semble pas vouloir reconnaître cette évidence, ce qui est tout particulièrement regrettable. J'ajouterai que confier au préfet commissaire de la République ou aux sous-préfets la responsabilité de répartir les subventions entre les communes de moins de 2 000 habitants et les communes de 2 000 à 10 000 habitants ayant opté pour ce système semble contraire à l'esprit de la décentralisation alors que, dans le même temps, la commission départementale d'élus n'aurait qu'un rôle consultatif.

Comme vous le constatez, mes chers collègues, l'évolution des finances locales n'est guère encourageante. Elle l'est d'autant moins que les concours financiers de l'Etat apportés aux collectivités locales ont tendance à stagner, voire à régresser et que, dans le même temps, la charge constituée par le remboursement des emprunts contractés par les communes est de plus en plus lourde.

A cet égard, deux raisons peuvent être invoquées. D'une part, les taux d'intérêt sont toujours trop élevés et hors de proportion avec le rythme actuel de l'inflation ; il n'est pas rare, en effet, que les prêts octroyés aux collectivités locales soient remboursables à des taux avoisinant 13 ou 14 p. 100, ce qui représente neuf points d'écart avec le rythme actuel de l'inflation. Cela est considérable.

D'autre part, les communes supportent aujourd'hui la charge d'emprunts contractés hier en période d'inflation bien plus forte. Ainsi, il n'est pas rare de voir telle ou telle commune dans la triste obligation de devoir emprunter pour pouvoir faire face à ses engagements antérieurs.

Cette évolution est tellement inquiétante qu'elle devrait, tout naturellement, conduire les pouvoirs publics à prendre un certain nombre de mesures susceptibles de peser sur les taux d'intérêt actuels et de permettre le réaménagement de la dette de certaines communes.

Par ailleurs, je voudrais vous faire part d'une autre grave préoccupation à l'égard de la diminution du taux d'épargne des ménages et, par là même, des ressources des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations : les organismes prêteurs traditionnels des collectivités locales pourront-ils continuer à répondre favorablement à leurs demandes d'emprunts ? Je n'ose imaginer ce qui pourrait advenir de leurs investissements si tel n'était plus le cas !

Je voudrais enfin attirer votre attention sur le caractère éminemment anti-économique du blocage des prix des services publics locaux. Nous savons tous quels mobiles incitent le Gouvernement à contrôler les tarifs de l'eau, des crèches, du ramassage des ordures ménagères, des cantines scolaires, etc.

Si ce blocage permet de contenir dans des proportions d'ailleurs infinitésimales et, en tout état de cause, de manière tout à fait artificielle le rythme de l'inflation, ses conséquences sont redoutables pour les finances locales.

En effet, dans la mesure où la gestion de ces services ne peut s'équilibrer, ce sont tout naturellement les budgets des communes qui doivent y suppléer, alors que ceux-ci sont, comme nous le savons tous, essentiellement alimentés par les quatre taxes locales.

Ainsi, ce blocage des prix se traduit en réalité par une augmentation de la pression fiscale communale et, si ses effets peuvent être éventuellement, car je n'en suis guère persuadé, bénéfiques sur le rythme de l'inflation, ils sont en revanche tout à fait défavorables au rythme d'augmentation des prélèvements obligatoires.

Ainsi, les communes et les départements vivent incontestablement sous un régime d'austérité financière. Il faut reconnaître que l'Etat ne les aide guère : en deux ans, plus de 7 milliards de francs seront prélevés sur le régime de retraite des agents des collectivités locales au profit du régime général.

En 1986, grâce à un nouveau mode de calcul de l'assiette du fonds de compensation de la T.V.A., c'est 1 milliard de francs dont seront privés les communes, leurs groupements et les départements.

En 1985, plus de 800 millions de francs ont été soustraits aux collectivités locales du fait de la mise en œuvre d'un nouveau système de calcul de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, non seulement les concours financiers que l'Etat apporte aux collectivités locales ont tendance à stagner, voire à diminuer, du fait de la mauvaise conjoncture économique, mais dans le même temps le Gouvernement ne fait qu'aggraver cette situation en opérant ces prélèvements dont je viens de parler, prélèvements qui, pour moi et pour bon nombre d'élus, sont absolument injustifiés.

J'ose espérer qu'à force d'intervenir la France trouvera les voies d'une décentralisation authentique qui donnera aux communes, à leurs groupements et aux départements les moyens financiers suffisants afin de leur permettre d'exercer réellement les responsabilités qui leur ont été dévolues.

J'aborderai à présent les problèmes liés à la sécurité.

Premier temps : en 1981, votre prédécesseur, M. Gaston Defferre...

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ce n'est pas mon prédécesseur !

**M. Guy Malé.** ...annonçait la création de plus de 9 000 emplois dans la police.

On aurait pu penser que cette hausse sensible des effectifs aurait pour conséquence concrète une augmentation de la présence policière sur le terrain, c'est-à-dire dans la rue. Mais, tout le monde le reconnaît, cette augmentation a été largement compensée par l'aménagement du temps de travail et la diminution des horaires. Or c'est bien là que réside une des clés de la sécurité en France. Pour bénéficier de la présence d'un gardien de la paix dans la rue pendant vingt-quatre heures, il faut compter au minimum cinq personnes et quelquefois plus.

A ce rythme, la diminution de la présence policière dans la rue rendra bientôt la situation intolérable.

Trop de tâches administratives retiennent encore gardiens, inspecteurs et officiers de police dans les commissariats. Les résultats de ce recrutement massif n'ont donc pas été pour le contribuable un pas décisif vers l'amélioration de sa sécurité.

Ni la sécurité des sorties des écoles, ni la circulation, ni le respect des arrêtés municipaux, ni la lutte contre le bruit, contre la vitesse, contre les pollutions et les nuisances de toute nature, ni les services d'ordre, ni la présence permanente et dissuasive dans les rues ne seraient pleinement assurés si la police municipale ne venait pas souvent compléter l'action de la police nationale.

Deuxième temps : en 1985, nous constatons l'émergence, après un calme plat, du serpent de mer de la réforme de la police par le biais d'un plan de modernisation qui, il faut le reconnaître, est, dans son principe, de par la vétusté des parcs immobilier, automobile, moto et l'ancienneté de l'équipement, rendu pour le moins nécessaire, voire urgent.

C'est un effort financier important qu'il y aurait mauvaise grâce de critiquer et de contester sans raison.

Toutefois, il est à craindre que les retards accumulés, notamment en ce qui concerne l'immobilier et les moyens de transports et de transmission unanimement considérés comme alarmants et préoccupants, ne rendent la modernisation relative. En fait, cette modernisation devrait atteindre un domaine plus vaste.

La question qui ne peut manquer de se poser est la suivante : pourquoi avoir attendu la fin de 1985 pour proposer ce plan de modernisation ?

D'une certaine façon, par votre plan, l'équipement prend le pas sur les hommes qui font la police.

La police nationale est en droit d'attendre de la nation une législation claire lui permettant de connaître ses droits et ses devoirs, notamment dans le domaine des contrôles d'identité.

M. Defferre ne disait-il pas : « Les contrôles d'identité doivent être une arme essentielle de la police nationale, qui agit à titre préventif, et il est indispensable que ces contrôles puissent être pratiqués par des agents de la sécurité publique » ?

Plus personne ne s'offusque de ce que l'on exige une pièce d'identité lorsqu'on émet un chèque, car chacun comprend dans ce cas précis que la présentation d'une carte d'identité est dissuasive et contribue, par voie de conséquence, à limiter l'utilisation de chèques volés. Cette exigence conserve toute sa valeur pour lutter contre la délinquance.

Il n'y a de véritable danger pour les libertés des citoyens que lorsqu'on agresse d'une façon ou d'une autre la police d'un pays, car c'est alors une société tout entière que l'on agresse. Chaque fois qu'un policier est agressé, chaque fois qu'il est désavoué et injustement mis en cause alors qu'il n'a fait que son devoir, c'est la vérité qui recule et c'est l'ensemble des policiers que l'on démobilise. Dans le même temps, on consolide la détermination des délinquants, petits et grands.

En ce qui concerne les statistiques sur l'accroissement ou la baisse de la criminalité, il est à noter que la tendance est à l'aggravation globale quelle que soit la lecture qu'on en fasse.

Mais le plus angoissant pour nous est la montée galopante de la toxicomanie et du trafic de stupéfiants, avec une place sans cesse plus grande pour les drogues dures. Or chacun sait que la drogue, son trafic et son usage sont l'une des causes principales de l'insécurité générale en France, car ils engendrent un nombre considérable de délits courants.

Sans vouloir faire de dramatisation excessive, je dirai que la situation est grave. La première conclusion qui s'impose est que le sentiment d'insécurité en France est objectivement fondé. Ce constat étant fait, il faut s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour inverser la tendance.

Quelques grands axes d'une meilleure organisation des services de sécurité peuvent d'ores et déjà être esquissés.

En premier lieu, une efficacité accrue des services de police et de gendarmerie résulterait non seulement d'une modernisation des moyens, mais surtout d'une meilleure utilisation des personnels et d'une confiance réciproque entre les autorités politiques et les services concernés.

Par ailleurs, un certain nombre de propositions précises peuvent être formulées. Ainsi, il serait nécessaire d'élaborer un projet de loi d'orientation accompagné d'un schéma directeur pour la police, assorti d'un financement pluriannuel et déterminant les moyens à mettre en œuvre dans les années à venir.

Pour assurer, ensuite, l'indispensable cohésion de l'action entreprise, un conseil national de sécurité publique réunissant périodiquement, sous la responsabilité du Premier ministre, les ministres concernés et les hauts fonctionnaires pourrait être institué.

De même, en ce qui concerne les secrétariats généraux pour l'administration de la police, il faudrait rechercher l'harmonisation de leur implantation vis-à-vis de la carte régionale, une déconcentration renforcée de la gestion de leurs personnels et le renforcement de l'encadrement administratif.

Plus généralement, le Gouvernement devrait faire mieux connaître aux Français leur justice et leur police.

Une mise en commun de toutes les capacités d'intervention s'avère nécessaire : les problèmes des jeunes ne pourraient être traités verticalement et indépendamment les uns des autres. Il est donc souhaitable de systématiser les contacts entre tous les intervenants - élus, fonctionnaires, parents, éducateurs, entrepreneurs, syndicats, associations - qui auraient à connaître, d'un point de vue ou d'un autre, des questions de jeunesse et de prévention.

Dans cet esprit, il conviendrait d'envisager : d'une part, la mise en place, à l'échelon de chaque arrondissement, sous la conduite du commissaire adjoint de la République, d'un comité de prévention chargé de coordonner l'action des partenaires publics et privés ; d'autre part, le regroupement, dans un réseau informatisé, des divers services d'information - permanences d'accueil et d'orientation, centres d'information jeunesse, centres d'information et d'orientation, A.N.P.E. - en veillant à ce que la « carte » départementale de ces structures ne fasse apparaître ni vide ni double emploi ; enfin, la création, à l'échelon départemental, d'un fonds d'intervention permettant de financer des projets d'animation individuels ou collectifs et de soutenir l'action des associations qui accepteraient d'intervenir selon les termes d'un contrat préalablement défini. Ce fonds pourrait être alimenté par des ressources diverses d'origine publique et privée. Une part des paris sur les jeux ainsi que des fonds de mécénat pourraient y être affectés.

Sur ce chapitre, il ne faut pas opposer prévention et répression. La répression est, dans de nombreux cas, un élément essentiel de prévention du fait même de l'effet dissuasif de la peine. Force est de constater que votre politique est arrivée à un résultat psychologique inverse de celui qu'elle recherchait. Jamais l'opinion n'a autant exigé la répression.

Sans vouloir renforcer à l'excès ce « contrôle social » du crime, il faut amplifier l'effet dissuasif de la sanction en rétablissant un lien clair et direct, intelligible par tous, entre peine encourue et peine prononcée, puis effectivement accomplie.

Il conviendrait, en somme, de veiller simultanément à préserver un équilibre entre la protection de la société, d'une part, les droits de la défense des prévenus et les chances de réinsertion des condamnés, d'autre part.

Monsieur le secrétaire d'Etat, l'opinion publique met désormais l'insécurité au deuxième rang des fléaux sociaux, immédiatement après le chômage. Même si cette préoccupation est parfois exagérée, on ne saurait sérieusement occulter le problème en invoquant une « psychose sécuritaire », comme vous le faites parfois actuellement.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Quand on vous écoute !...

**M. Guy Malé.** Je suis maire et président de conseil général, je sais autant que vous de quoi je parle.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Moi, en plus, je suis père ! (*Sourires.*)

**M. Guy Malé.** Moi aussi, je suis père, et même grand-père ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ça, je ne le suis pas encore !

**M. Guy Malé.** Une vraie démocratie doit assurer un juste équilibre entre l'exercice effectif des libertés, individuelles et collectives, et la sécurité réelle des personnes et des biens : la réalisation et le maintien de cet équilibre toujours fragile relèvent de la psychologie autant que du droit, de la réflexion et de l'action des pouvoirs publics comme de celles des citoyens. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à seize heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures vingt, est reprise à seize heures cinq, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.*)

#### PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1986.

#### POLITIQUE DANS LE DOMAINE DES DÉPARTEMENTS ET DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

**M. le président.** Dans la suite de la discussion générale, le Sénat va aborder la politique dans le domaine des départements et des territoires d'outre-mer.

La parole est à M. Goetschy.

**M. Henri Goetschy, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'an dernier, j'indiquais au Sénat combien l'effort de développement des départements et des territoires d'outre-mer était nécessaire, tant au regard de leurs difficultés propres qu'au regard de l'activité - j'allais dire de la frénésie - législative. En effet, nous pouvons tous constater la contradiction qui existe entre le poids des réformes institutionnelles et le piétinement des moyens économiques et financiers qui sont consacrés aux D.O.M.-T.O.M.

Cela n'est pas nouveau. Mais, l'année dernière, j'avais été un rapporteur relativement satisfait car les crédits avaient évolué de façon positive. Cette année, je ne le suis pas.

J'articulerai mon propos autour de deux sujets : en premier lieu, une présentation du budget et, en second lieu, quelques remarques complémentaires sur des territoires dont on parle trop peu, les terres australes.

Le budget des D.O.M.-T.O.M., soit 1 365 millions de francs, est, à structure constante, à peine reconduit en francs constants. Les dépenses en capital connaissent un meilleur sort puisque les autorisations de programme progressent de 8 p. 100. Mais cette dernière augmentation est uniquement imputable à l'inscription d'une dotation pour la Nouvelle-Calédonie d'un montant de 50 millions de francs sur laquelle je reviendrai dans quelques instants.

Certes, il convient de rappeler que ces crédits ne représentent que 7 p. 100 de l'effort total de l'Etat consacré aux D.O.M.-T.O.M. Mais cette part minime appelle des observations sévères que je vais présenter par ordre d'importance croissante.

Première observation : la rigueur qui s'applique aux dépenses de fonctionnement est inégalement partagée.

Certes, l'administration centrale subit comme les autres une réduction de son train de vie, mais c'est surtout le service militaire adapté qui fait les frais de la rigueur budgétaire puisque les trois quarts des réductions d'emplois proviennent du service militaire adapté. En fait, on a opéré des réductions d'emplois là où c'était le plus facile.

Par ailleurs, les crédits des fonctionnaires affectés dans les territoires d'outre-mer fléchissent. Moins de fonctionnaires dans les territoires, on pourrait s'en féliciter... mais la réalité est différente car les traitements des personnels seraient simplement mis à la charge des territoires sur leurs budgets propres, et apparemment sans compensation !

