

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard ..... (16-1) 40-58-75-00  
Renseignements ..... (16-1) 40-58-78-78  
Télécopie ..... (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

**Séance du samedi 2 décembre 1995**

(29<sup>e</sup> jour de séance de la session)

## SOMMAIRE

### PRESIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. Procès-verbal (p. 3579).
2. Loi de finances pour 1996. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3579).

#### Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté (p. 3579)

MM. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur ; Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation ; Guy Cabanel, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la sécurité ; Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la décentralisation ; André Bohl, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la décentralisation ; Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la police et la sécurité ; Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile ; Jean-Jacques Hiest, Robert Pagès, Jean-Marc Pastor.

#### *Suspension et reprise de la séance (p. 3602)*

MM. Paul Girod, Alex Türk, Paul Masson, rapporteur pour avis ; Michel Rufin, Joël Bourdin, Daniel Hoeffel, André Rouvière, Jean-Jacques Robert, André Diligent, René Rouquet.

#### *Suspension et reprise de la séance (p. 3614)*

MM. Christian Demuynck, René Régnauld, Jean-Louis Debré, ministre.

### PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD

M. Dominique Perben, ministre.

#### Crédits du titre III (p. 3622)

MM. René Rouquet, René Régnauld.

Amendement n° II-70 de M. Jean-Jacques Robert. - MM. Jean-Jacques Robert, Guy Cabanel, rapporteur spécial ; Jean-Louis Debré, ministre. - Retrait.

Amendement n° II-78 rectifié du Gouvernement. - MM. Jean-Louis Debré, ministre ; Guy Cabanel, rapporteur spécial ; Paul Loridant. - Adoption.

MM. René Régnauld, Dominique Perben, ministre.

Adoption des crédits modifiés.

#### Crédits du titre IV (p. 3625)

MM. René Régnauld, Paul Loridant.

Adoption des crédits.

#### Crédits des titres V et VI. - Adoption (p. 3626)

#### Services du Premier ministre (suite)

##### I. - SERVICES GÉNÉRAUX (RAPATRIÉS) (p. 3626)

MM. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement ; Joseph Ostermann, rapporteur spécial de la commission des finances ; José Balareello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Paul Loridant, André Rouvière, Jean-Jacques Robert, Denis Badré.

M. le ministre.

Crédits des titres III à V. - Vote réservé (p. 3634)

#### *Suspension et reprise de la séance (p. 3635)*

### PRÉSIDENCE DE M. JACQUES VALADE

#### Charges communes et comptes spéciaux du Trésor (p. 3635)

MM. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget ; Claude Belot, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les charges communes ; Yann Gaillard, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les comptes spéciaux du Trésor ; Paul Loridant.

#### CHARGES COMMUNES

Crédits des titres I<sup>er</sup> à III. - Adoption (p. 3641)

Crédits du titre IV (p. 3641)

Amendement n° II-67 rectifié de Mme Hélène Luc. - MM. Paul Loridant, Claude Belot, rapporteur spécial ; le ministre. - Rejet.

Amendement n° II-81 du Gouvernement. - MM. le ministre, Claude Belot, rapporteur spécial. - Adoption.

Adoption des crédits modifiés.

Crédits des titres V et VI. - Adoption (p. 3642)

Article 65. - Adoption (p. 3642)

#### COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Article 40. - Adoption (p. 3643)

Article 41 (p. 3643)

M. Paul Loridant.

Adoption, par scrutin public, de l'article.

Article 42. - Adoption (p. 3644)

Article 43 (p. 3644)

Amendements n° II-80 et II-82 du Gouvernement. - MM. le ministre ; Yann Gaillard, rapporteur spécial. - Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Articles 44 à 46. - Adoption (p. 3645)

Article 47 (p. 3645)

MM. Paul Loridant ; le ministre.

Adoption de l'article.

3. Dépôt d'une proposition d'acte communautaire (p. 3645).

4. Ordre du jour (p. 3646).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.  
(La séance est ouverte à neuf heures cinquante.)

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

## LOI DE FINANCES POUR 1996

### 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 1996, adopté par l'Assemblée nationale. [N<sup>os</sup> 76 et 77 (1995-1996).]

#### Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant l'intérieur, la réforme de l'Etat, la décentralisation et la citoyenneté.

La parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous examinez aujourd'hui le budget du ministère de l'intérieur pour l'année 1996. Cette discussion revêt à mes yeux, comme aux vôtres, j'en suis certain, une importance particulière, parce que le budget est un acte fort de notre vie politique, un instrument essentiel de l'action publique, et cela vaut pour l'ensemble des ministères, mais surtout parce que la sécurité de nos concitoyens et la bonne administration des territoires de la République constituent des sujets d'intérêt majeur pour le pays.

Quelle assemblée en a plus conscience que la vôtre ? Le Sénat, qui a à connaître de toute question intéressant les collectivités locales, ne saurait rester indifférent à l'évolution des moyens qui permettent à la fois d'assurer la paix publique dans toutes nos communes, qu'elles soient rurales ou urbaines, et de répondre à l'attente de nos concitoyens en matière de service public de proximité.

Derrière ces responsabilités essentielles à la vie de la nation, il y a des hommes et des femmes.

Je veux, en préambule, rendre hommage au professionnalisme et au dévouement de tous les personnels qui, dans la police, dans les services de la sécurité civile, au

sein des préfetures, des sous-préfetures et de l'administration centrale, contribuent à assurer des missions indispensables à l'unité de la République et à la cohésion de la nation.

Vous comprendrez que j'aie une pensée particulière pour les onze policiers et les dix-neuf sapeurs-pompiers morts pendant leur service sans oublier les quelque 600 policiers qui ont été blessés au cours d'interventions diverses et qui méritent notre reconnaissance.

Je tiens enfin à exprimer la reconnaissance du Gouvernement et, je suis certain, de votre assemblée envers les forces de police mobilisées depuis le mois de juillet dernier, pour lutter contre le terrorisme, dans le cadre du plan Vigipirate, et durant ces derniers jours pour maintenir l'ordre dans des conditions particulièrement éprouvantes et difficiles.

Ces hommes et ces femmes assurent une tâche rude et noble, à savoir l'application de la loi républicaine. Le Gouvernement a le devoir de leur en donner les moyens. Le Parlement a la responsabilité de contrôler qu'il en est bien ainsi.

Tel est l'objet de notre débat mais aussi son intérêt, car il ne s'agit pas seulement d'évoquer dans le détail les crédits alloués à telle ou telle action.

Il s'agit de déterminer si, oui ou non, les missions fondamentales de l'Etat sont assurées dans des conditions satisfaisantes. Il s'agit de dire si, oui ou non, la République est fidèle à elle-même, si, oui ou non, l'Etat a les capacités d'asseoir son autorité, si, oui ou non, la nation a la volonté de maintenir son unité.

Je voudrais qu'au terme de notre discussion vous soyez convaincu que le budget du ministère de l'intérieur pour 1996 est une traduction de la volonté du Président de la République et du Premier ministre de renouer le pacte républicain et qu'il donne au ministre les marges de manœuvre nécessaires au rétablissement de l'autorité de l'Etat.

Mesdames, messieurs les sénateurs, deux priorités m'ont guidé dans l'élaboration de ce projet de budget. La première concerne la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité que vous avez votée. La seconde a trait à l'exercice plein et entier de la mission d'administration territoriale dévolue à mon ministère.

A bien y regarder, ces deux priorités convergent en un seul et même but. Elles tendent à assurer partout l'application de la loi de la République. Cet objectif pourrait sembler modeste à des esprits non avertis de la réalité de notre société. La France est certes depuis longtemps une République, au sens institutionnel du terme. Mais, derrière la nature du régime, il y a l'esprit des institutions. Derrière la réglementation, il y a la mise en œuvre des procédures.

Aujourd'hui, la République serait-elle présente si des zones de notre territoire étaient laissées dans une situation de non-droit pénalisant nos concitoyens et laissant impuissante notre police ?

La République serait-elle respectée, si la criminalité et la délinquance acquéraient droit de cité, si la drogue continuait à s'étendre dans les quartiers de nos villes, si les violences urbaines faisaient constamment la une des journaux télévisés, si l'immigration clandestine n'était plus réprimée ni contrôlée ?

Rétablir l'Etat de droit consiste à lutter sur tous ces fronts, sur celui de la criminalité, sur celui de la drogue, sur celui de l'immigration clandestine et sur celui de la violence urbaine.

Cette lutte réclame une vigilance constante, exige une volonté inébranlable et une politique persévérante.

J'évoquerai, en premier lieu, la criminalité et la délinquance.

Nous avons obtenu, c'est vrai, des résultats encourageants depuis le début de l'année 1995, comme la diminution de plus de 4 p. 100 de la criminalité dans les zones de police et le recul de plus de 6 p. 100 de la délinquance sur la voie publique.

Nul doute que la présence accrue des forces de l'ordre, permise par le plan Vigipirate, n'ait eu un effet bénéfique. Mais nous ne pouvons nous en contenter. C'est pourquoi il est indispensable, mesdames, messieurs les sénateurs, de maintenir un effort budgétaire indiscutable en faveur de la police nationale. J'aurai l'occasion d'évoquer ce point dans un instant.

La lutte contre la drogue constitue le deuxième volet de notre action.

L'augmentation de 17 p. 100, pour le dernier semestre, des saisies d'héroïne par rapport à 1994 me préoccupe vivement. Ne nous cachons pas, par confort intellectuel, le poids grandissant des stupéfiants dans notre société. Ils pénètrent notre économie, influent sur les caractéristiques de la criminalité, entraînent une partie de notre jeunesse dans le cercle infernal de la marginalisation et de la délinquance.

Il faut un temps pour l'analyse sociologique, c'est vrai, mais il faut aussi un temps pour la décision politique. Là encore, j'en appelle à l'effort et à la mobilisation de tous les responsables politiques de notre pays.

Comme l'extension du trafic de drogue, la propagation des violences urbaines est un phénomène des temps actuels auquel nous ne saurions nous résigner. Le nombre d'agressions commises à l'encontre des policiers s'est accru de 60 p. 100 durant le premier semestre de cette année. Cette situation n'est pas tolérable.

Nous ne pouvons pas laisser plus longtemps, sauf à désespérer les forces de l'ordre, croître et embellir une violence urbaine qui se caractérise par une utilisation croissante des armes à feu, par une prolifération de trafics en tout genre dans des départements jusqu'à présent préservés, par une multiplication des affrontements entre des bandes rivales mais toutes hors-la-loi.

La représentation nationale doit être bien consciente que la délinquance est le fait d'individus de plus en plus jeunes et de moins en moins sanctionnés. Comment accepter cette augmentation de la délinquance chez des pré-adolescents ? Nous ne pouvons admettre de telles situations.

Le quatrième volet de notre action est relatif à la progression de l'immigration irrégulière, qui constitue pour nos compatriotes une inquiétude que nous ne pouvons ignorer. En effet, elle risque de compromettre l'intégration des étrangers vivant en situation régulière sur notre sol. En outre, elle est souvent la source de tensions nouvelles dans des quartiers ou des ghettos qui connaissent

par ailleurs nombre de difficultés sociales. Enfin, elle suscite des réactions de rejet et la montée d'une xénophobie contraire à notre tradition républicaine.

Si nous voulons maintenir la France dans la lignée de son histoire, parce que c'est sa fierté et sa tradition, il faut intégrer les étrangers en situation régulière et, pour ce faire, il faut mener à l'égard des étrangers en situation irrégulière une politique d'une fermeté absolue.

Depuis six mois que je suis en charge du ministère de l'intérieur, j'ai entrepris une politique volontariste de reconduite à la frontière. Je la poursuivrai, quelles que soient les réactions et les critiques, parce que, quand je mène cette politique, j'applique la loi républicaine.

Nous avons d'ores et déjà réalisé beaucoup plus de reconduites à la frontière que pendant la même période de 1992. Depuis six mois, plus de 27 000 personnes ont été déclarées non admises en France et, depuis le début de l'année, plus de 50 000 personnes ont été refoulées à nos frontières, soit 17 p. 100 de plus que pendant la même période de 1992. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> septembre, nous avons refoulé aux frontières 14 000 personnes qui voulaient venir en France sans être munies des visas ou des autorisations nécessaires.

C'est un premier bilan, qui nous invite à amplifier notre action. Je poursuivrai cette politique de reconduite à la frontière. Nous en sommes au dixième renvoi d'étrangers en situation irrégulière, regroupés dans un avion et renvoyés dans leur pays. Nous continuerons, en dépit des réactions,...

**M. Christian Bonnet.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** ... en dépit des critiques de celles et ceux qui vivent en dehors de la réalité.

Sachez qu'une telle politique nécessite des moyens budgétaires importants, au service d'une volonté d'agir. Je souhaite que la représentation nationale, notamment le Sénat, le comprenne et soutienne l'effort financier que le Gouvernement accomplit en ce domaine.

Je ne voudrais pas conclure cette brève analyse des préoccupations actuelles du ministère de l'intérieur sans évoquer le terrorisme.

Le Gouvernement a obtenu, dans ce domaine, des résultats décisifs dans un délai exceptionnellement rapide. Il doit ces résultats à la police et, notamment, à la mobilisation et à la coordination exemplaires des différents services de lutte antiterroriste. Je le dis sans forfanterie, mesdames, messieurs les sénateurs : ces résultats constituent la réponse la plus cinglante à tous ceux qui n'ont eu, pendant cette période, que des réflexes systématiques de dénigrement ou de mauvaise foi.

Je ne m'attarderai pas sur leur cas, ils ne m'intéressent pas. J'affirmerai simplement à votre assemblée que la vigilance du Gouvernement demeure intacte.

En ce domaine, il ne faut jamais écouter les critiques des spécialistes de la contestation. Il ne faut pas non plus se reposer sur ses lauriers. La menace demeure ; le Gouvernement en est pleinement conscient, j'en suis convaincu. Il mènera avec la plus extrême rigueur, la plus extrême ténacité et la plus extrême efficacité la lutte contre ceux qui utilisent notre sol aux fins de régler des conflits.

Il continuera à mener ce combat dans le secret et la discrétion, car la lutte antiterroriste ne se fait pas, en dépit de ce que pensent certains, sur le rythme des journaux télévisés (*Très bien ! et applaudissements sur les traits du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Cependant, si le Gouvernement est conscient de ses responsabilités, il ne tombera jamais dans le piège que lui tendent certains, qui consiste à amalgamer Islam et intégrisme, à confondre terrorisme ou extrémisme et banlieue.

Nous avons la responsabilité de ne pas laisser déstabiliser la communauté musulmane. Je veux, à cet égard, rendre hommage à son sang-froid et à sa volonté de pratiquer son culte dans le respect de la loi républicaine.

Mesdames, messieurs les sénateurs, pour lutter contre l'ensemble de ces menaces, il faut conduire une politique globale qui réclame de nouvelles méthodes et des moyens renforcés.

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, que vous avez votée ici même en janvier 1995, a engagé la police nationale dans la voie d'une réorganisation majeure. Il faut maintenant l'appliquer avec constance. Ce texte va dans la bonne direction, et le Gouvernement a l'intention de le mettre en œuvre dans tous ses aspects.

C'est ainsi qu'on déjà été préparés, discutés, puis signés les textes réglementaires qui ont trait, notamment, à la réforme des corps de la police. Le principe fondamental de la responsabilité et du commandement a été réaffirmé : il n'y a pas de police moderne sans responsabilité, sans commandement, sans hiérarchie.

La clarification des missions des différents acteurs de la sécurité a été entreprise. Mais ce n'est pas tout ! Il faut maintenant assurer la mise en place des règlements d'emploi, qui définiront les conditions d'emploi de chacun des services en fonction de leurs missions respectives.

Ce sera l'occasion de répondre aux questions qui se posent parfois au sujet de la « productivité » de la police. Nous ne ferons pas l'économie d'une modification des habitudes, des réflexes et des comportements. Nous n'échapperons pas à une révision des métiers de la police, à une refonte des organigrammes, à un réaménagement des conditions de travail.

Nous ouvrirons ces chantiers lorsque le moment s'y prêtera, dans un climat de concertation et de sérénité. Il est cependant tout à fait indispensable d'améliorer encore l'efficacité de notre police.

Cette entreprise se combinera, bien entendu, avec la recherche d'une meilleure coordination entre la police et la gendarmerie, avec une volonté d'insérer l'action des acteurs locaux ou privés de la sécurité dans une politique nationale de sécurité publique.

A ce sujet, je tiens à informer le Sénat que les discussions interministérielles sur l'organisation respective de la police et de la gendarmerie sont sur le point de s'achever. Ainsi pourrions-nous publier bientôt les textes réglementaires prévus par la loi d'orientation et de programmation en cette matière.

Je ne crois pas, en effet, à la nécessité d'une nouvelle réforme pour perfectionner nos structures policières. Appliquons les textes existants avec imagination, plutôt que de toujours légiférer. *(Très bien ! sur les travées du RPR et de l'Union centriste.)*

Simplifions les textes au lieu de les compliquer.

Agissons concrètement pour lutter contre l'insécurité. A cet égard, je juge utile de créer, partout où cela sera nécessaire, des sûretés départementales dans le domaine judiciaire, qui permettront d'intensifier la répression de la violence urbaine.

Ces échelons, déjà présents en Corse et en région parisienne, seront prochainement mis en place en Seine-et-Marne, dans le Rhône, les Bouches-du-Rhône, le Nord, les Alpes-Maritimes et à la Réunion.

Ces éléments, qui comprennent de soixante à cent fonctionnaires, faciliteront la coordination des commissariats, viendront en renfort de leur action et allégeront la tâche des unités judiciaires des circonscriptions de sécurité publique.

En outre, la création de six compagnies d'intervention supplémentaires et de vingt et une brigades anticriminalité départementales, notamment dans la région parisienne, traduit la volonté du Gouvernement d'adapter l'action des forces de police à la montée de la violence urbaine.

Au perfectionnement des structures doivent correspondre des instruments de gestion nouveaux.

J'ai, dans cette optique, décidé le renforcement des effectifs dans les zones les plus sensibles, en privilégiant les affectations dans les unités départementales, condition d'une meilleure souplesse et d'une plus grande disponibilité.

C'est ainsi que les départements de la grande couronne ont bénéficié d'un renfort de près de mille fonctionnaires depuis le début de l'année. Poursuivre dans cette voie sur plusieurs années est indispensable à la réussite de notre objectif prioritaire : éliminer les zones de non-droit sur notre territoire.

Par ailleurs, j'ai entrepris de renforcer l'intégration des compagnies républicaines de sécurité en mission de sécurisation dans l'ordonnancement général de la sécurité publique.

Je me suis efforcé de lever les obstacles dressés devant l'organisation des opérations groupées de reconduite à la frontière, en resserrant notre coopération avec nos partenaires de l'Union européenne, en améliorant la coordination avec les services du ministère de la justice, enfin, en accroissant les moyens financiers accordés à ces actions.

Je puis également vous indiquer que le Gouvernement attache au développement de la police technique et scientifique le plus grand intérêt.

Il nous faut, en ce domaine, combler les retards accumulés dans la mise au point du fichier automatisé des empreintes digitales ou du système de traitement de recherches criminelles, lancés depuis 1986.

Je puis vous assurer que le territoire national sera entièrement desservi par la police technique de proximité avant 1999. Nous développerons à cette fin les moyens appropriés : l'implantation de dispositifs techniques informatisés, la modulation des horaires d'ouverture des commissariats, la mise au point d'un dispositif de recueil des plaintes à domicile pour les personnes âgées.

Ces travaux sont essentiels pour maintenir un lien de confiance entre la police et nos concitoyens, pour améliorer les relations entre les fonctionnaires et le public, pour moderniser l'image de la police.

Enfin, la diversification des périls auxquels la société doit faire face impose que nous dotions les forces de police d'équipements nouveaux. Cela vaut pour les tenues, pour les véhicules de transport, pour les armes à disposition des agents.

Il est clair que l'ensemble de ces orientations implique un renforcement des moyens. Tel est bien le sens de ce projet de budget du ministère de l'intérieur : donner davantage de moyens aux forces de l'ordre.

Avec un montant de 50,68 milliards de francs, ce projet de budget connaît une progression sensible par rapport à l'année dernière. Les moyens réservés à la police s'élèvent à 28 milliards de francs, soit une hausse de 1 milliard de francs, qui correspond à une augmentation de 3,7 p. 100. Ces crédits permettent la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation.

Pour le fonctionnement, 295 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrites dans le projet de budget. S'y ajoutent les 100 millions de francs envisagés par le Premier ministre au titre du prochain collectif budgétaire et les 60 millions de francs correspondant à des dettes payées en 1995, donc non récurrentes.

Le pouvoir d'achat de la police nationale augmentera de 455 millions de francs, soit un montant quasi identique aux engagements contenus dans la loi d'orientation.

Par ailleurs, 290 millions de francs sont affectés au renforcement du parc automobile, au développement de la police de proximité, à l'équipement informatique des services et à l'accélération du programme de rénovation des commissariats, et 85 millions de francs sont destinés à achever la globalisation des dépenses téléphoniques de l'administration centrale et de la préfecture de police.

Les emplois de la police progressent de près de 2 000 unités. La loi d'orientation prévoit, sur cinq ans, 5 000 créations d'emplois administratifs et techniques afin de permettre aux personnels actifs de revenir à leurs missions opérationnelles.

En 1995, seulement 500 de ces emplois avaient été créés. Nous recruterons, l'année prochaine, 950 emplois, auxquels viendront s'ajouter 1 000 emplois de policiers auxiliaires supplémentaires ainsi que 500 postes de volontaires du service long.

Les mesures indemnitaires s'élèvent à 137 millions de francs, ce qui est conforme aux engagements contenus dans la loi d'orientation et dans les accords Durafour. Les indemnités correspondantes ont été versées ou seront versées au mois de novembre et au mois de décembre.

Je veux, enfin, indiquer que j'ai obtenu que, par avenant introduit à ma demande devant votre assemblée, soit créée pour les commissaires une allocation de service. Celle-ci constituera un grand progrès, impatiemment et légitimement attendu par les intéressés ; elle simplifiera et mettra de l'ordre dans un certain nombre de rémunérations accessoires. La mesure sera appliquée dès le mois de février 1996.

A l'Assemblée nationale, j'avais assuré M. Gérard Léonard, qui avait déposé un amendement, que le Gouvernement était disposé à avancer sur ce dossier. Je lui avais demandé de retirer son amendement, car nous étions en discussion, en prenant l'engagement que le Gouvernement déposerait lui-même un amendement devant le Sénat ; c'est fait !

J'en viens, enfin, à l'équipement, pour lequel les autorisations de programme progressent de 12 p. 100, s'établissant à 1 124 millions de francs.

Le programme de livraison du parc immobilier dépasse, pour le seul premier semestre de 1996, 45 000 mètres carrés, ce qui balaie les inquiétudes exprimées au regard des prévisions de la loi d'orientation.

Nous avons, en ce domaine, deux priorités : l'augmentation de la capacité des centres de rétention et l'accroissement des casernements de CRS pour réduire les charges de réquisition des hôtels. Elles seront respectées.

Je dirai un mot d'un sujet auquel j'attache une grande importance : le logement des policiers, qui fait l'objet, dans ce budget, d'une politique volontariste.

Au-delà de sa finalité sociale, cette politique a pour objet de mieux stabiliser géographiquement les policiers, notamment les jeunes policiers. Le montant des crédits inscrits au budget est important. Je suis sûr que chacun, au sein de cette assemblée, s'en réjouira.

Pour conclure, je souhaite informer la représentation nationale du souci du Gouvernement de réaliser le programme ACROPOL pour la Coupe du monde de football de 1998.

Je suis résolu à m'engager pour que cette opération indispensable à la modernisation des moyens de transmission de la police soit menée à terme.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le ministère de l'intérieur, c'est, naturellement, le ministère de la police, c'est naturellement le ministère de la sécurité ; mais c'est aussi le ministère de l'administration du territoire et celui de la protection civile.

L'ensemble de ces missions sont d'ailleurs indissociables. Sans la présence de l'administration, au travers de ses préfetures et de ses sous-préfetures, l'Etat est démuné et paralysé.

Mais cette présence ne saurait signifier sclérose des structures et immobilisme des hommes. La décentralisation, qui a bouleversé les comportements et les pratiques administratives, ne saurait conduire à un recul, voire à un effacement, de l'Etat.

Treize ans après sa mise en place, cette décentralisation est entrée dans les mœurs. A l'Etat de prendre la mesure des changements ainsi réalisés, à l'Etat de poursuivre l'adaptation de ses structures territoriales, à l'Etat de délaisser l'accessoire pour se concentrer sur l'essentiel !

Cette mutation nécessite, à l'évidence, une politique de déconcentration qui reconnaisse dans le préfet l'unique représentant de l'Etat dans le département...

**M. Christian Bonnet.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré,** *ministre de l'intérieur.* ... et l'interlocuteur privilégié des collectivités locales, et qui lui donne la possibilité d'engager des actions de développement local sans entrave, de gérer des crédits importants sans rigidité excessive.

Ainsi pourra s'établir un équilibre entre les collectivités locales et l'Etat, équilibre si nécessaire à l'aménagement harmonieux de l'espace, à l'organisation rationnelle des activités sur le territoire.

L'aménagement du territoire - vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs - est une grande ambition qui ne s'accommode pas du désintérêt de la puissance publique.

C'est pourquoi le Gouvernement considère comme un devoir de moderniser l'administration dans les départements et dans les régions, d'assurer l'impartialité de la représentation de l'Etat et la qualité du recrutement, de clarifier les attributions.

Pour permettre aux agents des préfetures de mieux assumer leurs responsabilités, j'ai tenu à ce qu'il n'y ait pas de suppressions d'emplois et que les crédits de fonctionnement soient maintenus. Après avoir reculé en francs constants entre 1990 et 1993, les crédits de fonctionnement des préfetures sont stabilisés. Ce choix symbolise le rôle irremplaçable des préfetures aux yeux du Gouvernement.

Pour permettre à l'Etat de faire face aux catastrophes naturelles, la modernisation de la flotte de la sécurité civile sera poursuivie. C'est vrai pour le programme Canadair, qui, après quelques difficultés techniques, reprend son cours ; c'est vrai pour la modernisation des trackers.

Quant au renouvellement de la flotte d'hélicoptères, il devrait débuter en 1997, une fois achevée l'analyse des besoins futurs. Reste, j'en ai parfaitement conscience, à nous doter d'une capacité accrue de maintenance de nos appareils.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, voilà, rapidement présentées, les principales caractéristiques du projet de budget pour 1996 du ministère de l'intérieur.

J'ai tenu à ce que ces orientations s'inscrivent dans la politique de lutte contre les déficits publics que le Gouvernement a courageusement engagée. Si je n'ai pas l'intention de vous donner le détail des dispositions prises à ce titre, sachez qu'elles sont nombreuses.

Mais le Premier ministre a voulu qu'elles ne soient pas un obstacle à l'exercice des missions fondamentales pour l'équilibre de la société que remplit le ministère dont j'ai la charge.

Il a souhaité que la rigueur et la bonne gestion soient mises au service d'une politique globale et persévérante de restauration du pacte républicain.

Certains auraient souhaité qu'on aille plus vite, d'autres qu'on aille plus loin ; ils ont raison les uns et les autres. Il en est qui utilisent ces impatiences à des fins électoralistes ; c'est plus contestable. Quelques-uns, enfin, entretiennent sciemment le sentiment d'un malaise dans la police ; c'est irresponsable. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

**M. Robert Pagès.** Il existe, ce malaise !

**M. Jean-Louis Debré,** *ministre de l'intérieur.* Si malaise il y a, il n'est que le reflet du malaise d'une société dont on a trop longtemps négligé les préoccupations quotidiennes, qu'il s'agisse de l'immigration ou de la sécurité.

A toutes celles et à tous ceux qui critiquent l'impuissance de la police et qui feignent de découvrir les préoccupations des policiers, je demande s'ils ont fait mieux à l'époque où l'immigration irrégulière explosait et lorsque la délinquance progressait.

Aux critiques et aux contestations, aux sceptiques et aux blasés, permettez-moi d'opposer une politique, un budget et des résultats.

Je vous fais juge aujourd'hui, au travers de ce projet de budget, de cette politique et des résultats qui ont déjà été enregistrés. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et des Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Dominique Perben,** *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en me voyant confier les responsabilités de ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation dans une période dont les difficultés n'échappent à personne, je suis conscient des exigences particulières qu'impose en ce moment l'exercice de ces fonctions.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de faire preuve non seulement de rigueur et de fermeté mais aussi de l'ambition qui est indispensable à toute politique de redressement.

Or, l'une des bases sur lesquelles l'équilibre économique et social de notre pays doit s'appuyer est bien le réseau exceptionnel de solidarité que constitue notre tissu de collectivités territoriales.

Je sais que votre assemblée est la gardienne vigilante de notre démocratie locale, et je m'en réjouis sincèrement.

En effet, plus que jamais, notre pays a besoin d'engager un débat de fond sur l'amélioration de son organisation économique, sociale, mais aussi institutionnelle et territoriale. C'est bien pour cette raison que le Premier ministre a choisi de regrouper dans un seul portefeuille ministériel la réforme de l'Etat, la décentralisation et la fonction publique.

Je veux rendre hommage au sérieux des travaux qui ont été les vôtres au cours de la discussion de cette loi de finances, sérieux que j'ai encore pu mesurer, cette semaine, lors de mon audition devant votre commission des lois.

Le débat budgétaire sur les collectivités locales présente un caractère spécifique dans la mesure où, vous le savez, les dotations budgétaires inscrites dans le budget « décentralisation », soit 27,4 milliards de francs, ne constituent qu'une fraction des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, dont le montant total, en 1996, s'élèvera à 239 milliards de francs.

En effet, les principales dotations, notamment la dotation globale de fonctionnement, constituent des prélèvements sur recettes et non des crédits budgétaires, et sont donc examinés dans le cadre de la partie fiscale de la loi de finances.

Par conséquent, l'examen des crédits du ministère chargé de la décentralisation constitue avant tout, pour moi, l'occasion de dresser un bilan des relations entre l'Etat et les collectivités locales et de vous indiquer les grands axes de l'action que je souhaite conduire.

Quinze ans après la mise en place de la décentralisation, les collectivités locales de notre pays ont pleinement démontré non seulement qu'elles avaient la capacité d'assumer les compétences qui leur ont été dévolues, mais aussi qu'à tous les niveaux elles ont réussi à concevoir et à mener des politiques dynamiques, diversifiées et très souvent innovantes.

Je sais aussi que leurs responsables sont préoccupés, à juste titre, par l'évolution économique et sociale qui s'est traduite par des contraintes de plus en plus lourdes pour les collectivités locales.

En premier lieu, l'exigence croissante de nos concitoyens en matière de qualité et de sécurité de leur environnement a pour conséquence, dans presque tous les domaines de l'action des collectivités locales, un développement de réglementations et de normes qui, par leur technicité, ont sensiblement modifié le travail tant des élus locaux que des fonctionnaires territoriaux.

En second lieu, nous sommes confrontés, depuis de nombreuses années déjà, à une profonde modification du contexte économique et social de notre pays, marquée par la montée du chômage et de l'exclusion. La fonction sociale des collectivités locales tend donc à devenir de plus en plus importante, exigeant des moyens financiers et humains sensiblement accrus.

La nécessité d'avoir des collectivités locales plus structurées, mieux coordonnées entre elles-mêmes et avec l'Etat, mais aussi dotées de possibilités d'action accrues, est donc une nécessité impérieuse pour surmonter ces défis.