Pour en terminer avec cette question touchant le personnel, je dois ajouter que les adaptations signalées restent marginales et que les vraies réformes, notamment celles qui touchent aux situations et aux conditions de rémunération des fonctionnaires, restent attendues. On offre aux fonctionnaires métropolitains des affectations de rêve, parfois même de paradis terrestre, et on les paye comme si on les envoyait en enfer. C'est une question difficile et je ne doute pas des réactions qu'une réforme pourrait entraîner. Mais il faudra bien un jour examiner attentivement ce vrai problème.

Ma seconde observation concerne l'évolution des dépenses en capital qui suscite de nombreuses interrogations.

En premier lieu, l'évolution particulièrement heurtée des dotations en capital, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, ôte une large part de crédibilité à l'action de l'Etat dans ce domaine. Ce n'est pas un budget, c'est un véritable accordéon ! Les crédits de paiement étaient en diminution de 15 p. 100 en 1984, en augmentation de 42 p. 100 en 1985, et le seront de 1 p. 100 en 1986. Ainsi, les fonds interministériels - le F.I.D.O.M. pour les départements, le F.I.D.E.S. pour les territoires - sont reconduits en francs courants. Ils représentent à eux deux 477 millions de francs répartis en cours d'année dans des conditions telles qu'elles ne permettent pas une appréciation du Parlement.

En second lieu, l'importance des crédits d'action économique ne me paraît pas répondre à la gravité de la situation, notamment dans les départements.

J'ai établi une comparaison sur cinq ans. Les chiffres sont éloquentes : les crédits d'actions économiques dans les D.O.M. étaient de 288 millions de francs en 1982 et seront de 339 millions de francs en 1986. La variation en francs courants est de plus 18 p. 100 et, en francs constants, de moins 8 p. 100.

Dans le même temps, le taux de chômage passait de 21,6 p. 100 en 1982 à 26,9 p. 100 en 1985, avec le chiffre, malheureusement record, de 35 p. 100 à l'île de la Réunion ; le nombre de demandeurs d'emploi passait de 82 578 en 1982, à 128 107 en 1985, et les emplois industriels créés de 664 en 1982 à 500 en 1985.

Troisième observation, je qualifierai ce budget de budget en « trompe-l'œil ».

La stabilisation des crédits de paiement et l'augmentation des autorisations de programme sont uniquement imputables à la création d'un nouveau chapitre intitulé : « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie », doté de 50 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement.

C'est un chapitre « phare », qui appelle plusieurs remarques : il n'est ni ventilé - c'est un chapitre fourre-tout, sans indication d'emploi - ni totalement significatif, car il compense des suppressions et des réductions de crédits sur d'autres chapitres ; en outre et surtout, il était mis à la dispo-

sition du ministère chargé de la Nouvelle-Calédonie, depuis peu supprimé d'ailleurs, montrant ainsi les embarras des pouvoirs publics.

Ce n'est pas de cette façon que l'on apprendra aux collectivités et aux territoires à vivre ensemble. Il faut aller jusqu'au bout de la logique et laisser au territoire la libre disposition des moyens qui lui sont affectés.

J'en viens au second point de mon propos : les terres australes et antarctiques françaises, qui sont des territoires oubliés.

Paradoxe, en 1985, la réduction budgétaire n'a pas été appliquée aux terres australes et antarctiques françaises. En réalité, il n'est plus possible de pratiquer de nouvelles économies, et la situation est aujourd'hui critique.

A la différence de la plupart des collectivités publiques et des autres territoires, les terres australes et antarctiques françaises ont un budget dont le poste principal de dépenses n'est pas constitué par les dépenses de personnel, qui évoluent de façon prévisible et contrôlée, mais par des charges d'affrètement de navires.

Ces dépenses sont à la fois obligatoires, très lourdes et imprévisibles. L'affrètement du *Marion-Dufresne*, mis en service en 1973, pour les îles australes et pour la terre Adélie, représente 50 p. 100 du budget du territoire. A titre d'exemple, la moitié de la subvention accordée par les D.O.M.-T.O.M. est immédiatement absorbée par le paiement du seul loyer du *Marion-Dufresne*, que la navire soit utilisé ou non ; en outre, le montant du loyer du *Marion-Dufresne* est actualisé chaque année par application d'une formule contractuelle de révision de prix particulièrement défavorable au territoire.

Ce coût croissant des charges d'affrètement est accentué par les variations du cours du dollar, monnaie de référence pour le calcul du prix des carburants maritimes.

Ainsi, l'incertitude qui pèse sur le montant des charges d'affrètement hypothèque-t-elle les prévisions budgétaires. Le rappel sur le loyer du *Marion-Dufresne* qui intervient au mois de mars, mais dont le montant, très variable d'une année à l'autre, ne peut être chiffré précisément, et la variation du cours du dollar, monnaie de référence pour le calcul de la plus grande partie des carburants maritimes, peuvent bouleverser les prévisions initiales.

J'ajoute que ces territoires sont dans l'attente du règlement de deux problèmes ponctuels : d'une part, la renégociation des accords de pêche entre la France et l'U.R.S.S. sur le plateau de Kerguelen, d'autre part, la réalisation d'une poste aérienne en terre Adélie.

En conclusion, l'action sociale et culturelle est gravement pénalisée ; l'évolution des crédits contraste avec la situation sociale catastrophique des départements d'outre-mer qui connaissent une progression spectaculaire du taux de chômage. Cette évolution touche particulièrement l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer dont les moyens régressent en dépit de la situation de l'emploi précitée. Ce sont donc les plus démunis qui sont les plus affectés.

La politique des départements et territoires d'outre-mer oscille entre deux pôles, entre les territoires dont on parle trop et ceux dont on ne parle pas assez. Naviguant entre ces deux pôles, on les a trop laissés à contre-courant. Plus que tous autres, ils ont besoin de voir bientôt renaître le printemps. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si l'on veut donner du budget des départements d'outre-mer un cliché, on peut dire qu'il est un budget insuffisant face à une guerre institutionnelle sans merci.

A l'occasion de la discussion générale du projet de loi de finances, je ne retiendrai pas très longtemps votre attention, mais je voudrais, pendant quelques minutes, vous faire entendre la voix de l'immense majorité de la population des départements d'outre-mer.

Nous constatons tous avec regret que l'actuel Gouvernement n'a pas accompli, en faveur des départements d'outre-mer, l'effort nécessaire pour assurer leur épanouissement tant économique que social.

Chaque année, nous nous sommes trouvés en présence d'un budget inefficace, insuffisant, pour ne pas dire figé. Comment ne pas souligner que, pour 1986, la part du budget consacrée aux départements d'outre-mer connaît une évolution négative : moins 0,3 p. 100 ?

Quant au F.I.D.O.M., ce fonds d'investissement complémentaire ô combien indispensable, il stagne.

Lorsque l'on examine les crédits, on constate que, si les autorisations de programme connaissent une augmentation de 8 p. 100, les crédits de paiement ne progressent que de 1,5 p. 100. Il est vrai qu'un effort a été accompli en ce qui concerne la ligne budgétaire unique - L.B.U. - mais cette enveloppe supplémentaire de 80 millions de francs apparaît dérisoire, compte tenu de l'ampleur de la tâche qui doit être accomplie.

En vérité, le Gouvernement s'est montré impuissant à résoudre les problèmes que connaissent les départements d'outre-mer, et ce pour deux raisons.

Première raison : il aurait dû définir les actions prioritaires pour les mener dans le cadre d'un plan solide et bien défini. Cela n'a pas été fait.

Seconde raison : il existait une occasion exceptionnelle de faire disparaître certaines survivances, certains privilèges inutiles. Cela n'a pas été fait. On a tenté, malheureusement, de pratiquer ce que l'on peut appeler le « transfert des privilèges ».

Tout cela a provoqué une déception profonde au sein de la population des départements d'outre-mer, car elle constate qu'aucune action d'envergure n'a été entreprise et que les vaches maigres broutent maintenant l'horizon à toute vitesse.

Pendant cinq ans, on s'engagera dans une guerre institutionnelle sans merci et l'essentiel sera négligé. Or, il fallait rechercher le consensus dans le cadre du maintien de l'ordre, de la sécurité et du respect des institutions fondamentales de la République, et, surtout, ne pas oublier les liens indéfectibles et sacrés que l'Histoire a forgés entre la patrie et ces terres lointaines. Ernest Renan avait raison de dire : « Un immense fleuve d'oubli nous entraîne dans un gouffre sans nom ».

Tenter de supprimer le conseil général, symbole de l'appartenance de ces terres lointaines à la patrie, était une erreur politique grave et impardonnable.

Dans sa décision du 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel s'inspire grandement du recours déposé par la majorité sénatoriale et il déclare que la loi, dite loi sur l'assemblée unique, est non conforme à la Constitution, aux motifs qu'elle viole le principe d'assimilation, et que les « mesures d'adaptation » ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une organisation particulière.

La trêve était possible. Hélas ! après son échec devant le Conseil constitutionnel, le Gouvernement déposait immédiatement un nouveau projet de loi, érigeant les régions d'outre-mer en collectivités territoriales. L'assemblée régionale, mes chers collègues, était ainsi présentée comme le remède miracle.

En réalité, cette précipitation dans la création des régions d'outre-mer avait un objectif précis : dépouiller l'assemblée départementale et transférer à la région la maîtrise d'un certain nombre de moyens financiers.

Cette « tricherie légale », qui consistait à déshabiller Pierre au profit de Paul, n'apporte, en fait, aucune ressource nouvelle à ces terres déshéritées. En dépouillant les assemblées départementales de leur dotation spécifique, le Gouvernement a commis l'erreur politique et économique la plus grave qui soit. Après mars 1986, c'est-à-dire dans quelques mois, il faudra rendre à César ce qui appartient à César.

L'Etat devra, en revanche, savoir faire preuve de générosité à l'égard des régions d'outre-mer et mettre à leur disposition des ressources nouvelles et originales qui leur permettront de jouer efficacement leur rôle, car l'urgence se fait sentir.

Il devient indispensable de s'efforcer de résoudre les vrais problèmes. Quels sont-ils ?

Quoi qu'on en dise, l'agriculture demeurera toujours le pivot de l'économie des départements d'outre-mer.

Le maintien, voire le renforcement, des cultures traditionnelles permettra une diversification et atténuera, par là-même, le déficit des échanges commerciaux entre les départements d'outre-mer et la métropole.

Tout doit être mis en œuvre pour permettre à ces départements d'être auto-suffisants dans le domaine agro-alimentaire. La modernisation, la formation des hommes, l'assurance donnée aux agriculteurs d'une juste rémunération de leur travail sont les éléments constitutifs de la réussite. La mise en pratique d'une politique audacieuse et courageuse se révèle indispensable dans le domaine de l'élevage bovin et de la pêche.

J'en arrive à la crise du logement : la situation s'est considérablement aggravée. Le Gouvernement n'a pas su poursuivre une politique de continuité et d'efficacité. Les personnes aisées comme les pauvres éprouvent des difficultés pour se loger.

Voici ce qu'écrit M. Pourchon dans son rapport : « Le coût d'un logement moyen à Saint-Denis de la Réunion est comparable à celui d'un appartement en proche banlieue parisienne. Il n'est ainsi pas rare de voir des appartements à 9 000 francs le mètre carré. »

Quant à la construction des L.T.S. - les logements très sociaux - destinés aux plus déshérités, elle est en chute libre. Il est vrai que le Gouvernement a pris conscience de la gravité du problème. Ainsi, le bénéfice de l'allocation de logement ne sera-t-il plus subordonné au critère d'activité. Mais à quelle date ?

En tout cas, ce n'est pas en remplaçant les L.T.S. par les L.E.S. - on joue beaucoup avec les sigles - et en augmentant la L.B.U. de 80 millions de francs que l'on résoudra la crise.

Mes chers collègues, les départements d'outre-mer sont frappés de plein fouet par la crise. Le chômage atteint surtout les jeunes. La population de ces départements souffre, depuis cinq ans, beaucoup plus que celle de l'hexagone.

Nombreux sont ceux qui arrivent sur le marché du travail avec compétence et formation. Il devient urgent et primordial d'accomplir, en faveur de la jeunesse, une action en profondeur et durable.

Face à une situation exceptionnelle, il faut trouver des remèdes exceptionnels : assouplir les conditions restrictives des T.U.C., augmenter les crédits destinés aux chantiers de développement, rétablir la mobilité de l'emploi au profit des jeunes qui réussissent à obtenir un emploi en métropole.

Cependant, l'artisanat et le tourisme sont les clefs de voûte d'un développement au profit de l'intérêt général. Aussi le moment est-il venu de permettre aux jeunes des départements d'outre-mer d'investir dans l'acquisition d'un savoir-faire, de se former, de se spécialiser. Et je voudrais, ici encore, citer Ernest Renan qui nous rappelle, à juste titre : « L'homme ne s'improvise pas. La nation, comme l'individu, est l'aboutissement d'un long passé d'effort, de sacrifice, de dévouement. »

Pour permettre au savoir-faire de notre jeunesse de s'épanouir, il faut que la loi de l'équilibre s'établisse entre l'importation et le développement économique. Il devient urgent de prévoir des aides spécifiques au développement de l'artisanat. En outre, il ne faut pas hésiter à améliorer les mesures fiscales qui aideront, dans le sens de l'efficacité, les petites entreprises.

Il convient, en effet, de prendre conscience de la mise en place du plan Reagan, qui concerne les îles du Pacifique.

L'Europe, face à ce plan, doit jouer son rôle en faveur de ces terres lointaines et défavorisées.

L'Europe, face au plan Reagan, doit devenir la rampe de lancement du développement économique des départements d'outre-mer, car ce développement repose sur des moyens financiers nouveaux et sur la recherche d'idées nouvelles.

Partie intégrante de l'Europe et de la République française, il est faux de dire que les départements d'outre-mer coûtent cher à qui que ce soit. La France ne peut pas coûter cher à la France ! L'Europe ne peut pas coûter cher à l'Europe ! Notre jeunesse, qui est maintenant capable de produire, refuse, à juste titre, d'être considérée comme une jeunesse assistée.

Il faut à tout prix créer dans chaque département d'outre-mer une zone franche, véritable bassin d'emplois, qui permettra de résoudre pratiquement le problème de l'emploi et de rendre notre production compétitive.

Rompre l'isolement, fixer définitivement le statut de Mayotte, créer des bassins d'emplois, ramener à la raison les prophètes du malheur, calmer les excités, permettre aux départements d'outre-mer de se lancer dans la compétition,

telles sont les grandes lignes d'une politique qui doit provoquer le consensus car il y va de l'avenir de ces terres lointaines.

Je voudrais conclure par ces quelques mots : sur ces terres si belles, où la nature a semé avec art une végétation qui retient le regard, il faut que cessent les haines, les divisions, les violences.

Que chacun, oui, que chacun se souvienne de cette belle phrase de Romain Rolland : « L'art doit supprimer la violence, et seul il peut le faire. Sa mission est de faire régner le royaume de Dieu, c'est-à-dire l'amour. » (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Lacour.

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai eu l'honneur d'être désigné pour intervenir, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, dans le cadre de cette discussion générale, sur la politique menée en matière de départements et territoires d'outre-mer. En tant que rapporteur pour avis du budget des territoires d'outre-mer, vous comprendrez que je me préoccupe essentiellement de ces derniers, afin de mettre l'accent, une fois encore, sur l'importance considérable que revêt pour la France et, plus largement, pour l'ensemble de la Communauté économique européenne, leur développement économique et social.

Permettez-moi, tout d'abord, de rappeler la grande diversité géographique, historique et sociologique de l'outre-mer français. Celui-ci se compose - je le rappelle - d'un grand nombre d'îles, d'archipels ou de territoires, en général de dimensions assez réduites et répartis sur l'ensemble du globe. Grâce à eux, la France ne se réduit pas à l'hexagone européen, mais peut affirmer sa présence dans la mer des Caraïbes ou dans l'océan Indien, en Amérique du Sud tout comme au large des Caraïbes, dans le Pacifique et dans l'Antarctique.