Face à toutes ces contraintes, la démarche que j'entends suivre consiste à progresser de manière pragmatique et concrète sans éluder aucun débat de fond. Je sais, par expérience, que cette démarche, facile à énoncer, nécessite en fait à la fois beaucoup de persévérance, d'esprit d'ouverture et de dialogue.

Je voudrais en priorité évoquer avec vous le principal enjeu du projet de loi de finances pour 1996, qui est le pacte financier proposé par l'Etat aux collectivités locales.

La discussion du budget des collectivités locales intervient, comme vous le savez, dans une période budgétaire extrêmement tendue, dans laquelle la nécessité de réduire les déficits publics tout en maintenant l'effort budgétaire nécessaire en faveur de la lutte pour l'emploi s'impose plus que jamais au Gouvernement.

Le ministre de l'économie et des finances, M. Jean Arthuis, a évoqué devant votre assemblée les efforts considérables nécessaires pour respecter l'objectif d'un déficit limité à 322 milliards de francs en 1996, mais aussi pour passer, en 1997, en dessous du seuil de 3 p. 100 du PIB.

Dans ce contexte, les discussions approfondies menées par le précédent gouvernement avec les représentants des élus locaux, parmi lesquels plusieurs d'entre vous, ont permis de retenir le principe d'un pacte financier entre l'Etat et les collectivités locales.

Je souhaite insister sur le fait que ce pacte financier n'est pas une simple péripétie de la politique de régulation budgétaire : il s'agit clairement, dans un contexte où les marges de manœuvres budgétaires de l'Etat vont être extrêmement limitées, de prendre, vis-à-vis des collectivités locales, des engagements que le Gouvernement estime pouvoir réellement tenir, et qui soient acceptables par les élus locaux. La démarche du Gouvernement a, dans ce domaine, été guidée par la volonté de stabiliser les règles du jeu pendant une période de trois ans.

Je ne rappellerai que brièvement les contours de ce pacte puisque votre assemblée a joué un rôle essentiel dans la négociation des dispositions de l'article 18 du projet de loi de finances.

Comme vous le savez, l'approche proposée par le Gouvernement a consisté à substituer à une logique d'indexation individuelle des dotations une approche plus globale dans le cadre de deux périmètres.

Le premier correspond aux dotations dites actives et porte sur un total de 154 milliards de francs comprenant notamment la DGF, le DGE et les dotations compensant les transferts de compétences. Il comprend aussi la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Ce périmètre évoluera comme l'indice prévisionnel des prix.

Le second périmètre correspondant aux dotations « passives » comprend l'ensemble des autres mesures de compensation, de dégrèvement et d'exonération dont l'évolution a été très dynamique ces dernières années. Son montant évoluera principalement en fonction des décisions que les pouvoirs publics seront conduits à prendre en matière d'assiette de la fiscalité locale.

Enfin, le fonds de compensation de la TVA et le prélèvement sur les amendes de police, dont l'évolution obéit à des logiques spécifiques, ne sont pas intégrés dans ces périmètres, ce qui est favorable aux collectivités locales compte tenu du caractère très évolutif de ces ressources.

Il est indiscutable, et il faut avoir la franchise de le reconnaître, que ce pacte aboutit à une progression des concours financiers de l'Etat sensiblement moins forte que celle qui aurait résulté de l'application spontanée des règles antérieures.

Je suis néanmoins sincèrement persuadé qu'aujourd'hui, compte tenu du contexte budgétaire que je viens d'évoquer, ces dispositions présentent le grand mérite de ne pas remettre en cause les engagements pris par l'Etat dans le cadre de la décentralisation, tout en préservant l'avenir.

Le pacte de stabilité consolide les engagements de l'Etat pour plusieurs raisons.

En premier lieu, au sein de l'enveloppe des dotations dites actives, le régime de l'indexation de la DGF et des dotations permettant d'assurer le financement des transferts de compétences intègre un retour dans l'indice de l'évolution du produit intérieur brut. Les principes définis en matière de financement des transferts de compétences sont donc confortés.

En second lieu, le pacte permet la poursuite de l'effort entrepris dans le domaine de la péréquation et de la solidarité entre communes.

Le maintien et le renforcement de mécanismes de solidarité financière entre les collectivités locales constituent en effet un outil indispensable de la politique d'aménagement du territoire. Le Gouvernement est particulièrement attaché à cet objectif, comme à celui de l'intégration urbaine, pour lequel un plan d'ensemble sera rendu public par le Premier ministre dans les prochains jours.

A cet égard, le maintien à un niveau très satisfaisant de la progression de la dotation globale de fonctionnement permettra de dégager des marges de manœuvre supplémentaires. Celles-ci devraient autoriser d'engager, dès 1996, une réforme de la dotation de solidarité urbaine afin d'améliorer ce mécanisme de solidarité au profit des communes défavorisées.

Je viens d'exposer jeudi dernier devant le comité des finances locales les grandes lignes de cette réforme qui sont les suivantes : modifier les règles de prise en compte des logements sociaux afin d'améliorer l'objectivité de l'évolution de leur recensement ; améliorer la pondération des critères retenus dans l'indice synthétique utilisé pour calculer les dotations afin, notamment, de mieux tenir compte du nombre d'occupants des logements sociaux revenant à chaque commune ; supprimer, ou au moins alléger les effets de seuil actuels qui aboutissent à des écarts excessifs de dotations entre des communes qui connaissent des situations très proches ; enfin, accroître, malgré ce lissage, la différenciation des attributions individuelles afin d'aider davantage les communes dans les situations les plus difficiles.

Ces marges de manœuvre permettront également d'assurer une progression satisfaisante de la dotation de solidarité rurale sans pour autant remettre en cause la mise en place des ressources nécessaires pour financer l'intercommunalité.

J'entends très prochainement évoquer ces sujets devant votre assemblée, puisque l'application de la réforme à l'année 1996 nécessite un calendrier de travail très serré.

Enfin, cette démarche - le pacte - favorise la clarté du débat financier entre l'Etat et les collectivités locales.

La discussion sur le projet de loi de finances pour 1996 a montré qu'il convenait de distinguer très clairement, d'une part, les ressources acquises aux collectivités locales et, d'autre part, les efforts financiers supplémentaires incombant à l'Etat en raison de décisions comportant une incidence sur les budgets locaux.

Ainsi, le projet de loi de finances prévoit que l'augmentation de 67,5 millions de francs de la DGF destinée à compenser la suppression de la franchise postale s'effectue hors périmètre.

Comme vous le savez, le Gouvernement a porté cette compensation à 97,5 millions de francs lors de la discussion de l'article 18 du projet de loi de finances devant votre assemblée.

Dans la même logique, le Gouvernement a décidé la répercussion immédiate, dans le taux de remboursement de la TVA aux collectivités locales, de l'impact de la hausse du taux normal de cet impôt, confortant de ce fait la capacité d'investissement des collectivités locales.

La démarche proposée par le Gouvernement s'inscrit donc dans la politique de compensation intégrale par l'Etat de toute nouvelle charge ou suppression de recettes pour les collectivités locales.

Je sais que vous êtes également préoccupés par les charges supplémentaires indirectes induites par les décisions de l'Etat, parfois qualifiées de « charges rampantes ».

Je suis pour ma part convaincu de la nécessité d'essayer de clarifier ce débat d'autant plus qu'il faut que nous ayons tous conscience du fait que le problème continuera de se poser : dans presque tous les domaines, les décisions prises par l'Etat ont une incidence sur les collectivités locales, qu'il s'agisse de l'emploi, de l'action sociale, de l'éducation ou encore de l'environnement. Il ne faut pas perdre de vue non plus que l'Etat, en intervenant dans ces domaines, ne fait que répondre à l'attente des citoyens. C'est une demande à laquelle l'Etat et les collectivités locales doivent faire face ensemble.

Il faut, par ailleurs, être conscient des difficultés de cet exercice, liées au caractère plus ou moins direct et quantifiable de l'impact des décisions du Gouvernement sur les collectivités locales.

En tout état de cause, une réelle concertation préalable avec les élus et leurs représentants doit, à mon avis, intervenir dès lors qu'une mesure a pour conséquence de modifier de manière significative et durable l'équilibre des budgets locaux.

Je voudrais enfin rappeler que le Gouvernement a accepté devant votre assemblée, vendredi dernier, que la réduction décidée sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle soit allégée de 300 millions de francs.

Le Gouvernement a été en effet sensible à la préoccupation du Sénat qui a relevé, à juste titre, que la remise en cause d'une manière aussi importante de dotations ayant pour vocation de compenser des ressources fiscales supprimées posait un réel problème de principe.

Les conditions me paraissent donc réunies pour que les dispositions qui ont été acceptées par votre assemblée constituent une base solide et réaliste pour la rénovation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Mais, par-delà ce pacte financier, je souhaiterais brièvement évoquer les principaux objectifs de la politique que je souhaiterais conduire, en concertation avec les élus.

En premier lieu, il faut avancer sur le difficile dossier de la fiscalité locale.

Mes convictions dans ce domaine reposent plus sur mon expérience d'élus que sur des schémas théoriques.

Premier principe, il faut éviter les schémas trop abstraits et maintenir à chaque niveau de collectivités locales des ressources suffisamment diversifiées et stables. L'équilibre, d'une part, des budgets locaux et, d'autre part, de la répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables sont des enjeux suffisamment importants pour qu'aucun risque ne soit pris dans ce domaine.

Deuxième principe, il faut sans doute, sinon donner un coup d'arrêt, du moins ralentir la politique de développement d'exonérations de fiscalité locale compensées par l'Etat. En effet, ces dispositions aboutissent en réalité à la substitution de dotations de l'Etat à des ressources fiscales, ce qui réduit l'autonomie des collectivités locales

et leurs marges de manœuvre financières. Par ailleurs, elles représentent un coût budgétaire très élevé pour l'Etat.

Troisième principe, nous ne devons pas pour autant éluder une vraie réflexion sur l'assainissement de la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement puisque le développement des exonérations compensées est en grande partie la conséquence des défauts de l'assiette de notre fiscalité locale. A cet égard, je note qu'en matière de taxe professionnelle l'institution d'une cotisation minimale de la valeur ajoutée constitue un premier pas dans le sens d'une meilleure prise en compte de la capacité contributive des entreprises.

Enfin, et je crois que c'est la tâche la plus urgente, il faut nous donner les moyens de réussir l'opération de révision des valeurs locatives pour laquelle vous savez que mon collègue M. Jean Arthuis envisage le report de l'incorporation des bases de 1997 à 1988.

Quelle que soit la solution retenue, je porterai une attention toute particulière à cette opération très lourde et très difficile tant je suis convaincu qu'elle est indispensable pour des raisons autant de justice fiscale que d'efficacité économique.

En second lieu, après le dossier de la fiscalité locale, je pense qu'il faut poursuivre le travail accompli en matière d'intercommunalité.

Je voudrais d'abord rappeler que l'effort consenti par l'Etat en matière d'intercommunalité est d'ores et déjà important puisque la part de la DGF consacrée à cet objectif est passée de 2,75 milliards de francs en 1992 à 4,2 milliards de francs en 1995. Cette évolution traduit à la fois la volonté des pouvoirs publics et le dynamisme de l'intercommunalité dont le rôle de coordination et de structuration des services publics apparaît de plus en plus indispensable tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Cette évolution de l'intercommunalité a clairement mis en évidence les avantages, mais aussi les insuffisances de la législation actuelle : les formes de coopération existantes peuvent paraître trop éclatées et trop complexes. La diversité des dispositions régissant le fonctionnement de certains organes communautaires ne se justifie plus, pas plus que l'existence de certaines catégories de groupements dont la vocation peut paraître trop proche.

J'ai noté par ailleurs, lors de la réunion du comité des finances locales de jeudi dernier, la préoccupation de beaucoup d'entre vous concernant le développement d'une intercommunalité quelque peu artificielle qui serait motivée plus par le souci de bénéficier des incitations financières existantes que par celui de développer des projets communs.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Certes !

**M. Dominique Perben,** *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.* Si, pour ma part, j'aurais tendance à penser que les groupements « holdings » – appelons-les ainsi – sont plutôt l'exception, j'ai néanmoins demandé à mes services d'apporter une attention particulière à cette question.

En tout état de cause, toutes ces questions seront développées et approfondies dans le rapport que le précédent gouvernement s'est engagé à établir avant le mois d'août 1996. Pour ma part, je souhaite, avant l'achèvement de ce rapport, engager une discussion avec les associations d'élus concernés et je n'exclus pas d'avancer sa date de publication.

En troisième lieu, j'entends reprendre la démarche engagée par mes prédécesseurs en matière de clarification des compétences.

Comme vous le savez, la loi du 4 février 1995 prévoit le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi relatif à la répartition des compétences en privilégiant notamment la constitution de blocs de compétences homogènes et la définition des conditions dans lesquelles une collectivité pourrait jouer un rôle de chef de file dans les secteurs de compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités locales.

Dans ce domaine également, mon approche sera pragmatique, et je souhaite avant tout régler les difficultés pratiques qui existent dans les domaines où les responsabilités des uns et des autres sont les plus enchevêtrées.

A ce stade, je voudrais faire trois observations.

Première observation : plutôt que de partir d'une doctrine globale, il me semble préférable de traiter chacun des grands domaines de compétences en fonction de ses spécificités propres. Je ne suis pas sûr qu'il soit possible, par exemple, d'adopter la même démarche dans le domaine social que dans celui de l'éducation.

Deuxième observation : avant de réfléchir à la redéfinition de nouveaux blocs de compétences, il est nécessaire au préalable, dans beaucoup de secteurs, de réfléchir sur les pouvoirs juridiques respectifs de l'Etat et des collectivités locales qui nécessitent sans doute des clarifications préalables.

Troisième observation : la réflexion sur les compétences ne saurait être dissociée de la poursuite de la clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, surtout dans un contexte où il n'existe guère plus d'impôts d'Etat dont l'assiette soit suffisamment localisable pour être transférée dans de bonnes conditions.

Enfin, il faut poursuivre la modernisation de la fonction publique territoriale.

Avec plus de 1,3 million d'agents, soit un volume de dépenses de près de 150 milliards de francs, la fonction publique territoriale est un enjeu considérable pour les budgets des collectivités locales. C'est le premier poste de dépenses des communes.

Après une forte croissance des effectifs au cours des années quatre-vingt, liée au développement de la décentralisation, un net ralentissement est perceptible depuis 1992. Celui-ci traduit sans doute le fait que, dans beaucoup de cas, les collectivités sont parvenues à un niveau d'emploi à peu près équilibré par rapport aux nécessités liées à leurs missions, même s'il reste parfois des besoins importants.

Cet infléchissement reflète évidemment aussi le poids de la contrainte budgétaire. En effet, l'évolution des charges de personnel a été forte au cours des dernières années - 6 p. 100 en moyenne par an - traduisant notamment l'effet des accords salariaux pluriannuels et des revalorisations statutaires.

La préoccupation des collectivités territoriales est donc de concilier l'évolution au plus juste de leurs marges budgétaires en matière de personnel avec une politique de gestion de leurs ressources humaines répondant à leurs besoins et aux services attendus par nos concitoyens.

A cet égard, le cadre législatif et réglementaire fixé par l'Etat pour la fonction publique territoriale doit favoriser la réponse à ces besoins. C'est l'objet, en particulier, de la loi du 27 décembre 1994 modifiant la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

Cette loi vise à simplifier et à décentraliser les modalités de recrutement, ainsi qu'à mieux adapter la formation des agents territoriaux.

Dans l'immédiat, la priorité que je m'assigne est d'achever la publication des décrets d'application de la loi du 27 décembre 1994, dite « loi Hoeffel ». A ce jour, sept des dix décrets sont publiés.

Il conviendra par ailleurs de mener à bien les réformes du Centre national de la fonction publique territoriale, dans un souci de plus grande rigueur de la gestion de cet établissement public. Ainsi nous aurons achevé une importante étape de la construction statutaire.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les grands axes d'une démarche qui nécessite, bien évidemment, une concertation la plus approfondie et la plus large possible.

Je suis conscient de l'importance de tous ces enjeux, qui nécessitent une action déterminée de la part du Gouvernement, mais qui s'inscrivent aussi dans une optique de moyen terme. C'est pour cette raison que la politique de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales doit se construire dans un grand esprit d'ouverture et dans le respect de la diversité considérable de situations qu'il convient d'appréhender dans le cadre d'une législation s'appliquant à tous.

C'est pour ces raisons que les positions prises par le Sénat ont une importance toute particulière pour le ministre chargé des collectivités locales. J'espère donc sincèrement que le débat de ce jour marquera le point de départ d'un travail en commun particulièrement constructif en faveur de l'approfondissement de la décentralisation dans l'intérêt de l'ensemble des collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cabanel, rapporteur spécial.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, pour la sécurité.** Avant d'entrer dans le débat proprement budgétaire, je voudrais, monsieur le ministre de l'intérieur, exprimer au nom de la commission des finances et en mon nom personnel l'admiration et les remerciements que méritent les forces de police et les unités de l'armée qui leur sont associées dans le cadre du plan Vigipirate.

Quotidiennement sollicités sur le terrain de la lutte contre le terrorisme, les femmes et les hommes de la police nationale accomplissent leur mission avec sang-froid, discernement et efficacité. Ils recueillent la compréhension des populations qu'ils protègent.

Monsieur le ministre, on peut dire aujourd'hui que le succès est en train de couronner leurs efforts, vos efforts. Le pays, troublé maintenant par d'autres problèmes, ne doit pas l'oublier. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Vous venez de présenter les grandes lignes de votre projet de budget pour 1996. Je n'entre donc pas dans les détails.

Je dirai d'emblée que, dans le contexte de péril national que nous traversons, ces chiffres que vous avez présentés à l'instant peuvent paraître modestes. Le taux d'évolution reflète cependant mal l'effort de la nation en matière de sécurité. Il faut, en effet, savoir qu'il est minoré par l'arrivée à son terme, en 1996, du programme d'acquisition des Canadair CL 415, dont les crédits de paiement accusent une baisse de 360 millions de francs à 30 millions de francs.

Quant aux moyens d'engagement demandés pour la police, ils occupent une place prépondérante au sein des crédits de l'intérieur et sont en progression de 3,7 p. 100 en dépenses ordinaires et crédits de paiement, et de 12,4 p. 100 en autorisations de programme.

Ces indices vous autorisent effectivement, monsieur le ministre de l'intérieur, à proclamer l'attachement du Gouvernement à la mise en œuvre du volet financier de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Dans un contexte budgétaire aussi difficile, cette volonté mérite d'être soulignée et appelle, à mon sens, un vote positif de la Haute Assemblée.

A partir de ce principe, je dégagerai de votre projet de budget trois points forts qui nous permettent de comprendre l'effort qui est fait pour mieux maîtriser le budget de la police nationale et de l'administration générale du ministère de l'intérieur.

Ces points forts sont les suivants : une gestion plus rigoureuse des dépenses pour prestations fournies par des tiers, gestion qui conditionne elle-même une meilleure maîtrise de la dette ; une correction du rythme du renouvellement du parc lourd des véhicules des compagnies républicaines de sécurité ; enfin, le respect des objectifs physiques de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité en ce qui concerne l'offre de logements nouveaux pour les policiers en région parisienne, ce qui constitue un élément très important de leur vie quotidienne.

S'agissant des dépenses pour prestations fournies par des tiers au ministère de l'intérieur, depuis quelques mois, une politique systématique d'apurement des dettes a été entreprise. Il s'agit de maîtriser les dépenses et de stopper la dérive des déficits accumulés.

En simplifiant, je dirais que votre situation est totalement assainie ou en voie de l'être à l'égard de l'Imprimerie nationale, des bailleurs des immeubles et de la RATP.

Il n'en est malheureusement pas de même en matière de télécommunications. Cependant, un effort de globalisation des crédits de téléphone a été accompli.

La globalisation des crédits des services territoriaux de police a été achevée et la globalisation des crédits de la préfecture de police et de l'administration centrale sera effectuée en 1996.

Une mesure nouvelle de 85 millions de francs est ainsi inscrite dans le bleu budgétaire à ce titre.

En outre, pour les départements et services déjà globalisés, une série de conventions partielles ou locales est mise en œuvre. Les préfets ont commencé à signer ces conventions et, au 15 septembre, une vingtaine d'entre elles étaient signées.

Au-delà de ce remarquable effort de rationalisation de la dépense publique, il faut retenir l'existence d'un stock de la dette de plus d'un milliard de francs à l'égard de France Télécom, soit l'équivalent de plus de deux années de facturation.

Cette situation, parfaitement anormale, est un poids pour le ministère de l'intérieur dont il réduit les marges de manœuvre budgétaires.

Je passerai un peu plus rapidement sur les deux autres points forts de votre budget, monsieur le ministre.

Les retards accumulés dans les plans de renouvellement avaient entraîné un vieillissement du parc lourd des véhicules de la police nationale.

Par mesure de rattrapage, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité a prévu l'affectation d'une enveloppe globale de 475 millions de francs sur toute la durée de la loi, soit 95 millions de francs par an.

Avec 110 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, les dotations inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 1996 dépassent de 15 millions de francs le seuil prévu dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Cet important effort mérite d'être souligné.

Ensuite, dans le cadre de la programmation quinquennale fixée par la loi d'orientation, l'aide au logement des policiers devait être portée, en autorisations de programme, de 175 millions de francs en loi de finances initiale pour 1994 à 200 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995. Cette enveloppe devait, après cet effort de remise à niveau, être indexée sur l'inflation prévisionnelle.

Une enveloppe de 160 millions de francs seulement a été prévue en 1995 et 170 millions de francs sont demandés en 1996.

Ces chiffres, à l'origine de certains malentendus, ont suscité une discussion en commission des finances entre les tenants de l'application stricte des enveloppes déterminées par la loi d'orientation et les tenants, comme vous, de la recherche d'un autre déploiement, d'une autre structuration de l'offre de logements.

Sur ce point, je dois vous rendre les armes : avec le dispositif mis en place, ce sont près de 1 000 logements qui seront offerts dans la région parisienne. Cela répond à un très grave souci. Bien que les prescriptions financières de la loi d'orientation et de programmation - mais cette loi n'est pas la Bible ! - ne soient pas suivies au pied de la lettre, vous avez donc obtenu un résultat que je tiens à souligner publiquement.

Autre point positif dans votre projet de budget - vous venez de le reconnaître à la tribune - vous avez fait aboutir enfin, cette année, le dossier de l'allocation de service au profit du corps des commissaires. Le Sénat est très attaché à l'application de l'article 25 de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité.

Le but du rattachement au budget des diverses prestations, dont les plus connues sont les vacances funéraires et les concours à huissiers, était de mettre un terme aux aspects choquants de ces pratiques avec un triple souci : rétablir une gestion transparente des fonds ainsi perçus, unifier les taux de prélèvement et les modalités de rémunération sur l'ensemble du territoire et rompre avec une certaine tendance qui conduit aujourd'hui les commissaires de police à demander leur affectation en fonction de critères purement financiers dérivés des vacances funéraires.

A l'Assemblée nationale, vous avez demandé à notre collègue député M. Gérard Léonard de retirer son amendement qui avait pour objet de faire apparaître une ligne isolée au chapitre 31-42. Mais vous aviez pris l'engagement de déposer un autre amendement mieux structuré et correspondant mieux à la réalité. C'est chose faite. Je prends acte de ce dépôt et de votre déclaration selon laquelle les commissaires de police recevront désormais, à partir du mois de février 1996, cette fameuse allocation.

Il est une deuxième mesure indemnitaire que nous aurions aimé voir apparaître à l'occasion de ce débat budgétaire. Il s'agit de la prime de fidélisation qui devrait être allouée, aux termes de la loi d'orientation et de programmation, aux fonctionnaires de police affectés dans des zones dites sensibles, de façon à les maintenir dans ces zones.

Cette prime devrait toucher 30 000 à 35 000 fonctionnaires en poste dans les zones difficiles du secrétariat général pour l'administration de la police de Paris, ainsi

que dans des circonscriptions relevant d'un contrat de ville. Elle devrait être modulée en fonction de la nature des tâches effectivement accomplies sur le terrain et du site d'affectation du fonctionnaire.

Il était prévu, dans la loi d'orientation et de programmation, de réaliser un effort de 230 millions de francs chaque année. Cet effort global doit concerner le quinquennat 1994-1999 et atteindra 1,150 milliard de francs.

Monsieur le ministre, je suis amené à vous poser trois questions au sujet de cette prime.

Sera-t-elle versée effectivement dès l'exercice 1995, comme vous l'avez annoncé dans un journal diffusé auprès des personnels du ministère et émanant de la Place Beauvau.

Comment sera financée l'enveloppe de 150 millions de francs dont vous annoncez l'affectation en 1996 à la couverture de la prime de fidélisation ?

Faut-il penser que le ministère de l'économie et des finances a définitivement imposé de ramener le coût annuel de la prime de 230 millions de francs initialement prévus à 150 millions de francs ?

Tels sont les points qui me paraissent les plus importants dans votre budget, à propos duquel certaines louanges peuvent être présentées. Il s'agit en effet d'un budget courageux.

Au demeurant, des critiques, voire des inquiétudes, se sont fait jour au sein de la commission des finances. Nous avons pensé que ce ne serait pas vous rendre service que de les taire. J'en évoquerai donc trois.

Considérons d'abord le difficile problème des emplois à créer. Cette année vous mettez, à juste raison, l'accent sur la création de 1 000 emplois de policiers auxiliaires supplémentaires et de 500 postes de volontaires de service long.

Cette formule, qui consiste à avoir recours aux volontaires de service long, avait fait l'objet d'un débat lors de la discussion de la loi d'orientation et de programmation.

Certains membres de notre assemblée s'étaient montrés extrêmement prudents vis-à-vis de l'utilisation des appelés, car ils souhaitaient, d'abord, que soient appliquées les orientations définies dans ladite loi, à savoir la création de 5 000 postes d'agents techniques et administratifs pour permettre l'utilisation, sur le terrain, des véritables policiers en corrigeant les insuffisances structurelles de nos corps de police en personnels administratifs et techniques.

La commission des finances s'est réjouie de l'ouverture de 950 postes pour cette année, dont 250 correspondent à des postes gelés. Cependant, elle ne souhaiterait pas qu'un retard soit pris dans la création des 5 000 emplois administratifs et techniques. Pour le reste, je suis personnellement favorable à une large utilisation des appelés et des volontaires de service long, particulièrement dans les circonstances actuelles, car cela leur permet de découvrir la réalité de la vie nationale.

Le deuxième point porte sur les dépenses d'équipement informatique.

Tout à l'heure, vous avez évoqué la mise en place du réseau ACROPOL. Vous vous êtes donné pour objectif les championnats d'Europe de football de 1988. En commission, nous avons ouvert un débat sur le financement de ce réseau. Je ne le reprendrai pas. La méthode utilisée l'année dernière, contestable au regard des principes du droit budgétaire, semble devoir être utilisée de nouveau cette année. J'espère que les crédits que vous obtiendrez dans une loi de finances rectificative, même

s'ils ne correspondent pas exactement aux prévisions de la loi d'orientation, vous permettront de poursuivre votre programme dans de bonnes conditions.

La troisième difficulté porte sur l'équipement immobilier en commissariats et hôtels de police.

Les chiffres qui figuraient dans la loi de programmation sont légèrement supérieurs à ceux qu'annonce votre projet de budget. Cependant, comme je le disais tout à l'heure, il ne faut pas faire de la loi une véritable bible qui nous contraindrait à vivre dans un cadre rigide. Il vaut peut-être mieux, par les temps difficiles que nous connaissons, considérer la loi comme un fil directeur et l'indication d'une série de cibles à atteindre, avec plus ou moins de facilité.

Telles sont, résumées, les quelques nuances qu'il convient d'apporter à un budget qui - je le répète après M. le ministre - permet un accroissement en volume des moyens mis dans notre pays au service de la sécurité et de la présence de l'Etat sur le territoire et marque une nouvelle étape dans l'application du volet financier de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995.

Je ne saurais bien sûr conclure mon propos sans présenter, ne serait-ce que succinctement, les crédits de la sécurité civile pour 1996. Là aussi, il faut savoir lire entre les lignes.

Hors acquisition et modernisation des appareils du groupement des moyens aériens, les dépenses de la sécurité civile progresseront en fait de 4,27 p. 100 en 1996 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. La baisse optique de 20 p. 100 des dotations est en effet la conséquence de l'arrivée à son terme du marché d'acquisition des Canadair CL 415.

Sur cette partie de votre projet de budget, monsieur le ministre, j'aurai deux critiques à exprimer et une question à vous poser.

Les critiques tiennent à des pratiques qui vous sont imposées par le ministère de l'économie et des finances, mais que la commission des finances doit dénoncer, cette année encore.

Il n'est en effet pas normal que, lors de chaque exercice, une partie non négligeable des dotations de la sécurité civile doive être « récupérée » par le vote, en seconde délibération, de mesures nouvelles présentées « à titre non reconductible », je veux parler de la réserve parlementaire, alors que les subventions concernées correspondent à des objectifs d'intérêt général, en l'occurrence les feux de forêts. Peut-être faudrait-il changer ce dispositif à l'avenir.

Par ailleurs, fait plus important encore, il existe un écart significatif entre les crédits de maintenance inscrits en loi de finances initiale pour les aéronefs du groupement des moyens aériens et les besoins réels de maintenance. Je vous en avais parlé en commission des finances, je sais que cela correspond à votre souci. Plus les appareils vieillissent, plus les coûts de maintenance augmentent.

Ma question portera sur le marché des Canadair CL 415. Monsieur le ministre, avez-vous évalué les coûts induits par le retard de seize mois apporté à la livraison des trois premiers appareils par le fournisseur et pouvez-vous nous dire où en sont les négociations relatives à la réfaction du prix final du contrat ?

Les autres appareils seront-ils livrés dans les délais prévus ? Les revues aéronautiques nous livrent à cet égard beaucoup d'informations contradictoires. Selon certaines, c'est le ministère de l'intérieur français qui ne joue pas

totalemment le jeu vis-à-vis du fournisseur canadien ; selon d'autres, c'est le fournisseur canadien qui, en voulant faire du CL 415 un avion très polyvalent - un bombardier d'eau, un appareil de surveillance des garde-côtes, etc. -, l'aurait rendu très difficile à mettre au point.

Je terminerai mon propos par des questions portant sur les deux projets de loi sur la sécurité civile que le Parlement a commencé d'examiner et touchant l'un à la réorganisation des services d'incendie et de secours et l'autre au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompier.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la réorganisation des services d'incendie et de secours, le Sénat avait émis certaines réticences, notamment par la voix de notre collègue M. Paul Girod. Vous aviez répondu à notre souci en organisant une concertation entre l'administration et les élus.

Cette concertation est en cours. Le 8 novembre, devant la commission des finances, vous m'avez dit que les études complémentaires d'évaluation des coûts que devait avoir pour les départements cette réorganisation étaient presque achevées et que vous soumettriez très prochainement un rapport à une commission mixte réunissant des élus et des représentants de l'administration. Ce rapport sera ensuite porté à la connaissance des parlementaires. Dans combien de temps le débat pourra-t-il s'ouvrir au Parlement ?

S'agissant du deuxième texte, le projet de loi sur le volontariat, il a été adopté le 30 novembre par l'Assemblée nationale. J'exprime le vœu que la commission des finances du Sénat puisse donner son avis sur ce texte, car il intéresse au premier chef les finances des collectivités locales.

Mes chers collègues, finalement, eu égard au caractère incontestablement prioritaire accordé cette année par le Gouvernement aux actions de sécurité, et en dépit de critiques ponctuelles, la commission des finances vous propose d'adopter les crédits du ministère de l'intérieur pour la partie administration centrale, administration territoriale et sécurité demandés pour le prochain exercice.

En terminant, je rappellerai que la commission a clairement conscience des efforts accomplis pour et par la police nationale, à laquelle je renouvelle solennellement mon témoignage de reconnaissance. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Mercier, rapporteur spécial.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, pour la décentralisation.** Monsieur le ministre chargé de la décentralisation, vous avez vous-même indiqué que le débat concernant les concours que l'Etat apporte aux collectivités locales a pour l'essentiel eu lieu lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances.

Ce débat a été intéressant, mais il manquait la présence du ministre chargé de la décentralisation et nous ne pouvons que regretter que la technique de la discussion de la loi de finances n'ait pas permis que le débat soit complet.

Néanmoins, les crédits qui sont inscrits au budget de votre ministère comprennent, notamment, les crédits de la dotation globale d'équipement et, par ce biais technique, nous pouvons rattacher le débat de ce jour à celui qui a eu lieu lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances. Je crois qu'il est important,

sur le plan politique, que le Sénat puisse débattre, avec le ministre compétent, de l'ensemble des concours que l'Etat apporte aux dites collectivités.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des chiffres qui ont déjà fait l'objet d'un large débat au sein de notre assemblée vous les trouverez, mes chers collègues, dans mon rapport écrit.

Je voudrais simplement indiquer que, au terme du débat sur la première partie du projet de loi de finances, le Sénat a apprécié que le Gouvernement prenne en compte ses demandes en accordant des augmentations de crédits substantielles pour deux postes particuliers : la compensation des dépenses postales à la suite de la suppression de la franchise et la dotation de compensation de la taxe professionnelle, poste pour lequel la croissance des crédits est plus substantielle encore.

Il est bien évident que, cette année, le débat qui nous occupe est dominé par le pacte de stabilité que l'Etat a proposé aux collectivités locales.

Ce pacte a soulevé beaucoup d'espoirs, beaucoup d'interrogations, mais, finalement, il a suscité, je crois, un certain désappointement. Aussi, je vous sais gré, monsieur le ministre, de ne pas avoir repris cette expression dans votre intervention, et d'avoir simplement parlé de pacte financier proposé par l'Etat aux collectivités locales. Vous êtes probablement plus proche de la vérité. L'avez-vous fait exprès ou non ? En tout cas, vous vous êtes sans doute rendu compte que ce pacte était avant tout un instrument que l'Etat avait mis en place pour assurer une maîtrise plus grande des dépenses publiques de l'Etat.

Je voudrais néanmoins souligner que ce pacte, quelles que soient les interrogations qu'il soulève, comporte un certain nombre de points positifs qui sont importants et qui justifieront que, dans quelques instants, je conclue, au nom de la commission des finances, à l'approbation des crédits de votre ministère.

En premier lieu, il faut se réjouir que le Gouvernement ait accepté de ne pas intégrer dans le pacte le Fonds de compensation pour la TVA. Cette démarche témoigne de la reconnaissance de la nature spécifique de ce fonds, qui apparaît désormais - c'est ce que souhaitent tous les élus locaux de ce pays - comme un fonds de remboursement de la TVA et non pas comme une dotation attribuée par l'Etat aux collectivités locales.

En deuxième lieu, les dispositions concernant la DGF de la loi « Hoeffel » sont entièrement respectées. C'est d'ailleurs toute la difficulté pour vous, monsieur le ministre, car comment respecter cette loi et lui donner tous ses effets, s'agissant, notamment, de l'indexation de la DGF, tout en restant dans des marges acceptables pour le budget ? Je le rappelle, la DGF augmentera, en 1996, de plus de 3,5 p. 100.

En troisième lieu, l'Etat garantit aux collectivités locales sur trois ans un taux de progression des concours qu'il verse égal au moins à celui de l'augmentation des prix. C'est là un effort signalé de l'Etat, à un moment où, pour ses propres dépenses, il est souvent en deçà de cette indexation.

Ces trois points sont appréciables et devraient être mieux appréciés. Toutefois, ce pacte avait, je crois, suscité un tel espoir qu'il ne pouvait être satisfait dans ce budget, le Gouvernement ne disposant pas des marges financières nécessaires. Aussi les points négatifs, qui sont réels, l'ont-ils parfois emporté dans la présentation de ce pacte.

Quels sont ces points négatifs ? Je le disais, le pacte financier est essentiellement un instrument de maintien ou de maîtrise des dépenses publiques. Est-ce critiquable pour autant ? Probablement pas, et nous adhérons tout à

fait à l'objectif que s'est fixé le Gouvernement, à savoir la réduction des déficits publics, au premier rang desquels figure le déficit du budget de l'Etat.

Or, dès lors que cet objectif est le premier de ceux que s'est donnés le Gouvernement, les concours qu'il verse aux collectivités locales ne peuvent pas croître de façon non maîtrisée. Il faut que les collectivités locales prennent leur part dans ce combat pour la maîtrise des déficits publics et pour le redressement du pays. Elles y seraient sans doute prêtes si on les y invitait clairement en ne dérapant pas sur d'autres mesures qui, n'étant pas financières par essence, ont cependant des conséquences financières graves pour ces collectivités.

En parlant de pacte financier, monsieur le ministre, vous avez certainement voulu que ce pacte entre l'Etat et les collectivités locales soit moins financier à l'avenir et plus global. Je prendrai trois exemples qui montrent que, sans obérer le budget de l'Etat, on peut faire mieux pour restaurer la confiance entre l'Etat et les collectivités locales.

S'agissant, tout d'abord, de la franchise postale, j'ai souligné l'effort que le Gouvernement avait fait lors de la discussion de la première partie du projet de la loi de finances. Nous savons bien, cependant, que la franchise postale concerne non pas seulement le courrier que le maire expédie en qualité d'agent de l'Etat, mais aussi celui des écoles, des collèges et des lycées. La suppression de la franchise postale constitue donc une source de dépenses nouvelles relativement peu maîtrisables pour les collectivités. Je le reconnais volontiers, les sommes en jeu ne sont peut-être pas énormes, mais elles ont en tout cas valeur de symbole.

Il y a plus grave. Si l'Etat veut véritablement passer avec les collectivités locales un pacte qui soit un vrai pacte de confiance, il lui faut alors, en même temps qu'il exige d'elles des efforts de maîtrise financière, éviter d'engager des politiques qui génèrent des dépenses supplémentaires pour les collectivités. Je pense ici aux normes de toutes sortes que la plupart des ministères se plaisent à créer tout au long de l'année.

Chaque année, en effet, des normes nouvelles sont inventées. Il est question désormais d'une modification de la réglementation pour les transports scolaires ou encore des règles relatives aux travaux dans les bâtiments scolaires liés au problème de l'amiante... Autant de politiques qui doivent être, elles aussi, maîtrisées.

Enfin, il faut que l'Etat perde quelques mauvaises habitudes.

Vous avez abordé dans votre intervention, monsieur le ministre, le problème de la clarification des compétences, disant que vous souhaitiez, pour le résoudre, adopter une approche pragmatique. Nous ne pouvons qu'aller dans votre sens, mais alors que l'Etat cesse, dès qu'il lance un programme, de demander sinon le secours, du moins la collaboration financière des collectivités locales !

Nous pourrions, à cet égard, citer de nombreux exemples, le plus topique étant, bien sûr, le contrat de plan, qui ne sert qu'à financer des projets d'Etat. Récemment, toutefois, le Gouvernement a lancé un programme relatif aux logements de première urgence, un très bon programme, du reste, sur lequel nous n'avons rien à redire, si ce n'est que les préfets ont sollicité les collectivités locales pour le financer partiellement.

Il faut donc aller plus loin dans le pacte que l'Etat a proposé aux collectivités locales, ne pas s'en tenir au seul aspect financier et essayer de régler de manière plus large les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Le pacte a soulevé des interrogations – et parfois plus – certaines collectivités étant plus touchées ou moins bien traitées que d'autres, à commencer par les villes moyennes et grandes, du fait de la réforme de la dotation globale d'équipement. De même, l'intercommunalité va se trouver exclue en grande partie du versement de la DGE, alors que, comme vous nous l'avez indiqué dans votre intervention, le développement et la rationalisation de l'intercommunalité constituent l'un des objectifs de votre ministère.

Permettez-moi d'insister sur le sort particulier réservé aux départements, qui, cette année, vont relativement souffrir. Le « pacte financier », pour reprendre votre expression, a choisi, comme variable d'ajustement essentielle, la dotation de compensation de la taxe professionnelle. J'y reviendrai tout à l'heure. Les départements étaient les principaux bénéficiaires de cette dotation de compensation de la taxe professionnelle. Or l'accroissement des gains que leur procurera l'indexation de la DGF sera inférieur à ce qu'ils perdront du fait de la diminution de la DCTP.

Je souhaite que l'effort consenti par le Gouvernement dans la première partie du projet de loi de finances, soit 300 millions de francs, nous permette de corriger cette situation.

Mais il y a plus. Les départements se sont vu également appliquer une diminution des droits de mutation, ce qui se traduit par des baisses substantielles, la compensation n'étant pas totale. Sur ce sujet, je souhaitais d'ailleurs que le Gouvernement puisse, dans les semaines ou les mois qui viennent, faire le point de l'application de cette mesure, pour savoir si elle a véritablement soutenu le marché de l'immobilier ou si elle n'a pas simplement conduit l'Etat à payer un impôt aux collectivités locales ! Il faudra que nous puissions en reparler, monsieur le ministre.

D'autres augmentations, notamment celle du forfait hospitalier, vont naturellement mettre à bas tout le dispositif qui aurait pu conduire à maintenir les ressources des départements.

Tels sont les points négatifs de ce pacte de stabilité.

Interrogeons-nous sur l'avenir de ce pacte de stabilité en 1997 et en 1998.

Pour 1996, vous avez décidé de faire financer le maintien de l'ensemble des dotations normées de l'Etat aux collectivités locales par la DGE et par la DCTP. En 1997, vous disposerez donc d'une petite part de la DGE liée à la fin du système mis en place antérieurement, mais, en 1998, la DCTP seule devra assurer le maintien des dotations de l'Etat dans l'enveloppe normée. Cela nous conduit à vous poser un certain nombre de questions.

Pour assurer l'encadrement des dotations normées de l'Etat, vous avez choisi de ne pas faire jouer les règles d'indexation à la DGE et à la DCTP.

Pour reprendre l'expression qu'utilisait M. Fourcade, président du Comité des finances locales, lors de la discussion de la première partie de ce projet de loi de finances, il est évident que la DGE est une subvention que l'Etat verse aux collectivités locales. S'il rencontre des difficultés, il peut verser moins.

Cependant, les modalités retenues ne peuvent-elles pas susciter des réserves, voire des critiques ?

Vous avez choisi, tout d'abord, de supprimer la première part de la dotation globale d'équipement. Cette mesure peut être interprétée comme la suppression d'un acquis de la décentralisation. En effet, sous le régime

antérieur, les collectivités locales appliquaient le taux de concours à l'ensemble de leurs investissements éligibles librement et en toute responsabilité. Revenir à la seconde part et en faire la règle générale, c'est faire prévaloir les subventions spécifiques sur les subventions non spécifiques et diminuer, de ce point de vue, la liberté et la responsabilité des collectivités locales.

Je reconnais qu'il s'agit là plus d'une question de principe que d'un problème véritablement financier, compte tenu du niveau qu'avaient atteint les taux de concours de la première part. Toutefois, vous avez écarté les villes moyennes et grandes de la DGE, ce qui pose, à l'évidence, un problème.

S'agissant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, les choses sont plus complexes. Pour tout dire, elles sont tellement complexes que je ne me hasarderai pas à expliquer ici ce que le Gouvernement veut faire. Je souhaite simplement qu'il trouve le moyen d'expliquer clairement à chaque bénéficiaire de la DCTP comment les services sont arrivés à calculer ce qui sera en quelque sorte octroyé, puisque le pacte a pour première conséquence de supprimer, en fait, tout lien entre l'abattement de 16 p. 100 décidé en 1987 et la dotation qui était justifiée par la compensation de cet abattement.

Monsieur le ministre, je m'interroge. Il me semble en effet déceler, dans le projet de budget que vous nous proposez, tout à la fois des hésitations et peut-être quelques contradictions sur les choix techniques proposés. D'une part, vous diminuez la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui ne sera, en fait, plus liée à l'abattement que vous, Etat, aviez décidé voilà quelques années, d'autre part, et dans le même temps, vous créez une cotisation minimale de la taxe professionnelle qui sera affectée en partie au paiement de cette compensation.

Par ailleurs, l'article 10 du projet de loi de finances prévoit que le taux de la taxe professionnelle, voté par la collectivité, n'est plus opposable à l'Etat, en cas d'augmentation de ce taux, dans le calcul des compensations. On perçoit là une hésitation entre deux voies, qui sont pourtant relativement essentielles pour l'avenir.

Vous avez à juste titre souligné, monsieur le ministre, que l'Etat devrait probablement cesser ou modifier sa politique d'exonération en matière d'impôts locaux. Il existe deux possibilités:

La première, qui est très simple et qui se situe dans la ligne de la loi de janvier 1980, tend à laisser à la collectivité le soin de mettre en place ou non cette exonération et d'en moduler le montant. Tel est en quelque sorte l'objet de l'article 10 du projet de loi de finances.

La seconde possibilité consiste en une dotation de compensation « nouvelle manière ». L'Etat instaurerait une exonération qui serait compensée, plus ou moins, par la création d'une nouvelle taxe professionnelle.

Cette cotisation minimale ne dépend plus des élus locaux. Elle relève de la responsabilité de l'Etat qui la redistribue en quelque sorte aux collectivités locales suivant des critères restant à déterminer.

L'enjeu, en la matière, est considérable. Vous avez reconnu que vous vous étiez posé ces questions. Nous souhaitons que le Sénat soit associé de près à ces choix et à ces réflexions. Nous savons bien qu'il faut choisir entre la responsabilité des élus locaux et peut-être la justice fiscale.

En conclusion, pensez-vous que la taxe professionnelle fera l'objet de réflexions, voire davantage? Cette question sera-t-elle abordée par le projet de loi d'orientation fiscale que le Gouvernement compte soumettre au Parlement l'année prochaine?

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques réflexions que je souhaitais présenter à la suite du débat qui s'est engagé en commission des finances. Elles témoignent de notre perplexité, de nos interrogations et de nos inquiétudes, tout en reconnaissant l'effort entrepris par le Gouvernement, qui est confronté à une situation financière difficile.

Sous le bénéfice de ces observations et au nom de la commission des finances, je vous demande, mes chers collègues, d'adopter les crédits consacrés à la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bohl, rapporteur pour avis.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour la décentralisation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des lois a souhaité vous présenter ses observations à propos, d'une part, de l'administration territoriale et, d'autre part, de la situation des finances locales. Elle se permettra également, par ma voix, de vous poser un certain nombre de questions qui concerneront directement nos collectivités au cours de l'année prochaine.

L'effort consacré en 1996 à l'administration territoriale représentera 6 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, soit une progression de 2,6 p. 100 par rapport à 1995.

La concentration des services doit plus que jamais constituer une priorité majeure. Soucieux d'affirmer le rôle de la déconcentration dans l'aménagement du territoire, le législateur a arrêté une série de dispositions dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 novembre 1995, notamment le regroupement fonctionnel des services.

Le Premier ministre a fixé un premier objectif de réduction de 10 p. 100 des effectifs des administrations centrales pour l'ensemble de l'Etat d'ici à la fin de l'année 1996. Le décret du 13 septembre 1995 a créé pour une durée de trois ans un comité international pour la réforme de l'Etat et un commissariat à la réforme de l'Etat placé auprès du Premier ministre.

S'agissant de la modernisation des préfetures, l'effort portera en particulier sur la poursuite de la politique de rénovation des conditions d'accueil des usagers.

Je soulignerai la nécessité de rechercher une meilleure information des usagers sur les décisions prises par les services de l'Etat et, plus généralement, sur les réglementations en vigueur.

Cette préoccupation vaut également pour les élus locaux trop souvent confrontés à la prolifération et à la complexité de réglementations ou de décisions administratives intéressant au premier chef la gestion locale.

La situation des finances locales suscite un certain nombre de réflexions. Le Sénat a longuement débattu, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, du pacte de stabilité financière proposé par le Gouvernement. Je limiterai donc mon propos sur ce point majeur à quelques observations.

Dans son principe, l'idée d'une stabilisation des relations financières avec l'Etat correspond à une demande ancienne des élus locaux soucieux de pouvoir compter sur une stabilité à moyen terme d'une partie importante de leurs recettes. En dépit de certains aspects positifs, tels

que le maintien des règles d'indexation de la DGF, le contenu du pacte de stabilité avait suscité de fortes réserves de la part de la commission des lois.

De ce point de vue, les décisions prises par le Sénat, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, ont permis d'améliorer la situation. Mais des interrogations demeurent.

Certaines charges pèsent lourdement sur les collectivités locales. Ainsi en est-il de celles qui sont liées à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la CNRACL, même si le Gouvernement s'est engagé à ne pas augmenter les cotisations employeurs pour l'exercice 1996 et à mettre en œuvre une concertation pour les exercices suivants.

De même, certaines charges rampantes devraient faire l'objet d'une remise en ordre. J'y reviendrai dans quelques instants.

Enfin, la norme d'évolution prévue pour l'enveloppe globale, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac, ne prend pas en considération le rôle économique joué par les collectivités locales.

Or, l'évolution des budgets locaux suscite de réelles inquiétudes. La situation financière locale se caractérise par un « effet de ciseaux » dû à la conjonction d'une réduction des marges financières des collectivités locales et d'une augmentation parallèle de leurs dépenses courantes.

Les dépenses de personnels subissent en particulier l'effet de la hausse de la cotisation employeurs à la CNRACL qui a provoqué un surcoût de 3 milliards de francs.

Le coût des prestations d'aide sociale reste par ailleurs très élevé, tant pour les départements que pour les communes.

Les ajustements nécessaires s'effectuent par une réduction de l'effort d'investissement et par un moindre recours à l'emprunt. C'est donc bien la capacité d'investissement des collectivités locales, qui occupent pourtant une place essentielle dans l'ensemble de l'investissement public, qui est en cause.

Nous devons veiller à l'avenir à préserver le rôle dynamique de nos collectivités.

La suppression des recettes de la première part de la dotation globale d'équipement que les communes ont inscrites dans leurs budgets de 1995 ne remettra-t-elle pas en cause la sincérité de ces budgets en cas de reports de crédits? Les communes, notamment celles de plus de 10 000 habitants, sont inquiètes à ce sujet.

Pouvez-vous également nous indiquer les grandes lignes de la réforme du cadre législatif des interventions économiques annoncée par M. le Premier ministre lors de la présentation du plan en faveur des petites et moyennes entreprises?

La réindexation de la DGF sur une partie de la croissance, en 1996, permettra de dégager de nouvelles marges de manœuvre, facilitant ainsi la répartition de cette dotation selon les nouvelles règles prévues par la réforme de 1993, dont il est possible de dresser un premier bilan à la lecture du rapport présenté par le Gouvernement.

La nouvelle architecture de la DGF, organisée autour de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement, semble avoir eu les effets positifs escomptés, en remédiant aux blocages antérieurs.

Il a été possible de financer à la fois le développement de l'intercommunalité et le renforcement de la solidarité, en dépit de taux d'évolution de la DGF à leur niveau le plus bas depuis 1979.

Néanmoins, la réflexion engagée dans le rapport déposé par le Gouvernement doit se poursuivre et connaître de nouveaux développements en 1996, et ce conformément à la loi d'orientation du 4 février 1995.

J'énoncerai rapidement quelques-unes des questions qui devront être abordées.

Comment financer l'intercommunalité et encourager une véritable intercommunalité de projets? Dans cette perspective, comment améliorer le coefficient d'intégration fiscale, qui ne rend pas toujours compte de manière exacte - cela vous a été signalé, monsieur le ministre, au comité des finances locales - de la réalité des compétences intégrées?

Quelle réponse apporter à la cristallisation des situations au sein de la répartition de la dotation forfaitaire, qui a pu reproduire certaines inégalités marquant l'ancien dispositif, ou, dans le cas des communes touristiques, faire perdurer des abattements de dotation qui n'auraient dû qu'être transitoires?

En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine, vous nous avez apporté tout à l'heure quelques précisions sur la définition du logement social et la pondération des critères de l'indice synthétique.

Sur tous ces sujets, monsieur le ministre, une concertation étroite devra être développée non seulement avec les associations d'élus, mais aussi avec le Parlement, et ce conformément d'ailleurs aux dispositions de la loi d'orientation du 4 février 1995.

Enfin, dans la situation budgétaire et économique actuelle, la clarification des conditions d'exercice des compétences locales paraît indispensable.

En premier lieu, cette clarification doit porter sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Après les réflexions de la commission Delafosse, plusieurs mesures prises sur l'initiative du Sénat ont tendu à atteindre cet objectif de clarification.

La commission consultative d'évaluation des charges s'est vu confier une mission d'information essentielle. Qu'en est-il des travaux de cette commission, monsieur le ministre?

Par ailleurs, plusieurs dispositions de la loi du 4 février 1995 ont prévu le dépôt devant le Parlement de rapports et d'études portant notamment sur le système de financement des collectivités locales, en particulier sur la taxe professionnelle, ainsi que sur les dotations de l'Etat.

La commission des lois sera attentive aux résultats de ces travaux qui seront très utiles dans la perspective des réformes à venir.

Enfin, un observatoire des finances locales a été mis en place au sein du Comité des finances locales, que préside M. Jean-Pierre Fourcade.

La réflexion sur la répartition des compétences doit, par ailleurs, se poursuivre. Vous nous avez fait part, monsieur le ministre, en commission des lois - et vous venez de le confirmer, ce matin - de votre souci de pragmatisme. Telle semble, en effet, la voie à suivre.

Vous connaissez l'attachement légitime des collectivités locales au fait qu'aux missions qui leur sont confiées soient joints les moyens financiers correspondants. Trop souvent, en effet, l'Etat prend des décisions qui ont des conséquences directes ou indirectes sur les collectivités - on nous a parlé des transports scolaires, de l'élimination de l'amiante ou de la mise en place du coordonnateur de sécurité - sans que leurs effets aient été évalués.

Enfin, la simplification du régime de la coopération intercommunale constitue un autre dossier important.

A cet égard, un rapport doit être établi. La simplification souhaitée devrait probablement impliquer un regroupement de certaines catégories aujourd'hui distinctes et une harmonisation du contenu des compétences obligatoires.

En outre, la réflexion devra porter sur le type de solidarité financière et fiscale souhaitable entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale et, bien entendu, sur les conséquences à en tirer pour la dotation globale de fonctionnement.

Enfin, la mise en œuvre de la notion de pays pourra avoir des effets sur la coopération intercommunale. L'expérimentation en cours et le rapport d'étape qui sera établi nous donneront des précisions utiles à ce sujet.

La commission des lois est également attentive à l'application des nouvelles dispositions relatives à la fonction publique territoriale issues de la loi du 27 décembre 1994.

Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que sept décrets sur dix étaient parus et que l'ensemble des textes d'application devraient être publiés d'ici à la fin de l'année. Nous nous en félicitons.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, l'effort de rationalisation et de simplification doit contribuer à un meilleur exercice des compétences locales.

La commission des lois, suivant la suggestion de M. Rufin, a souhaité que la codification des textes sur la fonction publique territoriale vienne rapidement compléter le code général des collectivités territoriales adopté par nos deux assemblées.

En conclusion, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la commission des lois avait décidé de réserver son avis jusqu'à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances. Compte tenu des améliorations apportées par le Sénat, elle donne un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Masson, rapporteur pour avis.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour la police et la sécurité.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de budget qui nous est présenté, et qui a été examiné par la commission des lois en ce qui concerne la police, est convenable.

Je ne veux pas reprendre ici les exemples chiffrés que vous trouverez dans mon rapport écrit. Par ailleurs, l'excellent propos de notre collègue M. Cabanel, rapporteur spécial de la commission des finances, l'a parfaitement détaillé.

Ce projet de budget est convenable, parce qu'il sauvegarde l'essentiel dans un contexte national difficile. Il permettra, on l'a dit, la création de 1 700 emplois ; ses crédits de fonctionnement croissent de 6 p. 100 ; ses autorisations de programme augmentent de 12 p. 100. Monsieur le ministre de l'intérieur, vous n'avez pas été trop malmené dans les arbitrages budgétaires.

Cependant, aux termes de la loi du 21 janvier 1995 - je la connais bien, puisque j'ai eu l'honneur de la rapporter, dans toute sa complexité, devant le Sénat - pour la première fois, et il en ira ainsi pendant cinq ans, chacun pourra comparer les promesses enregistrées dans la loi aux crédits ouverts, et le Parlement le premier

puisque, chaque année - dès maintenant - il devra recevoir un rapport d'exécution sur le déroulement du programme quinquennal.

Sans entrer dans le détail, il faut rappeler que six décrets du 9 mai 1995 ont fusionné les corps en tenue et les corps en civil. En une nuit, 110 000 fonctionnaires ont changé de statut.

Avant le 31 août 1995, il y avait les commissaires de police, les inspecteurs de la police nationale et les enquêteurs de la police nationale en civil, d'un côté, et, de l'autre, les commandants, les officiers de police et les gardiens de la paix ; c'était la police dite « en tenue ».

A partir du 1<sup>er</sup> septembre, trois corps de direction, de commandement et d'application unifient les corps. Cette profonde réforme - il n'en existe pas d'équivalente, me semble-t-il, dans toute l'histoire de la fonction publique - a été réalisée sans bruit, alors que tous les fonctionnaires étaient mobilisés pour lutter contre l'action terroriste. Ne faut-il pas le rappeler dans ce débat budgétaire ?

Dans quelques semaines, vous aurez encore une étape difficile à franchir, puisqu'il s'agira de définir les règlements d'emplois de ces corps. Il est évident que l'un ne va pas sans l'autre.

Vous venez de nous donner des assurances à ce sujet, monsieur le ministre. Je vous en remercie, car cette réforme est capitale. Il est vrai que, si nous restions sur une jambe à cet égard, nous risquerions singulièrement de claudiquer.

Les moyens financiers dont vous disposez, probablement accrus par rapport à ceux de l'année dernière, ne couvrent pas, à eux seuls, les engagements pris en début d'année. Sans doute espérez-vous des crédits supplémentaires de la loi des finances rectificative, et ce au-delà des stricts moyens nécessaires pour couvrir les dépenses considérables du plan Vigipirate.

Force est de constater qu'avec sept cents créations nettes d'emplois, le projet de budget pour 1996 accuse encore un déficit de cinq cent cinquante unités par rapport aux prévisions de la loi d'orientation et de programmation. Je sais que nous avons cinq ans pour lisser cette courbe, mais c'est la deuxième année où l'on observe un retard par rapport aux prévisions.

Par ailleurs, en tenant compte de la loi de finances rectificative, les crédits disponibles pour 1996 seront sans doute proches de la moyenne annuelle de la loi d'orientation et de programmation, mais légèrement en dessous. Il en va de même pour l'équipement.

Il est quand même curieux, s'agissant de la sécurité des Français - priorité nationale constamment réaffirmée par le Gouvernement et, notamment, par M. le Premier ministre - que le ministre de l'intérieur soit obligé d'attendre la fin de l'exercice pour obtenir les ajustements financiers nécessaires au respect des engagements pris devant le Parlement. C'est la deuxième année que cela se produit.

**M. Lucien Lanier.** Très bien !

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis.** Mon propos en cette matière ne concerne pas uniquement la technique financière, monsieur le ministre. Vous comprenez bien qu'il va au-delà.

Les personnels de la police ont mis beaucoup d'espoir dans la loi d'orientation et de programmation. Ils ont accepté sans broncher la réorganisation des corps et des statuts de personnels, j'en décrivais à l'instant les incidences. Le décloisonnement justifié a été bien perçu. Mais l'impression - fautive, bien évidemment - qui pourrait être laissée de décisions financières ne correspondant

pas aux engagements pris pourrait donner du grain à moudre, pour reprendre l'expression consacrée, aux revendications catégorielles trop prompts à resurgir lorsque les surenchères s'organisent en fonction des élections professionnelles.

A cet égard, je salue l'amendement que vous avez déposé, monsieur le ministre, même s'il ne relève pas de la compétence de la commission des lois, qui ne l'a donc pas examiné.

Un engagement avait été pris lors de l'examen de la loi du 21 janvier 1995 : avec la suppression des vacances funéraires avait été prévue une dotation budgétaire nouvelle. Celle-ci est inscrite dans le projet de loi de finances pour 1996 ; elle est faiblement dotée, mais je sais que, par transfert, vous pourrez arriver jusqu'au complément nécessaire, afin d'honorer une promesse formulée par votre prédécesseur.

Le plan Vigipirate a mobilisé les énergies. Les corps de police ont magnifiquement fait leur devoir. Je rejoins là les propos de M. le rapporteur spécial qui a rendu un hommage mérité au comportement des corps de police à cette occasion.

Aujourd'hui, la menace terroriste apparaît moins forte et chacun s'interroge sur les conditions dans lesquelles il faudra sortir d'un plan particulièrement onéreux et surtout lourd pour les fonctionnaires de police, qui ont vu, depuis quelques mois, diminuer les congés et accroître les heures supplémentaires. Monsieur le ministre, que comptez-vous faire à cet égard ?

Dans le contexte difficile que nous connaissons, les résultats obtenus en 1995 sont satisfaisants. Un net infléchissement de la délinquance et de la criminalité a été constaté en 1994. Depuis le début de cette année, et pour la première fois depuis 1988, une diminution en valeur absolue des crimes et délits est constatée.

D'après les premières données disponibles, notre pays connaîtra une diminution de 8 p. 100 de la délinquance en 1995. Par ailleurs, nous remarquons que le taux d'élimination, signe de l'efficacité de la police, s'améliore légèrement, même s'il reste très faible et insuffisant.

Vous avez également poursuivi une lutte ingrate contre l'immigration irrégulière. Les mesures d'éloignement voient leur taux d'exécution effective atteindre 25 p. 100 en 1994. Bien des choses restent à améliorer dans les procédures, notamment la rétention judiciaire, qui ne semble pas donner, loin s'en faut, les résultats espérés.

Deux points noirs ne semblent pas en voie d'amélioration : d'une part la lutte contre les trafics de stupéfiants - vous en avez parlé, monsieur le ministre - dont les données statistiques deviennent des plus préoccupantes, d'autre part, la délinquance urbaine, qui se manifeste beaucoup plus violemment et qui tend à se radicaliser dans certains quartiers difficiles.

Les trafics de stupéfiants progressent, en 1994, de 9 p. 100 d'une année sur l'autre. On assiste, depuis vingt ans, à une montée en puissance de la drogue, et chacun, devant ce constat, se déclare impuissant.

En France, depuis vingt ans, les décès par surdose ont été multipliés par vingt ; les saisies de cocaïne sont passées de 2 kilogrammes à 4,7 tonnes l'année dernière, celles de cannabis de 2,6 tonnes à 58 tonnes et les saisies d'héroïne de 68 kilogrammes à 600 kilogrammes.