Ces différentes possessions représentent la France dans toutes les régions de la planète et nous ne pouvons que souligner l'intérêt stratégique et économique évident que présente, pour notre pays, cette multitude de bases françaises éparpillées dans le monde entier.

La contrepartie de cet avantage réside dans la difficulté première que constitue l'éloignement et l'éparpillement géographique : ces territoires ressentent fréquemment comme une contrainte, que renforce encore leur caractère le plus souvent insulaire, le fait d'être situés à des milliers de kilomètres de la métropole.

Encore peut-on douter, aujourd'hui, du poids apparent de ce handicap, alors qu'au siècle de la conquête de l'espace et de la guerre des étoiles, la notion de distance est, somme toute, très relative.

Plus grave : aux conséquences de cet éloignement physique - on peut notamment penser au poids financier du coût des transports - s'ajoute bien souvent le sentiment d'être oubliés ou négligés par la France métropolitaine et de ne pouvoir compter que sur leurs propres forces.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons réaffirmer à cette tribune l'attachement très puissant que nous devons porter à ces bases françaises et reconnaître que l'outre-mer apporte à l'ensemble de notre pays un potentiel économique non négligeable et même irremplaçable. Je me bornerai à mentionner l'espace maritime considérable dont la France peut disposer, grâce à ses îles, en vertu de l'application de la règle de territorialité des deux cents milles nautiques qui les entourent.

Pour toutes ces raisons, nous devons nous préoccuper au plus haut niveau du développement économique de ces départements et territoires d'outre-mer, qui souffrent encore d'un état parfois proche du sous-développement. Permettez-moi d'évoquer devant vous la situation économique particulière des territoires d'outre-mer en 1984 et au début de 1985.

Le premier point qu'il nous faut mentionner est plutôt positif : l'année 1984 est apparue, en Nouvelle-Calédonie, comme une année de reprise économique. Cependant, n'oublions pas qu'elle succède à la récession très importante qui a caractérisé les années 1982 et 1983.

En dépit de cette évolution plus favorable, surtout notable au début du second semestre de 1984, dans les secteurs du nickel, du bâtiment et des travaux publics, les événements

survenus sur le territoire en novembre 1984 ont modifié en profondeur le comportement des agents économiques et l'activité des entreprises.

L'indice le plus positif réside dans la reprise de la production de nickel. Contrairement aux autres départements ou territoires d'outre-mer, qui disposent de peu de sources d'énergie ou de matières premières industrielles, la Nouvelle-Calédonie bénéficie en effet de l'atout considérable que constituent ses gisements miniers de nickel. Les ressources estimées de ce territoire d'outre-mer s'élevant à environ 40 millions de tonnes, la France contrôle ainsi 20 p. 100 des ressources mondiales de cette matière première.

Après l'année 1983, qui aura été l'une des années les plus difficiles qu'ait connues l'industrie du nickel, 1984 témoigne d'une réelle - bien que fragile - amélioration de la situation : la production calédonienne de minerai a été supérieure de 30 p. 100 à celle de 1983, année au cours de laquelle - nous devons le rappeler - une baisse de la production de l'ordre de 28 p. 100 avait été constatée par rapport à l'année précédente.

La production étant assurée, d'une part par la société Le Nickel, d'autre part par des mineurs indépendants, nous pouvons également souligner, au cours de cette période, le développement des activités de ces derniers, notamment leurs exportations vers la Tchécoslovaquie.

Dans le même temps, la société Le Nickel a connu des transformations économiques et sociales profondes, rendues nécessaires par les difficultés du secteur. Un plan de restauration a, en effet, dû être mis en place afin de rééquilibrer la structure du bilan de la société et de redéfinir son niveau d'activité en fonction de l'évolution du marché du nickel.

Contrairement à l'évolution des industries extractives, l'agriculture joue encore un rôle secondaire dans l'activité du territoire et son importance a régulièrement décliné au cours des vingt dernières années.

Cette situation nous paraît particulièrement étonnante, alors que, sur une surface de terres cultivables estimée à 210 000 hectares, la surface effectivement cultivée ne représente que 6 000 à 7 000 hectares.

Ce fait est imputable au manque de formation technique et économique des agriculteurs et au vieillissement très marqué de la population rurale. Mais il est dû également aux problèmes sociologiques particuliers à ce territoire. En effet, la réforme foncière, annoncée pour la première fois en 1978, avait pour objectif de céder aux Mélanésiens les 180 000 hectares de terres qu'ils revendiquaient. Depuis 1982, cette réforme foncière est mise en œuvre sous l'égide de l'Etat par un établissement public : l'office foncier. Or, les opérations de rétrocessions soulèvent de nombreuses difficultés en raison de l'attitude des différentes tribus, qui sont souvent divisées, tant sur l'utilisation des terres offertes que sur leur attribution, particulièrement sur la côte Ouest.

L'ensemble de ces paramètres explique ainsi les résultats médiocres dans le secteur agricole, qu'il s'agisse de la production de café, de coprah ou de céréales.

Des considérations similaires affectent le domaine forestier de la Nouvelle-Calédonie : l'expropriation forestière se heurte, en effet, au problème des « droits d'exploitation » des forêts domaniales, le service des eaux et forêts n'accordant que des permis temporaires contre versement d'une redevance au territoire. En outre, depuis quelques années, les clans et tribus revendiquent la propriété de surfaces foncières et réclament la perception de droits pour le passage des véhicules ou pour l'exploitation forestière des périmètres revendiqués. Cette situation a entraîné la cessation d'activité de la plupart des entreprises forestières et provoqué la mise au chômage d'une centaine de personnes.

En matière d'exploitation des ressources maritimes, les rendements enregistrés ont été contrastés : ainsi, si l'aquaculture et la pêche artisanale ont donné d'assez bons résultats en 1984, la pêche industrielle a vu son activité interrompue en raison de la mise en liquidation de la société Transpêche, en juin 1983, puis de la société Polypêche, en décembre 1984. Cette situation appellerait pour le moins l'intervention des pouvoirs publics pour venir en aide à ce secteur crucial s'il en est pour le territoire.

Enfin, pour achever sur un point favorable ce rapide tableau de la situation économique calédonienne, signalons qu'en dépit d'un environnement défavorable lié à l'insularité, à l'exiguïté du marché et à la concurrence des produits d'im-

portation, le secteur des P.M.E.-P.M.I. et de l'artisanat a enregistré d'assez nombreuses créations ou extensions d'entreprises au cours des dernières années.

Avant d'aborder la situation économique de la Polynésie française, permettez-moi de souligner une nouvelle contrainte qui affecte bien souvent le développement de nos possessions d'outre-mer : elles sont situées, pour l'essentiel, en zone tropicale ou équatoriale, d'où des conditions climatiques très spécifiques. Ainsi, en 1984, certains secteurs de l'économie polynésienne se sont encore ressentis des séquelles des cinq cyclones de 1983.

A titre d'illustration, la production de coprah continue d'enregistrer, pour l'année 1984, un déficit important, particulièrement sensible aux îles Sous-le-Vent et aux Tuamotu-Gambier.

Une même médiocrité de rendements a pu être observée dans la production de café et de vanille, même si, dans ce dernier secteur, l'augmentation de près de 50 p. 100 du prix de vente, due au réajustement des prix des pays grands producteurs et à la hausse du dollar, a permis de compenser partiellement, en valeur, la diminution des tonnages exportés.

En revanche, un secteur a connu un développement remarquable à Tahiti depuis quelques années : l'horticulture ornementale.

Or, les fleurs ne sont vendues que localement pour la décoration ou pour la parure. En effet, il n'y a plus d'exportation depuis l'arrêt de l'exploitation de la ligne aérienne Papeete-Tokyo auquel s'ajoutent le protectionnisme imposé par les producteurs de Hawaii sur le marché américain et l'éloignement de la métropole. En 1984, le territoire a même autorisé au profit d'un fleuriste un quota d'importation de fleurs coupées en provenance de Nouvelle-Zélande !

Tout aussi stupéfiante est l'exploitation des produits de la mer. En effet, la pêche industrielle est uniquement pratiquée par des navires étrangers, japonais, coréens et formosans, titulaires d'autorisations pour utiliser les lieux de pêche.

Cette considération semble d'autant plus étonnante que les prises de ces navires ne sont pas destinées à la consommation locale, mais sont intégralement réexportées.

En revanche, nous ne pouvons que nous réjouir des progrès réalisés dans le secteur de l'aquaculture, notamment en matière d'élevage de crevettes de mer. Les résultats obtenus en 1984 sur la reproduction et le grossissement sont très encourageants et permettent d'envisager la réalisation, en 1985, d'une unité expérimentale dans le cadre d'une société commerciale en vue d'approvisionner le marché local.

La technique d'élevage intensif mise au point au centre océanographique du Pacifique a fait l'objet d'une prise de brevet mais devra encore être améliorée pour rendre l'exportation compétitive.

Autre sujet de satisfaction : la culture perlière, qui a connu un développement spectaculaire au cours des dernières années et qui fait vivre aujourd'hui près de 2 000 personnes directement intéressées par cette activité.

La perle noire de Polynésie est un produit très spécifique qui ne rencontre pas de concurrence sérieuse de la part du Japon, des îles Cook, de Fidji, dont les perles ne possèdent pas la même teinte « vert aile de mouche ». Son prix dépasse, jusqu'à le doubler, celui de la perle blanche du Japon ou de la perle jaune d'Australie. Elle constitue désormais, avec le coprah, la première activité exportatrice de la Polynésie.

En revanche, il nous faut souligner que l'étroitesse du marché intérieur, le manque de main-d'œuvre qualifiée, l'éloignement des fournisseurs de matières premières ou de pièces détachées rendent peu compétitifs l'industrie et l'artisanat polynésiens.

Les activités industrielles les plus importantes appartiennent au secteur agro-alimentaire, utilisant les productions naturelles du territoire, mais elles concernent aussi la transformation de matières premières importées.

Il faut noter, enfin, la place particulière occupée par l'artisanat d'art traditionnel, dont l'objectif est la promotion et la protection de la culture traditionnelle maorie.

Dernier point d'inquiétude : la fréquentation touristique a évolué défavorablement en 1984. Cette tendance résulte pour une part de la fermeture du village du Club Méditerranée à Moorea et des aléas de la desserte aérienne internationale du territoire, qui s'est très sensiblement réduite en 1984.

En effet, les appareils de la South Pacific Island Airways ayant été interdits de vol par l'administration américaine des transports, la liaison hebdomadaire avec Honolulu a été interrompue en octobre 1984. En outre, la baisse de la capacité offerte résulte principalement de la suppression par U.T.A. d'une liaison hebdomadaire Tahiti-Los Angeles et du remplacement par Qantas d'un appareil Boeing 747 de passagers par un Boeing 747 « combi ».

Nous devons souligner l'importance vitale que constitue pour l'ensemble de l'archipel polynésien la desserte aérienne, en faveur de laquelle on ne peut pas ne pas agir.

Enfin, votre commission, qui s'était inquiétée l'année dernière d'un éventuel retrait des terres polynésiennes du centre d'expérimentation du Pacifique et du commissariat à l'énergie atomique, enregistre avec satisfaction le maintien de ces implantations qui apportent au territoire des revenus non négligeables et induisent la création de nombreux emplois directs ou indirects.

Après cet aperçu de l'économie polynésienne, je vous propose de nous intéresser brièvement à Wallis-et-Futuna, dont la situation économique n'a pas subi de modification importante en 1984.

Les productions agricoles n'ont fait l'objet d'aucune estimation par le service de l'économie rurale, en raison de la forte autoconsommation de la production vivrière locale et de l'absence de lieu de commercialisation.

Le territoire semble autosuffisant pour ses besoins alimentaires primaires et a dégagé en 1984, comme en 1983, un excédent d'une centaine de tonnes de produits crus ou cuits destinés aux familles wallisiennes et futuniennes installées en Nouvelle-Calédonie. Il doit cependant importer la majeure partie des produits de consommation de type européen.

De même, les produits de la pêche sont autoconsommés en totalité et jouent un rôle important dans l'alimentation de la population locale.

Sous l'action des pouvoirs publics, on assiste depuis quelques années à un changement des habitudes et la pêche au large, au-delà du lagon, tend à se développer.

Les autres activités productrices sont limitées à l'artisanat local, qui comprend surtout des objets initialement utilitaires mais encore employés dans les cérémonies coutumières, que l'ouverture du territoire sur l'extérieur a transformés en objets décoratifs. Ces articles souffrent d'un manque de débouchés dû à la concurrence de pays étrangers mieux situés, plus peuplés que le territoire et pouvant, de ce fait, assurer une production importante à des prix plus compétitifs. Il va de soi que le territoire cumule les inconvénients de la concurrence de pays sous-développés, où les salaires sont très bas, et du manque de soutien en provenance de la métropole.

Nous ne pouvons que souhaiter la création d'une association pour le développement du tourisme et de l'artisanat, et sa participation en 1986 à la foire de Paris et au salon mondial du tourisme, afin de développer cette activité.

En ce qui concerne les terres australes et antarctiques françaises, qui comprennent la Nouvelle-Amsterdam et Saint-Paul au nord, l'archipel des Crozet à l'ouest et les îles Kerguelen au sud, auxquels s'ajoute la Terre Adélie, nous devons souligner la place importante occupée par ces territoires dans notre patrimoine national, notamment en ce qui concerne l'exploitation des ressources maritimes.

Il faut souligner que l'immense domaine antarctique est aujourd'hui le théâtre des rivalités entre les nations, qui ont pris brutalement conscience de l'importance de son intérêt stratégique et économique.

Nous ne pouvons que déplorer les retards pris dans la réalisation de la piste aérienne commencée en 1982 en Terre Adélie, afin de permettre le désenclavement de Dumont d'Urville du reste du continent antarctique.

L'existence de cette piste permettrait une meilleure relève des personnels de la base, l'accroissement de l'efficacité de ces personnels, d'éventuelles évacuations sanitaires et rendrait possible la liaison de Dumont d'Urville aux autres bases de l'Antarctique dans le cadre de vols circumpolaires, dont la France est exclue jusqu'à présent.

Elle est aussi primordiale pour l'allongement des campagnes d'été et pour favoriser l'essor de notre connaissance scientifique dans la zone antarctique, qui représente un atout majeur pour la France lors de la renégociation du traité de l'Antarctique.

Ainsi que j'ai tenté de vous le montrer au cours de cet exposé, la situation économique de nos territoires d'outre-mer, en dépit d'une évolution sectorielle parfois encourageante, requiert la mise en œuvre d'une politique globale de grande envergure fondée sur une volonté réelle de conserver, au sein de l'espace national, nos possessions d'outre-mer et d'œuvrer dans le sens de leur essor économique, tant dans leur intérêt propre que pour la métropole.

Il faut aujourd'hui agir, et agir vite. La situation de l'emploi, qui constitue un indice primordial pour analyser une situation économique, témoigne d'une tragique dégradation. Le cas le plus marquant se situe à la Réunion, comme l'a fort bien rappelé tout à l'heure notre collègue M. Virapoullé - et j'espère que vous ne m'en voudrez pas d'illustrer mon propos par l'exemple d'un département d'outre-mer - où un tiers de la population se voit privée d'emploi. Nous savons tous, dans cette enceinte, combien le chômage constitue bien souvent un risque social majeur pour l'équilibre politique.

C'est parce qu'elle n'a pas senti, à travers ce projet de budget pour 1986, la volonté affirmée de mettre en œuvre au plus vite les mesures qui s'imposent que votre commission des affaires économiques et du Plan s'est déclarée hostile à l'adoption des crédits destinés aux départements et territoires d'outre-mer. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Machet.