Cette drogue, il faut le dire, vient de plus en plus des Pays-Bas : 70 p. 100 de la drogue saisie en France provient de ce pays, soit qu'il la produise, soit qu'il l'importe pour la réexporter. Il est évident que cette politique permissive d'un Etat voisin, partenaire de la France dans

l'espace Schengen, compromet la répression européenne du trafic. Le traité de Schengen comporte, vous le savez bien, monsieur le ministre, une déclaration finale qui permet de s'organiser contre les effets de cette politique. Qu'on le mette en œuvre ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR.*)

La délinquance dans les villes est directement liée à ces trafics, nous le savons tous. L'agressivité manifeste des jeunes mineurs qui n'hésitent pas à attaquer les forces de l'ordre lorsqu'elles opèrent en flagrant délit repose sur un sentiment d'impunité organisé qui met en cause le dispositif juridique dans lequel se meut aujourd'hui l'action publique.

La lutte contre ces dérives dépasse largement les seules missions de la police. Elle suppose non seulement le concours actif de tous les acteurs publics ou privés de la sécurité, mais également la présence de plus en plus nécessaire d'une administration de proximité.

Sur ce chemin, la police doit jouer son rôle. Les brigades anticriminalité, dont vous entendez renforcer les moyens d'intervention, sont parmi les éléments les plus efficaces de ce dispositif, puisque les interpellations se font en flagrant délit : en 1994, 80 000 interpellations de cette nature ont eu lieu.

Mais ces interventions en temps réel sont, il faut le dire, très dangereuses pour les fonctionnaires de police. Nous devons donc saluer à sa juste valeur l'engagement personnel des policiers, tous volontaires pour effectuer ces missions.

Nous sommes très conscients du double front où vous êtes engagé, monsieur le ministre. A l'intérieur, vous avez la sécurité publique, mission traditionnelle, objectif prioritaire du Gouvernement avec une loi d'orientation et de programmation à gérer, à animer, à expliquer à des personnels inquiets. A l'extérieur, vous avez le terrorisme, qui a pris, pour la première fois, une forme souterraine, diluée, ambiguë et mal cernée, où vous avez montré toute votre détermination et toute votre énergie.

A l'intérieur et à l'extérieur, vous avez le front de la drogue qu'aucune politique commune européenne ne parvient à endiguer.

Il faut le dire, monsieur le ministre, rarement un ministre de l'intérieur s'est trouvé confronté dès son arrivée à des situations aussi difficiles et inédites que celles que vous connaissez actuellement.

Dès votre installation, il a fallu arrêter la position de la France à l'égard de ses partenaires de Schengen. Vous avez défendu, au sein du Gouvernement, une courageuse politique de prudence. Vos suggestions ont été suivies ; les contrôles aux frontières ont été maintenus. Dans quelques jours, nous aurons à faire savoir à nos partenaires si nous demandons encore le maintien de l'application de cette clause de sauvegarde. Là encore, monsieur le ministre, votre position sera déterminante.

Quelques semaines plus tard, la vague terroriste, dont la première bombe explosait dans le RER, alors que nous étions réunis en séance publique pour débattre de la révision constitutionnelle, vous conduisait à appliquer le plan Vigipirate. Huit morts, deux cents blessés dans Paris et Lyon meurtris, tel est le résultat de cette douzaine d'attentats, dont beaucoup n'ont pas produit, par miracle et par vigilance, les effets meurtriers qu'espéraient leurs auteurs.

Rarement, il faut le dire, un défi terroriste aura été jugulé et ses filières mises à mal en si peu de temps.

Je me remémore l'époque où nous avons connu une vague de terrorisme brutale au moment où le Premier ministre prenait ses fonctions en mars 1986. Il a fallu plus d'un an pour découvrir les vraies filières et capturer les véritables coupables. Dans le cas présent, trois mois ont suffi ! Ce résultat est dû, me semble-t-il, à une coordination exceptionnelle des efforts de la police, à une volonté farouche et à une détermination sans état d'âme pour arrêter le crime.

Pour autant, vous n'avez pas éradiqué le mal, monsieur le ministre. Vous savez mieux que quiconque que cette diaspora est téléguisée de l'extérieur et qu'elle peut, à tout moment, en fonction du contexte international, passer encore à l'acte. La vigilance s'impose donc !

Ce nouveau front accroît votre charge, alors que vous avez aujourd'hui, je le répète, la tâche difficile et ingrate d'assurer la mise en œuvre de la loi du 21 janvier 1995, réforme indispensable qui doit être bien comprise pour pouvoir être menée jusqu'à son terme.

Dans cette rude mission, monsieur le ministre, vous serez soutenu sans aucune ambiguïté par la forte majorité de cette assemblée, qui est parfaitement consciente de toutes ces difficultés et des conditions pénibles dans lesquelles vous devez les résoudre.

La majorité de la commission des lois m'a demandé de rapporter favorablement le projet de budget de l'intérieur. Je le fais, monsieur le ministre, avec conviction, sans réticence, en souhaitant qu'un vote sans ambiguïté vienne soutenir vos efforts et votre lutte courageuse. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Je rappelle que le temps de parole des rapporteurs pour avis est de dix minutes. C'est donc grâce à mon indulgence que M. Masson a pu s'exprimer pendant quinze minutes.

**M. Christian Bonnet.** Cela le méritait !

**M. le président.** La parole est à M. Tizon, rapporteur pour avis.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour la sécurité civile.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, comme chaque année, la commission des lois a souhaité présenter quelques observations sur les crédits du ministère de l'intérieur affectés à la sécurité civile. Cette commission suit, en outre, traditionnellement les questions législatives intéressant ce domaine.

Avant de présenter l'évolution des crédits et d'évoquer les principales réformes en cours, je souhaite, tout d'abord, rendre hommage aux sauveteurs décédés en service,...

**MM. René Régnault et Daniel Hoeffel.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis.** ... dont le nombre s'élève déjà, malheureusement, à vingt cette année.

Je ne reviendrai que brièvement sur l'évolution des crédits qui ont été présentés tout à l'heure par M. Cabanel.

Je rappelle seulement que les crédits du ministère de l'intérieur affectés à la sécurité civile, d'un montant total de 1,14 milliard de francs en crédits de paiement, subissent une baisse de 20 p. 100 par rapport aux crédits votés l'année dernière, mais que cette évolution traduit, pour l'essentiel, l'achèvement du programme d'acquisition des nouveaux Canadair CL 415, les dépenses de fonctionnement étant, pour leur part, au moins stabilisées.

En effet, aucun crédit n'est inscrit au titre de ce programme des Canadair, en dépit d'une échéance de 170 millions de francs initialement prévue pour 1996. Cette situation s'explique par le retard de seize mois pris dans son exécution. Seuls trois appareils ont pu être livrés avant l'été 1995, au lieu des six prévus, ce qui a amené la direction de la sécurité civile à interrompre ses paiements et à renégocier le contrat en cours.

Ce retard devrait toutefois pouvoir être comblé l'année prochaine, avec la livraison prévue de sept aéronefs avant le début de la campagne de lutte contre les feux de forêt de l'été 1996.

Le programme de modernisation de la flotte des avions bombardiers d'eau de type tracker sera également poursuivi en 1996, avec la remotorisation d'un appareil supplémentaire.

Des études ont par ailleurs été engagées en vue d'un renouvellement échelonné de la flotte d'hélicoptères, aujourd'hui vieillissante. Il s'agit, en particulier, de la vingtaine d'Alouette III dont dispose la protection civile.

Peut-être pourrez-vous, monsieur le ministre, nous apporter de nouvelles précisions à cet égard.

S'agissant de la maintenance des aéronefs, elle a été transférée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier, à la société privée Eurocopter, mais ce transfert n'a pas permis de résoudre le problème posé par la progression très rapide des coûts, liée notamment à la corrosion des anciens Canadair.

Face à cette situation, ne faudrait-il pas envisager de mettre fin à l'utilisation de ces anciens appareils au fur et à mesure de la livraison des nouveaux Canadair, afin de réduire ces frais de maintenance ?

Pour ce qui concerne les personnels de la sécurité civile, la question la plus préoccupante reste aujourd'hui celle de la crise du volontariat chez les sapeurs-pompiers.

Alors que le nombre des interventions ne cesse de croître – nous avons dépassé de beaucoup les trois millions d'interventions l'année dernière – le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires se révèle de plus en plus difficile et la durée moyenne d'engagement a tendance à décroître.

Les sapeurs-pompiers volontaires, qui exercent majoritairement une activité professionnelle dans le secteur privé ou le secteur public, éprouvent de plus en plus de difficultés à concilier la nécessaire disponibilité requise par les interventions avec leurs obligations professionnelles. Ces difficultés sont accrues par l'éloignement croissant entre les lieux de résidence et de travail, notamment en milieu rural.

Cette situation a conduit le Gouvernement à préparer un projet de loi « relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers ».

Voilà au moins cinq ans, monsieur le ministre – je puis en attester – que l'on évoquait ce projet sans pouvoir le mener à son terme. Aujourd'hui, nous parvenons, enfin, à un résultat.

Ce projet de loi tend à consacrer le droit, pour les sapeurs-pompiers volontaires, de s'absenter de leur travail pour participer aux missions opérationnelles de secours et aux actions de formation, sans perdre le bénéfice de leur rémunération. En contrepartie, l'employeur pourrait toutefois obtenir le versement des vacances dues au sapeur-pompier pour une intervention effectuée pendant son temps de travail.

Par ailleurs, le projet de loi reconnaît aux sapeurs-pompiers volontaires atteints par la limite d'âge le droit de percevoir une allocation de vétérance lorsqu'ils ont ac-

compli vingt ans de service, et ce afin de parvenir à une harmonisation de pratiques locales aujourd'hui fort disparates sur l'ensemble du territoire national.

La commission des lois de l'Assemblée nationale, saisie de ce texte, a, dans un premier temps, émis un vote négatif, le 28 juin dernier. Elle a en effet jugé insuffisantes les dispositions incitant les entreprises à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires et excessive la charge que l'ensemble du dispositif risquait de faire peser sur les collectivités locales.

Après vous avoir entendu, monsieur le ministre de l'intérieur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a procédé à une seconde délibération, le 8 novembre dernier, à l'issue de laquelle elle a adopté le projet de loi après l'avoir substantiellement modifié de façon à faire disparaître du texte les dispositions les plus coercitives pour les employeurs.

Ce projet de loi a été adopté le mercredi 30 novembre dernier, en première lecture, par l'Assemblée nationale. Il devrait être examiné par la commission des lois du Sénat avant la fin de la présente session.

Je voudrais également dire un mot du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale, le 12 janvier 1995, puis par le Sénat le 28 juin 1995, sur le rapport de notre collègue René-Georges Laurin.

A ce sujet, je tiens en effet à rappeler que, devant les incertitudes relatives au coût de la réforme envisagée pour les collectivités locales, le Sénat avait souhaité ne reprendre l'examen du texte en deuxième lecture que lorsqu'il disposerait d'éléments précis lui permettant d'apprécier les incidences financières des dispositions prévues par le projet de loi.

Pour répondre à la préoccupation ainsi exprimée par le Sénat, vous avez, monsieur le ministre, mis en place, au cours de l'été, un groupe de travail chargé d'évaluer les conséquences financières de la réforme. Celui-ci était composé des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, de représentants des principales associations d'élus ainsi que de représentants du ministère de l'intérieur.

Vous avez annoncé, la semaine dernière, devant la commission des lois du Sénat, la prochaine communication du rapport de ce groupe de travail. Peut-être êtes-vous désormais en mesure de nous en présenter les principales conclusions.

Je souhaite, enfin, évoquer rapidement quelques domaines d'intervention de la sécurité civile.

Le bilan de la lutte contre les incendies de forêt, qui absorbe la majeure partie des crédits consacrés à la sécurité civile, continue de s'améliorer. En particulier, en région méditerranéenne, on ne déplorait, au début du mois de septembre, que moins de 9 000 hectares brûlés, pour un peu plus de 2 000 feux, les conditions météorologiques ayant cependant été plus favorables que les années précédentes.

Ces bons résultats témoignent du succès de la politique de prévention mise en œuvre, qui repose sur un quadrillage du terrain en cas de prévision de risques élevés, grâce à une coopération des sapeurs-pompiers, des agents forestiers et des services de police et de gendarmerie.

Ils ont également été obtenus à la faveur de la mobilisation d'importants moyens matériels et humains, l'utilisation de la technique du guet aérien armé permettant une intervention rapide sur les feux naissants.

Les inondations survenues au cours des trois dernières années ont également fortement sollicité l'intervention des moyens de la sécurité civile.

Leur bilan souvent dramatique a mis en évidence les lacunes de la politique de prévention des risques naturels et, en particulier, l'insuffisance du contrôle de l'urbanisation des zones à risques.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a mis en œuvre un plan décennal pour la prévention des risques naturels, qui s'est traduit, sur le plan législatif, par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Cette loi comprend en effet d'importantes dispositions consacrées à la prévention des risques naturels qui intéressent directement la sécurité civile et qui avaient d'ailleurs fait l'objet d'un avis présenté, au nom de la commission des lois, par notre ancien collègue Etienne Dailly.

D'une part, une nouvelle procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines a été instituée, son financement étant assuré par la mise en place d'un fonds alimenté par un prélèvement sur le produit des surprimes d'assurance relatives à la garantie contre le risque de catastrophe naturelle.

Le décret d'application de ce dispositif vient d'être publié et des études ont été engagées afin de le mettre en œuvre sur le site de Séchillienne - notre ami Guy Cabanel le connaît bien - menacé par des risques d'éboulements importants.

Force est cependant de constater que, en dépit de l'urgence particulière que le Gouvernement avait fait valoir au cours des débats parlementaires, cette nouvelle procédure d'expropriation n'a pas encore trouvé d'application concrète, près d'un an après la promulgation de la loi.

D'autre part, dans le souci d'améliorer l'identification des zones exposées à des risques naturels et d'assurer une maîtrise plus efficace de l'aménagement de ces zones, un nouvel instrument juridique de cartographie des risques a été créé, à savoir le plan de prévention des risques naturels prévisibles, le PPR.

L'objectif fixé au moment de l'adoption de la loi était de parvenir, en cinq ans, à la couverture des 2 000 communes les plus exposées. Cependant, malgré un effort financier supplémentaire significatif, aucun PPR n'a pu être approuvé en 1995, dans l'attente de la publication du décret précisant les modalités de la procédure d'élaboration de ces plans.

Il faut donc souhaiter que cette publication, qui vient d'intervenir, permette de relancer la mise en œuvre de plans indispensables à un contrôle efficace de l'urbanisation des zones à risques.

Enfin, je rappelle la préoccupation exprimée depuis plusieurs années par la commission des lois devant la progression très rapide du nombre des interventions des services de secours - plus de dix mille, cette année - destinées à venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à la pratique de certaines activités sportives, en particulier en montagne ou sur le littoral.

Ces interventions représentant un coût de plus en plus élevé pour les communes concernées, la commission avait demandé qu'une réflexion soit engagée afin d'étendre les possibilités de dérogation au principe de la gratuité des secours et de parvenir ainsi à une meilleure responsabilisation des pratiquants de ces activités sportives « à risques ».

Ce problème restant toujours d'actualité, je souhaite que les études engagées par le Gouvernement sur ce sujet puissent désormais aboutir rapidement à des résultats concrets.

C'est au bénéfice de ces différentes observations que la commission des lois a émis un avis favorable sur l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur affectés à la sécurité civile dans le projet de loi de finances pour 1996. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

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

Groupe du Rassemblement pour la République : 55 minutes ;

Groupe socialiste : 30 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 40 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 24 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen : 20 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen : 18 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 7 minutes.

La parole est à M. Hyst.

**M. Jean-Jacques Hyst.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, comme l'a excellemment souligné M. Cabanel dans son rapport, les résultats obtenus ces derniers mois prouvent l'efficacité de notre police. Et pourtant, que n'avait-on pu lire dans la presse quant à la qualité des enquêtes ou la coordination des services de police ! Aujourd'hui, ces critiques sont retombées d'elles-mêmes. Au nom de mon groupe, monsieur le ministre, je tiens donc à féliciter vos services chargés de la lutte contre le terrorisme.

A cet égard, je soulignerai le concours précieux à ces enquêtes de la police scientifique et technique dont vous souhaitez, à juste titre, développer les moyens, qui d'ailleurs pourraient être appliqués utilement à d'autres formes de criminalité et de délinquance, notamment au trafic de stupéfiants. La modernisation des moyens de la police scientifique et technique est indispensable.

Quant au plan Vigipirate, outre son effet sécurisant pour la population, il a sans doute contribué à la baisse de la délinquance en raison des contrôles qui ont été effectués. Tout le monde ne peut que s'en féliciter.

Mais ce plan a ses limites, qui tiennent aux moyens humains déployés, et ce malgré les renforts de l'armée. Cette situation ne peut pas durer indéfiniment, car elle pose des problèmes d'organisation des services de police. Il faut saluer l'effort accompli par les personnels, tant de police que de gendarmerie, dans la mise en œuvre de ce plan que vous souhaitez maintenir au moins pendant quelques semaines encore.

Cela étant, je considère que la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité est un progrès. Les rapporteurs ont indiqué combien la modification du statut des personnels et la définition précise de leur fonction étaient indispensables.

En effet, nombre de policiers n'ont pas le sentiment de remplir des missions clairement définies. La mise en œuvre de cette loi devrait permettre d'utiliser plus efficacement les moyens en personnels et d'assurer une meilleure coordination de tous les services de police.

Le redéploiement des personnels est très satisfaisant, dans la mesure où certains secteurs connaissent des difficultés particulières. Je me réjouis, par exemple, qu'un département que je connais bien ait bénéficié des renforts nécessaires.

Quant au recrutement de personnels administratifs que vous avez engagé, monsieur le ministre, il permettra aux policiers d'être en plus grand nombre présents sur le terrain. D'ailleurs, tous les ministres de l'intérieur ont exprimé ce souhait. On dit parfois que, si les tâches administratives occupent trop les policiers, on ne fait plus qu'une police de papier et on n'a aucune efficacité dans les enquêtes. Il faut donc absolument inverser le cours des choses.

Néanmoins, M. Masson l'a rappelé, si la baisse de la délinquance et un taux d'élucidation des affaires en hausse - mais encore très faible - ont été notés, deux points noirs, c'est vrai, subsistent.

Celui qui nous préoccupe tous est d'abord le problème de la drogue, qui touche une population de plus en plus importante et de plus en plus jeune et qui génère une criminalité induite, comme le notait M. Masson, extrêmement forte. C'est un des grands maux de notre société, contre lequel il faut utiliser tous les moyens dont nous disposons.

Ces moyens existent. On a beaucoup légiféré dans ce domaine pour renforcer les moyens, tant de la police que de la justice. Contre ce fléau, la lutte doit être permanente.

L'internationalisation du trafic est liée à ce problème et, à cet égard, vous avez sans doute eu raison de suspendre un certain nombre de procédures, bien que, je tiens à le dire, une coopération internationale soit indispensable, car elle est efficace dans un certain nombre de domaines. Il faut en convaincre tous les pays, notamment européens. Si je comprends que les accords de Schengen aient dû être suspendus pour des raisons particulières, l'objectif fixé par ces accords est excellent. On ne peut pas remettre en cause la coopération internationale nécessaire. D'ailleurs, quand nous avions ratifié ces accords de Schengen, c'était dans cet esprit. C'est ainsi que le gouvernement de l'époque nous avait présenté ces accords.

Le second point qui nous préoccupe est l'immigration clandestine avec la criminalité et la délinquance qu'elle induit. Je suis, pour ma part, attaché à ce que l'intégration des étrangers en situation régulière se fasse de mieux en mieux. Notre pays a toujours été une terre d'accueil ; il doit le rester.

L'immigration clandestine pose cependant un réel problème. Les immigrants clandestins viennent chez nous pour des raisons tout à fait évidentes ; ils pensent que la France est encore un pays où il fait meilleur vivre que chez eux. La coopération est, à mon avis, la solution à ce problème et M. le Président de la République, qui est actuellement en Afrique, s'efforce de moduler quelque peu notre politique en ce domaine.

Il n'en reste pas moins que nous devons continuer à lutter contre l'immigration clandestine, sinon nous ne réussirons pas à intégrer ceux qui sont entrés régulièrement sur notre sol, et les clandestins, sans statut, tomberont souvent dans la délinquance, voire la criminalité

pour assurer leur existence. D'ailleurs, immigration clandestine et trafic de drogue en provenance d'un certain nombre de pays sont souvent liés.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous saluons votre fermeté et votre volonté de faire respecter la loi. On a beaucoup légiféré en ce domaine ; il faut appliquer les textes en les modifiant au besoin pour rendre les procédures plus efficaces.

Bien entendu, monsieur le ministre le groupe de l'Union centriste votera votre projet de budget concernant la police en souhaitant que les difficultés budgétaires n'entraînent pas une réduction des crédits prévus. Les missions de la police étant prioritaires dans un Etat de droit, les efforts déjà entrepris doivent être poursuivis.

J'évoquerai maintenant l'administration territoriale du ministère de l'intérieur.

Les préfetures représentent l'Etat dans les départements. Il faut s'assurer que leurs moyens permettent d'effectuer un contrôle de légalité intelligent et non pas tatillon. Il faut surtout que les tâches essentielles soient accomplies. Il est heureux que les services des étrangers des préfetures aient souvent été dotés de moyens en personnel indispensables pour assurer un traitement correct des dossiers et un accueil respectueux des personnes. Il est indispensable que les préfets accordent une priorité toute particulière à ces services très importants.

La modernisation des préfetures suppose néanmoins des moyens. La franchise postale a été évoquée en ce qui concerne les collectivités locales : 67 millions de francs, soit un peu plus de 1 franc par habitant.

Les préfetures connaîtront également ce problème. Dans la mesure où les moyens n'ont pas été prévus pour compenser la suppression de la franchise postale, il faudra faire des économies par ailleurs. Or certaines préfetures qui ne sont déjà pas très bien dotées éprouveront des difficultés et auront peut-être des dettes à l'égard de La Poste, à moins qu'elles n'envoient plus de plis ! Il s'agit là d'un vrai problème.

Concernant la loi de modernisation, j'évoquerai maintenant deux problèmes particuliers.

D'abord, il y avait un projet de loi sur la police municipale. Personnellement, je ne suis guère favorable au développement des polices municipales. Mais, à partir du moment où elles existent, j'estime qu'il serait très utile de prévoir à la fois leurs missions et les moyens de les exercer, faute de quoi nous pourrions assister à des dérives dans un certain nombre de collectivités. La loi doit fixer un certain nombre de principes.

Le second problème est celui du projet de loi sur les entreprises privées de sécurité et de gardiennage, actuellement en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

Ces professions doivent être strictement réglementées pour éviter, là encore, les trop nombreuses dérives que l'on constate aujourd'hui. Il est donc indispensable que le Parlement soit rapidement saisi de ce projet de loi.

Pour conclure, je dirai quelques mots de la sécurité civile. Je me réjouis que le projet de loi sur les sapeurs-pompiers volontaires ait pu être examiné par l'Assemblée nationale et vienne prochainement devant le Sénat. On déplore souvent le manque de volontariat, en se référant à une époque où l'on travaillait beaucoup plus, et où l'on trouvait néanmoins beaucoup plus de volontaires. Il s'agit là d'un problème de civisme. Aujourd'hui, s'engager pour servir son prochain est une démarche difficile ; on aime son confort et on fait preuve d'individualisme dans nos sociétés actuelles. Il faut encourager le volontariat. Les principes qui ont été posés me paraissent bons.

S'agissant toujours des sapeurs-pompiers volontaires, veillons à ne pas trop exiger des entreprises afin de ne pas les décourager d'embaucher des sapeurs-pompiers volontaires. Il faut trouver un équilibre entre ces deux objectifs : développer le volontariat et ne pas trop gêner la vie des entreprises.

On peut très bien employer des sapeurs-pompiers volontaires dans un cadre leur permettant d'assurer leur mission. Permettez-moi de vous dire que les structures départementales ne sont pas toujours les plus mauvaises pour développer le volontariat. Je connais un corps départemental où le nombre de volontaires a augmenté parce qu'on a su former et mieux utiliser les personnels volontaires.

Je ne ferai pas de commentaire sur la loi d'organisation des services départementaux d'incendie et de secours, si ce n'est pour me féliciter de la publication du rapport de la sécurité civile, qui est extrêmement intéressant. Nous reparlerons de ce sujet prochainement.

Les dépenses des services d'incendie concernent les relations entre les collectivités locales, départements et communes, mais aussi les risques encourus par chaque collectivité. Il faut être bien conscient qu'il ne s'agit pas seulement de dépenser plus, mais aussi de dépenser mieux.

En tout état de cause, les collectivités ont la responsabilité de faire face aux risques susceptibles de frapper leur territoire. On ne peut pas indéfiniment dire que cela coûte trop cher si l'on ne couvre pas les risques minimaux. De ce point de vue, cette étude est très intéressante. Elle devrait être d'une lecture profitable pour certains responsables de collectivités.

Sous réserve de ces observations, le groupe de l'Union centriste votera les crédits du ministère de l'intérieur et de la sécurité civile. M. Hoeffel parlera tout à l'heure de la décentralisation et des collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, aucun budget ne peut être examiné hors de son contexte politique économique et social. Celui de l'intérieur ne fait évidemment pas exception à cette règle, bien au contraire.

Ce contexte, c'est avant tout une crise profonde de notre économie, une dégradation importante du tissu social qui en est la conséquence directe et, enfin, une absence de réponse du Gouvernement à l'attente des Français d'une autre politique qui engage le redressement du pays en rompant notamment avec les critères de Maastricht.

Ces derniers critères, chacun les connaît aujourd'hui, sont nécessaires à la réalisation de l'union économique et monétaire. Ils exigent notamment la réduction des déficits publics par une compression drastique des dépenses publiques.

Le projet de loi de finances pour 1996 est profondément marqué par cette volonté quasi obsessionnelle du Gouvernement de répondre aux exigences de Maastricht.

Vous me direz que le budget de l'intérieur échappe à cette logique, qu'il n'a pas été l'objet, en particulier, des marchandages entre députés de la majorité pour parvenir aux économies supplémentaires de 2 milliards de francs, accentuant encore l'austérité qui marquait le projet originel.

A cela, je répondrai que les questions de sécurité ne peuvent être isolées de la démarche politique générale d'un gouvernement.

Comment espérer obtenir une amélioration de la situation en matière de délinquance si tout n'est pas fait pour réduire, voire enrayer le chômage, si tout n'est pas fait pour permettre à l'éducation nationale de jouer son rôle majeur en matière d'insertion, si tout n'est pas fait pour équiper la France des logements nécessaires, si tout n'est pas fait, enfin – car la liste est longue ! – pour permettre aux collectivités locales de faire face aux grandes difficultés qui s'accroissent, notamment dans les quartiers défavorisés ?

Ces dernières remarques correspondent à notre attitude fondamentale en matière de sécurité. Nous n'acceptons pas l'essor de la délinquance comme un fait accompli.

Je tiens, sur ce point, à citer les propos que Robert Hue a tenus récemment à Marseille : « Cette violence gratuite appelle une condamnation vigoureuse et une riposte déterminée car, ne nous y trompons pas, les zones de non-droit sont non seulement invivables, mais elles sont en plus des zones non citoyennes où la loi du plus fort devient la règle, et cela nous ne l'accepterons jamais ».

L'ensemble des populations de ces quartiers souffre de la crise, de conditions de vie détestables, du mal de vivre. Cela rend d'autant plus insupportable la violence quotidienne, l'atteinte à des biens si précieux, puisque rares. Nous estimons donc que la sécurité des biens et des personnes constitue l'un des droits fondamentaux à préserver.

Mais, pour autant, nous pensons que, pour régler ce problème de la sécurité, le seul recours à la répression, à un quelconque plan « Vigibanlieue », comme cela avait été fort maladroitement évoqué, ne pourra pas apporter de solutions réelles et durables.

Il faut, pour régler le problème, s'attaquer aux racines du mal que j'évoquais : le chômage, qui touche 50 p. 100 ou plus des jeunes de nos cités, l'échec scolaire, le logement insuffisant, un cadre de vie dégradé, une politique culturelle défaillante.

Le déchaînement de violence auquel nous avons récemment assisté dans quelques villes ne se tarira pas, bien au contraire, si le Gouvernement – celui-ci ou un autre – ne place pas au centre de sa politique ces problèmes fondamentaux, plutôt que de s'égarer dans la satisfaction des critères de Maastricht et donc des milieux financiers.

Ensuite, à l'argument selon lequel le budget de la sécurité préserve sa stabilité dans un contexte de réduction budgétaire, je rappelle le sort de la précédente loi de finances, modifiée par deux collectifs budgétaires comprenant d'importantes annulations de crédits.

L'arrêté du 15 novembre 1995, qui sera confirmé par la prochaine loi de finances rectificative dont nous devons débattre dans quelques jours, comprend, par exemple, pour le budget de l'intérieur, une annulation de crédits de 266 millions de francs en autorisations de programme et plus de 277 millions de francs en crédits de paiement. Dans ces conditions, quel sens réel donner au présent budget en discussion ?

Après ces quelques réflexions, à caractère certes général, mais selon moi nécessaires, je vais aborder plus précisément les dispositions budgétaires concernant, premièrement, la police et, deuxièmement, les collectivités locales, qui composent l'essentiel de ce projet.

Le temps me manquera pour aborder les données concernant les services civils, mais je tiens à regretter la baisse de 20 p. 100 des crédits en ce domaine que les retards du programme d'acquisition de Canadair ne justifient pas, selon nous, en totalité.

Le budget de la police est en augmentation de 3,7 p. 100. Ce chiffre *a priori* positif ne doit pas masquer le retard important pris pour l'application de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

On peut se demander, à la lecture de ce budget, si la création de 5 000 postes programmés sera réalisée d'ici à 1999. En effet, comme le constate M. Paul Masson dans son rapport, « force est de constater que, avec 700 créations nettes, le projet de budget pour 1996 accuse un déficit de 550 unités par rapport aux prévisions de la loi d'orientation ».

Nous regrettons cet abandon, peut-être provisoire, de l'objectif fixé, d'autant plus que le recrutement de 1 000 policiers auxiliaires est prévu. Notre attitude est constante à propos de ces auxiliaires, qui sont en fait des soldats du contingent effectuant leur service national dans la police.

Dès le commencement de cette pratique, nous avons souligné l'absence de formation de ce personnel, alors que, pourtant, leur utilisation était limitée, au départ, à quelques tâches sans risques excessifs.

Notre inquiétude est d'autant plus grande aujourd'hui que ce personnel, qui est toujours plus nombreux, comme le montre le présent projet de budget, est affecté à des missions dangereuses et est souvent équipé d'armes à feux.

De nombreux personnels de police ont souligné le fait que ces jeunes appelés étaient parfois utilisés dans des opérations à risques, au sein de quartiers sensibles par exemple.

Nous regrettons également que ce personnel supplée à l'insuffisance d'effectifs titulaires dans certains commissariats où, je dois le dire, les circulaires exigeant l'accompagnement par un officier titulaire ne sont pas toujours respectées, loin s'en faut.

Un autre élément nous inquiète dans l'utilisation massive de soldats du contingent comme policiers auxiliaires, c'est le risque d'une certaine militarisation, sur un plan institutionnel, de la police, risque qui se trouve accru par l'intervention des militaires dans le cadre du plan Vigipirate, à l'occasion d'opérations de police.

L'effort de formation, dont j'évoquais l'insuffisance il y a un instant, n'est pas à la hauteur des enjeux.

En effet, monsieur le ministre, comment expliquez-vous, alors qu'une situation très difficile et complexe se développe, notamment dans les zones urbaines, la baisse de 1,6 million de francs des crédits affectés aux écoles de formation de la police nationale ?

Enfin, sur cette question des effectifs, je souhaite rappeler notre profond attachement au maintien et au développement de la politique d'ilotage.

Bien sûr, nous comprenons que des équipes d'intervention et de répression soient créées et qu'on leur donne les moyens d'intervenir efficacement quand la situation le nécessite. Nous comprenons aussi que le matériel adéquat soit acquis pour protéger la vie de ces policiers.

Mais, dans le même temps, nous rappelons que seul l'ilotage peut apporter des résultats positifs à long terme et une amélioration en profondeur des rapports entre policiers et population.

Je regrette que M. Masson n'accorde pas, dans son rapport, la place nécessaire à cette idée qui ne doit pas être abandonnée si l'on ne veut pas risquer d'instaurer définitivement de véritables ghettos de violence.

Dans cette optique, au-delà de l'augmentation des effectifs, nous estimons qu'il est nécessaire de repenser le redéploiement des forces de police sur le territoire national et donc d'améliorer la présence dans les quartiers difficiles.

Qui ne connaît pas, ici, l'exemple de ces commissariats de quartier fermés aux heures où leur ouverture serait pourtant tout particulièrement nécessaire ?

Nous regrettons d'ailleurs, sur ce point, la faiblesse de l'augmentation des crédits immobiliers qui pénalisera l'amélioration de l'accueil des populations.

La question de cet accueil est importante pour l'image de la police parmi nos compatriotes, car la faiblesse des moyens humains et matériels amène parfois les victimes à se sentir délaissées et incomprises.

Par ailleurs, deux points soulèvent une grande inquiétude chez le personnel : en premier lieu, le gel des salaires, qui a entraîné une participation importante des personnels de police à la journée d'action des fonctionnaires du 10 octobre, et, en second lieu, le plan présenté par le Gouvernement en matière de protection sociale.

Je ne m'étendrai pas sur le sujet, car la protestation massive de nombreuses catégories sociales a déjà fait couler beaucoup d'encre !

**M. René Régnault.** Et ce n'est pas fini !

**M. Robert Pagès.** Mais je souligne que les policiers qui disposent d'un régime spécial de retraite prenant en compte la difficulté de leurs tâches sont, pour beaucoup, solidaires de cette réaction juste et nécessaire de défense de notre système de protection sociale.

Nous estimons que ce budget de la police ne répond ni aux attentes de la population en matière de développement d'une police efficace de proximité, ni à celles des personnels, qui ne constateront pas d'amélioration notable de leurs conditions de travail, devront faire face à un gel de leur salaire et seront frappés par la remise en cause de la sécurité sociale.

Il me reste peu de temps pour aborder les crédits relatifs aux collectivités locales.

Je souhaite donc rappeler que mes amis Hélène Luc et Paul Loridant sont intervenus sur ces problèmes à l'occasion de la discussion générale sur la première partie de la loi de finances et que nous nous sommes largement exprimés à l'occasion de l'examen des articles 11, 18 et 19, relatifs aux recettes consacrées aux collectivités locales et à leurs finances.

Je tiens toutefois à revenir sur l'élément qui domine actuellement le débat sur ce point, en l'occurrence le pacte proposé par le Gouvernement, dit « pacte de stabilité », bien mal nommé puisqu'il entraînera, au contraire, une déstabilisation financière des collectivités locales.

Ce pacte de stabilité vise à réunir dans une enveloppe globale une grande partie des dotations et concours de l'Etat aux finances locales et à les indexer sur l'indice des prix hors tabac.

Les sénateurs communistes républicains et citoyens n'acceptent pas une telle disposition, qui a pour objectif essentiel de comprimer les dépenses des collectivités locales dans le cadre de la réalisation de l'union économique et monétaire.

Ce sont donc, une nouvelle fois, des intérêts financiers qui prévalent sur l'intérêt général, en l'occurrence sur celui des populations de nos communes, départements et régions.

La pression fiscale va ainsi, à terme, s'alourdir sur les collectivités territoriales, qui sont pourtant étranglées et à qui, par ailleurs, le Gouvernement entend transférer, sans cesse, de nouvelles charges.

M. Bohl lui-même s'émeut de cette situation dans son rapport évoquant la modification des conditions d'octroi de la dotation globale d'équipement. « Cette modification profonde des règles d'attribution de la DGE des communes qui revient en fait à la suppression pure et simple, sans mesure transitoire, d'un concours de l'Etat est en contradiction avec l'idée même de stabilité qui a guidé l'élaboration des dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités locales. »

Ces propos sont intéressants, monsieur le rapporteur, mais comment les conciliez-vous avec votre appel à une extension des transferts de compétences ? Je vous cite à nouveau : « une extension des compétences pourrait concerner essentiellement les régions, dans les domaines tels que le patrimoine culturel, le tourisme et le transport des voyageurs. Une plus grande autonomie des régions pourrait également être envisagée pour l'enseignement supérieur ».

Au-delà de la question du financement, nous sommes opposés à une telle démarche, qui mettrait en cause l'unité nationale de grands services publics et en briserait l'équité. Je pense notamment à la SNCF et aux universités.

En un mot, je m'interrogerai sur l'utilité réelle de la décentralisation si ses acteurs sont privés de ressources.

Les sénateurs communistes républicains et citoyens estiment que l'Etat doit assumer ses responsabilités et, par ailleurs, donner les moyens aux collectivités d'accomplir les missions qui sont les leurs.

Au regard de ces quelques réflexions, ils voteront donc contre ce projet de budget de l'intérieur.

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

**M. Jean-Marc Pastor.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, au moment où nous examinons le projet de loi de finances et les règles qui devront, à l'avenir, s'appliquer aux relations financières qu'entretiennent l'Etat et les collectivités locales, je voudrais, à mon tour, vous faire part de certaines inquiétudes éprouvées par les élus locaux.

Nous commençons tous à réfléchir à nos prochains budgets, et l'évolution prévisible de nos dépenses et de nos recettes ne laisse pas de nous inquiéter.

Nous nous trouvons, de surcroît, en début de mandat, à une période cruciale où nous avons, dans nos collectivités, le devoir de planifier, de programmer les réalisations d'équipements et de services qui vont donner tout son contenu, tous son sens, à notre mandat.

Nous avons tous, jusqu'alors, assez mal vécu un certain nombre de décisions prises par l'Etat et affectant les finances de nos communes.

Dans le souci de réduire toujours plus les concours acifs, c'est-à-dire les aides réelles qu'il nous apporte, l'Etat en a considérablement limité la progression.

Mais, dans le même temps, et en bonne logique, il a bien fallu que nous, sur le terrain, nous trouvions dans la fiscalité locale de quoi faire face à nos charges, de quoi financer l'exercice de nos nombreuses compétences, dans les domaines les plus divers.

Or l'alourdissement de la fiscalité locale a conduit l'Etat à intervenir de nouveau pour décider, de sa propre autorité, d'un nombre toujours croissant d'exonérations ou de dégrèvements destinés à alléger la charge du contribuable, en vertu du vieil adage selon lequel « trop d'impôt tue l'impôt ». Mais également, en vertu d'un autre adage, l'Etat assume le remboursement aux collectivités locales des produits fiscaux dont sa décision les prive : celui qui commande ne doit-il pas aussi payer ?

Au total, la charge de ces abattements, dégrèvements, exonérations, augmente de manière vertigineuse : les seuls dégrèvements ont progressé de 45 p. 100 entre 1992 et 1994 ! Comme il est de plus en plus difficile de faire face, ce sont les concours actifs, les vrais concours financiers de l'Etat aux collectivités, que l'on réduit de nouveau.

Je salue au passage, monsieur le ministre, votre écoute à l'égard de notre assemblée puisque vous avez accepté, notamment, de corriger votre première proposition en permettant d'alléger la perte des collectivités par rapport à l'abattement de la taxe professionnelle. Et c'est dans ce contexte relativement flou que l'on nous parle maintenant de pacte de stabilité financière.

Observons tout d'abord que, pour conclure un pacte, c'est-à-dire un contrat, il faut être deux, au moins, et disposer d'une totale liberté de consentement. Or, jusqu'alors, la liberté de consentement des collectivités locales est demeurée tout de même bien théorique.

Aujourd'hui, quels sont les termes de ce contrat que vous nous proposez ?

Désormais, les concours actifs, c'est-à-dire les dotations, seront regroupées dans une même enveloppe qui n'évoluera, au cours des trois prochaines années, qu'au rythme des prix à la consommation, hors tabac.

On voit mal ici quel rapport il y a entre les prix à la consommation des ménages et les charges des collectivités locales.

On appréciera en outre, au passage, le fait que l'Etat ne considère pas les collectivités locales comme des acteurs du développement économique, puisqu'en ne retenant pour l'indexation de ses concours que l'indice des prix, sans considération de la progression du produit intérieur brut, il les prive délibérément des bénéfices de la croissance.

Mais, si l'on discerne à peu près clairement, et quoi qu'on en pense, les tendances qui gouverneront l'attribution des concours de l'Etat, qu'en est-il pour les charges transférées par l'Etat sur les budgets locaux ?

Pour ma part, et malgré la lecture attentive d'une littérature, parfois attrayante, certes, je n'ai pas découvert grand-chose. Je crois avoir retenu simplement la promesse de faire procéder à des « études d'impact financier » sur les « charges induites et les charges rampantes » supportées par nos collectivités.

J'ai lu aussi que l'on s'efforce de « désenclaver » la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales la CNRACL, pour résoudre les difficultés.

En fait, j'ignorais que la CNRACL fût isolée à ce point, mais je savais en revanche que sa situation financière était particulièrement saine et solide, jusqu'à ce que, par voie de compensations et de surcompensations, elle soit mise en péril aujourd'hui.

L'absence d'engagement du Gouvernement quant à l'avenir de la CNRACL, notamment quant à son financement, fait peser sur les communes la menace d'un accroissement important de leurs charges de personnels.

Aucune disposition n'est prise pour résoudre durablement le problème financier majeur qui est posé aujourd'hui à la CNRACL par rapport à sa très forte participation financière aux dispositifs de surcompensation. On ne peut qu'espérer que l'Etat puisse, par décret, fixer le taux d'appel de la surcompensation, et donc décider du niveau des transferts effectués entre régimes.

Après avoir bloqué la situation employeur en 1996, monsieur le ministre, il faudra bien trouver, en 1997, les moyens d'équilibrer ladite caisse. Qui, en fait, du contribuable local ou du contribuable national doit payer cette solidarité entre les régimes ?

Et que dire de la suppression de la franchise postale et de la tarification des mandats et des titres de recettes émis sur papier à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain ? Plusieurs de mes collègues se sont déjà exprimés à ce propos.

Pour conclure ce survol trop rapide, je me bornerai à dire, traduisant en cela l'opinion de nombre de mes collègues maires de la France rurale, que les termes du contrat paraissent, en l'état actuel des choses, bien déséquilibrés.

D'un côté, on nous annonce la maintien des concours de l'Etat à un niveau constant pendant trois ans ; de l'autre, celui des charges. Mais on se garde bien d'appliquer la même référence et l'on ne nous annonce que des études préalables.

Pour l'heure, le pacte de stabilité financière ne saurait nous satisfaire. Permettez que je place ma confiance dans le travail du Parlement, dans le travail de l'Association des maires de France, pour que ce qui n'est encore que l'affichage de décisions unilatérales devienne un vrai contrat de confiance portant sur des règles claires plutôt que sur des montants indexés sur des références aujourd'hui critiquables.

La suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes pèse sur l'investissement de ces villes et n'est pas de nature à rassurer les élus locaux par rapport à vos intentions, monsieur le ministre.

Enfin, les collectivités locales, rappelons-le, représentent quand même aujourd'hui 46 p. 100 du budget de l'Etat et 75 p. 100 des investissements publics. Si vous diminuez leurs recettes de fonctionnement alors que leur capacité nette d'autofinancement est négative, elles vont réduire de façon importante leurs investissements. Compétition économique et cohésion sociale sont aujourd'hui entre vos mains, et il est urgent que ce pacte de stabilité financière rassure et confirme la présence d'un partenariat réel et clair.

Même si je prends acte de la bonne volonté que vous affichez dans vos propositions de réforme, monsieur le ministre, et dans l'idée que vous soutenez d'une intercommunalité de projet, je vous demande d'engager rapidement cette réforme de fond sur les institutions et les finances locales car, aujourd'hui, la flamme de l'espoir est éteinte. En acceptant d'être plus précis sur ces critères de charges, en fixant des objectifs financiers plus positifs à l'égard des communes, en respectant les règles d'engagement au cours d'un même exercice budgétaire, vous déléguerez un véritable acte de démocratie qui se traduira, dans les projets des communes, par de l'investissement et de l'emploi.

Vos propositions sont aujourd'hui incomplètes, me semble-t-il ; elles laissent planer sur nous beaucoup de perplexité, beaucoup de réserves et d'inquiétude, ce qui m'amène, monsieur le ministre, à ne pas souscrire à vos propositions budgétaires. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, le Sénat va maintenant interrompre ses travaux ; il les reprendra à quinze heures.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à douze heures cinquante-cinq, est reprise à quinze heures.)**

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

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant l'intérieur, la réforme de l'Etat, la décentralisation et la citoyenneté.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Paul Girod.

**M. Paul Girod.** Mon intervention s'adresse presque exclusivement - M. le ministre de l'intérieur me le pardonnera - à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

Elle portera sur deux points : d'une part, ce que l'on appelle le « pacte de stabilité financière » et, d'autre part, le moral, si je puis dire, des responsables de collectivités territoriales.

Dans le projet de loi de finances pour 1996, figure un article 18, qui a fait ici, voilà quelques jours, l'objet d'amples discussions et que l'exposé des motifs présente comme un élément du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités territoriales.

J'ai déjà fait remarquer dans cette enceinte que le terme « pacte » était ici un peu excessif, dans la mesure où un pacte est un document signé par au moins deux personnes. Or, dans l'état actuel des choses, on est en face d'un certain nombre de dispositions édictées par l'Etat qui sont, certes, assorties de promesses d'encadrement législatif mais que les représentants des collectivités territoriales n'ont pas été amenés à ratifier. Peut-être le feront-ils un jour, mais il semble qu'il y ait quelques difficultés à cet égard.

Ce « pacte » inclut notamment la promesse de faire évoluer, dans les années qui viennent, les dotations des collectivités territoriales entrant dans le périmètre en francs constants, et seulement en francs constants.

A l'intérieur de ce périmètre se trouve la dotation globale de fonctionnement, la DGF, dont le dispositif d'indexation - de même que celui de la dotation générale de décentralisation, dont l'évolution suit mécaniquement celle de la DGF - n'est pas remise en cause : c'est celui qui est prévu par la loi de 1993, à savoir, à partir de 1996, une indexation sur les prix assortie d'une indexation sur la moitié de l'évolution du PIB.

Fort bien, pourrait-on dire. Voire, aurait répondu Panurge, car, pour obtenir le respect de cet engagement de l'Etat, on est amené à envisager des évolutions moindres, voire négatives, de deux autres dotations : la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la DCTP, et la dotation globale d'équipement.

Quand on analyse les raisons de fond pour lesquelles le mécanisme d'indexation de la dotation globale de fonctionnement est maintenu, on découvre sans difficulté aucune que, si on le modifiait, il fallait faire « sauter » deux évolutions internes à la DGF, soit celle de la garantie minimale, la dotation forfaitaire, soit au moins celle de la dotation des groupements, et probablement aussi celle de la dotation de solidarité urbaine.

Cela revient à dire qu'en définitive les dotations aux collectivités territoriales sont, globalement, strictement alignées sur l'évolution des prix, voire un peu au-dessous, à l'exception de la DSU, de la DDR et de la dotation aux groupements, qui relèvent de politiques au demeurant tout à fait concevables et même tout à fait intéressantes.

Ce serait acceptable si au moins l'une de ces politiques, celle qui concerne les groupements de communes, ne recéléait pas actuellement quelques anomalies majeures et n'était pas noyée dans un brouillard intellectuel-moral particulièrement épais.

Quand la loi sur l'administration territoriale de la République, qui a mis en place des communautés de communes, a été discutée, j'avais eu, en tant que rapporteur pour avis de la commission des finances, l'honneur d'attirer l'attention du Sénat sur l'imprudence qu'il y avait, selon moi, à envisager de nouveaux types de collaboration. Il aurait mieux valu, pour aboutir à ce qui est un des buts de l'opération, à savoir un minimum de mutualisation de la taxe professionnelle municipale ; permettre aux groupements préexistants d'évoluer dans cette direction plutôt que d'en créer de nouveaux, surtout dans le cadre de schémas départementaux arrêtés par des commissions sous l'égide des préfets et rendus plus ou moins obligatoires. Grâce au ciel, dans beaucoup de départements, les schémas en question n'ont pas vu le jour et la mise en place des communautés de communes se fait d'une manière plus libérale.

Il n'empêche que, pour inciter à la création de communautés de communes, existe une « sucette », la fameuse dotation aux groupements, intégrée à la dotation globale de fonctionnement, et que cette « sucette » a suscité bien des envies.

En effet, beaucoup trop de groupements se sont constitués uniquement pour obtenir cette dotation et beaucoup trop de groupements ont manipulé, quelquefois de manière éhontée - on a évoqué tout récemment des cas significatifs au Comité des finances locales - pour faire en sorte que la dotation supplémentaire vienne s'ajouter aux dotations de fonctionnement des communes, sans qu'il y ait l'ombre d'une réelle coopération intercommunale.

N'a-t-on pas été jusqu'à nous citer les cas de communautés de communes dans lesquelles on a mutualisé des contingents d'aide sociale pour obtenir une dépense communautaire justifiant un prélèvement fiscal communautaire ?

**M. Christian Bonnet.** Eh oui !

**M. Paul Girod.** On a ainsi créé une fiscalité intégrée totalement artificielle, qui aboutit à une DGF importante, quelquefois assortie d'un retour financier direct dans les comptes des communes. On est vraiment en pleine escroquerie !

De surcroît, de telles pratiques ne peuvent que nuire aux communes qui font, elles, de véritables efforts de coopération, et porter atteinte à l'idée même de la coopération intercommunale, qui voit son image singulièrement brouillée !

En l'état actuel des textes, il semble difficile d'empêcher ce genre d'opérations mais il y a sûrement là matière à réflexion.

Cela ne serait encore rien, monsieur le ministre, si, dans le même temps, un certain nombre d'intervenants n'avaient pas poussé à d'autres types de rapprochements intercommunaux que ceux qui sont prévus par la loi. Nous connaissons les SIVU, les SIVOM, les districts, les communautés de communes, les communautés de villes, les communautés urbaines, les syndicats d'agglomérations nouvelles... Bref, l'éventail des formules est déjà bien large !

Pour des raisons quelquefois justifiables, certaines instances, voire des collectivités territoriales, ont poussé à d'autres types de rapprochements, qui se chevauchent avec les autres dans un désordre intellectuel et géographique total. Les maires ne savent plus où ils en sont !

De plus, est venue s'ajouter la notion de pays, qui a reçu une sanction législative avec le vote de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire.

Dans l'esprit de cette loi, tout le monde s'en souvient, le pays est un lieu de rencontre de forces vives, collectivités territoriales et autres, notamment dans la perspective d'une réorganisation des services de l'Etat.

Au cours de la discussion de cette loi, tout le monde avait également compris, à travers les exemples qui nous étaient donnés - je me souviens en particulier de la plaine de Caen - que le pays ne pouvait recouvrir qu'un espace d'assez grande dimension, correspondant approximativement à un arrondissement ou, au moins, à un bassin de vie.

Or on voit fleurir ici et là, à l'appel de tel ou tel, des pays, alors que, normalement, l'existence des pays doit être constatée par des commissions départementales de coopération intercommunale, qui sont en cours de remise en place et qui ne travailleront sur ce sujet, animées par les préfets et les sous-préfets, qu'au premier semestre de 1996 ! Ces pays qu'on voit apparaître aujourd'hui voient leur existence affirmée suivant des définitions qui n'ont rien à voir avec l'esprit de la loi que nous avons discutée et votée, ce qui ne fait qu'ajouter à la confusion.

Je n'aurais pas besoin de chercher beaucoup pour trouver des secteurs de notre territoire où cette confusion est non seulement entretenue, mais encore carrément présentée comme la nouveauté du moment !

Moi, je me mets à la place de nos compatriotes, élus ou non élus, qui n'y comprennent plus rien !

Monsieur le ministre, vous avez en charge la réforme de l'Etat. Or celle-ci est concernée par les pays puisqu'ils doivent être à la base du redéploiement des services de l'Etat. En outre, vous êtes chargé de la décentralisation. Il est plus qu'urgent qu'une déclaration ferme de votre part fixe les limites de l'exercice, dise précisément de quoi il s'agit, qui est autorisé à parler et de quelle manière. Les maires pourront alors retrouver un peu de leur sérénité, déjà troublée par les exemples désastreux de coopération artificielle qu'ils ont sous les yeux. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

**M. Alex Türk.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je tenterai simplement d'apporter dans ce débat un éclairage particulier, celui d'un élu du Nord, département frontalier situé à environ deux heures de route d'Amsterdam.

Avant d'en venir au sujet dont je veux traiter ici à titre principal, j'indiquerai qu'il est un secteur qu'on oublie trop souvent dans l'action menée en matière de lutte contre la toxicomanie, c'est le secteur rural.

Cela peut surprendre, mais ce secteur n'échappe pas, aujourd'hui, à ce fléau, face auquel il est probablement plus désarmé que le secteur urbain, même si je ne sous-estime nullement la gravité des problèmes qui se posent dans les villes et la difficulté qu'il y a à les résoudre.

Il reste que, pour diverses raisons, qui tiennent à la géographie et aussi peut-être à la psychologie particulière des ruraux, il est plus difficile d'analyser le phénomène de la toxicomanie dans les campagnes : des réflexes de

silence, de discrétion, voire de protection rendent l'exercice malaisé. En outre, on se heurte parfois à des problèmes de coopération entre gendarmerie et police - même si, de ce point de vue, des progrès sont réalisés - et d'organisation de la prévention.

J'ajoute que, les activités offertes aux jeunes étant moins nombreuses dans les campagnes, ceux-ci sont incités à se rendre dans les villes, ce qui nous ramène aux problèmes urbains.

J'en viens maintenant au thème central de mon intervention.

Je voudrais vous faire ressentir ce que représentent concrètement les difficultés qui ont été relevées à la fois par vous-même, monsieur le ministre de l'intérieur, et par M. Masson, rapporteur pour avis, et qui résultent de nos relations avec les Pays-Bas.

On a déjà rappelé certains chiffres : 70 p. 100 de la drogue saisie en France proviennent des Pays-Bas ; 66 p. 100 des clients des *coffee shops*, aux Pays-Bas, sont qualifiés de « touristes ».

Une autre série de chiffres est moins connue, je l'ai récemment citée en commission : à Lille, ville de 172 000 habitants, 1 300 héroïnomanes étaient répertoriés en 1992, contre 2 000 à la fin de 1995. Ces chiffres m'ont été communiqués par le procureur. Ils devraient être probablement plus de 3 000 en l'an 2000 ! Et je ne parle que des personnes répertoriées et consommatrices de drogues dures, pas des autres.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler d'autres chiffres que nous fournissent les spécialistes : un drogué altère ou dégrade la vie d'une dizaine de personnes quotidiennement autour de lui, ce qui signifie qu'à Lille 20 000 personnes sont touchées par ce problème chaque jour.

On parle de narcotourisme. Je ne m'y suis pas livré, mais j'ai essayé de voir comment cela se passait concrètement. Je vous mets au défi d'aller en voiture à Amsterdam et d'en revenir sans être au moins une fois agressé par un autre véhicule immatriculé aux Pays-Bas, que ce soit sur une aire de stationnement ou sur l'autoroute elle-même, le véhicule vous frôlant au point de vous poser des problèmes. Sur place, vous pouvez prendre livraison de ce que vous voulez dans les *coffee shops*. Cela qui veut dire qu'aujourd'hui, samedi, des jeunes de mon département, filles et garçons de tous milieux sociaux, ont pris une voiture vers neuf heures du matin et, lorsqu'ils rentreront vers dix-sept heures, ils auront de quoi tenir une semaine, avec en plus un bénéfice confortable pour développer les « investissements ».

Le narcotourisme, c'est exactement cela, et il se pratique de manière quotidienne, tout le monde le sait, tout le monde le voit.

Selon les autorités néerlandaises, la production nationale satisfait la moitié du marché. La consommation locale est évaluée à 500 millions de florins et le tourisme à 800 millions de florins. De surcroît, on parle officiellement dans certaines notes d'un développement à l'exportation !

J'ai vérifié : dans la balance commerciale des Pays-Bas, c'est devenu la sixième production agricole, juste après la tomate !

Le problème de fond est pourtant simple. Est-il naturel qu'un pays membre de l'espace Schengen soit un producteur de stupéfiants ? N'est-il même pas aberrant que l'on puisse poser une telle question ?

Les autorités françaises ont pourtant désormais adopté une position ferme.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis.** Monsieur Türk, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Alex Türk.** Je vous en prie, monsieur le rapporteur pour avis.

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

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis.** Je souhaiterais apporter un simple complément aux chiffres que vous venez de donner, monsieur Türk, qui viendra conforter votre propos : les Néerlandais estiment que le commerce de la drogue douce aux Pays-Bas a représenté, en 1994, 60 milliards de francs.

**M. Jacques Habert.** Il faut mettre fin à ce scandale !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Türk.

**M. Alex Türk.** Je vous remercie de cette précision, monsieur le rapporteur pour avis.

Cette fermeté des autorités gouvernementales s'exprime d'abord à l'égard des Pays-Bas. On peut rappeler, à ce propos, les déclarations de M. Jacques Chirac, tant pendant la campagne électorale qu'une fois élu. Et puis, les visites sur place comptent aussi ; elles créent des symboles, c'est évident, sans parler, monsieur le ministre, de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde et du rôle de vos représentants dans les instances européennes.

La même fermeté se retrouve en politique intérieure. Aussi, comme on l'a rappelé ce matin, la lutte contre la drogue figure au nombre de vos priorités. C'est aussi l'action des services de police, notamment des polices spécialisées. C'est aussi l'effet, direct ou non, du plan Vigipirate. En effet, le petit voyage dont je vous parlais tout à l'heure est rendu beaucoup plus difficile en ce moment, le franchissement des frontières avec la Belgique étant contrôlé d'une manière beaucoup plus ferme.

Toute votre action a deux effets aujourd'hui. Le premier, c'est tout de même un sentiment de vulnérabilité chez les trafiquants et les revendeurs. Le deuxième, c'est une certaine prise de conscience des autorités néerlandaises.

On voit donc que l'essentiel de cette action consiste à intensifier la coopération avec les Pays-Bas, dans un esprit de vigilance et de fermeté, ainsi qu'avec la Belgique, qui se trouve entre nos deux pays. Aucune action ne peut donc être efficace en dehors de ce cadre, mais il faut bien comprendre que l'essentiel est d'agir à la source. Or, aujourd'hui, les services de police d'une ville comme Lille sont dans la situation d'une personne qui voudrait vider une baignoire avec une petite cuillère, alors que le robinet est grand ouvert !

Telle est la réalité. Il faut donc d'abord aller tarir la source.

Comment se manifeste la prise de conscience des autorités néerlandaises ? Il semble que quelques efforts soient entrepris.

En premier lieu, il est question de réduire le nombre des *coffee shops* de 2 000 à 1 200, c'est déjà un premier pas, l'objectif étant de le réduire encore de 50 p. 100, ce qui constitue un deuxième pas, mais tout à fait insuffisant. Il s'agirait aussi de les soumettre à un contrôle strict. C'est le moins que l'on puisse faire ! Il faut tout de même savoir qu'aujourd'hui toute personne possédant un minimum d'habileté et de patience peut revenir trois fois dans le même *coffee shop* et accéder aux drogues dures vendues dans l'arrière-boutique. Tout le monde le sait.

En deuxième lieu, il est question de réduire la quantité maximale tolérée à la vente au détail. Cette mesure est essentielle. En effet, passer de 30 grammes à 5 grammes rendrait le narcotourisme beaucoup plus complexe, beaucoup plus difficile à organiser, puisque les intéressés ne pourraient plus récupérer autant de produits qu'auparavant, à ceci près que rien ne les empêchera d'aller d'un *coffee shop* à un autre et donc, finalement, de parvenir à leurs fins, surtout si, à nos propres frontières, on manifeste la même tolérance que celle qui a prévalu voilà quelques années.

Enfin, en troisième lieu, des mesures législatives permettraient à la police de fermer les lieux de vente clandestins, qui sont, nous dit-on, au nombre de 900 aujourd'hui.

Voilà un pays qui peut répertorier à une unité près le nombre de lieux de vente clandestins. Nous frôlons le surréalisme !

Toutes ces mesures donnent à penser que cette dérive libérale commence à être jugulée mais, pour ma part, je vous inciterai surtout à ne pas relâcher la pression, monsieur le ministre.

D'abord, parce que, à ce jour, les consommateurs sont, malgré vos efforts, de plus en plus nombreux.

Ensuite, parce que, je l'espère, notre pays refuse toujours, par principe, comme d'ailleurs les autres Etats membres, que l'un de ses partenaires commercialise des stupéfiants. Sinon, votre collègue ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pourrait bien, un jour, avoir à s'expliquer devant des paysans français qui se plaindront de difficultés d'écoulement de certaines productions et qui s'étonneront que leurs homologues néerlandais puissent pratiquer ce genre de cultures et pas eux ! Je vous le dis tout net : je ne vivrais pas dans un pays dont les paysans seraient autorisés, eux aussi, à se livrer à ce commerce.

Il est encore pour nous une raison supplémentaire de rester vigilants. En effet, du côté des Pays-Bas, rien n'est encore réellement décidé. Il y a encore, là-bas, bien des débats sur la philosophie en la matière, et il faut encore que le parlement néerlandais prenne des initiatives. Aujourd'hui, nous en sommes toujours aux déclarations d'intention.

A mon avis, dans cette affaire, il reste une ambiguïté lourde de graves dangers : le gouvernement néerlandais, nous dit-on, se donne comme priorité de supprimer la culture et le négoce du cannabis à grande échelle. On nous explique, dans le même temps, que, aujourd'hui, 35 000 petits producteurs néerlandais se sont spécialisés dans le cannabis. Je me pose la question : quelle différence y a-t-il entre ces 35 000 producteurs organisés - les Néerlandais sont des gens organisés - et une véritable production industrielle ?

On doit donc agir en deux directions : d'une part, tout faire pour s'opposer à ce que les Pays-Bas développent une production industrielle, d'autre part, refuser même, car il est inadmissible, le maintien de ces 35 000 productions artisanales, d'autant plus que le ministre de la justice et de l'intérieur des Pays-Bas prétend que, comme il est difficile de lutter contre eux, cela aura au moins l'avantage de se substituer aux importations ! Comme on le voit, la balance commerciale réapparaît toujours dans les préoccupations des Pays-Bas.

Enfin, toute dernière remarque, il est également prévu - l'idée me semble tout à fait saugrenue et pernicieuse - de proposer aux maires néerlandais, qui ont des pouvoirs différents des nôtres, de fixer eux-mêmes des limites de tolérance. On pourrait ainsi, dit le ministre, imaginer de

limiter *grosso modo* à dix le nombre de plants de cannabis par jardin. Là, nous sommes en plein surréalisme! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants. - MM. Durand-Chastel et Habert applaudissent également.*)

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

**M. Michel Rufin.** Monsieur le ministre de l'intérieur, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen place la sûreté au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'homme, au même titre que la liberté.