**M. Jacques Machet,** au nom de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai l'honneur d'intervenir au nom de notre collègue Roger Lise, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et je le remercie de m'avoir choisi pour le représenter. J'espère pouvoir vous transmettre sa voix et sa vérité vis-à-vis de son département d'outre-mer.

C'est donc Roger Lise qui s'exprime à travers moi.

Comme j'avais eu l'occasion de le souligner à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1985, la situation économique et sociale dans les départements d'outre-mer est plus grave que celle que l'on connaît en métropole. C'est pourquoi il convient d'être particulièrement attentif aux problèmes posés, qu'il s'agisse de la dégradation de l'emploi et de ses conséquences, de la stagnation de l'effort public en matière de logement social ou des insuffisances de la protection sociale dans les départements d'outre-mer.

Les dernières statistiques en matière d'emploi dans les T.O.M. sont très fragmentaires et peu homogènes ; pour la Nouvelle-Calédonie, selon la direction territoriale de la statistique et des études économiques, le taux de chômage en 1983 était de 6 p. 100 pour une population active de 58 000 personnes ; à Wallis-et-Futuna, le nombre de personnes actives peut être estimé à 6 000 pour une population totale de 13 000 habitants ; en Polynésie, selon l'institut d'émission d'outre-mer, la population active est estimée à 57 300 personnes et le taux de chômage à 8,31 p. 100.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, pour juger l'état actuel de la situation de l'emploi, il convient d'analyser la situation démographique des départements, l'évolution du marché du travail et les mesures prises pour lutter contre le chômage.

S'agissant de la situation démographique dans les départements d'outre-mer, il faut tout d'abord prendre conscience que le problème de l'emploi dans les D.O.M. est lié à l'évolution de la population, qui, sous l'effet combiné d'un taux de natalité très élevé et d'un taux de mortalité en baisse spectaculaire, a presque doublé depuis la guerre. Mais l'accroissement moyen annuel de la population, qui s'était accéléré dans les années 1954-1961 - plus 3,4 p. 100 - s'est ralenti depuis et est maintenant inférieur à 1 p. 100 car, parallèlement à la baisse du taux de mortalité, on a assisté, dans les dernières années, à une baisse de la natalité.

Dans les départements d'outre-mer, 50 p. 100 de la population a moins de vingt ans : 52,9 p. 100 à la Guadeloupe en 1974, 54,1 p. 100 à la Réunion et 52 p. 100 à la Martinique. Or ce sont les générations les plus nombreuses, c'est-à-dire celles qui sont nées entre 1955 et 1965, qui se présentent maintenant sur le marché du travail.

Evoquant la Martinique, je m'aperçois que j'ai oublié de vous dire tout à l'heure que, si notre collègue M. Lise est absent, c'est qu'il est retenu dans son département pour y recevoir demain le Président de la République.

A ces causes démographiques, s'ajoute l'effet de l'immigration des populations étrangères, qui est renforcé par le niveau de vie élevé des D.O.M. par rapport à celui des pays voisins et facilité par la disposition géographique de ces territoires.

Les conséquences de cette situation sont nombreuses : concurrence sur le marché du travail, difficultés d'insertion sociale et culturelle, fraude fiscale de la part d'employeurs de main-d'œuvre étrangère en situation irrégulière, développement de la délinquance et, d'une manière générale, accentuation du chômage, qui atteint les limites de l'intolérable.

En ce qui concerne la dégradation du marché du travail, dans l'analyse de la situation de l'emploi et du chômage dans les départements d'outre-mer, il convient de prendre en compte non seulement le chômage recensé, mais également le sous-emploi réel, qui est beaucoup plus important qu'en métropole.

Pour l'ensemble des D.O.M., le taux de chômage enregistré étant passé de 15,11 p. 100 en juin 1981 à 22 p. 100 en juin 1985, le taux de chômage réel estimé devrait se situer à plus de 32 p. 100 de la population, soit, pour une population totale de 456 289 habitants, environ 150 000 chômeurs.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les offres d'emploi recueillies par l'A.N.P.E. depuis sa création en 1983 dans les départements d'outre-mer n'ont cessé de diminuer, puisqu'elles sont passées, pour l'ensemble des départements d'outre-mer, de 14 165 en 1983 à 11 536 en 1984.

Face à cette situation qui est devenue particulièrement préoccupante dans l'ensemble des départements d'outre-mer, les mesures de lutte contre le chômage sont loin de correspondre aux exigences de la situation.

Tout d'abord, l'action de l'A.N.P.E. depuis sa création est particulièrement décevante, car les placements sont passés de 5 545 au premier semestre 1983 à 3 713 au premier semestre 1985, soit une baisse de 33,6 p. 100.

Dans le même temps, on constatait une diminution des dotations des chantiers de développement dans les D.O.M., qui sont passées en francs courants de 59,6 millions de francs en 1981 à 57 millions de francs en 1985, soit une baisse en francs constants de 51,7 p. 100.

En ce qui concerne les travaux d'utilité collective, le décret n° 84-1140 du 19 décembre 1984 a étendu leur champ d'application dans les départements d'outre-mer, en élargissant leur utilisation aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans.

Si les travaux d'utilité collective ont rencontré dans les départements d'outre-mer un succès certain, compte tenu de l'importance du taux de chômage parmi les jeunes - en tout, près de 7 000 emplois d'utilité collective - en revanche, la gestion de la sortie des jeunes bénéficiaires des travaux d'utilité collective, qui risqueront de retomber au chômage, posera des problèmes importants en 1986.

Le nouveau système d'indemnisation mis en place au 1<sup>er</sup> avril 1984 par l'ordonnance du 21 mars 1984 est applicable dans les départements d'outre-mer au titre du régime de solidarité financé sur fonds publics ; il comporte l'allocation d'insertion servie aux jeunes de seize à vingt-cinq ans et l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs de longue durée.

En matière de formation professionnelle, le nombre de personnes concernées - 14 116 en 1984 - reste, à l'évidence, insuffisant face à l'ampleur du phénomène du chômage analysé plus haut.

Deuxièmement, on observe une stagnation de l'effort en matière de logement social.

Il faut, tout d'abord, constater que la situation du logement est particulièrement préoccupante dans les départements d'outre-mer, comme l'a montré le rapport au Premier ministre réalisé par M. Wilfrid Bertile, député de la Réunion.

Il ressort de ce document que le parc de logements dans les départements d'outre-mer est insuffisant en qualité.

D'une manière générale, les logements sont exigus et le nombre moyen de pièces par résidence principale est de 2,83 en Guyane, 3,46 à la Martinique, 3,53 à la Guadeloupe, 3,62 à la Réunion ; ces logements sont, de plus, sous-équipés puisque 85 585 logements - plus d'un sur quatre - n'ont toujours pas d'eau d'après le recensement de la population de 1982 ; en outre, un des points essentiels de la situation de l'habitat dans les départements d'outre-mer est le nombre excessif des logements insalubres.

La politique de logement social dans les territoires d'outre-mer relève des institutions locales et l'Etat n'intervient pas de façon régulière.

Pour ce qui est des départements d'outre-mer, la grande majorité des logements qui sont construits ou améliorés bénéficient de modes de financement collectif. Outre les caisses de sécurité sociale, les employeurs et les collectivités locales, l'effort de financement du logement social dans les départements d'outre-mer tient à la contribution apportée par l'Etat au titre de la ligne budgétaire unique - L.B.U. - et aux crédits de résorption de l'habitat insalubre.

J'en viens au bilan du logement social dans les départements d'outre-mer depuis 1981.

La politique du logement dans les départements d'outre-mer a été définie en 1977 et 1978 sous la forme, d'une part, du maintien du régime d'aide à la pierre et de la non-extension de l'aide personnalisée au logement, et, d'autre part, sous la forme d'une ligne budgétaire unique gérée par le ministère de l'urbanisme, du logement et des transports. Depuis cette date, les principes de cette politique n'ont pas été changés. La seule innovation a été celle de la création d'un nouveau produit en accession à la propriété : le logement très social, L.T.S.

Il ressort de l'analyse des statistiques que l'effort consacré au logement social dans les départements d'outre-mer est resté stable, ce qui, en francs constants, correspond à une régression de l'ordre de 47 p. 100 depuis 1981.

Or il faut prendre conscience que les crédits publics ne sont pas à la hauteur des besoins, comme le soulignait d'ailleurs le rapport précité. Les aides de l'Etat au logement sont inférieures dans les départements d'outre-mer, par personne, à ce qu'elles sont en métropole, et elles sont insuffisantes pour obtenir une efficacité normale.

En ce qui concerne l'amélioration du patrimoine existant, ces actions sont d'importance très inégale et vont des petits travaux à des opérations lourdes de réhabilitation et de restauration.

En matière de résorption de l'habitat insalubre, il n'existe pas de statistiques homogènes ; il importe cependant de souligner la gravité du problème lié notamment à la fréquence de l'habitat « spontané » et précaire.

Comme votre rapporteur avait eu l'occasion de le souligner dans son précédent rapport budgétaire, la situation du logement social dans les départements d'outre-mer présente un caractère critique. L'habitat précaire et insalubre s'étend, les constructions se ralentissent et les aides publiques restent en baisse.

Devant l'augmentation du chômage, qui réduit pour la population les revenus disponibles pour son logement, il est indispensable de maintenir l'effort de contribution nationale au financement du logement social.

En outre, il ne paraît plus possible de subordonner, comme dans le passé, l'octroi de l'allocation de logement à une activité salariée car les plus démunis et les plus touchés par la crise seraient pénalisés par le maintien de cette réglementation.

Le troisième chapitre a trait aux insuffisances de la protection sociale dans les départements et territoires d'outre-mer.

Comme M. Lise l'avait déjà indiqué l'an dernier, la protection sociale dans les départements d'outre-mer comprend encore de trop nombreuses disparités avec celle de la métropole, qu'il s'agisse de la protection sociale des agriculteurs ou des familles, ou qu'il s'agisse de l'assurance vieillesse. De plus, et contrairement à l'évolution qui avait été constatée dans les années antérieures, l'action de l'A.N.T. ne peut que régresser en raison de la limitation de ses moyens financiers.

La disparité de protection sociale avec la métropole ne se résorbe pas.

Tout d'abord, les exploitants agricoles dans les départements d'outre-mer bénéficient actuellement, d'une part, de l'assurance maladie maternité invalidité instituée par la loi du 12 juillet 1967, et, d'autre part, de l'assurance contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles instituée par la loi du 14 décembre 1983.

Toutefois, les décrets d'application de la loi de 1983, près de deux ans plus tard, restent encore en préparation. M. Lise s'en était déjà étonné l'année dernière et il ne peut qu'insister sur l'aspect regrettable du retard pris dans la publication de ces décrets.

Par ailleurs, ces dispositions ne s'appliquent pas aux professions hors-sol : les petits agriculteurs et les horticulteurs.

En matière d'assurance vieillesse, le décret du 8 mai 1981 avait étendu aux départements d'outre-mer les dispositions de l'article 18 de la loi du 4 juillet 1980 d'orientation agricole relative à la réorganisation et à la revalorisation des retraites des exploitants agricoles.

Cependant, pour l'application de ce texte, il se pose un problème de financement dans les régions concernées puisque les intéressés ne peuvent acquérir chaque année que 30 points au lieu de 60.

Votre rapporteur tient aussi à souligner l'insuffisance des crédits affectés au fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire dans les départements d'outre-mer - F.A.S.S.O. - qui devraient correspondre exactement à la différence existant entre le montant des allocations familiales versées dans les départements d'outre-mer et le montant qui aurait été versé pour ces mêmes allocations en métropole. Or cette règle n'est pas respectée.

Le non-respect de la règle de la parité globale n'est donc pas conforme aux règles de fonctionnement du fonds ; il pose, en outre, un certain nombre de problèmes pour les organismes qui bénéficient de celui-ci, par exemple les cantines scolaires, dont le financement, qui est à la charge des collectivités locales, devient de plus en plus lourd.

En matière de prestations non contributives de vieillesse, tout comme les Français de la métropole, ceux des départements d'outre-mer peuvent prétendre, sous certaines conditions, à l'allocation aux vieux travailleurs salariés et au secours viager, ainsi qu'à l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité.

En revanche, en l'état actuel de la législation, le bénéfice de certaines prestations attribuées aux Français métropolitains n'est pas ouvert aux ressortissants des départements d'outre-mer.

Il en est ainsi : de l'allocation spéciale de vieillesse attribuée, sous certaines conditions, aux personnes ne relevant d'aucun régime d'assurance vieillesse ; de la majoration permettant, sous certaines conditions, notamment de ressources, d'apporter un avantage vieillesse au niveau de l'allocation spéciale de vieillesse ; de l'allocation aux mères de famille, attribuée, sous un certain nombre de conditions, aux femmes ayant élevé au moins cinq enfants.

Je vais évoquer maintenant la diminution des moyens d'action de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, l'A.N.T.

Les importantes mesures de compression budgétaire auxquelles l'A.N.T. a dû faire face en 1985 - moins 8,6 p. 100 par rapport à son budget primitif de 1984 - et qui seront accentuées en 1986, ont eu pour conséquence, tout d'abord, que certains secteurs d'intervention ont été maintenus à leur niveau antérieur, notamment en matière de centres de formation - plus 1,4 p. 100 en 1985 - en matière de subventions affectées aux voyages vacances, ainsi qu'en matière de dotations aux prêts sociaux.

En revanche, une diminution sensible est à observer pour les autres secteurs d'intervention de l'A.N.T., en matière de bourses et d'actions conventionnées - moins 0,8 million de francs - en matière d'aide à l'hébergement - moins 2,4 millions de francs - et en matière d'actions culturelles et associatives : moins 1,1 million de francs.

Je vais enfin vous donner lecture de la conclusion de notre collègue M. Lise.

L'examen de la situation sociale dans les D.O.M. conduit à tirer trois conclusions.

Premièrement, sur le plan de l'emploi, devant un taux de chômage qui atteint plus de 32 p. 100 de la population, on ne peut que s'inquiéter de la faiblesse des mesures proposées pour réanimer le marché du travail : secteurs du bâtiment et des travaux publics, chantiers de développement, travaux d'utilité collective.

Deuxièmement, sur le plan de l'habitat, compte tenu de l'insalubrité du parc existant, on ne peut que constater l'insuffisance des aides à la construction globalisées dans le cadre de la ligne budgétaire unique.

Troisièmement, sur le plan de la couverture sociale, l'écart entre la métropole et les D.O.M. renforce le sentiment d'isolement et de dénuement des familles les plus pauvres qui

sont notamment touchées par le chômage ; or, devant la dégradation du climat social, les collectivités locales n'ont pas les moyens de résoudre seules les problèmes de protection sociale, aussi demandent-elles des mesures urgentes qui devraient être prises pour manifester l'idée de la solidarité nationale dans le sens de la parité sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Girault.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je suis chargé par la commission des lois du Sénat de rapporter pour avis la partie du projet de loi de finances pour 1986 qui concerne les territoires d'outre-mer.

D'une façon générale, je rappellerai à nos collègues - il en est ainsi, hélas, chaque année - que la présentation des fascicules est telle qu'il est souvent extrêmement difficile de faire la part des répartitions entre les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et l'intérieur de ceux-ci.

La lecture du fascicule est difficile, mais il reste que, comme l'an dernier, on peut, avec un certain nombre d'approximations, parfois de certitudes, considérer que le projet de budget des territoires d'outre-mer est en relative diminution par rapport aux ambitions affichées.

Le présent avis que je donne au nom de la commission des lois vise, sauf les îles éparses du canal de Mozambique et de l'océan Indien et les Terres australes et antarctiques, le monde du Pacifique-Sud.