Aujourd'hui, l'aspiration à la sécurité, c'est-à-dire le sentiment d'être en sûreté, est même devenue l'une des préoccupations prioritaires des Français.

Qui s'en étonnera, d'ailleurs, au vu de la progression, ces dernières années, d'une délinquance de plus en plus proche et quotidienne à laquelle sont confrontés nombre de nos compatriotes et souvent, hélas! les plus vulnérables et démunis d'entre eux et de l'émergence de véritables zones de non-droit sur le territoire national dans lesquelles les dérives les plus intolérables se produisent. L'Etat ne peut accepter cela, ni le tolérer.

Fort de ces principes et des constatations faites sur le terrain, l'examen du présent projet de budget du ministère de l'intérieur revêt, dès lors, une signification toute particulière.

Au-delà de la référence à l'une des missions régaliennes les plus importantes et traditionnelles de l'Etat, il s'agit bel et bien de marquer une volonté politique, de délivrer un message fort et sans ambiguïté de lutte contre la délinquance, la criminalité et, ne l'oublions pas, l'immigration clandestine.

Après des années de laisser-aller et de laisser-faire pendant lesquelles les gouvernements socialistes successifs, par négligence ou par idéologie, ont considérablement sous-estimé l'ampleur des problèmes, je me félicite qu'enfin, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, une politique de redressement s'impose et se mette en place énergiquement.

Je m'en félicite d'autant plus que, en ce domaine, la tâche est incontestablement difficile, l'approche nécessairement globale et les menaces tout à la fois diverses, fluides et évolutives.

Ainsi, monsieur le ministre, à l'inverse d'autres départements ministériels qui enregistrent une stagnation de leurs dotations budgétaires, voire, pour certains, une diminution de leurs moyens de fonctionnement, votre budget concilie l'effort général de rigueur avec la nécessité impérieuse de renforcer les moyens de lutte contre l'insécurité.

Les tragiques événements de ces dernières semaines, avec les odieux attentats terroristes qui ont frappé la France, prouvent d'ailleurs, s'il en était besoin, votre détermination constante, monsieur le ministre, à faire prévaloir l'Etat de droit chaque fois qu'il est menacé. Je veux personnellement saluer ici l'action méthodique, précise et efficace qui fut la vôtre en ces douloureuses circonstances pour notre pays. J'associe, bien sûr, à cet hommage l'ensemble des forces qui, sous votre autorité ou en collaboration avec vous-même et vos services, sont actuellement mobilisées contre le terrorisme, qu'il s'agisse naturellement de la police nationale, de la sécurité civile, des renseignements généraux, de la DST, de la gendarmerie, de l'armée et aussi, bien entendu, de la justice! (*M. le ministre de l'intérieur approuve.*)

A cet égard, je note avec satisfaction le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi tendant à renforcer et à rendre plus efficace encore la répression du terrorisme. Le Parlement en est maintenant saisi.

Mais j'en viens sans plus attendre au contenu du présent projet de budget.

En hausse globalement de 1,84 p. 100, il s'attache, notamment, au perfectionnement de nos structures policières.

Avec 2 803 millions de francs - soit une progression de 1 milliard de francs ou une hausse de 3,70 p. 100 par rapport à 1995 - auxquels il convient d'ajouter 200 millions de francs déjà prévus dans d'autres documents budgétaires, les crédits de la police nationale enregistrent, globalement, une augmentation de 4,4 p. 100, en cohérence avec la programmation prévue par la loi quinquennale d'orientation.

En revanche, on peut regretter un relatif déficit de créations d'emplois par rapport aux prévisions de la loi d'orientation. C'est ainsi que seulement 700 emplois nouveaux, administratifs, techniques et scientifiques sont créés pour l'année 1996. Souhaitons qu'à l'avenir le desserrement des contraintes budgétaires permette de rattraper ce retard.

J'aimerais, monsieur le ministre, pouvoir être rassuré sur ce point, qui est évidemment d'importance, en particulier pour mon département de la Meuse confronté à un relatif sous-effectif.

De même, je déplore l'omission, dans le projet de budget, de l'allocation de service, qui est légitimement attendue par les commissaires de police car elle doit leur permettre d'avoir un système indemnitaire de même nature que celui des autres hauts fonctionnaires de l'Etat.

Je sais cependant, pour l'avoir observé par ailleurs avec beaucoup de satisfaction, monsieur le ministre, que vous avez été au-delà de mes désirs puisque vous avez déposé un amendement tendant à rétablir l'égalité entre ces différents hauts fonctionnaires, ce qui répondra aux vœux des commissaires de police.

De même, nous comptons sur vous et sur votre détermination, dont nous ne doutons pas, pour amplifier l'effort nécessaire en matière d'investissement. Je pense en particulier à l'indispensable rénovation de nombreux commissariats et locaux notoirement vétustes et inadaptés à de bonnes conditions d'accueil.

J'aborde à présent rapidement le sujet de l'immigration.

A mon avis, il faut éviter tout amalgame réducteur en ce domaine. S'il apparaît clairement que la maîtrise nécessaire de l'immigration doit s'effectuer dans le respect des personnes et en conformité avec le message universel et humaniste qui caractérise notre pays et sa tradition républicaine, la plus grande fermeté, en revanche, doit s'imposer en matière d'immigration irrégulière.

On ne peut, en effet, nier l'existence d'un lien entre l'immigration clandestine et l'insécurité.

D'une part, force est de constater la proportion importante des étrangers mis en cause dans l'ensemble des crimes et des délits constatés. Les dernières statistiques évoquent un taux moyen de près de 20 p. 100 avec des pointes significatives dans certaines zones, comme à Paris où, en 1994, près de 43 p. 100 des délinquants étaient des étrangers.

D'autre part, force est également de constater que la délinquance étrangère porte essentiellement sur les infractions de proximité, c'est-à-dire les violences

urbaines, les vols à la tire et à l'étalage, la drogue, les vols aux particuliers, les agressions sur la voie publique et, hélas ! bien d'autres infractions encore.

C'est pourquoi, dans l'intérêt de l'importante majorité de la population immigrée qui réside en toute légalité dans notre pays et dans l'intérêt finalement de l'intégration bien comprise des populations immigrées au sein de la Communauté nationale, il appartient à l'Etat de faire preuve de la plus grande rigueur à l'encontre de l'immigration clandestine.

Je me réjouis, dès lors, que le taux d'exécution effective des mesures d'éloignement prononcées soit en hausse notable depuis 1994.

Je me réjouis aussi, monsieur le ministre, des mesures légitimes et courageuses que vous avez personnellement décidées depuis votre arrivée au ministère de l'intérieur en organisant plusieurs retours contrôlés à la frontière, avec, d'ailleurs, la participation d'autres pays de l'Union européenne.

J'y vois le signe de votre volonté de faire respecter le droit et les lois de la République, et je tenais à vous apporter mon soutien à ce sujet.

En matière d'immigration toujours, je souhaite encore évoquer rapidement une question qui n'est certes pas directement liée à ce budget mais qui, je crois, ne peut être occultée. Je veux parler de la double nationalité.

Cette question revêt, en particulier, toute sa signification entre la France et l'Algérie, compte tenu des liens historiques spécifiques entre nos deux pays et du nombre important de personnes concernées.

Etre binational n'est certainement pas un gage d'intégration et ne peut que nuire à l'appartenance de cœur à une communauté nationale, quelle qu'elle soit. *(M. Bourdin applaudit.)*

Finalement, à force d'être de partout, on n'est de nulle part. Chacun devrait pouvoir choisir et, comme l'exprime avec force, raison et chaleur le président d'honneur d'Arabisme et Francité, « choisir, c'est renoncer ».

La récente élection présidentielle algérienne a, bien sûr, montré toute l'acuité du problème, auquel s'ajoutent le choix du pays dans lequel sera effectué le service national et d'autres conséquences juridiques et sociales qui ne peuvent être sous-estimées.

Je n'insisterai pas davantage. Je voulais simplement vous faire part aujourd'hui, monsieur le ministre, de cette interrogation qui, j'en suis bien conscient, est complexe, mais qui impose rapidement des mesures pour rassurer les Français.

Enfin, permettez maintenant au rapporteur du budget de la protection judiciaire de la jeunesse que j'ai par ailleurs l'honneur d'être, au nom de la commission des lois, d'attirer tout spécialement votre attention sur la progression inquiétante de la délinquance juvénile qui rend plus que jamais actuelle l'indispensable coordination des moyens de lutte, en particulier la complémentarité entre les interventions des ministères de l'intérieur et de la justice.

Comme j'ai eu récemment l'occasion de le rappeler, selon un rapport d'octobre dernier du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, alors que l'année 1994 a marqué un coup d'arrêt à la délinquance générale, la délinquance des mineurs s'est accrue la même année de 16,80 p. 100. Qui plus est, la tendance se serait accentuée en 1995, puisque, au premier semestre, selon les chiffres qui nous ont été

fournis, les mineurs ont représenté 20,33 p. 100 des personnes interpellées contre 17,28 p. 100 pour la même période en 1994.

En outre, ces mineurs sont impliqués dans des actes particulièrement graves tels que les vols à main armée ou les vols avec violence. Généralement liée à toutes sortes d'exclusions urbaine, économique ou familiale, cette délinquance juvénile se révèle également de plus en plus précoce. Parallèlement, il est aussi constaté qu'un nombre réduit de jeunes délinquants commettrait la plus grande part des actes de délinquance sur la voie publique.

Une étude de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, l'IHESI, sur ce qu'il est convenu d'appeler les jeunes délinquants persistants évoque même une sorte de professionnalisme dont ferait preuve ce type de jeunes délinquants et qui se traduirait, premièrement, par un calcul coût-avantage entre l'importance, la fréquence des délits et le risque d'interpellation ou de poursuite, deuxièmement, par une bonne connaissance de la police et de la justice leur permettant fréquemment de déjouer leur intervention.

Il s'agit, par exemple, de mineurs qui savent pertinemment qu'ils ne seront pas poursuivis et qui estiment, dès lors, pouvoir agir en toute impunité étant donné leur jeune âge ou bien de jeunes majeurs entre dix-huit et vingt-cinq ans environ qui sont très avertis des techniques policières et pénales et qui sont à même souvent de les contourner.

L'autorité des policiers est alors ouvertement bafouée, ce qui fait naître un sentiment d'impuissance, voire de résignation, chez les fonctionnaires concernés, comme le signale également l'étude de l'IHESI.

Le découragement est d'autant plus notable que nombre de policiers ont l'impression qu'il suffirait d'annihiler l'activité de quelques meneurs et de noyaux durs pour ramener un relatif calme dans les cités.

Il est certain, en effet, que les moyens humains et matériels trouvent forcément leur limite si la législation définissant leur utilisation n'évolue pas parallèlement.

De même, il faut s'interroger sur l'adaptation aux nouvelles conditions de notre environnement social de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante qui semble ne plus répondre complètement aux besoins actuels.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, connaître votre sentiment sur ces questions.

Bien sûr, il ne peut y avoir de réponse partielle et chacun attend, en particulier du prochain plan national d'intégration urbaine, une vision d'ensemble et des initiatives fortes et concrètes.

Pour ma part, au terme de ces quelques observations, vous l'aurez compris, monsieur le ministre, je voterai bien évidemment sans réserve, avec l'ensemble de mes collègues du groupe du Rassemblement pour la République, le projet de budget du ministère de l'intérieur que vous nous soumettez aujourd'hui, tout simplement parce que j'y vois une volonté politique, celle de placer la sécurité des Français au centre des priorités nationales. *(Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste, et des Républicains et Indépendants.)*

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

**M. Joël Bourdin.** Mon propos s'adresse à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Peut-on raisonnablement espérer pacifier les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ? Je n'en suis pas sûr. Au moins

avons-nous progressé dans la voie d'une certaine stabilisation mais nous sommes dans un contexte de pénurie budgétaire, ce qui évidemment envenime le débat.

Certes, M. le ministre de l'économie et des finances a bien voulu, lors de l'examen par le Sénat des articles de la première partie du projet de loi de finances, parer de quelques atours le sacrifice demandé.

Le montant des concours dits « actifs » évoluera, durant chacune des trois prochaines années, au rythme de l'inflation et donc, en 1996, au rythme de 2,1 p. 100. Cette garantie est la bienvenue.

Mais il est singulièrement paradoxal d'offrir une telle perspective à la valeur totale de tous ces concours, alors que chacun d'eux, pris isolément, est soumis à un régime d'indexation nettement plus favorable.

Les conséquences de ce choix résident dans la suppression modulée de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, la DGE, et dans la diminution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la DCTP.

Je formulerai donc quelques réflexions sur cette suppression et sur cette diminution avant d'étendre mon propos à l'examen de quelques questions très actuelles, situées au cœur de la volonté de réforme du Gouvernement.

J'en viens à la DGE. Le Sénat a adopté, lors de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances, le maintien de la DGE pour les communes pauvres de plus de 10 000 habitants.

Selon les termes mêmes du ministre de l'économie et des finances, le critère de pauvreté retenu est très discriminant : le potentiel fiscal par habitant doit être inférieur à la moitié de la moyenne nationale par habitant des communes de métropole de plus de 10 000 habitants.

On peut se demander si ce critère n'est pas trop discriminant. On a en effet déjà identifié les quelque 230 communes de plus de 10 000 habitants qui nécessitent des moyens accrus. Il s'agit des collectivités relevant, par l'indice synthétique de la dotation de solidarité urbaine, la DSU, du quartile le plus bénéfique, et ce en raison de leur fragilité. Le potentiel fiscal intervient pour 50 p. 100 dans le calcul de cet indice synthétique.

D'ailleurs, n'est-il pas surprenant de constater que ces 230 communes pauvres ont un potentiel fiscal moyen supérieur à celui qui est requis pour le maintien de la DGE ? Il s'ensuit que, seules, quelques dizaines de communes conserveront leur DGE. Si l'on consulte la liste, nous éprouvons l'impression d'errer au sein d'un univers de terroirs, de crassiers, de friches industrielles, soumis aux effets dévastateurs de la grande crise structurelle qui a ravagé le nord du pays.

Il y a donc une sérieuse perte en ligne, difficilement explicable au moment précis où la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 assigne à la nation un rôle de péréquation. On ne saurait être considéré simultanément comme pauvre à l'égard de la DSU et non à l'égard de la DGE. Comment oublier que le texte initial du projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire dotait justement un nouveau fonds de péréquation de la première part de DGE qui va disparaître ?

Quelle étrange évolution de la notion de péréquation en quelques mois ! On a trop remarqué que l'évolution des politiques publiques conduisait à regretter la fréquence et l'ampleur des changements de cap. Trop de remises en cause nuisent à la continuité des efforts.

J'entends bien, sur ce point précis, l'objection : aligner le critère de maintien de la DGE sur le critère de l'indice synthétique de la DSU risquerait de réintroduire les grandes villes parmi les bénéficiaires de la DGE. Mais peut-on considérer, par exemple, que Roubaix, Mantes-la-Jolie et Alès ont vocation à perdre leur DGE ?

Abordons maintenant la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la DCTP.

Il s'agit bien d'une dotation mutilée, amputée à plusieurs reprises, notamment en 1992, pour financer la dotation de développement rural, puis en 1995, pour financer le fonds national de péréquation. Elle ne dispose plus que d'un peu moins de 15 milliards de francs. Elle est bien utile pour procéder à l'ajustement du pacte de stabilité puisqu'elle joue le mauvais rôle : je la qualifierai volontiers de dotation en voie d'amenuisement, sinon d'extinction.

Sans doute consacre-t-elle, en principe, la richesse acquise. Mais il y a là une importante marge de manœuvre pour réduire les inégalités territoriales. Or, tout se passe comme si cette masse de la DCTP était utilisée, en partie, pour assurer la variation, selon ses propres règles d'indexation, de la totalité de la DGF, et non de ses composantes strictement péréquatrices. N'aurait-il pas été plus convenable de retenir une autre variable ?

On aurait pu, par exemple, créer une nouvelle dotation, dont le montant correspondrait au cumul, d'une part, des produits de la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux - près de 1,5 milliard de francs en 1996 - initialement décidée pour couvrir les frais de la révision des évaluations cadastrales, depuis longtemps terminée, sous réserve d'expertises nouvelles, et, d'autre part, des impôts locaux dus par La Poste et France Télécom, versés directement à l'Etat, 5,2 milliards de francs en 1996 ! La somme globale ainsi recueillie aurait largement couvert les trois premières années de mise en application du pacte de stabilité.

Au moins - et cela est très positif - a-t-on renoncé à frapper, de plein fouet, l'effort d'investissement des collectivités en maintenant le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en dehors du périmètre du pacte de stabilité, comme d'ailleurs le prélèvement sur les amendes de police.

Je terminerai par l'examen de trois sujets très actuels, propres à engager l'avenir, et je poserai trois questions dans d'autres domaines.

L'un d'entre eux concerne le rôle de la coopération intercommunale, qui a été évoquée voilà quelques instants par M. Paul Girod. Force est de reconnaître que l'on a peut-être exagérément prouvé le mouvement en marchant sans savoir où l'on allait. L'excellent rapport du Gouvernement au Parlement, consacré au bilan de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995, publié récemment, ne laisse pas d'inquiéter : son contenu suggère qu'il existe une réelle redistribution aux communes, non seulement d'une partie des recettes fiscales perçues par les groupements, mais bien encore de leur propre DGF. Comment ne pas prendre conscience alors que la superposition des structures incite à la dépense publique ?

Le recours non plus au coefficient d'intégration fiscale mais à un coefficient d'intégration budgétaire, net des versements aux communes, présenterait un intérêt majeur. J'ai moi-même préconisé antérieurement un coefficient de solidarité, tiré du rapport entre le montant des seules dépenses de solidarité, entre les communes membres, du groupement et le montant total de ses dépenses.

Mais peut-on aveuglément soustraire à toutes les communes des financements qui ne servent qu'à couvrir de manière complémentaire certaines de leurs charges de fonctionnement ? On a parfois l'impression que certaines charges de fonctionnement sont financées deux fois : une première fois par la DGF des communes, une deuxième fois par la DGF des communautés de communes.

Notons, d'ailleurs, que la pondération des attributions de DGF des groupements obéit à l'excès à l'intégration fiscale, sauf, bien sûr, pour ceux d'entre eux qui perçoivent, en propre, la totalité de la taxe professionnelle.

Mais, pour les districts et pour les communautés de communes, le coefficient d'intégration fiscale exerce une influence prédominante, au détriment du critère de potentiel fiscal. Il est donc difficile, en l'état actuel, d'assimiler la dotation des groupements à une véritable dotation de péréquation. Il sera nécessaire de mener à bien une réflexion sur ce point.

**M. Christian Bonnet.** Effectivement !

**M. Joël Bourdin.** Le deuxième sujet que je souhaitais examiner concerne la grande réforme fiscale à venir. Portera-t-elle vraiment, comme M. le ministre de l'économie et des finances l'a laissé entendre, sur la taxe professionnelle ? Je constate que l'on poursuit la traditionnelle politique des retouches, en proposant de créer une cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée.

Mais, là aussi, sait-on où l'on va ? La taxe professionnelle est sans doute parmi nos impôts l'un de ceux qui prévoient le plus grand nombre d'exonérations. En étendre l'assiette afin que nos collectivités puissent en réduire les taux ne soulèverait aucune difficulté d'ordre technique, car plus de 40 p. 100 des entreprises y échappent. Il serait utile de revoir les critères requis pour bénéficier de ce traitement privilégié : il s'ensuivrait, d'ailleurs, pour certains métiers, une simple restauration des conditions de concurrence.

Sur l'économie de la taxe, un rapport doit être déposé prochainement : sans vouloir en préjuger le contenu, je dirai qu'on y lira très certainement que toute réforme risque de conduire à des transferts de charges entre contribuables, entre taxes, entre collectivités ; au surplus, toute proposition aboutissant éventuellement à réduire le montant de la participation de l'Etat paraîtra suspecte.

Nous savons, nous, ce que représente actuellement la taxe professionnelle pour nos collectivités : elle leur assure environ la moitié du produit de leurs recettes fiscales. En bouleverser le régime introduit un aléa de gestion dont nous n'avons assurément pas besoin, surtout dans les circonstances actuelles.

Le dernier sujet que je souhaite évoquer est précisément relatif à l'armature financière de nos communes rurales.

Celles-ci subissent, de plus en plus, un redoutable effet de ciseaux. Leurs dépenses de fonctionnement, compte tenu des intérêts de la dette, augmentent plus rapidement que leurs recettes correspondantes. La hausse de la cotisation « employeur » à la Caisse nationale de

retraites des agents des collectivités locales, la CNRACL, a notamment creusé l'écart. En conséquence, l'épargne se réduit.

Je rappelle que les communes de moins de 20 000 habitants regroupent plus de 60 p. 100 de la population totale. On ne sait pas assez qu'elles investissent plus, par habitant, que celles qui comptent de 20 000 à 300 000 habitants.

Les petites villes se trouvent confrontées à des charges de centralité, liées à la nécessité d'entretenir des services publics, commerciaux, médicaux, scolaires et culturels, mal compensées par l'Etat. Certes, on a institué, en 1993, une fraction « bourgs-centres » au sein de la dotation de solidarité rurale et, en 1995, un peu plus de 400 millions de francs lui ont été alloués. Mais on assiste, au même moment, à la réduction des subventions de la fraction de la dotation de développement rural réservée aux communes : celles-ci sont passées de 240 millions de francs en 1993 à 143,5 millions de francs en 1995.

La clé de partage, au sein de la dotation de développement rural, décidée par le législateur, mériterait, selon moi, d'être revue. En effet, une part non négligeable de ces modiques 143,5 millions de francs doit être utilisée au profit des communes touristiques pour atténuer les effets de l'intégration, dans la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, de leurs anciennes attributions spécifiques.

Par ailleurs, en attendant que les réserves exprimées par certains élus locaux sur la nécessité de tel ou tel regroupement intercommunal soient levées, il est indispensable d'assurer aux communes les moyens de financer l'investissement local, d'autant plus que la DDR et la DGE deuxième part répondent à des besoins différents.

Sur ce point, j'aimerais aussi revenir sur le saupoudrage de moyens résultant de la fraction-péréquation de la dotation de solidarité rurale. Il est indispensable de resserrer le critère d'éligibilité.

Mais, je le répète, il convient de prêter une attention particulière à la dégradation de la situation financière des communes rurales.

Enfin, je poserai brièvement trois questions, qui appellent des réponses précises.

D'abord, où en est l'élaboration de l'indice synthétique de ressources et de charges destiné à être utilisé pour la péréquation à l'horizon 2010 ? Surtout, quelle sera la nature des charges retenues au dénominateur de la fraction ?

Ensuite, quelles régions seront appelées à verser, en 1996, leur contribution au fonds de correction des déséquilibres régionaux ? Combien chacune devra-t-elle acquitter ?

En outre, pour quelles raisons le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ne perçoit-il pas, en pratique, et contrairement aux dispositions de l'article 1648 A bis 3° du code général des impôts, le produit des intérêts de retard et majorations appliqués en matière de taxe professionnelle et encaissés par le Trésor ?

On a coutume de regretter la complexité et l'opacité des finances locales. Il existe bien, en fait, une dictature du court terme. Trop souvent, on engage des réformes avant même que les précédentes aient produit leurs effets, ou, plus fréquemment, avant même que l'on ait pu évaluer leurs résultats.

**M. André Rouvière.** C'est vrai !

**M. Joël Bourdin.** Le moment semble pourtant venu d'introduire plus de rigueur dans la gestion du système. La loi du 4 février dernier a élargi le rôle du comité des finances locales : sa capacité d'expertise sera accrue. Il faut se féliciter de cette évolution, dans la mesure où le comité sera associé, par le Gouvernement, aux grands projets de réforme.

Nonobstant ces quelques remarques techniques, monsieur le ministre, le groupe des Républicains et Indépendants ne vous mesurera pas son soutien et il votera votre projet de budget.

En ces temps difficiles que la France traverse, avec les menaces terroristes qui persistent et le désordre qui s'installe dans la rue et dans certaines universités, je tiens, en conclusion, à saluer le courage du ministre de l'intérieur. Je lui souhaite de parvenir très bientôt à rétablir la paix et l'ordre républicain auxquels la grande majorité des Français aspire. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

**M. Daniel Hoeffel.** Messieurs les ministres, permettez-moi d'abord, en cette période difficile, de vous adresser nos encouragements et notre soutien pour l'action que vous devez mener.

J'évoquerai très rapidement trois thèmes, qui ont plus particulièrement trait à la vie des collectivités locales et qui ont été étudiés dans les excellents rapports que nous ont présentés ce matin nos collègues MM. Michel Mercier et André Bohl.

Le premier thème est relatif au rôle fondamental des collectivités locales dans l'investissement public, et donc dans la politique de l'emploi conduite par notre pays. Tout ce qui porte atteinte à la capacité d'investissement des collectivités locales est, dans les circonstances actuelles, un frein à la croissance. Or la croissance est la clé de la réussite de la politique de l'emploi et de la politique de réforme qui sont menées.

Cela pose le problème des dotations de l'Etat. Les collectivités sont en effet tributaires, pour l'essentiel, de trois sources de revenus : la fiscalité locale - elle atteint un niveau qui, en période de crise, ne peut guère être dépassé - le recours à l'emprunt - il doit rester mesuré si nous ne voulons pas obérer l'avenir - et les dotations de l'Etat. La capacité d'investissement des collectivités dépend donc pour une part importante du montant de ces dernières.

Il a été rappelé tout à l'heure que, à partir de 1996, grâce d'ailleurs à l'action conduite par le Sénat, la DGF serait indexée non pas seulement sur l'indice des prix, mais aussi sur une part de la croissance.

Mais ce qui pose problème, c'est le pacte de stabilité ou plutôt - je préfère cette dénomination, monsieur le ministre - le pacte financier. On peut craindre en effet - je reprends là les termes du rapport présenté par notre collègue M. Michel Mercier - que le pacte de stabilité, qui fixe l'évolution de l'enveloppe des concours de l'Etat par référence aux prix, ne constitue une remise en cause indirecte du rôle économique joué par les collectivités locales. Or, ce rôle économique est fondamental. Il est nécessaire que la croissance soit maintenue à un bon niveau. De la manière dont ce pacte financier sera interprété dépendra une partie de la réponse.

Le deuxième thème que je voudrais évoquer a trait à la suite donnée à quelques principes fixés par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995.

A cet égard, j'aborderai trois points.

Tout d'abord, la loi du 4 février 1995 a prévu que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales doit être clarifiée dans une prochaine loi.

Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir affirmé ce matin avec beaucoup de détermination votre volonté d'aller dans le sens de la concrétisation de l'engagement pris. C'est nécessaire, car, la crise aidant, les imbrications de compétences ainsi que les financements croisés sont devenus une règle générale et souvent la seule réponse possible à la réalisation d'un certain nombre de grands équipements.

Il faut donc tendre vers cette clarification, en sachant - et je partage votre point de vue, monsieur le ministre - que tout ce qui touche à ce thème est délicat et que c'est par la voie de la progressivité qu'on peut y arriver. Mais commençons par définir la notion de chef de file, car la notion de bloc de responsabilités correspond plus à la réalité que la notion de bloc de compétences.

**M. Charles Pasqua.** Très bien !

**M. Daniel Hoeffel.** Par ailleurs, la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire - je m'exprime ici devant celui qui fut son auteur - a prévu la présentation d'un rapport contenant des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales et, en particulier, de la taxe professionnelle.

Je suis d'accord avec vous, monsieur le ministre, quand vous dites qu'il faut se garder de toute spécialisation excessive par niveau de collectivité. Mais il convient, là encore, de tendre vers une grande simplification et de s'attaquer résolument au changement des fondements de la taxe professionnelle.

Enfin, la loi du 4 février dernier a prévu un rapport sur la réduction et la simplification des catégories de structures de coopération intercommunale. Beaucoup a été dit à ce sujet depuis ce matin, et l'orateur qui m'a précédé a insisté sur ce point.

Pour ma part, je suis attaché sur ce plan à quelques principes.

Tout d'abord, il faut préserver, à mon avis, le libre choix quant à l'adhésion à des structures de coopération intercommunale. La coopération n'est efficace que si elle est fondée sur une adhésion convaincue de ses partenaires. Une adhésion forcée n'est pas gage d'efficacité.

Mais il est indispensable, pour forger cette coopération entre villes moyennes, zones rurales et bourgs-centres, de prévoir des stimulants financiers. La loi sur la DGF les a prévus. Apparemment, et si je me fonde sur les propos tenus par notre collègue Paul Girod, il peut y avoir quelques ratés sur ce plan ; mais ils ne doivent pas fondamentalement remettre en cause la philosophie sur laquelle la réforme de la DGF a été bâtie. Il faut stimuler la coopération ; la DGF en est un excellent moyen.

Enfin, pour rendre la coopération plus attractive, il faut procéder à des simplifications, certaines formules étant probablement plus adaptées aux agglomérations urbaines, et d'autres, aux zones rurales. Le projet, dont vous avez exprimé la volonté de le mener à son terme, monsieur le ministre, peut, effectivement, y contribuer.

Le troisième thème que j'évoquerai a trait à la décentralisation en général.

La réforme de l'Etat et la décentralisation sont, à mon avis, indissociables. Je tiens à exprimer ma foi en la décentralisation.

Il y a, dans notre pays, une trop grande concentration au sommet, ce qui est un facteur de fragilité et d'inefficacité. L'Etat doit se recentrer sur ses missions régaliennes, en premier lieu sur la sécurité, et laisser aux collectivités locales proches du terrain le soin de traduire dans les faits beaucoup d'autres compétences.

A cet égard, nous pouvons affirmer sans complexes que, depuis treize ans, les compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales ont été mieux assurées qu'elle ne l'étaient auparavant par l'Etat. A cet égard, je citerai l'exemple des collèges et des lycées. Nous devons rendre hommage à la manière dont les élus locaux ont su empoigner les compétences nouvelles qui leur ont été transférées.

Il faut poursuivre la clarification des compétences, celle des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, et peut-être aussi - c'est un travail de longue haleine! - s'orienter vers une simplification des niveaux de collectivités, qui sont probablement trop nombreux dans notre pays. Je suis toutefois conscient que risquer une proposition, même à titre expérimental, au sein d'une même région, comporte des risques.

**M. Christian Bonnet.** Ah!

**M. Daniel Hoefel.** Ce n'est pas une raison pour renoncer, car, là comme ailleurs, on s'attaque aux situations et aux avantages acquis.

Enfin, pour que la décentralisation réussisse, nous ne devons pas oublier que cette dernière dépend non seulement de la façade institutionnelle, mais aussi de son contenu.

De ce point de vue, trop de centres de décisions publics et privés continuent à vider nos régions et nos départements de leur substance. A cet égard, nombre de grandes sociétés nationales ne donnent pas le bon exemple! Il faudra poursuivre la politique de délocalisation qui a été voulue. Ainsi - j'ouvre une parenthèse - je suis persuadé que le Centre national de la fonction publique territoriale réussira mieux sa réforme hors de Paris qu'à Paris, et je ne cite aucun lieu d'implantation en particulier... (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyest.** Cela vaut mieux!

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial.** On a compris!