S'agissant de cette partie du monde, dont on pressent l'avenir, et donc la levée des ambitions et des convoitises, la France, par son Président et par son Premier ministre voyageant séparément, a récemment, et parfois de manière ostentatoire, réaffirmé sa volonté d'y demeurer, voire d'y développer son influence et son action. Soit ! Qui ne souscrirait à cette volonté ainsi affichée ?

Mais il y a quelque distance de la coupe aux lèvres.

L'examen des crédits budgétaires a donné lieu à l'audition de MM. Edgard Pisani et Georges Lemoine, ainsi qu'à des questions posées à l'un comme à l'autre par écrit et à l'initiative du rapporteur.

De ces deux auditions subsistera globalement le souvenir d'un long monologue et d'une non-réponse.

Le long monologue fut l'œuvre de M. Edgard Pisani, qui savait que, deux jours plus tard - si ce n'est moins - il aurait passé la main, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, à M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, et se verrait nommé chargé de mission auprès du Président de la République.

Le propos de M. Edgard Pisani aura été celui d'un homme satisfait de la situation présente du territoire, satisfait aussi des ordonnances qu'il avait préparées et que le Gouvernement venait d'approuver le matin même de son audition par la commission des lois, le 13 novembre dernier. Ces ordonnances seront le testament politique de M. Pisani.

Les crédits inscrits au budget pour le territoire, notamment ceux du chapitre 68-93 nouveau, qui prévoit d'accorder à la Nouvelle-Calédonie 50 millions de francs, furent renvoyés, sans explication, d'un revers de main, par le ministre à son collègue Georges Lemoine. Pour M. Pisani, l'épisode néo-calédonien était achevé.

Entendu le lendemain, M. Lemoine ne se sentait guère concerné par le dossier du territoire de la Nouvelle-Calédonie et, d'un mot à peine prononcé, il renvoyait la balle... ailleurs, lui aussi d'un geste de la main. On croyait le comprendre ! Pour les autres territoires, il s'exprima de manière elliptique ou sommaire.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ceux qui suivent ce débat ont pu observer que je gardais le silence le plus absolu. Mais, comme M. Girault se croit autorisé à mettre en cause nommément des ministres, je suis obligé de rappeler les règles du jeu.

J'indique donc de nouveau que le Gouvernement considère que cette discussion, dans les conditions où elle se déroule, est un simulacre ; en fait, le Sénat refuse d'examiner la première partie de la loi de finances : l'article 1<sup>er</sup> n'a pas encore été examiné, après près de deux semaines de discussion. C'est la raison pour laquelle aucun des ministres n'est présent au banc du Gouvernement, à l'exception du secrétaire d'Etat au budget, qui s'y trouve par courtoisie.

Vous m'obligez, monsieur le sénateur, en prenant à partie nommément des ministres, à faire cette mise au point.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur pour avis, veuillez poursuivre.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.** Je rapporte au nom de la commission.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Vous n'avez pas à rapporter dans la discussion générale !

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.** Je vous demande bien pardon : la commission des lois a délibéré, elle m'a chargé de rapporter pour avis et j'accomplis ma mission de la façon la plus régulière qui soit.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je veux bien continuer à faire semblant de considérer qu'il s'agit, au bout d'une semaine et demie, d'une discussion générale. Mais, de grâce, ne venez pas dire que vous rapportez pour avis, au nom d'une commission, au cours d'une discussion générale ! Personne ne s'y retrouvera plus.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur pour avis, veuillez poursuivre.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.** Au cours de ces auditions, les chiffres ont finalement tenu très peu de place. Cela se comprend, car ils ne sont pas, hélas ! par leur modicité, le corollaire de l'ambition affichée si hautement du raffermissement de la puissance française en ces terres dites lointaines et, nous dit-on, si prometteuses.

La commission des lois est donc restée sur sa faim. Mais elle en a vu bien d'autres. Aussi bien, faute des éclaircissements demandés, que les auditions auraient pu apporter, le rapporteur a dû se résoudre à tenir grand compte de ses propres analyses. Qu'on l'en excuse. Le dialogue n'a pas été véritablement institué au sein de la commission des lois et, aujourd'hui, il ne peut davantage s'établir, puisque M. Lemoine n'est pas présent.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ah non ! Monsieur le président, je demande la parole.

**M. le président.** Monsieur Girault, acceptez-vous que M. le secrétaire d'Etat vous interrompe ?

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.** Bien volontiers.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, il était acquis, me semble-t-il, à la suite d'un accord tacite avec le Sénat, que le Gouvernement acceptait l'idée qu'il s'agisse d'une discussion générale. Mais, si certains sénateurs réclament maintenant la présence des ministres et se comportent comme si était engagée la discussion de la seconde partie de la loi de finances, je serai obligé d'adopter une autre attitude. Ce que vous faites là, monsieur Girault, n'est pas convenable ! La conférence des présidents du Sénat a le droit d'aller contre l'esprit et le texte des institutions, mais vous n'allez pas, de surcroît, reprocher au Gouvernement, de la tribune du Sénat, de ne pas vous suivre sur ce chemin !

Je proteste : M. Lemoine n'est pas là parce que la discussion de la seconde partie de la loi de finances n'a pas encore commencé ! Lorsque vous vous serez prononcés sur cette première partie, selon ce qu'aura été votre vote, tous les ministres, y compris M. Lemoine, viendront dans cette enceinte, comme cela se fait depuis vingt-cinq ans, pour discuter des dépenses. Mais puisqu'il s'agit de la discussion générale - référez-vous à la loi organique de 1959 - les ministres « dépensiers » n'ont pas à être là.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur pour avis, veuillez poursuivre.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.** Quelles sont les analyses qui peuvent être faites sur le projet de budget ?

Distinguons les chiffres des situations politiques.

Des chiffres, on dira qu'ils ne correspondent pas aux intentions affirmées, relatives au renforcement de la présence française dans les territoires d'outre-mer.

Parfois même semble se préparer le repli.

Puisque, comme il se dit en haut lieu, la rigueur n'exclut pas de privilégier des priorités, pourquoi, parmi celles-ci, les territoires d'outre-mer n'ont-ils pas surgi ?

Pourquoi, par exemple, le projet de piste d'atterrissage en Terre-Adélie est-il, depuis quelque temps, aussi gelé que la terre elle-même ? Sont-ce, comme on l'a dit, les manchots-empereurs qui s'y opposent ? Pourtant, tout le monde leur veut du bien. Faut-il continuer d'hésiter devant l'opposition de divers groupements écologistes et, parmi eux, du mouvement *Greenpeace* ? Depuis l'affaire d'Auckland, on sait quoi penser de ce mouvement, qui est d'abord de nature politique et qui a pour caractéristique principale - ce n'est pas la seule - de vouloir rejeter la France à l'intérieur de son strict hexagone. Il suffit. Passons outre !

Pour cette piste nécessaire qui tarde, le Gouvernement n'a pas véritablement franchi le pas décisif.

Pourtant, lorsque viendra l'heure prochaine de la renégociation du traité de l'Antarctique signé à Washington le 1<sup>er</sup> décembre 1959, les Etats les mieux placés - ils sont nombreux sur la calotte glaciaire - voudront affirmer leur suprématie. Ils n'hésiteront pas à bousculer les plus faibles. C'est, en politique comme ailleurs, la loi de la sélection naturelle. Voilà pourquoi la France doit, en ces terres australes, renforcer sa puissance pour s'opposer à ceux qui veulent - disons-le clairement - l'éliminer à la première occasion.

Je dirai la même chose de l'îlot de Clipperton, ce « confetti » - comme le dit gentiment notre collègue M. Jacques Thiraud - de l'ancien empire, situé non loin de ces fameux nodules polymétalliques, relativement faciles à exploiter, dit-on, et qui feront, pour demain, un beau morceau de la richesse d'une nation. Plaise au ciel que ce soit la France !

Au sujet de la politique actuellement menée à l'égard des îles de la Polynésie française, il y a présentement peu de critiques à formuler.

Le nouveau statut d'autonomie se met progressivement en place et les difficultés que l'on constate, relatives à l'attribution des compétences respectives de l'Etat et des autorités locales, ne méritent pas un jugement négatif. Une réflexion est engagée sur l'évolution du statut.

En revanche, l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et dépendances a beaucoup préoccupé la commission des lois. A juste titre.

On ne reviendra pas sur les événements qui ont, parfois tragiquement, jalonné l'histoire du territoire d'octobre 1984 à aujourd'hui. Cette période s'identifiera désormais, à peu de choses près, à ce que certains appellent « le consulat tumultueux de M. Pisani ».

On ne reviendra pas non plus en deçà, sur les fameuses journées de Nainville-les-Roches, où l'ambiguïté cultivée par certains créa des illusions, des incompréhensions, tout cela enveloppé dans un vocabulaire de façade fait de mots dont on s'aperçoit aujourd'hui que le sens n'était pas le même selon la conception de tel ou tel des « partenaires », notamment sur l'avenir du territoire.

On ne reviendra pas non plus sur l'échec de ce que l'on a appelé « le statut Lemoine », pourtant voulu avec une belle opiniâtreté, mais immédiatement enterré après les élections de novembre 1984.

On ne reviendra pas sur tout cela, sauf pour déplorer tout de même une instabilité institutionnelle qui n'est pas compatible avec la volonté de la France de s'affirmer dans cette zone stratégique du monde.

A la décharge du Gouvernement, il faut reconnaître que des erreurs furent commises là-bas depuis bien des années.

Les élections régionales du mois de septembre dernier se sont déroulées dans le calme. Les îles et le territoire se sont exprimés librement. Mais on ne dénoncera jamais trop les moyens mis en œuvre pour faire en sorte qu'aujourd'hui, alors que les indépendantistes représentent environ 35 p. 100 des votes, ils détiennent, à travers trois des quatre régions, le pouvoir sur 95 p. 100 de la surface du territoire et des dépendances.

Cette situation n'est pas normale, et chacun le sait.

Les ordonnances qui complètent le nouveau statut confortent les indépendantistes dans la mesure où les régions sont, de droit comme de fait, dotées de pouvoirs beaucoup plus larges, à certains égards, que ceux des régions de la métropole.

Ainsi, l'enseignement primaire sera de la compétence des régions du territoire et dépendances. Ainsi, dans le cadre d'une « mission d'éducation populaire », chaque région aura les plus larges pouvoirs, ce que n'a aucune région de la métropole. Ainsi, encore, chaque région pourra de fait imposer la prise en considération des langues et des coutumes locales, ce qui ouvre la porte au recul de la langue et de la culture françaises, si telle est la volonté des dirigeants de la région. Ainsi, chaque région organisera et mettra en œuvre à sa guise ce qu'on appelle couramment « la réforme foncière » ; le dispositif envisagé peut conduire à des expropriations généralisées, sans imposer pour autant aux tribus qui se verront attribuer certaines terres l'obligation de les exploiter. Et, bien entendu, l'expropriation, quand elle sera mise en œuvre, constituera aux yeux des victimes une injustice inacceptable.

De telles dispositions sont de nature, qu'on le veuille ou non, à favoriser le processus d'indépendance, contredisant en quelque sorte, avant même le référendum qu'on nous annonce, un sort des urnes qui, si l'on en croit la dernière consultation, lui serait contraire. Il paraît difficile d'accepter une telle situation, source de nouvelles tensions.

Voilà pourquoi, au terme de la discussion budgétaire, je serai amené à proposer au Sénat de s'opposer au budget présenté. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., et de l'union centriste.*)

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 21 novembre 1985 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes sont les suivants :

Groupe de l'union centriste : trente-huit minutes ;

Groupe du rassemblement pour la République : trente-quatre minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : trente-deux minutes.

La parole est à M. Henry.

**M. Marcel Henry.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis que je siège dans cette assemblée, vous m'avez presque toujours entendu évoquer, à l'occasion du débat budgétaire, la question du statut de Mayotte et les inquiétudes que l'incertitude statutaire provoque dans la population mahoraise.

Apparemment, le problème institutionnel n'a pas de rapport direct avec le budget de l'Etat. On pourrait donc croire que la loi de finances me fournit le prétexte d'évoquer chaque année une question qui serait devenue en quelque sorte obsessionnelle.

C'est pourquoi je souhaite aujourd'hui vous exposer les liens très importants qui existent entre le statut, d'une part, et le financement du développement, d'autre part, en démontrant tout d'abord que notre statut hybride actuel est un obstacle au développement et en m'interrogeant ensuite sur la signification réelle de l'expectative statutaire dans laquelle on nous entretient.

Pour illustrer ces deux idées, j'utiliserai des exemples tirés des différentes discussions budgétaires que nous avons avec les ministères techniques de façon à tenter de dissiper l'idée que les élus de l'outre-mer en général, de Mayotte en particulier, n'auraient que des préoccupations institutionnelles.

Notre statut actuel est, incontestablement, un obstacle au développement, car il interdit certains financements publics, il empêche leur programmation et il paralyse les investissements privés, mais peut-être parce qu'il n'implique pas une organisation administrative claire.

Quelle est donc la signification de notre statut de collectivité territoriale à caractère spécifique ? Dans cette curieuse appellation, c'est peut-être le mot « spécifique » qui est le plus important car, outre les grandes catégories auxquelles nous sommes habitués, communes, régions, départements - notamment départements d'outre-mer - territoires, il existe plusieurs collectivités territoriales inclassables : Paris, la région de Corse, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte. Cette seule énumération suffirait déjà à démontrer que l'appellation de « collectivité territoriale à statut particulier » est une sorte de plus petit dénominateur commun et que, si nous n'avons rien à voir avec les autres catégories, nous n'avons pas grand-chose de commun entre nous.

En tout cas, je peux dire que, dans le cas de Mayotte, le caractère hybride du statut nous amène à cumuler, pour ce qui concerne l'organisation administrative, tous les inconvénients. Je citerai trois exemples.

Tout d'abord, les services encadrés par des fonctionnaires de l'Etat qui engagent des crédits de l'Etat sont-ils des services d'Etat ? La loi dit « oui », la pratique répond « non ».

Ensuite, Mayotte est-elle une collectivité décentralisée ? Les lois de décentralisation ne nous ont pas été appliquées, mais nous exerçons depuis plus longtemps que les départements métropolitains les compétences qu'elles ont transférées. Pourquoi, dans ces conditions, l'Etat ne transfère-t-il pas les ressources financières correspondantes et, par exemple, la dotation générale de décentralisation ?

Enfin, le budget de la collectivité territoriale alimenté d'abord par des impôts locaux payés par les Mahorais est-il ou non exécutoire ? En principe, il l'est. Toutefois, lorsque nous décidons de payer les employés de la collectivité au moins 1 000 francs par mois, le ministère de l'intérieur nous oppose la loi de 1871 applicable précisément aux départements. Or, nous ne sommes un département que lorsque cette qualification arrange Paris.

Ce qui est vrai pour l'organisation administrative l'est plus encore pour la mise en place des financements publics qui, eux, s'orientent vers des catégories claires de collectivités. Là encore, je citerai trois exemples.

Tout d'abord, l'organisation des services publics des transports terrestres et maritimes intérieurs à Mayotte nécessitait la mise en place d'un schéma départemental de transports. Nous ne sommes pas un département. L'Etat ne pouvait donc intervenir dans ce cadre. Pourtant, ce sont les services déconcentrés de l'Etat - direction de l'équipement, inspection des affaires maritimes - qui dictent à Mayotte les normes en matière de transport.

Ensuite, si le ministère de la culture veut intervenir à Mayotte pour y créer un service d'archives, la compétence est désormais décentralisée et le ministère ne détient plus les crédits pour réaliser un bâtiment. Mais Mayotte ne reçoit pas les ressources correspondantes puisqu'on ne lui applique pas la décentralisation.