**M. Jean-Jacques Hyest.** Peut-être pense-t-il à Strasbourg?

**M. Daniel Hoefel.** Pour tout cela, messieurs les ministres, je fais confiance à votre compétence, à votre détermination, à votre connaissance du terrain et des hommes, pour veiller à ce que les collectivités locales tiennent une large place dans l'effort d'investissement de notre pays. Je vous fais confiance pour permettre aux collectivités locales de poursuivre leur indispensable marche vers une vraie décentralisation. (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. André Rouvière.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, au moment où les problèmes de sécurité et de responsabilité interpellent quotidiennement les populations et les élus, le vote des crédits relatifs à la protection civile revêt une particulière importance et permet de faire quelques constatations et de formuler quelques interrogations.

La première constatation a trait au désengagement de l'Etat en matière de sécurité civile. En effet, les crédits consacrés à la sécurité civile baissent de 20 p. 100 par

rapport à 1995. Certes, le renouvellement des Canadairs est presque terminé; mais il reste encore beaucoup à faire pour moderniser l'ensemble de la flotte aérienne, notamment les hélicoptères, pour lesquels on aurait peut-être pu accélérer les prévisions de rénovation.

De plus, les crédits de maintenance sont nettement insuffisants.

Il en est de même du remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS, des frais de leurs interventions extérieures, qui est en régression.

La deuxième constatation est l'accroissement des charges incombant aux communes et aux départements dans ce domaine. En 1996, les communes et les départements qui seront amenés à réduire leurs crédits relatifs à la sécurité seront certainement rares. En règle générale, et depuis plusieurs années, le poids des crédits pour la sécurité augmente. Par exemple, dans le département du Gard, les crédits départementaux et les cotisations communales pour les sapeurs-pompiers progresseront, en 1996, de plus de 9 p. 100.

Les causes sont multiples, et je n'en citerai que deux, qui me paraissent importantes.

La première cause est le développement des interventions consécutives aux accidents de la circulation. Dans le Gard, ce type d'intervention augmente en moyenne de 5 à 6 p. 100 par an.

Le coût des interventions est entièrement à la charge des contribuables gardois. Monsieur le ministre, lorsque des ambulances privées sont sollicitées, les compagnies d'assurances interviennent. Lorsqu'il s'agit des VSAB, les véhicules de secours aux asphyxiés et blessés, c'est-à-dire des ambulances de sapeurs-pompiers, il n'y a aucun remboursement. Cette situation n'est pas normale.

Cette question mériterait un débat. En effet, non seulement il n'y a pas de remboursement, mais, bien souvent, ces interventions sont déclenchées en faveur de populations qui ne font que traverser le département. La solidarité nationale devrait jouer pour ce type d'intervention, car tous les départements n'ont pas, en cette matière, les mêmes contraintes.

Actuellement, seule la solidarité des départements concernés est sollicitée. Mais la solidarité ne peut pas être à sens unique; elle ne doit pas être localisée géographiquement. Au-delà d'un certain seuil - ce pourrait être une moyenne nationale - l'Etat devrait aider financièrement les départements, comme il les aide, d'ailleurs, en matière de lutte contre les feux de forêt.

Je propose donc, monsieur le ministre, que vous réfléchissiez à un élargissement de la solidarité nationale, afin d'en affecter une partie aux interventions concernant les accidents routiers.

La seconde cause de l'augmentation du poids des crédits affectés à la sécurité réside dans la réglementation. Cette dernière exige souvent un nombre de véhicules et des personnels en disproportion avec la gravité de l'accident.

Le problème que je soulève est délicat, j'en suis conscient, et je cours le risque d'être soupçonné et, peut-être, accusé d'être contre la sécurité. Je suis pour la sécurité! Je rends hommage aux sapeurs-pompiers, dont le dévouement et l'efficacité sont très grands. Mais la réglementation soulève parfois des problèmes difficilement surmontables: des problèmes de personnels disponibles, notamment lorsqu'il s'agit de volontaires, et des problèmes financiers. C'est ainsi que, dans les accidents routiers, l'intervention d'un véhicule de secours

aux asphyxiés et aux blessés, nécessite quatre personnes. Lorsqu'il est accompagné d'un fourgon-pompe tonne en cas d'incendie d'un véhicule accidenté, il faut huit personnes, ce qui porte l'effectif à douze.

Le non-respect de cette réglementation engage la responsabilité du contrevenant et, aujourd'hui, nous connaissons le poids de cette responsabilité.

Mais tout cela a un coût, monsieur le ministre - vous le savez aussi bien que les élus locaux -, qui devient de plus en plus insupportable pour les collectivités locales.

Jusqu'où pourra-t-on financer ? Je refuse de croire qu'il y aurait incompatibilité entre économies et sécurité. Je refuse de croire que la défense des sapeurs-pompiers ne serait pas compatible avec la défense des finances des collectivités locales.

Les techniques de télécommunications devraient permettre de mieux doser l'importance des premiers secours en matière de secours routier. Encore faut-il que la réglementation le permette. Des règles claires et simples devraient rendre possible l'harmonisation entre économies et efficacité.

Jusqu'à présent, les modifications de la réglementation ont entraîné régulièrement des dépenses supplémentaires. Il en serait de même de la départementalisation, qui, je le crains, se traduirait par une augmentation de la contribution des budgets départementaux.

Monsieur le ministre, si tel était le cas, mettre la sécurité hors de prix serait une grave erreur. Il y a des limites à tout ! L'effort financier des collectivités locales atteint les limites du supportable. Que pensez-vous faire dans ce domaine ?

Puisque le Gouvernement auquel vous appartenez nous propose un pacte de stabilité - nous en avons beaucoup parlé aujourd'hui - ne pourriez-vous pas envisager un pacte de stabilité des dépenses imposées ? En effet, les dépenses de sécurité deviennent de plus en plus des dépenses imposées. La responsabilité des élus et des sapeurs-pompiers, le développement d'une réglementation exigeante autorisent difficilement un ralentissement de ces dépenses.

L'évolution de vos crédits, monsieur le ministre, va à contre-courant de l'effort imposé aux collectivités locales. Vous exigez beaucoup des autres ! Vous exigez plus des autres que de vous-même, car vous réclamez aux collectivités locales des dépenses que vous-même n'effectuez pas.

Je regrette qu'au moment où les problèmes de sécurité assaillent la plupart des élus vous réduisiez votre participation financière. Votre désengagement ne permet pas au groupe socialiste de voter votre projet de budget. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Robert.

**M. Jean-Jacques Robert.** Monsieur le ministre, vos efforts, nous les apprécions, car vous avez beaucoup fait et, sans être tonitruant, vous avez toujours été efficace. Nous sommes avec vous !

Vous avez parlé de l'Etat de droit. Mais nous, les élus, nous demandons s'il n'est pas un rêve et nous souhaitons aujourd'hui vous aider pour que ce soit une réalité. Vous avez longuement évoqué la sécurité et la drogue. Je voudrais faire direct et simple.

Dans une question orale, à laquelle vous avez bien voulu répondre, j'ai évoqué ce qui se passait dans les communes de plus de 20 000 habitants de mon département ; les violences sont les mêmes que dans beaucoup de communes de notre pays : l'attaque des

commissariats, les voitures et les cars de police détruits, les immeubles extraterritorialisés du sixième étage desquels on envoie des plaques d'égout, un seul car de police ne suffit pas ; il faut venir en force et il en est de même quand les pompiers viennent secourir ceux qui y habitent - les facteurs qui ne livrent plus le courrier ; les services publics qui ont peur - c'est un désert administratif, commercial et artisanal - les cantonnements de nomades, qui sont également des lieux extraterritoriaux et où l'on n'ose plus aller enquêter ou contrôler, et cette innombrable litanie de plaintes que l'on garde pour soi parce qu'on se dit : on ne va pas encore aller déranger le commissariat ou la gendarmerie. Même combat !

Le plan Vigipirate nous a ragaillardis, si je puis dire, car, effectivement, on s'est aperçu que l'on pouvait reprendre le train, que la gare était un peu plus calme, et qu'il y avait un sentiment de sécurité qui nous envahissait tout normalement. Vous avez fait fort, et vous êtes en limite de rupture pour les effectifs, les hommes étant ce qu'ils sont.

Lors de la campagne pour les élections sénatoriales que j'ai effectuée récemment, j'ai visité les quatre cinquièmes de mes communes et j'ai rencontré les deux tiers des grands électeurs. De la plus petite commune de trente-cinq habitants, dépendant peut-être d'une zone de gendarmerie, à la plus grande de trente mille ou quarante mille habitants, j'ai entendu les mêmes raisons pour vouloir des effectifs supplémentaires.

Monsieur le ministre, nos concitoyens voient tout augmenter : les impôts locaux, l'eau, la CSG, les ordures ménagères, la TVA, les charges sociales. Mais pourquoi, se disent-ils, les services de sécurité n'auraient-ils pas un programme d'augmentation des effectifs ? Nous tous serions d'accord, car on en a besoin.

La qualité, hélas ! ne suffit plus. Il faut la quantité ! Les policiers en uniforme, c'est le respect de l'Etat, toujours plus proche, toujours plus présent. C'est prévenir, parce qu'on connaît bien le milieu dans lequel on exerce sa fonction, surtout si l'on est plus nombreux. En effet, on aura le temps de parler, le temps de s'arrêter, n'étant plus un robot de la sécurité. Ainsi, on pourra sanctionner, car la verbalisation fait partie de la mission.

Globalement, vous avez donné - je le sais - 2 000 fonctionnaires de plus. Mais je serais tenté, comme le titre d'un livre qui a eu tant de succès, de vous dire : « Toujours plus ! » Pourquoi ? Quand vous nous donnez un homme, comme il faut sept policiers pour un poste, vous nous donnez un septième de plus. C'est insuffisant pour les missions que nous souhaitons. Je sais que vous n'avez pas d'argent, mais je me prends à penser que vous pourriez en trouver.

**M. René Régnault.** Eh oui !

**M. Jean-Jacques Robert.** Parlons chiffres ! Un appelé, cela coûte 70 000 francs par an ; un policier, 173 000 francs par an et un gendarme 330 000 francs par an, mais il faut trois gendarmes pour un poste. Or nous consacrons 330 milliards de francs - vous me répondrez qu'il s'agit d'un autre secteur, mais il faut innover - à indemniser des demandeurs d'emploi qui ne font rien, qui n'ont pas d'espoir, et qui coûtent 130 000 francs par an. Par conséquent, 40 000 francs nous séparent du prix de revient d'un policier.

Pourquoi ne négocieriez-vous pas avec les organismes qui financent le chômage ?

Pourquoi, comme l'a dit le Président de la République lors de sa campagne électorale, n'aurait-on pas aujourd'hui des idées nouvelles? Pourquoi ne tenterions-nous pas d'aller là où nous ne sommes jamais allés jusqu'à maintenant?

Le secteur privé, par exemple, veut faire de la formation et assurer le manque d'emplois, alors que le secteur public, qui a des besoins en emplois de sécurité publique, manque d'argent et de crédits de formation.

Une négociation dans ce sens menée par vous, monsieur le ministre de l'intérieur, qui serait totalement nouvelle - il n'est pas nécessaire de commencer avec des effectifs très importants, ne serait-ce que mille, deux mille ou trois mille - vous permettrait de réaliser ce que d'autres ont fait dans le privé en disant : on va mettre des gens à la retraite à cinquante-huit ans, on va embaucher d'autres personnes et étudier un cofinancement possible. Cela ne vous coûterait pas un sou et, en même temps, on donnerait à nouveau de l'espoir aux jeunes qui trouveraient aussi un métier dans la sécurité publique.

Effectivement, cela passe par le milieu un peu fermé de ces secteurs qui financent les demandeurs d'emplois avec les cotisations des entreprises. Mais, avec une volonté délibérée - je sais que vous pourriez le faire - je crois que nous aurions, nous, les élus et nos concitoyens, enfin les effectifs dont nous avons besoin et que nous attendons.

Cette idée neuve conforterait le sentiment de respect de la police que chacun de nous a. Elle permettrait d'accroître l'efficacité et de créer des emplois. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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

**M. André Diligent.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je limiterai mon intervention à trois points et je la ciblerai sur les rapports financiers entre les pouvoirs publics et les communes.

Le premier point concerne les décrets du 23 juin 1983 et du 31 décembre 1987, que vous connaissez, bien entendu; je rappellerai simplement qu'ils concernent les contingents d'aides sociales.

Une question me préoccupe particulièrement : si les communes doivent régulièrement, à chaque département, un contingent d'aide sociale, formulation d'ailleurs peu orthodoxe, celui-ci est déterminé selon des critères très divers : la population, le potentiel fiscal, la DGF, etc.

Sans entrer dans les méandres d'un système complexe, je relève que, parmi les critères de répartition, figure la prise en compte du nombre de personnes admises à l'aide sociale pour chaque commune. Avec un tel dispositif - je simplifie - une commune est d'autant plus pénalisée qu'elle compte un plus grand nombre de personnes admises à l'aide sociale; autrement dit, c'est une sorte d'impôt sur la pauvreté!

Selon les textes et conformément à l'interprétation de la quasi-totalité des départements, plus il y a de personnes admises à l'aide sociale, plus le contingent est grand, plus la contribution de la commune est importante. Seuls un ou deux départements estiment que la contribution devrait être inversement proportionnelle et, à mon avis, c'est en ce sens que devrait être rédigée la loi, d'autant qu'en vertu du même principe on pourrait également prendre en compte le nombre des chômeurs! Ce système est insoutenable.

Allez donc expliquer aux habitants d'une ville qui compte 31 p. 100 de chômeurs, qui détient le record de France des RMistes et celui de la faiblesse du revenu moyen par habitant, avec 23 000 francs contre

40 000 francs pour la moyenne nationale, que s'ils sont surimposés, c'est précisément parce qu'ils sont pauvres! Cela, personne ne le comprendra jamais.

C'est la raison pour laquelle, messieurs les ministres, nous vous demandons instamment de retenir le critère du nombre de personnes admises à l'aide sociale et, éventuellement, de chômeurs, mais de manière inversement proportionnelle. Tel est d'ailleurs le vœu formulé avec insistance par l'association des maires des grandes villes de France.

Le deuxième point que je veux aborder concerne le choix des éléments pris en considération dans le calcul de la DGF.

Il y a deux ans, le gouvernement d'alors, en la personne de notre excellent collègue M. Hoeffel - excellent, il l'a toujours été, collègue, il l'est redevenu - s'était engagé à revoir la définition des logements sociaux pris en compte - de façon importante - dans le calcul de la DGF.

En effet, les gouvernements successifs, quels qu'ils soient, quelle que soit leur couleur politique, ont toujours considéré que l'importance du logement social était en rapport avec les difficultés que pouvait rencontrer la population.

Avec un certain nombre de collègues, notamment M. Paul Girod, dont le concours constant et éminent n'a jamais fait défaut, nous avons fait remarquer que les HLM pouvaient être des « quatre étoiles » ou, au contraire, se trouver dans un triste état, et que ce critère n'était donc pas suffisant. Je crois d'ailleurs savoir que le comité des finances locales réfléchit en ce moment même sur cette question.

Nous avons fait remarquer que, pour apprécier la richesse d'une population, il convenait de prendre en compte non pas seulement le nombre de gens logés en HLM, compte tenu, surtout, des dépassements de plafond que l'on connaît, mais encore le logement social de fait - je connais une ville qui compte encore six mille logements de ce type - c'est-à-dire, bien souvent, des maisons insalubres, sans aucun confort, avec les toilettes à l'extérieur.

C'est tout de même un comble que cette forme de logement social ne soit pas prise en compte pour apprécier la richesse ou la pauvreté d'une population, d'autant qu'il serait facile de le faire! En effet, on connaît le nombre de ces logements dans chaque commune grâce au recensement ou même au cadastre.

Nous attendons toujours les résultats de l'étude entreprise par les services du ministère sur la réforme de la définition des logements sociaux et leur prise en compte.

Au moment où l'on parle tant d'exclusion, il serait invraisemblable de les ignorer dans les statistiques.

Enfin, par la bouche du même ministre, M. Hoeffel, que je remercie de ses efforts pour faire avancer les choses - certaines demandes ont été satisfaites, d'autres sont toujours en espérance - le Gouvernement s'était engagé à réexaminer et à corriger, s'il le fallait, les pourcentages de pondération pris en compte dans l'indice synthétique de ressources et charges - encore une expression un peu barbare! - prévu par le paragraphe III de l'article L. 234-12 du code des communes.

Ce réexamen devait avoir lieu à l'occasion du rapport d'étape l'an dernier. Mais, sur ce point encore, nous ignorons les résultats de l'étude et les conclusions que le

Gouvernement entend en tirer. Je suis persuadé, monsieur le ministre, que vous aurez à cœur de nous donner les renseignements que nous attendons.

J'interviens depuis un certain nombre d'années dans l'esprit qu'avait un jour défini un ancien Premier ministre, quand il affirmait, en avril 1993, devant le Parlement : « Nous devons parvenir à un meilleur partage entre collectivités pauvres et collectivités riches. »

Croyez-bien, monsieur le ministre, que, si j'évoque ces propos de M. Balladur, ce n'est pas pour alimenter une fausse fracture dans la majorité ; au contraire, c'est pour rendre hommage à la continuité.

Pendant des années, je n'ai cessé de dénoncer une vieille pratique des gouvernements, quels qu'ils soient, dans l'octroi des subventions.

Je résume le constat que je fais. L'Etat vient généralement en aide aux communes en demandant qu'elles fassent le même effort que celui que lui-même consent. En vertu de ce principe, qui veut que les communes prennent en charge la moitié de la dépense, les communes pauvres ne peuvent pas suivre.

Plusieurs fois, j'ai été obligé de dire à des ministres qu'ils allaient nous ruiner à coups de subventions parce qu'ils nous demandaient 50 p. 100 de participation.

C'est exactement comme si, à la sortie d'une école, d'une église ou ailleurs, vous donniez un franc à un mendiant à condition qu'il sorte la même somme de sa poche !

Je l'ai répété nombre de fois : « Je n'ai plus les moyens de votre générosité ».

L'Etat commence à prendre la bonne direction puisque j'ai remarqué – je vous en félicite – que, pour les crédits du FSU ou du fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France, le FARIF, il a porté sa subvention de 50 p. 100 à 75 p. 100 dans quelques communes comme Roubaix, Tourcoing, Mantes-la-Jolie, Grigny ou Clichy.

Continuez en ce sens, et vous aurez toujours notre appui, monsieur le ministre.

Permettez-moi tout de même de vous donner un modeste conseil. Quand on lit tous ces textes, tous ces décrets d'application, on est pris d'un vertige devant le perfectionnisme de ceux qui les ont rédigés et soumis à la plume peut-être distraite de la signature ministérielle. En effet, c'est invraisemblable tout ce que l'on peut voir !

Je ne parlerai même pas de la fameuse circulaire de 1989 sur la dotation de solidarité urbaine, avec ses dix-neuf procédures pour obtenir quelque argent !

Dans le décret du 10 mai 1993 sur la dotation globale de fonctionnement, on définit douze catégories de logements sociaux. C'est presque courtelinesque ! Au dire même d'un certain nombre de hauts fonctionnaires avec lesquels je m'en suis entretenu, les recherches pour savoir si telle ou telle catégorie est bien représentée dans la commune sont parfois sans fin.

On ne rédige pas un décret seulement avec une règle à calcul, avec un ordinateur ou avec un dictionnaire administratif. Il faut aussi aller sur le terrain, non pas avec un cortège de préfets, de sous-préfets et de hauts fonctionnaires, mais avec les yeux du cœur, avec du bon sens, en s'entourant des conseils des élus locaux.

C'est en agissant ainsi que l'on évitera certaines erreurs bureaucratiques colossales, comme nous en avons connu en France ces dernières années.

Je vous le rappelle – vous le savez déjà – de nos jours, la justice sociale ne se limite pas à un partage ou à l'équité entre les citoyens d'un même pays ; c'est de plus en plus la volonté d'une solidarité accrue entre des

communes qui sont relativement à l'aise et d'autres qui ont encore la tête hors de l'eau mais peut-être plus pour longtemps.

Je le dis solennellement et en sachant de quoi je parle : si, dans certaines villes, cela n'a pas éclaté, si l'anarchie n'a pas encore pris place, si la révolte n'est pas encore dans la rue, c'est grâce au miracle de la vie associative et à la volonté de certains élus locaux.

Mais, pour le reste, prenons garde : faisons en sorte que, dans ce pays, la justice sociale s'étende aux collectivités locales. Pour nous, c'est une question de survie. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. René Rouquet.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de budget de la police pour 1996 était particulièrement attendu, non pas seulement par les policiers, qui attendent la réalisation des promesses contenues dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, mais également par la population et par l'ensemble des élus, qui, confrontés dans leur vie et leurs responsabilités quotidiennes à un climat d'incertitude qui déstabilise notre tissu social, tiennent à s'assurer des moyens consentis à la police nationale pour mener à bien sa mission.

Or, votre budget, monsieur le ministre, ne répond pas à ces attentes. Alors que les promesses du passé n'ont été que très partiellement tenues, les moyens annoncés pour 1996 paraissent bien faibles au regard des besoins actuels et futurs. La police nationale ne trouvera pas, dans ce budget, les dispositions susceptibles de pallier le manque de reconnaissance, le découragement et la démoralisation qui affectent le personnel relevant de votre ministère.

Ce n'est pas dans vos propositions financières qu'ils trouveront du réconfort. Que sont en effet devenus les quelque 3 milliards de francs supplémentaires sur cinq ans qui devaient être consacrés aux personnels de police – soit environ 600 millions de francs par an – alors que le budget pour 1996 n'accorde que 230 millions de francs et 87 millions de francs de mesures catégorielles, contre 155 millions de francs en 1995 ?

Le souci d'économie qui prévaut au sein du gouvernement actuel laisse décidément peu de place à la considération envers les fonctionnaires de police. Cette considération aurait pu se traduire par l'amélioration des conditions de travail. Ce n'est, hélas ! pas le cas.

Pour la troisième année consécutive, en effet, aucune création de postes de policiers titulaires n'est à enregistrer.

En ce qui concerne les agents administratifs, sur les 1 000 emplois par an prévus par la loi de programmation, 500 seulement ont été créés en 1995. Pour 1996, il en est prévu 950, ce qui correspond à seulement 700 créations effectives, les 250 restants étant des dégelés de postes.

Nous ne pouvons que dénoncer ce décalage entre les chiffres annoncés et la réalité, surtout lorsque cela se traduit par le maintien, dans des emplois administratifs, de policiers dont les compétences sont plus que jamais indispensables sur le terrain.

La déprofessionnalisation de la police se manifeste également par la création de 1 000 postes de policiers auxiliaires réservés aux appelés et la prolongation de

500 postes en service long, le tout s'accompagnant d'une réduction de la formation de ces appelés de deux à un mois.

Or, procéder à ces créations de postes sans disposer d'un encadrement qualifié en nombre suffisant, comme c'est le cas, est une mesure irresponsable au vu des risques encourus par ces appelés inexpérimentés.

Cette disposition met en tout cas en lumière la déprofessionnalisation qui caractérise ce budget.

Par ailleurs, les crédits affectés au fonctionnement pour le matériel, les équipements immobiliers, informatiques ou de transmission laissent deviner le peu de moyens opérationnels dont disposera, en 1996, la police nationale.

Sur les 555 millions de francs prévus par la loi de programmation en crédits supplémentaires pour le financement de l'équipement, le projet de budget pour 1996 ne retient que 295 millions de francs, dont la moitié est déjà consommée en remboursement à France Télécom. Il s'agit là d'un gonflement indu des crédits de fonctionnement, d'un aveu d'indigence de moyens, illustré notamment par l'abandon de l'équipement télématique numérisé du programme ACROPOL, pourtant si nécessaire à la sécurité et à l'efficacité des policiers.

Pour s'opposer à la délinquance qui s'amplifie, au grand banditisme qui évolue et se modernise, et au terrorisme qui ressurgit, des équipements de pointe sont nécessaires. Or, votre projet de budget, monsieur le ministre, prévoit des crédits qui ne correspondent pas aux besoins de l'actualité et à l'affichage que vous en faites.

Je m'étonne aussi de la modestie des crédits affectés à la rénovation des commissariats. Les critères de vétusté du parc immobilier auraient-ils évolué au point que vous affectiez pour 1996 des crédits inférieurs à ceux de 1994 ?

Manque de reconnaissance des personnels, insuffisance de moyens et déprofessionnalisation caractérisent le budget pour 1996.

Les carences dénoncées dans le rapport Genthial ne sont pas près d'être comblées. Les personnels de police et la population sont en droit d'attendre une autre politique.

C'est peut-être oublier l'absence de propositions concrètes sur la sécurité dans le programme électoral du candidat Jacques Chirac. Votre projet de budget, monsieur le ministre, a au moins comme vertu de réparer cet oubli.

Les élus socialistes ont toujours affirmé leur attachement à une police de proximité composée de personnels qualifiés, dont les compétences permettent d'appliquer une action de prévention, de dissuasion et de répression et dont les moyens leur assurent efficacité et sécurité.

Votre projet de budget pour 1996, monsieur le ministre, ne permet pas de mettre en place ces conditions. Alors que les zones de non-droit se multiplient, la politique de la ville n'existe plus, l'immigration clandestine et le trafic de drogue ne sont pas maîtrisés. Pendant ce temps, la fracture sociale s'accroît.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste du Sénat ne votera pas un budget qui ne répond pas aux besoins de notre pays et démoralise ses policiers. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à seize heures quarante-cinq, est reprise à seize heures cinquante-cinq.)**

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

La parole est à M. Demuynck.

**M. Christian Demuynck.** Avant toute chose, monsieur le ministre, je me ferai le porte-parole des nombreux témoignages d'encouragement que m'ont chargé de vous transmettre les habitants de la Seine-Saint-Denis qui, du fait de la concentration des quartiers sensibles dans ce département et de la forte densité de ses habitants, exigent le droit à la sécurité propre à la loi républicaine.

Même si tous les problèmes sont loin d'être résolus, vos beaux résultats, monsieur le ministre, sont à saluer et, par là même, ceux de tous les fonctionnaires travaillant à vos côtés, trop longtemps laissés pour compte par certains de vos prédécesseurs, préférant les critiquer au lieu de les encourager.

Les fonctionnaires de police effectuent un travail particulièrement difficile, avec courage, abnégation et professionnalisme. Par votre pugnacité et votre choix de l'action, vous avez su les conforter dans leur tâche, les soutenir dans leurs épreuves, les encourager dans leur mission.

Vos résultats sont à la hauteur du travail accompli : l'espoir renaît d'une sécurité accrue dans nos banlieues qui en ont bien besoin.

Mais, pour qu'elle soit efficace, notre police a besoin de moyens adaptés et d'effectifs supplémentaires. Malgré le retard considérable qu'il faut rattraper, votre budget répond à ces impératifs. En progression de 1,84 p. 100 par rapport à la loi de finances de 1995, il atteint ainsi 50,68 milliards de francs.

J'observe avec satisfaction qu'avec 28 milliards de francs le budget de la police progresse de 3,7 p. 100 et que 450 millions de francs sont prévus pour renouveler le parc automobile et entretenir les commissariats.

Pour ce qui est des effectifs, vous prévoyez le recrutement de 950 personnes supplémentaires contre 500 en 1995, auxquels s'ajouteront 1 000 emplois de policier auxiliaire et 500 postes de service long. Je ne peux que vous soutenir dans cette voie malgré les rigueurs budgétaires.

Il est vrai que vous avez hérité d'une situation plus que difficile. Est-il nécessaire de rappeler qu'entre 1980 et 1986 la criminalité a augmenté de 14 p. 100, et entre 1989 et 1993 de 19 p. 100 ? En 1993, elle s'est stabilisée, et a enfin reculé de 8 p. 100 depuis cette année.

**M. René Régnault.** Ce n'est pas très sérieux !

**M. Christian Demuynck.** C'est la vérité.

La délinquance de voie publique, elle aussi, a diminué, mais cette bonne inversion de la courbe ne saurait cacher un problème bien plus grave, je veux parler, comme M. Rufin, qui l'a fait remarquablement, de la délinquance juvénile.

Bien qu'ayant eu l'occasion, lundi dernier, de m'exprimer sur ce sujet lors de l'examen du projet de budget de la justice, j'aimerais vous faire part de mes réflexions sur ce problème.

Durant les années socialistes, le laxisme était de rigueur *(M. René Régnault proteste)*, et, sous prétexte de pratiquer à outrance la prévention, les forces de police ont perdu petit à petit leurs moyens d'intervention. Le développement des actes délictueux commis par les plus jeunes est alarmant en Seine-Saint-Denis. L'absence de pères, l'absence d'autorité parentale caractérisée laissent

ces jeunes sans barrières pour les guider. L'exemple ne vient que des aînés qui roulent en voiture haut de gamme et gagnent plus que certains de nos administrés qui, avec le SMIC, rencontrent de grandes difficultés pour vivre.

Les bénéfices des trafics de stupéfiants, des vols, des recels et autres délits représentent, aux yeux de ces jeunes, l'argent facile, sans contrainte. Là est le terreau de la délinquance juvénile, là est le terreau de nos maux futurs, qui déjà accusent l'absence de véritable politique de la ville des précédents gouvernements socialistes.

Aujourd'hui, pour un délit commis, il est prévu non pas une sanction mais la relaxe. Aujourd'hui, ces jeunes narguent nos policiers, car ils savent déjà, à onze ans, que si d'aventure ils étaient arrêtés, ils seraient relâchés dans l'heure qui suit !

Nos forces de police subissent de plein fouet les sarcasmes de ces jeunes quand ce ne sont pas des jets de pierres ou des coups de feu. Je sais, monsieur le ministre, que vous avez saisi le garde des sceaux afin que ces outrages à nos forces de l'ordre soient sévèrement sanctionnés. Je ne peux que souscrire à cette démarche, car il est inadmissible que ces fonctionnaires soient ainsi humiliés.

Ils subissent aussi les réactions de nos administrés qui connaissent ces jeunes et les voient libres après avoir cassé, pillé, agressé, volé ou « dealé » et qui ne comprennent pas cette remise en liberté. Je voudrais, à ce titre, inviter tous ceux qui ont souri, ironisé et continuent d'ironiser, de condamner la proposition de M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, de créer un plan « vigicasseurs », à venir vivre, ne serait-ce qu'une semaine, dans ces banlieues ! Nous verrions s'ils ont toujours le sourire à l'issue de cette période et si la réalité correspond à l'image intellectuelle qu'ils ont des jeunes délinquants et de la banlieue.

Monsieur le ministre, vous avez témoigné de votre volonté de mettre un terme à ce problème de la délinquance juvénile.

Il faut en effet que nos policiers rentrent dans toutes les cités, que les zones de non-droit ne soient plus qu'un mauvais souvenir et que l'Etat de droit ne soit pas un vain mot.

La prévention est importante, mais nos policiers ne sont pas des assistantes sociales : ce sont des représentants de l'ordre. Il faut tendre la main à ceux qui veulent sortir du tandem drogue-délinquance, mais il faut être ferme avec ceux qui tendent une main et frappent de l'autre !

A ce titre, le versement des indemnités de fidélisation aux fonctionnaires comptabilisant cinq ans de présence sans interruption dans ces quartiers difficiles contribue à soutenir nos forces de police, même si ce système a été un peu long à mettre en place. Mais ne pourrait-il pas être plus incitatif pour les fonctionnaires qui sortent d'écoles de police ou ceux, expérimentés, qui totalisent ces années malgré des interruptions et qui préfèrent demander leur mutation plutôt que de subir des difficultés quotidiennes grandissantes ?

Le risque est important de voir se substituer aux policiers qui connaissent bien le terrain des jeunes tout juste sortis d'école et qui, du jour au lendemain, ont en charge l'encadrement de policiers auxiliaires.