Enfin, demandons-nous une subvention, bien modeste, de 96 000 francs au ministère du commerce et de l'artisanat pour la construction de l'office du tourisme ? On nous donne un accord de principe qu'on ne peut concrétiser faute de comité départemental et faute de délégué régional au tourisme.

Il arrive cependant que certains ministères jouent le jeu. Je pense notamment à l'éducation nationale, à la santé ou encore au logement, qui, depuis quelques années, contribuent efficacement au développement de notre île. Mais, là encore, en raison de notre statut, il est impossible de programmer cet effort et nous sommes exposés, après des négociations annuelles, à des « dents de scie » dans l'investissement, qui traduisent tout à la fois les impératifs de régulation budgétaire et l'arbitraire administratif. Deux exemples suffiront à vous convaincre.

Tout d'abord, l'Etat n'a pris aucun engagement pluriannuel à Mayotte, puisque nous n'avons pu signer de contrat de plan, au motif bien spécieux que nous n'avons pas d'échelon régional. Comment avoir une région alors qu'il n'y a pas de département ?

Par ailleurs, pour le crédit public, les engagements de l'unique caisse prêteuse, la Société de crédit pour le développement des départements d'outre-mer, la Socredom, sont renégociés annuellement sur la base d'un quota fixé unilatéralement par le comité du F.D.E.S. Dans ces conditions, comment les élus locaux peuvent-ils faire du travail sérieux ?

La gêne que j'ai décrite pour les investissements publics devient une paralysie dès qu'il s'agit des investissements privés.

Je n'ai guère besoin d'insister sur le caractère peu incitatif de l'incertitude statutaire pour des investisseurs intéressés par Mayotte. Mais, outre cette inquiétude, notre statut actuel interdit l'intervention indispensable d'organismes de crédit. Je pense à la caisse des P.M.E., au Crédit agricole, au Crédit hôtelier et à bien d'autres organismes.

Si l'on ajoute que les intérêts économiques ne sont pas représentés puisque, d'une part, la chambre professionnelle créée en 1981 n'est toujours pas mise en place et que, d'autre part, Mayotte est la seule collectivité à ne pas avoir de conseiller économique et social, on comprendra que les candidats à l'investissement, qui ne bénéficient chez nous d'aucun des mécanismes nationaux de primes d'installation, ne se « bousculent pas au portillon ».

Comme je crois l'avoir démontré, notre curieux statut actuel est un obstacle permanent à notre développement. Mais je voudrais maintenant poser une autre question : cette situation n'a-t-elle pas été voulue ? Cette conséquence n'est-elle pas celle qui était visée lorsque Mayotte a été dotée du statut de collectivité territoriale ?

La pratique de ce statut révèle, en effet, un véritable souci de non-développement qui me paraît fondé sur des habitudes administratives et sur une volonté politique qui ont pour résultat de dissimuler la seule volonté qui compte, celle des Mahorais.

Pour l'administration tout d'abord, j'observe que, souvent, trop souvent, notre statut sert d'alibi. On imagine facilement que les problèmes de Mayotte sont en effet spécifiques. Par exemple, la question du développement agricole ne se pose pas chez nous dans les mêmes termes qu'en Lozère ou encore qu'à la Réunion. Cette situation implique que les services centraux de l'Etat consentent un effort de conception important pour mettre au point des cadres administratifs, des procédures budgétaires et des modalités techniques d'intervention appropriés.

Si nous étions un département, il faudrait bien engager cet effort d'adaptation. C'est d'ailleurs le sens concret de l'article 73 de la Constitution. Mais nous ne sommes pas un département, ce qui permet aux administrations centrales de nous dire, pour reprendre l'exemple de l'agriculture : « Il vous faudrait certes un contrat pluriannuel d'objectifs de développement agricole. Si vous étiez un département d'outre-mer, vous auriez un contrat de plan. Si vous étiez un territoire d'outre-mer, vous auriez une convention Etat-territoire. Mais vous n'êtes ni l'un ni l'autre, donc vous n'aurez rien ! » On voit dans cet exemple à quel point notre statut peut servir de refuge et de prétexte à une inertie administrative que la situation de Mayotte rend plus coupable encore.

Mais il n'est pas certain que cette inertie soit innocente ou neutre. J'y vois, pour ma part, la traduction administrative d'une volonté politique arrêtée de ne pas aider au développement de Mayotte. Je dois à la vérité de dire que le fait n'est pas nouveau et que j'ai été amené à faire ce constat bien avant 1981. Mais, depuis cette date, les choses ne se sont pas arrangées.

La volonté politique est doublement négative : ne rien faire qui puisse apparaître comme une affirmation de la souveraineté française à Mayotte, d'une part, ne rien engager qui puisse éloigner trop Mayotte de l'actuel niveau de sous-développement des Comores voisines, d'autre part. Vous comprendrez aisément, mes chers collègues, les conséquences de cette position sur le développement mahorais et sur les engagements budgétaires de l'Etat.

Ainsi tout programme pluriannuel d'investissement doit être repoussé, car il pourrait être regardé comme une volonté d'enraciner la souveraineté française. Il est, en fait, interdit de programmer et de tenir un cap, car on refuse d'admettre cette évidence : Mayotte est française, elle le restera. Aussi les élus mahorais et les fonctionnaires locaux sont-ils condamnés à « naviguer à vue », à gérer au jour le jour sans pouvoir inscrire leur action dans le temps.

J'évoquerai une autre conséquence : tout ce qui pourrait être meilleur à Mayotte qu'aux Comores devient suspect. Lorsqu'on sait que, chez nos voisins, les finances publiques sont l'objet de toutes les convoitises privées, la sous-administration produit une invraisemblable gabegie, le développement est confié à ceux qui ont personnellement intérêt au sous-développement, les dépenses de prestige absorbent les faibles disponibilités du budget de l'Etat, on comprend qu'il ne s'y fasse pas grand-chose. Nous avons l'interdiction de fait de réaliser mieux.

Si nous développons l'enseignement, la santé publique, l'artisanat, l'agriculture, les transports, nous commettons le crime de creuser un fossé que notre diplomatie et le budget de la coopération s'emploient à combler. Voilà peu de temps d'ailleurs, un ministre ne craignait pas d'affirmer dans le même discours que, d'une part, les Comores n'étaient pas au bord du gouffre mais dedans et que, d'autre part, il fallait veiller à ce que Mayotte ne s'éloigne pas du niveau de développement atteint par les Comores.

Ces préoccupations sont d'autant plus singulières que c'est précisément pour n'être pas logée à la même enseigne et parce qu'elle avait fait l'expérience de la gestion territoriale avec les autres îles que Mayotte a souhaité en être définitivement détachée. Car la seule volonté politique que l'on semble oublier, en effet, c'est celle des Mahorais, qui veulent, eux, rester Français.

Cette volonté signifie-t-elle, en termes budgétaires, que les Mahorais souhaiteraient que la métropole déverse je ne sais quelle manne sur leur île ? Cet aspect est souvent invoqué pour refuser la départementalisation et ses conséquences sociales.

Les Mahorais ne réclament pas une protection sociale individuelle, ni des avantages exorbitants. Ils estiment avoir droit à la solidarité de la métropole pour créer les conditions de leur développement. Tel est le sens de mes demandes budgétaires. Mais, si la métropole ne leur donnait rien, ils souhaiteraient malgré tout rester Français pour être libres et parce qu'on peut avoir confiance en la France même lorsqu'on désespère de ses gouvernements.

Si j'ai cru devoir rappeler aujourd'hui ces quelques évidences, c'est d'abord, comme je l'ai dit, pour montrer - j'espère y être parvenu - que les liens entre statut et développement sont non pas des liens artificiels, mais bien des liens de conséquence directe qui justifient que, toujours, la préoccupation institutionnelle revienne dans nos débats.

La période de transition dans laquelle nous sommes désormais entrés me paraît propice pour dire ou redire au Gouvernement qui nous présente son dernier budget que, sur le fond du problème mahorais, il s'est trompé, à ceux qui, dans cette période difficile, nous ont malgré tout aidés que la gratitude mahoraise leur est acquise, et à ceux qui auront demain en charge les affaires de la France que les préoccupations des Mahorais, notamment leur revendication statutaire, devront être satisfaites dans les meilleurs délais pour que, enfin, nous puissions travailler sérieusement et sereinement au développement de notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

(M. Etienne Dailly remplace M. Pierre-Christian Taittinger au fauteuil de la présidence.)

## PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY,

vice-président

M. le président. La parole est à M. Paul Bénard.

M. Paul Bénard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, s'agissant du budget des départements et territoires d'outre-mer dont nous parlons aujourd'hui, je dirai qu'il est en retrait par rapport à ceux des années précédentes et que ceux-là n'ont jamais été à la hauteur des besoins de l'outre-mer, ce qui est bien là la preuve que nos secrétaires d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer n'ont jamais été nos défenseurs lors de l'élaboration de ces budgets.

L'actuel titulaire du secrétariat d'Etat ne sera pas celui qui mettra en application ce budget. Il y a donc peu d'intérêt de parler de ce budget, si ce n'est pour dire que nous le

refusons. Mais, puisque c'est le dernier que ce Gouvernement de gauche présente à notre honorable assemblée, je pense qu'il est bon, non de faire un bilan de son action, mais de faire circuler le projecteur sur les cinq années de la politique d'outre-mer du secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer afin que chacun d'entre nous puisse apprécier la situation qui a été la nôtre depuis longtemps. Nous avons toujours été dans le collimateur du Gouvernement, qui n'a jamais accepté que nous nous sentions Français et que nous voulions le rester.

Pour pouvoir bien se rendre compte de l'action qui a été menée depuis 1981, il faut avoir présentes à l'esprit les fameuses cent dix propositions du candidat François Mitterrand. Qu'on ne vienne pas nous dire qu'elles sont dépassées ; en effet, on nous a soigneusement tenus informés de leur application ; soixante, soixante-quinze, voire quatre-vingt-quinze, d'entre elles le seraient déjà ! Cela montre bien que ce bréviaire est toujours le livre de chevet de nos gouvernants.

Or, dans ces cent dix propositions, les départements d'outre-mer font déjà partie des affaires étrangères ; ils sont donc sortis du cadre de la France. Comment s'étonner, dans ces conditions, que nos secrétaires d'Etat se soient consciencieusement appliqués à ce qu'il en soit ainsi ? C'est ce qu'ils ont fait envers et contre tout. Par tous les moyens, ils ont essayé de faire en sorte d'amener sur un plateau la réalisation d'une des prophéties du grand chef.

Cette indépendance étant le but à atteindre, elle a toujours été sous-tendue par une idée politique tortueuse et digne des technocrates je-sais-tout. Il faut pourtant la connaître si l'on veut essayer de comprendre quelque peu le comportement que nous avons connu ces dernières années.

Le dogme de l'indépendance des départements d'outre-mer étant établi, il fallait que la France reste en bons termes avec les nombreux gouvernements indépendants. Pourquoi ? En raison, bien sûr, de sa politique mondiale. Comment ? Tout simplement en préparant cette indépendance et en aidant les chefs des minorités qui la demandaient. En effet, le Gouvernement espérait - bêtement - que ceux-ci, par reconnaissance, accepteraient de donner à la France, mais pas aux autres pays, les moyens de poursuivre sa politique dans le monde.

Ainsi s'explique la création de toutes pièces de mouvements indépendantistes là où ils n'existaient pas, par exemple à Mayotte. Ainsi s'explique la bienveillance envers les mouvements indépendantistes guadeloupéens, réunionnais et canaques. Toutefois, en Nouvelle-Calédonie, quelqu'un n'avait pas bien compris le processus et on l'a trouvé assassiné, c'était Edouard Machoro. Pourquoi ? D'abord parce qu'il voulait aller trop vite et, ensuite, parce qu'il ne voulait pas de la France, même après l'indépendance. Il a payé !

Le but étant défini - l'indépendance - le cadre étant fixé - sa réussite au bénéfice de la France - les départements d'outre-mer ont été les premiers à recevoir le choc frontal du dogmatisme de nos dirigeants. Cela a été l'assemblée unique, la suppression du département et son remplacement par une assemblée politique. Cela a été, surtout, le remplacement d'une loi institutionnelle par une simple loi pouvant varier au gré des états d'âme et des majorités comme, par exemple, hélas ! en Nouvelle-Calédonie. Chacun sait que ce fut un échec !

Après quoi, la rage au cœur, on a bâti, en quinze jours, le statut de la région. Elle a été conçue comme un cheval de Troie, elle devait remplacer l'assemblée unique et, du même coup, faire éclater le département.

La région d'outre-mer a bien existé. Elle n'a pas fait grand-chose. Dans certains endroits, elle a même quelque peu sombré dans la magouille. Cela n'a pas donné beaucoup de résultats.

On aurait pu croire que l'affaire était entendue. C'était ne pas compter avec la mauvaise foi et la hargne de ceux qui n'acceptent pas que l'on puisse être Français en dehors de l'hexagone. Depuis, à tous les niveaux, on met en place - cette fois par la voie réglementaire - les conditions qui, espère-t-on, rendront un jour le largage effectif.

Sous prétexte de spécificités, on n'en finit pas d'inventer des textes, des règlements particuliers. On s'évertue à aggraver la situation et à présenter comme irréductibles des particularités qui ne sont, en fait, pas plus réductibles que

celles qui existent entre deux régions de l'hexagone ; en tout cas, elles sont souvent bien moins nettes que celles qui existent entre Marseille et Strasbourg, par exemple.

Sous prétexte de droit à la différence et sous couvert de culture, on fait tout pour inciter les uns et les autres au devoir d'être différents. L'objectif est l'éclatement de la société des départements d'outre-mer, de celle de la Réunion en particulier. Jouant des uns contre les autres, par des moyens détournés, on tente de créer des antagonismes tels que le largage n'apparaît plus, en définitive, que la seule voie possible.

En raison de nos spécificités, on nous a inventé « F.R. zéro » que d'autres appellent R.F.O. Il s'agit là du passage, obligé et unique, d'une information tronquée, voire truquée. Les journalistes sont bien souvent choisis non pour leurs capacités - certains sont incapables de s'exprimer correctement - mais bien à cause du parti dont ils ont la carte en poche.

Même la création d'un rectorat participe à cette volonté de préparation du largage. Lorsque la Réunion avait un vice-rectorat, les services étaient imbriqués et - si je puis m'exprimer ainsi - les cordons ombilicaux entre la France et ce département restaient très nombreux. Rectorat aujourd'hui, la Réunion n'est plus liée à la métropole que par un seul fil, le recteur, qui dépend directement d'un ministère parisien. Le jour où le largage s'effectuera - s'il a lieu, hélas ! - il n'y aura qu'un seul fil à couper et l'ensemble de la structure se trouvera déjà totalement sur place.

Un jour, un ancien ministre, grand maître gaffeur devant l'Eternel, est venu dire à la Réunion qu'il fallait cesser d'avoir les yeux tournés vers la France et qu'il fallait plutôt s'occuper des pays qui l'entourent. De passage, un autre ministre a estimé que la Réunion était trop développée, que c'était une insulte envers les pays environnants et que cette situation risquait de gêner la politique de la France dans l'Océan Indien.

Ni l'un ni l'autre n'ont été démentis et voilà que, tout d'un coup, dans la suite logique des déclarations de ces deux très hauts personnages, nous voyons sortir la nouvelle « tarte à la crème » de ce Gouvernement : la coopération régionale. Il s'agit d'une « tarte à la crème » mais aussi d'un « attrape-nigaud », car nos voisins refusent que la France participe en tant qu'Etat à la commission de l'Océan Indien. En effet, cette commission ne regroupe que des chefs de gouvernement ; or, si la France est un Etat, la Réunion n'est qu'un département.

Mais, fait bien plus grave, ces pays sont pauvres. Ils n'ont pas de système social et ils n'envisagent aucunement d'acheter quoi que ce soit à l'île de la Réunion. En revanche, ils espèrent bien inonder la Réunion de leur camelote à bon marché.

Nous pourrions nous demander quel est notre intérêt dans cette galère. Nos Machiavels gouvernementaux espèrent bien ainsi nous imbriquer suffisamment dans cet ensemble pour qu'un jour le fait même de se sentir, de se dire Français, paraisse grossier et monstrueux. Ainsi, le largage se fera tout seul, sans coup férir.

Voilà pour les départements, voilà pour la Réunion ; quant à Mayotte, on vient de nous en parler.

Chacun sait ce qu'il est advenu de la Nouvelle-Calédonie où, après avoir élaboré des statuts annuels ridiculisant le Parlement, traumatisant les populations, on est arrivé à faire une majorité avec 27 p. 100 de la population, contre 63 p. 100 que l'on ne voulait pas connaître. L'objectif était - paraît-il - de corriger la dure injustice de la loi. Voilà encore une action qui a été menée pour arriver à l'indépendance.

A la manière d'un coup de pied de l'âne ou d'une peau de banane à l'adresse des prochains gouvernements, on vient d'annoncer, pour les départements d'outre-mer, la suppression, dès l'année prochaine en principe, du critère d'activité s'agissant de l'aide au logement. Quand on sait que cette dernière est une allocation familiale et que la suppression du critère d'activité pour les bénéficiaires de l'allocation familiale entraîne automatiquement la suppression du critère d'activité en ce qui concerne l'aide au logement - l'inverse n'étant pas vrai - on ne peut que noter la mesquinerie de la mesure.

La suppression du critère d'activité dans les départements d'outre-mer n'est certes pas le fait d'un gouvernement socialiste ; en effet, la mesure a été prise le 17 mars 1978 et elle

excluait nommément les ressortissants des départements d'outre-mer. Cependant, nous aurions pu penser que la gauche, solidaire de tous les malheureux, la gauche du cœur qui nous aime, paraît-il - on vient de nous le rappeler voilà quelques jours, sans nous dire d'ailleurs depuis quand - cette gauche aurait pu rectifier rapidement cette injustice d'un gouvernement précédent. Erreur ! L'outre-mer ne méritait pas pareille sollicitude de sa part.

Voilà pourtant une action qui aurait donné un grand crédit à son promoteur ; mais, hélas ! pour lui et pour nous, elle n'a pas abouti. Cette mesure quelque peu « riquiqui » ne rapportera pas beaucoup de voix à ceux-là mêmes qui l'ont mise en place.

Il y a aussi le problème du F.A.S.S.O. - Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire - dont on vous a parlé tout à l'heure, mes chers collègues. Il faut rappeler que 47 p. 100 des allocations familiales du secteur privé ne sont pas distribuées dans les départements d'outre-mer et sont reversées à ce fonds afin de financer des actions sociales en général, les cantines scolaires en particulier. Hélas ! depuis 1980, ce fonds est plafonné et un tiers au moins des sommes prélevées retourne à la caisse d'allocations familiales afin de financer des actions en France métropolitaine. En fait, il s'agit d'un vol légal qui est organisé au détriment des classes les plus pauvres des départements d'outre-mer.

Là encore, un gouvernement socialiste n'est certes pas responsable de cette mesure, puisqu'elle a été prise en 1980. Mais il a été très heureux de pouvoir poursuivre cette spoliation ! Où est la solidarité ? Où est le cœur ? Où est l'amour de ceux qui prétendent nous aimer ?

Mais il convient d'y ajouter l'arrêt brutal de la migration des ressortissants qualifiés des départements d'outre-mer vers la métropole ; or les frontières de la France restent grandes ouvertes aux travailleurs étrangers sans qualification. Il faut également y ajouter l'incitation faite à ceux qui travaillent déjà en France d'abandonner sans contrepartie leur emploi pour « retourner au pays » tout en sachant très bien que le travail n'y existe pas et tout en envisageant d'aider largement les travailleurs immigrés qui le désireraient à rentrer chez eux, comme cela a déjà été fait dans les années soixante-dix. Il convient encore d'y ajouter la faillite vertigineuse de la fameuse ligne budgétaire unique, cet autre « attrape-nigaud » qui a bien joué son rôle en éliminant la quasi-totalité de la construction des logements sociaux. (*M. le secrétaire d'Etat lève les bras au ciel et quitte l'hémicycle.*) En fait, tout cela montre bien que la politique menée outre-mer est d'abord une politique volontaire, consciente et mûrement réfléchie qui conduit à faire des départements d'outre-mer des entités séparées de la métropole, des zones à avenir distinct de celui de la France.

Dans certains pays, on appelle ces entités des pays à développement séparé. Cette politique porte un nom, celui d'*apartheid*. Une telle situation n'existe pas qu'en Afrique du Sud. Croyez-moi, en fait, l'*apartheid* existe aussi dans d'autres pays ! En définitive, depuis 1981, par tous les moyens, on a essayé d'organiser ce développement séparé.

J'en viens au plan économique. Ayant décidé que nous devions devenir indépendants, on ne peut pas reprocher au secrétaire d'Etat sa non-volonté ou son incapacité à comprendre ou à résoudre les problèmes des départements d'outre-mer. Cependant, avoir cru ou fait semblant de croire qu'ils pourraient être résolus par un changement de statut reste monstrueux !

Une fois de plus, ces faits apportent la preuve de l'inutilité, voire du danger, d'un secrétariat d'Etat aux départements d'outre-mer. En effet, s'agissant du secteur économique, c'est le vide le plus total : non seulement aucun progrès n'a été accompli, aucun développement n'a eu lieu mais, au contraire, nous nous enfonçons de plus en plus dans le marasme le plus profond.

Aussi ne s'étonnera-t-on pas que nous voyions sans regret le départ prochain et du Gouvernement et du secrétaire d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer. Mais qu'il me soit permis de dire, à l'adresse de ceux qui viendront l'an prochain et en qui nous n'avons ni naïvement ni systématiquement confiance compte tenu de leurs antécédents, qu'après quarante ans de départementalisation et maintenant que notre statut est stabilisé - c'est un résultat de la volonté de nous nuire de ce Gouvernement, mais elle s'est retournée contre lui - nous avons le droit d'exiger d'être considérés

comme des Français à part entière, et ce dans tous les domaines. Nous n'accepterons plus qu'il soit question de spécificité, de globalité, de parité, car ce sont là autant de paravents qui n'ont servi qu'à nous déclasser. Nous parlerons simplement, et nous voulons que l'on nous parle, d'égalité en tout et pour tout. Nous demandons, en premier lieu, la suppression du secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer, qui reste le premier des leurres contre lesquels il faudra absolument se battre. En tant que départements et territoires d'outre-mer, nous sommes en réalité une partie des frontières de la France. Nous sommes ce que l'on appelait dans le temps des « pays de marche », et nos problèmes ne sont pas particulièrement insolubles à condition, toutefois, que l'on prenne partie pour nous, ce qui n'a jamais été le cas de M. le secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, ni celui du Gouvernement socialiste, qui n'a jamais accepté cette idée.

Dans notre bataille pour la reconnaissance des Français de l'outre-mer comme Français à part entière, il faut dire que la gauche a voulu nous faire le plus grand mal en organisant notre reniement par la France. Elle n'y est parvenue qu'en partie. Tant mieux pour nous ! Il nous reste encore beaucoup de moyens pour reprendre la lutte sans elle et sans regret. Nous attendons donc que ce Gouvernement soit parti pour continuer à lutter. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Valcin. (*M. le secrétaire d'Etat regagne le banc du Gouvernement.*)

**M. Edmond Valcin.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai écouté religieusement tout ce qui a été exposé cet après-midi et j'ai eu la satisfaction de constater que pas une voix ne s'était élevée contre les départements et territoires d'outre-mer. Pour autant, je ne suis pas dupe : je sais bien que le secrétaire d'Etat présent a pris la décision de ne pas croiser le fer, de ne pas intervenir ; je sais bien que la gauche de notre assemblée, qui pourrait nous apporter la contradiction, n'est pas présente, mais qu'importe !

Tout a été dit cet après-midi par les nombreux intervenants. C'est la raison pour laquelle je me permets, sans inquiétude, de vous donner connaissance de mon bref message. Je présenterai donc sous un jour assez particulier un examen de la situation destiné à défendre la cause des départements et des territoires d'outre-mer, en particulier de la Martinique, mon département.

La Haute Assemblée est aujourd'hui réunie pour examiner, en première lecture, le budget des départements et territoires d'outre-mer que l'Assemblée nationale a voté le 5 décembre dernier dans des conditions qui méritent que l'on s'y arrête.

Il faut d'abord souligner que, depuis trois ans, le Gouvernement avait promis un grand débat sur l'outre-mer. Ce débat ne pouvait intervenir qu'à l'occasion de l'actuelle discussion budgétaire, la dernière de la législature. C'était, pour le Gouvernement, l'heure du nécessaire bilan, pour certains députés, celle d'une ultime satisfaction et, pour les autres, celle du cimetière des espérances déçues. Ce grand débat n'eut pas lieu mais, en contrepartie, quelques brèves minutes, additionnées à leur temps de parole, furent accordées à tous les intervenants.

Sans doute aujourd'hui aurions-nous entendu un discours optimiste de M. le secrétaire d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer, mais il n'était pas question de grand débat ni de possibilité pour nous d'améliorer le texte qui nous est soumis.

L'analyse du scrutin de l'Assemblée nationale montre que ce budget n'a été adopté que par les élus socialistes, qui, à eux seuls, détiennent la majorité. Cela signifie, en clair, que les autres groupes étaient d'un avis contraire.

Le consensus n'était donc pas au rendez-vous pour ce vote, mais la déception, elle, y était pour de nombreux députés et tout spécialement pour les représentants de l'outre-mer.

En ce qui me concerne, je ne veux ni passionnément ni systématiquement faire le procès de quiconque ; j'entends plutôt, plus modestement, analyser la situation des départements et des territoires d'outre-mer dans la France, fixer un objectif et les moyens de l'atteindre, enfin survoler la politique socialiste qui a été menée outre-mer de mai 1981 à décembre 1985.

Ce n'est pas à vous, monsieur le secrétaire d'Etat, ni à vous, mes chers collègues, que j'apprendrai quoi que ce soit sur les apports respectifs des parties en présence, mais je crois qu'une meilleure information est nécessaire pour nos concitoyens de tous bords qui connaissent mal ou pas du tout la situation, l'importance, les problèmes et la contribution de nos îles lointaines.

Rattachées à la France depuis plusieurs siècles, bien avant la Savoie, Nice et la Corse, ces îles sont peuplées de plus de deux millions d'habitants, si l'on compte ceux qui résident en Europe. Situées dans l'Atlantique, dans la mer des Caraïbes, en Amérique du Sud, dans le Pacifique et l'océan Indien, ces différentes parcelles donnent à la République française une dimension géographique mondiale qui, jointe à son éclatante dimension historique, en font une grande nation dont l'assiette ne se trouve plus seulement en Europe.

Par l'étendue de leurs côtes, ces îles font de la France la troisième puissance maritime. Elles auraient pu être une source de richesses si elles avaient été plus tôt et mieux développées.

Enfin, et ce n'est pas leur moindre apport, les insulaires se sont toujours battus à l'appel de la Nation pour défendre sa grandeur et parfois même son existence.

S'agissant des apports de la France continentale, je ne vous ferai pas l'injure de les énumérer tant ils sont évidents et bien connus de tous. Retenons qu'ils peuvent être humains, culturels ou financiers et que les modalités de transfert posent quelquefois des problèmes.

Il est évident que les départements et territoires d'outre-mer ne peuvent et ne doivent pas tout attendre de la métropole. Suivant l'adage chinois qui recommande de donner à la personne que l'on veut aider la technique de la pêche plutôt que le poisson, je pense que le Gouvernement français devrait tout mettre en œuvre pour faciliter le développement de l'économie locale en accordant une priorité aux industries agro-alimentaires, de telle sorte que ces départements ne soient pas condamnés à n'être que des sociétés de consommation. C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que les partenaires apporteront la collaboration attendue de chacun d'eux.

Venons-en, monsieur le secrétaire d'Etat, à la politique socialiste menée dans les départements et territoires d'outre-mer depuis mai 1981, c'est-à-dire depuis l'élection du Président de la République, mais aussi depuis que votre parti détient, à lui seul, la majorité absolue à l'Assemblée nationale.

Votre premier souci a été d'ordre institutionnel et vous nous avez accordé la décentralisation, trouvée dans l'héritage, et contre laquelle vous aviez toujours voté. Ce n'est donc pas moi qui critiquerai cette réforme dans le principe ; j'émettrai seulement des réserves quant à son exécution car, dans mon département, vous avez souvent transféré les compétences sans toujours les accompagner des moyens financiers correspondants.

Vous avez surtout essayé de supprimer nos conseils généraux pour les remplacer par des assemblées uniques, dont nous ne voulions pas et que nous aurions tout de même eues, sans l'intervention du Conseil constitutionnel, qui a été saisi par un recours de l'opposition.

Ensuite, vous nous avez donné des conseils régionaux, après la Corse, il est vrai, mais bien avant la France continentale qui, aujourd'hui, est encore à l'heure des établissements publics régionaux et n'élira ses conseillers régionaux que le 16 mars 1986. Pour une fois, les départements d'outre-mer ont été des précurseurs.

S'agissant du budget de 1986, M. le secrétaire d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer a déclaré à l'Assemblée nationale qu'il était celui de la rigueur mais aussi celui des engagements tenus. Je n'en suis pas certain et, si vous le permettez, je survolerai successivement les secteurs économique, social et culturel, ainsi que je l'annonçais au début de mon intervention.

La situation économique n'est pas brillante. La production de sucre est passée de 3 949 tonnes à 5 462. C'est un progrès, peut-être, dont il faut apprécier l'ampleur en se souvenant que cette production était de 90 000 tonnes en 1960.

Avec 104 000 hectolitres d'alcool, la production de rhum stagne, mais la vente régresse de 13 p. 100.

S'agissant de la banane, on enregistre une diminution des surfaces plantées et, par voie de conséquence, une diminution corrélative de la production. Dans le même temps, on assiste

à une baisse du nombre des planteurs pour les raisons susdites mais aussi à cause du surendettement paralysant dans ce secteur agricole.

La plantation de l'ananas évolue favorablement, mais son écoulement sur le marché national est dérisoire et ne représente que 2 p. 100 des besoins de la France.

Quant au tourisme, il constituera sans doute une des meilleures sources de revenus quand les syndicats accepteront de donner la priorité aux intérêts du département sur ceux des syndiqués.

Sur le plan social, la situation n'est pas brillante. De 1980 à 1984, le nombre de demandes d'emploi non satisfaites à la Martinique est passé de 17 519 à 29 196, soit une augmentation de 11 677, tandis que, pour la même période et pour l'ensemble des départements d'outre-mer, l'augmentation de ces demandes non satisfaites a été de 30 543.

Actuellement, pour la seule Martinique, les chômeurs représentent 32 p. 100 de la population active, c'est-à-dire qu'un ouvrier sur trois ne travaille pas. Je me demande quel serait le climat social de la France continentale si le chômage devait atteindre des taux aussi excessifs.

Le deuxième problème social est celui de l'insuffisance des moyens et des aides pour maintenir un habitat salubre. L'orateur qui a donné connaissance, tout à l'heure, du rapport de M. Lise l'a longuement exposé. Il a également évoqué la différence qui existait entre la couverture sociale métropolitaine et celle des départements d'outre-mer : les taux étant totalement différents, ces départements, disait-il, éprouvent un sentiment d'isolement.

Sur le plan culturel, c'est l'animation - combien inutile ! - faite autour du créole, en attendant que la raison le remette à la place qu'il n'aurait jamais dû quitter.

Du haut de cette tribune, j'ai déjà eu l'occasion d'expliquer que le créole était, sans doute, un patois martiniquais, mais qu'il avait été inventé par ceux qui nous avaient colonisés en ce qu'ils avaient déformé le français pour le mettre à notre portée à une époque où nous ne savions pas le parler. Le colonisé martiniquais, en répétant ce qu'il entendait, l'a encore déformé à son tour et c'est cela qui a donné le créole actuel.

D'aucuns soutiennent d'autres hypothèses, mais, pour ma part, je prétends que le créole n'a aucune racine qui vienne des Caraïbes, aucune qui vienne des Arawacs. Il est fait de vieux français, de quelques mots espagnols et de rares mots anglais.

Certes, on n'est pas obligé d'accorder quelque crédit que ce soit à mes propos. Il est cependant un élément qui ne trompe pas : dans l'île de la Réunion, ils parlent le même patois que nous. Or, ils n'ont pas d'antécédents de la Caraïbe, pas d'antécédents arawacs. Cela prouve que ceux qui nous ont colonisés - c'étaient les mêmes - ont mis le même dialecte, le même patois à la disposition des gens qu'ils colonisaient pour faciliter l'expression.

Aujourd'hui, je vois s'ériger en Martinique des comités pour la défense du créole, je vois les portes des facultés s'ouvrir à ce patois. A cet égard, je dois rappeler que, quand j'étais jeune, il m'était interdit de parler créole, car cela m'empêchait de bien connaître le français. Mon ami et camarade de classe Aimé Césaire, personnalité importante de la gauche martiniquaise, s'est vu, lui aussi, interdire de parler le créole, et je ne suis pas sûr qu'il sache le parler maintenant - en tout cas je ne l'ai jamais entendu.

En revanche, Aimé Césaire est une personnalité éminente sur le plan de la culture française et j'ai d'ailleurs toujours demandé, alors même que je le combattais aux élections législatives de la Martinique, au gouvernement de l'époque de faire d'Aimé Césaire un ambassadeur de la pensée française pour montrer qu'un homme de couleur connaissait parfaitement le français et avait une belle culture.

Si j'avais été écouté, peut-être aurions-nous été débarrassés d'Aimé Césaire (*Sourires*) et n'aurions-nous pas vu le parti socialiste voler à son secours pour faire des choses extraordinaires.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Si l'on avait le choix entre vous et Aimé Césaire !... (*Au banc de la commission, MM. Jean-Marie Girault et Jacques Descours Desacres rient.*)

**M. Edmond Valcin.** Je n'ai pas entendu...

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ce n'était pas méchant.

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne demande qu'à vous donner la parole...

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je ne désire pas la prendre, monsieur le président.

**M. Edmond Valcin.** Je suis tout disposé à me laisser interrompre.

**M. le président.** Monsieur Valcin, M. le secrétaire d'Etat ne le souhaite pas ; je ne peux l'y obliger. Poursuivez, je vous prie.

**M. Edmond Valcin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne suis pas sûr que l'épisode socialiste, s'agissant des départements d'outre-mer, sera bénéfique. On n'en retiendra pas grand-chose, sinon que vous avez tout fait pour les déstabiliser tout comme la Nouvelle-Calédonie. On se souviendra du plan Pisani, qui a fait d'une minorité en voix un parti dominant puisque, avec 28 p. 100 de voix, les Canaques ont la présidence et le contrôle de trois régions, tandis que ceux qui sont attachés à leur identité française et qui disposent de plus de 60 p. 100 des voix n'ont le contrôle que d'une seule région.

On se souviendra que vous avez tout fait, aussi, pour installer le parti communiste... le parti socialiste, voulais-je dire, mais c'est à peu près la même chose, dans les départements d'outre-mer : Fort-de-France, qui compte 99 000 habitants, avait quatre cantons ; pour voler au secours de M. Aimé Césaire, vous en avez ajouté six. Ce qui choque, c'est qu'à Saint-Denis-de-la-Réunion, qui compte 10 000 habitants de plus que Fort-de-France et où vous ne détenez, me semble-t-il, que quatre ou cinq sièges de conseiller, on n'a rien ajouté, malgré l'importance de la ville, parce qu'on a supposé, à ce moment-là, que tout siège supplémentaire serait gagné par l'opposition.

Vous êtes maintenant au terme de votre législature. Vous n'avez pas fait tout le mal que vous vouliez faire ; on ne vous a pas laissé faire non plus ! Le 16 mars 1986 sera pour nous, du moins je l'espère, la fin de toutes les inquiétudes, car si, dans le passé, d'autres gouvernements défendant une idéologie différente n'ont pas toujours fait mieux que vous, nous n'avons, en tout cas, jamais été menacés dans notre citoyenneté française. Nous n'avons jamais vu des tenants de la droite démolir à coups de boteur des immeubles pour la seule raison qu'ils étaient habités par trop d'hommes de couleur. Des communistes l'ont fait.

A partir du 16 mars 1986, nous serons donc tranquilles. Cette date sera pour vous le commencement de la tranquillité, de la paix et pour nous le commencement de la sécurité. Ce sera aussi, pour nous, une occasion inespérée de nous remettre au travail avec l'estime des gouvernements prochains. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Souhaitez-vous intervenir, monsieur le secrétaire d'Etat ?

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Non, monsieur le président.

**M. le président.** Mes chers collègues, nous avons achevé la partie de la discussion générale relative à la politique dans le domaine des départements et des territoires d'outre-mer.

#### POLITIQUE DANS LE DOMAINE DE L'INTERIEUR (*suite*)

**M. le président.** Dans la suite de la partie de la discussion générale relative à la politique dans le domaine de l'intérieur, la parole est à M. Kauss.

**M. Paul Kauss.** Monsieur le président, je voudrais avant tout vous remercier d'avoir bien voulu m'autoriser à prendre la parole à la fin de la présente discussion concernant la politique des départements et territoires d'outre-mer, puisque mon intervention aurait dû se placer un peu plus tôt, au moment où la Haute Assemblée débattait de la politique relative à l'intérieur. Un léger retard indépendant de ma volonté m'en a empêché, et je prie mes collègues et vous-même, monsieur le président, de bien vouloir m'en excuser.

Mon souci premier est, comme celui de tous mes collègues, de défendre les intérêts bien compris des collectivités locales, plus particulièrement des 36 000 communes de France. Je profite donc du présent débat pour le faire, mais sans reprendre certaines interventions déjà faites au sujet des finances locales en général ou de l'évolution des différentes dotations - D.G.F., D.G.E., D.G.D. - prévues au budget du ministère de l'intérieur, en particulier.

Je ne parlerai pas des dispositions prises récemment en ce qui concerne, par exemple, le fonds de compensation de la T.V.A. et qui, malheureusement, vont toutes dans un sens de plus en plus restrictif par rapport à ce que nous avons connu au cours des années précédentes.

Je n'évoquerai pas non plus le problème de la décentralisation, dont le dernier volet se mettra en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain et au sujet duquel beaucoup de choses pourraient donner matière à réflexion et à critique, particulièrement pour ce qui est des compensations financières, qui ne se font pas, c'est le moins que l'on puisse dire, dans la clarté et la justice, contrairement au souci affiché par le Gouvernement.

Mon propos se limitera donc à développer trois exemples qui tendent, parmi beaucoup d'autres, à démontrer combien l'équilibre des budgets des collectivités locales devient d'année en année un exercice plus précaire et acrobatique. Ces exemples concernent les mécanismes des prêts aux collectivités locales, la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et le blocage des tarifs publics.

J'aborderai donc, en premier lieu, les mécanismes des prêts aux collectivités locales, en évitant d'aller trop loin dans les détails techniques. Je me félicite volontiers de voir l'inflation ralentir. J'espère que cette tendance se poursuivra. Cependant, avec la meilleure volonté du monde, je ne peux m'empêcher de déplorer que les collectivités locales soient les dernières bénéficiaires de cette amélioration.

Il est vrai que, sur une longue période, les taux des prêts aux collectivités ont diminué, même si ce n'est que très timidement, afin de suivre l'évolution des prix. M. le ministre de l'intérieur lui-même prévoyait, dans une réponse à une question écrite datée du 7 novembre 1985, que le taux moyen pondéré des prêts versés par la caisse des dépôts serait de 11 p. 100 en 1985 alors que l'inflation avoisinerait 5 p. 100.

Pour ne pas pénaliser à terme les communes, il faut donc impérativement que le taux des prêts suive plus étroitement le taux de l'inflation. Tous les ans, ce problème est soulevé et, tous les ans, il est habilement éludé. Tous les ans, aussi, les collectivités locales voient leurs ressources s'amenuiser en termes réels.

Cela est d'autant plus choquant, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'écart entre le taux des prêts qu'accorde la Caisse des dépôts et consignations, d'une part, et le taux de la rémunération qu'elle verse, d'autre part, par exemple pour les dépôts des caisses d'épargne, est considérable ; il représente pour les collectivités locales un manque à gagner de l'ordre de 1,5 p. 100, soit plus de 10 milliards de francs.

Une telle distorsion est à terme inacceptable ; il faudra très rapidement remédier à cette situation injuste dont, finalement, le contribuable local, qui est en même temps l'épargnant de base, fait les frais.

Mon second exemple concerne la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Le 14 novembre dernier, M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation répondait à une question que je lui posais et qui était relative à l'article 66 du projet de loi de finances. Cet article institue une compensation spécifique qui, visant à combler les déficits des autres régimes spéciaux de retraite, pèse essentiellement sur les comptes de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Mes craintes portaient et portent plus que jamais sur l'équilibre financier de cette caisse, que seule une forte augmentation des cotisations pourrait sauver de la mise en cessation de paiement dans les prochaines années. M. le ministre de l'intérieur avait tenté d'apaiser mes craintes en faisant valoir que le principe de solidarité - auquel d'ailleurs j'avais souscrit - fondant l'existence de tels mécanismes compensatoires pourrait jouer au bénéfice de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales le jour où le besoin s'en ferait sentir pour elle.

Je n'ai pas pu répondre au ministre lors de la séance consacrée aux questions au Gouvernement ; je le ferai aujourd'hui.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je doute que le rapport démographique très négatif propre aux régimes de retraite des mines et de la S.N.C.F., aujourd'hui bénéficiaires de la compensation, pourra un jour s'inverser. Ces régimes déficitaires le resteront et ils ne pourront *a fortiori* jamais compenser à l'avenir d'autres caisses en difficulté.

Il ne reste donc à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, comme je l'ai précisé tout à l'heure, qu'une seule issue : augmenter les cotisations. Alors, soyons concrets et logiques. Pour une commune, comme celle que j'ai l'honneur d'administrer, les cotisations actuelles représentent 1 200 000 francs. Si l'article 66 du projet de loi de finances est adopté dans sa rédaction actuelle, les cotisations doubleront et passeront à 2 400 000 francs. Je vous laisse le soin, monsieur le secrétaire d'Etat, d'apprécier ce que représente une telle somme dans le budget de fonctionnement d'une commune de 11 000 habitants et la répercussion inéluctable que cette disposition entraînera sur notre capacité d'investissement.

J'en viens maintenant à mon troisième exemple, tout aussi éloquant d'ailleurs. Depuis plusieurs années maintenant, les tarifs publics sont bloqués. Le motif en est légitime sans doute puisqu'il s'agit de protéger les usagers. Mais un autre impératif est lui aussi tout à fait légitime : l'équilibre financier des régies municipales et d'autres organismes, telles les agences de bassin.

Or, que s'est-il passé le jeudi 28 novembre 1985 lors de la séance du comité de l'agence de bassin Rhin-Meuse ? Le comité s'est vu dans l'obligation de geler 127 500 000 francs qui étaient destinés à la construction d'une station d'épuration à Strasbourg. Cette intervention financière, qui représente 37 p. 100 du montant total de l'investissement, va, en raison de ce gel, déséquilibrer totalement le bilan financier établi lors de la décision de cette réalisation.

On comprendra sans doute mieux une telle décision lorsqu'on saura que l'agence de bassin Rhin-Meuse - j'ai ici les documents qui y font référence - a accumulé, ces cinq dernières années, un déficit de 125 000 000 de francs. Ce déficit, il est vrai, ne s'est pas constitué sans raison ; elle est simple : ce déficit insupportable résulte du blocage des taux de redevance et du coefficient de collecte. En effet, ces taux sont bloqués depuis cinq ans. Seule une réévaluation permettra à cet organisme de faire face à ses obligations vis-à-vis des collectivités locales et des industriels, qui sont en même temps les cotisants.

Cette station d'épuration de Strasbourg, qui est d'ailleurs vitale, vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, pour la dépollution du Rhin, reste donc en suspens pour une durée indéterminée. Je serais heureux de savoir ce que le Gouvernement envisage de faire en matière de blocage des tarifs pour 1986 ; je le serais encore plus de savoir ce qu'il n'envisage pas de faire en cette matière.

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, trois exemples auxquels je pourrais en ajouter d'autres, comme les charges nouvelles qui vont être imputées à partir de 1986 sur les budgets des communes du fait de la mise en place des centres de gestion qui remplaceront avec des compétences accrues - et donc avec des charges supplémentaires - les syndicats de communes pour l'application du statut du personnel communal.

Ces exemples montrent à l'évidence qu'il existe au sein du Gouvernement une volonté délibérée de transférer vers les collectivités - et cela sans aucune compensation - des dépenses qui, normalement, devraient être assurées, au moins partiellement, par l'Etat.

A ce rythme, les capacités d'investissement des communes tendront vers zéro. Leurs trésoreries seront, elles aussi, gravement amputées. L'appel à l'impôt, avec l'impopularité qu'il implique ou la pratique d'une politique d'endettement qui, finalement, ne constitue qu'un impôt différé, trouvera très rapidement ses limites dans les possibilités contributives des populations.

C'est à ce moment-là que, globalement, la déconfiture des communes, cellules de base de notre pays, sera consommée après que l'on aura organisé au cours des dernières années celle de l'Etat. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

**M. le président.** Nous avons achevé la partie de la discussion générale du projet de loi de finances relative à la politique dans le domaine de l'intérieur.

5

### TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 125, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la recherche et au développement technologique.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 126, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 127, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux chambres adjacentes au Conseil d'Etat.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 129, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 130, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 131, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la dotation globale d'équipement.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 132, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. (*Assentiment.*)

6

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jacques Thyraud une proposition de loi tendant à tenir compte des nouveaux procédés de communication pour la prospection politique et la propagande électorale.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 128, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

7

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 4 décembre 1985, à neuf heures quarante-cinq, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1986, adopté par l'Assemblée nationale (nos 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 1985-1986). (M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.)

#### Discussion générale (suite) :

- Politique en matière d'industrie.
- Politique en matière de communication audiovisuelle.

#### Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1986

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions de chacun des thèmes retenus pour la discussion générale du projet de loi de finances pour 1986 est fixé à la veille du jour prévu pour cette discussion à dix-huit heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures quarante.*)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRE BOURGEOT

### QUESTIONS ORALES

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

#### Choix des établissements d'hospitalisation par les malades

**734.** - 2 décembre 1985. - **M. Adrien Gouteyron** appelle l'attention de **Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement**, sur le grave problème que pose le choix de l'établissement de soins où un malade souhaite se faire hospitaliser. En effet, les caisses primaires d'assurance maladie accordent leur prise en charge « sur la base de l'établissement le plus proche » qui peut assurer les mêmes soins. Cette situation favorise incontestablement les personnes qui habitent près des centres hospitaliers renommés. Il lui demande si elle n'envisage pas de prendre des dispositions qui tiendraient compte de la compétence des équipes qui ont à effectuer les interventions, et de la qualité du plateau technique (n° 734).

Prix du numéro : 2,80 F.