De même, la suppression des vacations funéraires et autres assistances à huissier dont bénéficient les commissaires doit absolument être remplacée rapidement par la prime de vacation afin de ne pas pénaliser ceux qui ont la charge d'une équipe de sécurité publique. Mais j'ai

constaté, monsieur le ministre, que le Gouvernement avait déposé un amendement réglant le problème, ce qui ne pourra que satisfaire les commissaires.

Je voudrais par ailleurs saluer l'effort que vous avez entrepris en matière de lutte contre l'immigration clandestine.

En six mois d'action, vous avez permis cinq fois plus de reconduites à la frontière que durant la même période où les socialistes gouvernaient la France.

Sans compter les 13 000 étrangers reconduits pour les seuls mois de septembre et d'octobre derniers grâce à des affrètements spéciaux et la diminution de 30 p. 100 des regroupements familiaux depuis le début de l'année, les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Bien souvent, il ne faut pas se voiler la face, immigration irrégulière, délinquance et drogue constituent la trilogie funeste de l'insécurité. La proportion des étrangers mis en cause dans l'ensemble des crimes et des délits constatés atteint 19,5 p. 100 sur le plan national et 37,18 p. 100 en Seine-Saint-Denis, et plus de 52 p. 100 des délits liés au trafic des stupéfiants sont dus à des étrangers en situation irrégulière.

Monsieur le ministre, il faut se donner les moyens d'expulser automatiquement ces délinquants. Là encore, le laxisme, le laisser-faire, voire l'encouragement ont produit leurs maux.

En Seine-Saint-Denis, ce problème est crucial du fait, notamment, de la proximité de l'aéroport de Roissy et de la forte proportion d'habitants étrangers.

Vous avez démontré votre souci d'atteindre véritablement les objectifs décrits dans la loi d'orientation et de programmation en multipliant les mesures d'éloignement. Mais je pense qu'il est urgent aussi de modifier les textes en vigueur afin de faciliter la reconduite immédiate aux frontières des immigrés en situation irrégulière.

Toute personne immigrée arrivant à nos frontières ou se trouvant sur le sol français grâce à un titre de séjour – visa touristique par exemple – ou en clandestinité a la possibilité de déposer une demande d'asile. Dès ce dépôt, le demandeur est libre de se déplacer sur le sol français. Il bénéficie ainsi d'un statut et d'un récépissé de demande d'asile renouvelable tous les trois mois.

De plus, et c'est un comble, il perçoit une allocation d'insertion mensuelle, versée par les ASSEDIC.

Auparavant, il lui aura fallu laisser l'adresse d'un parent, d'amis, d'une association ou d'un centre d'hébergement. En cas d'avis négatif de l'OFPRA, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, une notification lui est alors adressée précisant qu'il dispose d'un délai d'un mois pour quitter le territoire. Passé ce délai et si le candidat ne s'est pas exécuté, un arrêté de reconduite aux frontières est pris à son encontre.

Les forces de l'ordre ne disposent alors d'aucun moyen légal pour se rendre au domicile du demandeur afin d'exécuter cet arrêté. Seuls les contrôles de routine permettront de constater l'irrégularité de la situation du demandeur d'asile. Autant dire que cela relève plus de la malchance pour le clandestin que de l'efficacité de l'exécution des décisions prises par l'Etat.

C'est sur ce point précis que je souhaiterais connaître les projets de modification des textes en vigueur, afin de combler ce vide législatif préjudiciable à notre société. Je sais qu'une commission d'enquête est chargée de faire le bilan de l'application des lois Pasqua sur l'immigration clandestine et j'espère qu'elle permettra de combler cette carence.

Il conviendrait également de durcir les textes qui permettent à un étranger de demander l'asile au terme de la validité des pièces d'identité qui lui ont permis d'entrer en France, plusieurs mois après son arrivée, car tout cela n'a plus grand-chose à voir avec les cas de demandes relevant d'une atteinte véritable aux droits de l'homme, précisés dans la convention de Genève.

Il serait également souhaitable de raccourcir les délais des procédures d'instruction durant lesquels le demandeur est autorisé à séjourner en France dans l'attente de la décision le concernant.

Il faut, enfin, prévoir plus de places dans les centres de rétention administrative et, par là même, redéfinir la législation en vigueur pour que les clandestins reconduits à la frontière et se trouvant dans l'attente d'un vol pour leurs pays d'origine ne puissent pas, après les délais légaux, recouvrer la liberté parce qu'il n'y a pas de place sur ces vols ou parce qu'ils ont refusé d'embarquer.

Toutes ces carences du système, les clandestins les connaissent parfaitement, et je ne peux qu'approuver votre détermination et votre courage pour trouver des solutions, notamment par l'organisation de reconduites groupées qui ont l'avantage de supprimer ces difficultés. C'est par la fermeté que nous réussirons à combattre l'immigration irrégulière.

Il faut savoir se faire respecter avant d'attendre des autres qu'ils nous respectent. Soyons fermes et nous ne pourrons que mieux accueillir ceux qui ont véritablement fait le choix de s'installer chez nous ou qui sont de réels demandeurs d'asile et dont la vie est en danger.

Je connais votre détermination, monsieur le ministre, et les difficultés que vous rencontrez. Sachez que vous êtes soutenu dans votre action et qu'avec le projet de budget que vous nous présentez aujourd'hui vous suscitez notre soutien sans faille. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

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

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je ne monte pas à cette tribune pour réagir au discours musclé que nous venons d'entendre ! J'en retiendrai simplement que le racisme politique peut venir à l'esprit de quelques-uns de nos collègues.

L'examen des crédits du ministère de l'intérieur et des collectivités locales me conduit, notamment après la discussion des articles 11, 18 et 19 de la première partie de la loi de finances à vous exprimer, messieurs les ministres, la profonde déception des élus locaux en général, des maires en particulier.

Réunis en congrès, voilà tout juste deux semaines, les quelque 5000 maires présents ont cru pouvoir repartir en formant l'espoir que les débats du Sénat corrigeraient le contenu du pacte dit « de stabilité financière » ou permettraient à la politique d'aménagement du territoire de s'engager concrètement dans la voie des promesses faites.

Aujourd'hui, la déception est grande. Le Sénat et le Gouvernement n'ont pas répondu à leur appel. La majorité de la Haute Assemblée a adopté un pacte - non signé d'ailleurs - que l'on peut qualifier de pacte de « déstabilisation financière ».

Il se traduit par un engagement pluriannuel de régression des moyens de nos collectivités territoriales.

Sans refaire l'analyse exhaustive du contenu de ce pacte et des autres dispositions financières, comme de leurs conséquences, qu'au demeurant le rapport de notre collègue M. Michel Mercier expose clairement, je veux mettre l'accent sur quelques aspects précis.

Depuis 1993, les collectivités territoriales subissent le non-respect des engagements de l'Etat ou encore le transfert de ses charges de solidarité.

Pour 1996, l'effet de la dotation de compensation de la taxe professionnelle représentera, depuis 1993, sept milliards de francs pour le non-respect de l'écrêtement de 16 p. 100. A cela s'ajouteront le maintien de la ponction supplémentaire de surcompensation de la CNRACL, pour 4 milliards de francs, le maintien - sans objet - du 0,4 p. 100 sur les produits des impôts locaux, pour 1,3 milliard de francs, et d'autres mesures, comme la suppression de la franchise postale et autres dégrèvements de taxe d'habitation et encore la somme de 1,2 milliard de francs dont la DGE est amputée.

Ainsi, ce sont près de 15 milliards de francs dont les collectivités locales seront privées pour la seule année prochaine. D'ici à la fin du pacte, en 1998, ce sont 50 milliards en francs constants dont auront été privés les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI, et les départements, c'est-à-dire l'équivalent d'une demi-année de dotation globale de fonctionnement.

Parallèlement, leurs charges augmentent. Les transferts s'accumulent, leur mobilisation est constante pour lutter contre le chômage, pour agir en faveur de l'insertion, du logement, pour assurer le maintien des services publics.

Messieurs les ministres, au-delà de la sanction financière, du poids croissant des charges de toute nature, notamment transférées, ce sont vos choix et vos méthodes politiques qui sont inadmissibles.

Vous avez perdu la confiance des Françaises et des Français. Vous avez trahi et aussi perdu celle des élus locaux, des maires qui sont, vous le savez, monsieur le ministre de l'intérieur, les premiers relais d'opinion.

La France est dans une situation sociale grave ; elle n'en a guère connue d'aussi grave. Aux mécontentements exprimés par le secteur public ou par la fonction publique, qui sont vos proies privilégiées, d'autres se préparent et risquent de renforcer la vague.

Nos compatriotes peuvent accepter des réformes lorsqu'elles sont nécessaires, mais à condition qu'elles soient clairement expliquées, justifiées, et à condition aussi que les efforts soient équitablement partagés. Or ce n'est pas le cas ! La France, qui continue de s'enrichir, crée de plus en plus de chômage, développe la précarité, la pauvreté, laisse croître l'exclusion.

La confiance, nécessaire et incontournable pour conduire toute politique, vous fait horriblement défaut dans le pays : 62 p. 100 de nos compatriotes soutiennent les mouvements et les actions en cours et 65 p. 100 considèrent que M. le Premier ministre est incapable de gérer, par les apports nécessaires, la situation de crise exceptionnelle que notre pays connaît. Tel est l'avis des Françaises et des Français.

Aux déficits souvent rappelés s'en ajoute un autre, un nouveau, un très grave, le déficit de la confiance.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, au refus de confiance de l'opposition, qui est normal, connu, s'ajoute la perte de confiance de nombreux Français qui ont soutenu la majorité actuelle au printemps dernier. Ils se sont vite aperçus que les promesses n'étaient pas tenues, qu'elles étaient trahies.

Un gouvernement qui ne respecte pas la parole de l'Etat se disqualifie. Le pacte de stabilité financière est une monstruosité ; il illustre parfaitement le comportement qui consiste à nier ses engagements en privant durablement les collectivités territoriales des moyens qu'elles étaient en droit d'escompter, et ce afin de conduire sur le terrain les actions efficaces permettant de soutenir l'activité, l'investissement, de réduire la fracture sociale, d'aider les plus démunis, les exclus, de développer la solidarité citoyenne au plus près de nos compatriotes de ceux qui souffrent.

Des élus locaux trompés, désabusés contribuent aujourd'hui à accroître votre déficit de confiance. Vous avez brisé les relais d'opinion essentiels qu'ils représentent, y compris dans les jours qui viennent. Malheureusement, il semble bien que vous soyez insensible à mon propos ; mais cela importe peu. En revanche, il est grave que vous soyez aussi insensible aux leurs !

La déception silencieuse et motivée est grande, et je n'ai pas parlé de la DGE, dont certaines communes seront privées alors que toutes les autres vont partager à la baisse une aide globalement réduite ; j'observe d'ailleurs qu'il s'agit d'une remise en cause partielle de la décentralisation.

Je n'ai pas parlé non plus de la contribution minimum de taxe professionnelle, produit d'impôt local que l'Etat détourne à son profit, ou de la réforme des valeurs locatives abandonnée en rase campagne alors que, derrière, se manifestent des inégalités qui frappent les plus faibles.

Je n'ai pas davantage évoqué le statut des sapeurs-pompiers volontaires, qui tarde à se faire jour, ni de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, qui a, elle aussi, fait naître d'immenses espoirs, mais dont les actions nécessaires à sa mise en œuvre s'enlisent dans les sables alors que les crédits subiront une baisse de 11 p. 100 en 1996.

Je terminerai en n'ayant pu vous interroger, monsieur le ministre de l'intérieur, ni sur le recensement général ou le calendrier de celui-ci ni sur les communes qui furent éligibles à la dotation touristique pour la première fois en 1993 mais qui, depuis, ne perçoivent plus que la moitié de cette dotation !

En démocratie, pour gouverner, il faut disposer de la confiance et, pour que la France retrouve celle-ci, il faut une autre politique, fondée sur la justice sociale, l'équité, la solidarité par la redistribution de l'activité et des richesses, entre les individus certes, mais aussi entre les collectivités. Les améliorations à apporter au système de répartition de la DGF devront s'en inspirer.

Vous comprendrez, messieurs les ministres, que nous ne puissions pas vous soutenir ; les socialistes voteront contre le projet de budget que vous nous soumettez. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il me revient maintenant de répondre à vos interventions. Avant de le faire en détail, je voudrais saluer la qualité des analyses auxquelles vous vous êtes livrés, les uns et les autres. Je transmettrai naturellement aux fonctionnaires de la police nationale l'hommage que vous avez bien voulu leur rendre.

S'il fallait regrouper les thèmes principaux que vous avez évoqués, je le ferais autour de trois thèmes. Comment le Gouvernement entend-il mieux répondre aux défis multiples que connaissent notre société et notre pays en matière de sécurité ? Les engagements financiers de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité seront-ils tenus ? Comment l'Etat entend-il encore mieux assurer la sécurité de nos concitoyens contre les risques naturels, les catastrophes climatiques et les accidents technologiques ?

Je commencerai par les défis.

MM. Paul Masson et Alex Türk ont souligné l'impressionnant développement de la toxicomanie et le comportement coupable de certains Etats européens. Mesdames, messieurs les sénateurs, vous connaissez mon engagement dans le domaine de la lutte contre la drogue. Mon engagement européen comme ceux du Président de la République et du Gouvernement ne sont pas à démontrer. Nous n'admettrons d'aucun autre Etat des comportements dont les effets sont malheureusement trop connus.

Il nous appartient donc de convaincre ces gouvernements étrangers. Vous vous en doutez, nous le faisons, et je pense pouvoir affirmer que nos arguments commencent à être compris et partagés. Si l'on veut construire une véritable Europe, chaque Etat qui la compose doit avoir conscience de ses responsabilités à l'égard des autres Etats.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Il n'y aura pas d'Europe sans une telle prise de conscience.

Cet indispensable dialogue à l'intérieur de l'Union européenne s'impose également en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Depuis mon arrivée Place Beauvau, j'ai multiplié les initiatives en ce sens, notamment à l'occasion des renvois groupés. Je continuerai, dans la mesure du possible, à procéder avec certains de nos partenaires, en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas, à de tels renvois groupés. Depuis six mois, nous en avons organisé dix, dont deux en collaboration avec certains pays européens.

Une action déterminée est entreprise pour démasquer et traduire en justice les responsables des filières d'immigration clandestine. Là aussi, cette lutte se fait en collaboration avec d'autres Etats européens. Depuis le début de l'année, il faut également noter, comme M. Demuyneck l'a rappelé, que les regroupements familiaux ont diminué de 30 p. 100.

Je continuerai également à prendre les initiatives nécessaires pour que nul ne considère que la situation géographique de notre pays ou sa tradition d'accueil peuvent être utilisées pour transformer la France en débouché naturel de l'immigration irrégulière que tel ou tel voisin accepterait de laisser passer.

S'agissant des problèmes de la binationalité, évoqués par MM. Demuyneck et Rufin, je voudrais rappeler que le garde des sceaux a engagé une réflexion à ce sujet : je ne doute pas qu'il saura la faire aboutir rapidement, compte tenu des enjeux cruciaux de ce dossier.

Je voudrais regretter, comme l'a fait M. Masson, les difficultés d'application concernant la rétention judiciaire. Il est vrai que les trois centres construits sans délai par le ministère de l'intérieur sont insuffisamment occupés, et c'est une litote. Je souhaite naturellement que les textes législatifs et réglementaires soient pleinement appliqués. Le garde des sceaux l'a rappelé aux procureurs par une circulaire du 26 septembre dernier.

S'agissant de la rétention administrative, je partage les analyses relevant les difficultés du régime actuel, et je réfléchis donc aux moyens permettant de les atténuer ou de les faire disparaître. Quant aux places en centre de rétention, sachez, mesdames, messieurs les sénateurs, que nous avons augmenté les disponibilités de 50 p. 100 en un an.

Oui, monsieur Demuyne, oui monsieur Rufin, la délinquance juvénile est inquiétante non seulement parce qu'elle pose des problèmes en matière de sécurité et d'ordre public, mais parce qu'elle traduit la disparition ou le délitement des pouvoirs qui, naguère, évitaient aux enfants ou aux adolescents de s'enfermer dans le délit. Pourquoi ne pas admettre que la famille, l'école et l'église ne jouent plus leur rôle, et comment ne pas réaffirmer que la police ne saurait devenir une assistante sociale ?

Je l'ai déjà dit dès mon arrivée Place Beauvau et je le répète aujourd'hui en dépit des critiques des uns et des autres : dans l'intérêt même des mineurs, il faut adopter de nouvelles dispositions. Je peux vous indiquer que le Gouvernement proposera prochainement des mesures pour faire face à ce phénomène.

J'en viens maintenant au respect des engagements financiers.

M. Cabanel s'est livré à une analyse particulièrement impressionnante que je voudrais saluer, mais en ajoutant immédiatement que, pour l'essentiel, je pense l'avoir rassuré à l'occasion de mon intervention de ce matin.

Permettez-moi cependant d'apporter quelques précisions.

M. Masson, notamment, s'est interrogé sur les créations d'agents administratifs et techniques prévues par la loi d'orientation pour rendre aux policiers actifs leurs véritables missions.

Monsieur le sénateur, en 1996, il y aura 950 agents supplémentaires : 700 par création, 250 par dégel. Nous serons donc quasiment, à 50 unités près, au niveau d'une tranche linéaire, puisque la loi prévoit 5 000 agents en cinq ans. Alors, c'est vrai qu'il y a eu un retard dû au démarrage de cette loi. Mais j'attire votre attention sur la nécessité d'une croissance progressive.

M. Masson a également regretté que certains crédits, notamment ceux qui concernent le programme ACROPOL, n'apparaissent seulement qu'en collectif. Monsieur le rapporteur, croyez bien que je partage votre analyse qui, je le rappelle, s'appuie sur les principes fondamentaux de l'ordonnance organique sur les finances publiques.

Au-delà de cette considération de technique financière, l'essentiel - et tels sont bien ma volonté et mon engagement - porte sur la mise en œuvre du programme, ACROPOL, notamment en région d'Ile-de-France à l'occasion de la Coupe du monde, car les équipements actuels sont vieux et manquent de fiabilité. C'est donc un enjeu majeur pour la police nationale que de disposer des équipements de transmissions modernes pour lui permettre d'exercer ses missions.

Plusieurs orateurs, à la suite de M. Cabanel, rapporteur spécial de la commission des finances, ont évoqué les mesures indemnitaires prévues par la loi d'orientation.

Monsieur le rapporteur, la prime de fidélisation a été versée à près de 33 000 fonctionnaires de la police fin novembre 1995. Le montant de 230 millions de francs que vous avez rappelé concerne cette prime d'un coût de 150 millions de francs, mais également d'autres

engagements indemnitaires. Sachez que les crédits de 1996 permettront de répondre à tous les engagements qui ont été pris.

Monsieur le rapporteur, oui effectivement, j'avais promis à l'Assemblée nationale, comme me l'avait demandé M. Gérard Léonard, de présenter devant la Haute Assemblée un amendement concrétisant la création de l'allocation de service des commissaires. Cet amendement, nous allons en débattre dans quelques instants et j'aurai l'occasion à ce moment-là de détailler ces dispositions. Il engage définitivement la réforme qui, comme je l'ai déjà indiqué, sera achevée au début de 1996.

Avant d'en venir aux enjeux de la sécurité civile, je voudrais répondre à M. Jean-Jacques Robert, qui m'a interrogé sur la nécessité de renforcer les moyens humains et techniques dans l'Essonne.

Monsieur le sénateur, le département de l'Essonne est effectivement confronté à de graves problèmes en matière de sécurité. Pour cette raison, les effectifs de police ont été renforcés de plus de 130 unités depuis le début de l'année. Pour cette raison également, nous avons créé une sûreté départementale composée de quarante-sept fonctionnaires, avant de créer, au début de 1996, une brigade anticriminalité.

J'ajoute que c'est en cours ou prévu au début de l'année 1996 le renforcement d'équipements supplémentaires : gilets pare-balles discrets, renouvellement de véhicules et dotation de voitures puissantes.

Enfin, monsieur le sénateur, vous le savez, le ministère vient d'implanter une école de police à Draveil et a construit deux commissariats attendus depuis longtemps à Grigny et à Athis-Mons.

Monsieur Jean-Jacques Robert, vous constatez donc que nous prenons les mesures nécessaires pour combattre l'insécurité dans toute la France, en particulier dans l'Essonne.

J'ajoute que, depuis mon arrivée au ministère de l'intérieur, je suis particulièrement attaché au renforcement des moyens de police dans l'ensemble des départements d'Ile-de-France. Ainsi, les départements de la grande couronne ont bénéficié de près de 1 000 fonctionnaires supplémentaires.

J'attache également une importance particulière à ce que les moyens de fonctionnement et les équipements immobiliers soient renforcés. Je pense, en particulier dans ce domaine, aux compagnies républicaines de sécurité, dont la mobilisation pour des missions de sécurité et dans le cadre de Vigipirate a été considérable.

A cet égard, j'ai demandé à mes services de renforcer les sites de cantonnement, et je peux indiquer à M. Hyst que le département de Seine-et-Marne devrait pouvoir bénéficier prochainement d'un tel site, sur la proposition du député-maire de Meaux. Avec Jean-François Copé, nous avons beaucoup travaillé à ce sujet et, à la suite de sa proposition, j'annoncerai très prochainement l'installation d'un cantonnement de CRS à Meaux.

M. Rouquet s'est livré à une analyse du budget de la police particulièrement curieuse, qui mériterait une correction ligne à ligne. Le temps m'étant limité, je me consacrerai à deux points seulement.

S'agissant du fonctionnement, le cumul des mesures nouvelles, des crédits ouverts au collectif et des montants disponibles, compte tenu des dettes payées en 1995,

représente plus de 450 millions de francs. C'est donc ce chiffre qui représente l'augmentation du pouvoir d'achat de la police.

M. Rouquet a vu, je ne sais où, que la moitié des mesures nouvelles iraient au remboursement de France Télécom. Il confond avec les mesures nouvelles ouvertes pour achever la globalisation des crédits téléphoniques.

Puisque M. Rouquet, mesdames, messieurs les sénateurs, parle de dettes, je voudrais simplement lui demander s'il connaît le montant des dettes accumulées entre 1988 et 1993 au ministère de l'intérieur quand ses amis dirigeaient le Gouvernement. Oui, monsieur Rouquet, vous ignorez quel était ce montant mais, moi, je vais vous l'indiquer : il avoisinait 2 milliards de francs. Bravo !

M. Rouquet a évoqué l'immobilier. Mais, en 1993, le ministère avait livré environ 40 000 mètres carrés d'immobilier pour la police. En 1995, nous en livrerons plus de 65 000 mètres carrés et, pour le seul premier trimestre 1996, plus de 45 000 mètres carrés.

Alors, monsieur Rouquet, qui a cassé le moral de la police ? C'est bien vous !...

**MM. Christian Demuynck et Michel Rufin.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Et nous, nous essayons depuis quelque temps, que ce soit M. Pasqua ou moi depuis que je suis en charge du ministère, de faire en sorte que le moral de la police remonte ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Michel Rufin.** Il faut le rappeler !

**M. René Régnauld.** Ne vous énervez pas, monsieur le ministre !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Monsieur Régnauld, il ne faut tout de même pas oublier le passé !

Si nous avons tant de difficultés aujourd'hui, c'est parce qu'il y a eu douze ans de gestion socialiste (*Protestations sur les travées socialistes.*)...

**MM. Christian Demuynck et Michel Rufin.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** ... qui, dans le domaine de la police, dans le domaine de la sécurité, ont été dramatiques pour la France. Il ne faut pas que les Français l'oublient.

**M. René Régnauld.** Vous êtes bien imprudent !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Je ne suis pas imprudent. Je suis avec attention l'histoire de mon pays et je vois ce que vous avez fait pour porter préjudice à la sécurité de la France. (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Nous avons remis en prison les terroristes que vous aviez, vous, remis en liberté ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Charles Pasqua.** Eh oui !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Les missions exercées par la sécurité civile ont fait l'objet de nombreuses questions, toutes pertinentes. J'y vois l'intérêt légitime que porte le Sénat à ces missions, dont l'intérêt et l'importance pour le pays sont bien connus. Je me félicite d'ailleurs de la demande croissante d'interventions ou de coopération exprimée par des Etats étrangers de plus en plus nombreux.

M. Cabanel m'a interrogé sur l'état d'avancement des projets de lois relatifs à l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours et au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Monsieur le sénateur, vous le savez, le projet de loi relatif à l'organisation territoriale a été examiné en première lecture par votre assemblée en juin dernier. Mardi dernier, le 28 novembre, j'ai réuni au ministère une commission, au sein de laquelle MM. Girod et Laurin représentaient le Sénat, pour évoquer les modifications afin de tirer les conséquences de la suppression de l'exception communautaire. Ces travaux ont été salutaires, car les membres de la commission se sont mis d'accord et les amendements nécessaires seront très prochainement déposés, de manière que le projet de loi revienne en deuxième lecture à l'Assemblée nationale au cours du premier trimestre de 1996.

M. Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois, m'a interrogé sur les conclusions de l'étude financière sur le financement et le coût des services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS, dans onze départements. Monsieur le rapporteur, l'étude a dû vous parvenir hier après-midi comme à tous les sénateurs, ainsi que j'en avais pris l'engagement.

Le projet de loi relatif au volontariat vient d'être adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 29 novembre. Les 6 et 7 décembre prochain, ce texte sera examiné par votre commission des lois. Mon objectif est de faire aboutir l'examen de ce texte par les deux assemblées avant la fin du premier trimestre de 1996.

Les crédits de la sécurité civile ont suscité de nombreuses questions, notamment de MM. Cabanel, Tizon et Hyst, s'agissant en premier lieu du programme Canadair.

Je puis vous indiquer que les retards de livraison seront rattrapés dès 1996, de manière que les dix Canadair de la nouvelle génération soient opérationnels pour l'été prochain. Cela étant, les retards supportés par l'Etat ont suscité des dépenses, car il a fallu maintenir des appareils vieillissants en attendant les nouveaux. J'ai donc demandé à mes services d'engager des négociations avec Bombardier pour que l'industriel assure sa responsabilité financière du fait de ses retards.

Il est vrai, monsieur Cabanel, que les subventions aux SDIS sont partiellement financées sur la réserve parlementaire. C'est ainsi, même si on peut le regretter.

MM. Tizon et Cabanel se sont également inquiétés du financement de la maintenance. Je rappelle que son coût a doublé en six ans, principalement parce que les sociétés compétentes se sont trouvées en situation de monopole. Face à cette évolution, deux attitudes sont possibles. La première, c'est le non-paiement des factures ; c'est celle qui a été privilégiée entre 1988 et 1993 - c'est facile - et je remercie M. Cabanel d'avoir salué l'effort engagé par mon ministère pour apurer les dettes de la gestion socialiste. Naturellement, nous assurerons la prise en charge complète des factures, et c'est donc par redéploiement que les financements nécessaires sont assurés.

Enfin, monsieur Tizon, je vous confirme avoir reçu le rapport de la sécurité civile sur la modernisation des hélicoptères. Il m'appartient maintenant de choisir les appareils nécessaires ; je le ferai rapidement.

Je voudrais répondre à l'inquiétude de M. Hyst sur les conséquences de la suppression de la franchise postale. Très tôt, mes services ont étudié ce dossier. Je peux vous indiquer que le coût actuel approche 400 millions de francs pour le ministère, dont près de 280 millions de francs pour les préfetures. Le ministère du budget nous a assuré que nous serions transférés les crédits correspondants dès le début de 1996. Naturellement,

dans cette affaire, comme dans toutes les autres faisant l'objet d'un engagement du ministère du budget, je fais confiance. L'avenir, je l'espère, me donnera raison.

M. Rouvière estime que des dépenses sans cesse croissantes sont mises à la charge des collectivités locales en raison de la réglementation édictée par l'Etat.

Mais, monsieur le sénateur, depuis 1993, il n'y a eu aucune réglementation prise en ce sens. En revanche, dans de nombreux départements, les dispositions prévues par le décret de 1988 ne sont pas totalement appliquées.

Vous avez parlé des moyens trop importants qui seraient imposés aux collectivités locales.

Je rappellerai que la densité des véhicules de sapeurs-pompiers place la France au huitième rang en Europe, après des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, voire le Portugal.

Vous avez parlé de la disponibilité. Le projet de loi qui vous sera bientôt soumis n'instaure pas de charges nouvelles par rapport à celles que supportent les collectivités locales.

Enfin, vous avez réclamé un pacte de stabilité des dépenses imposées. Pourquoi pas ? Mais à la condition, monsieur le sénateur, que vous me donniez également les moyens de stabiliser les risques encourus par nos concitoyens, risques qui sont de plus en plus importants et qui évoluent.

Rappelons simplement que, en moyenne, chaque habitant dépense 220 francs par an pour assurer la sécurité civile et que le coût moyen d'une opération de secours s'élève à 3 700 francs. Est-ce trop ? Je ne crois pas que nos concitoyens en jugent ainsi.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le pessimisme est affaire d'humeur ; l'optimisme est affaire de volonté. Je suis optimiste, car le Gouvernement est résolu, et ce mot est faible pour traduire sa détermination à mener le combat contre l'insécurité, la drogue, l'immigration clandestine, le terrorisme.

Son combat, il le gagnera, car c'est un combat pour le règne de la loi et pour une certaine idée de l'Etat. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

(M. Paul Girod remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.)

#### PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD vice-président

**M. Dominique Perben**, *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.* Je demande la parole.

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

**M. Dominique Perben**, *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les différents orateurs qui se sont succédé ont abordé un certain nombre de sujets que je vais tenter de traiter par thème.

De nombreux intervenants ont évoqué le pacte financier, notamment M. Mercier, rapporteur spécial.

S'agissant de la diminution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui serait insuffisamment compensée par la progression de la DGF, il est vrai que la part des départements est d'environ

16 p. 100 de la DGF alors qu'elle représente 30 p. 100 de la DCTP. Incontestablement, l'arithmétique impose sa loi et l'écart est réel.

Le Gouvernement a essayé de répartir cet effort de la manière la plus équitable possible et le Sénat, lors de l'examen de la première partie de projet de loi de finances, a voulu encore corriger les choses en réduisant de 300 millions de francs l'effort prévu sur la DCTP.

En ce qui concerne les dégrèvements, sujet très important, je pense qu'il faudra tendre à une stabilisation de la situation, aussi bien dans l'intérêt des collectivités que dans celui de l'Etat et faire en sorte que l'Etat ne soit plus le premier contribuable local. On en arrive à ce paradoxe, qui n'est ni dans la logique de la décentralisation ni dans celle d'une nécessaire maîtrise des finances publiques de l'Etat. Je crois que nous aurons effectivement des efforts à faire sur ce point.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez également, comme M. Bourdin, évoqué la taxe professionnelle et son évolution.

Je vous répondrai que ce qui a été fait en matière de cotisation minimale est certes intéressant dans sa mécanique, puisque le mouvement vers la valeur ajoutée est en lui-même positif, mais qu'il n'est absolument pas dans les intentions du Gouvernement de transformer la taxe professionnelle en un impôt national. Mais nous aurons l'occasion de reparler ensemble de ce sujet avec M. le ministre du budget.

Nous cherchons les uns et les autres la solution qui nous permette à la fois de lui conserver son caractère localisable et de la rendre plus juste. Il faudra faire preuve d'un certain pragmatisme dans la réforme à mener.

MM. Paul Girod et André Bohl ont évoqué les charges rampantes. Comme M. Debré l'a dit à propos de la question des sapeurs-pompiers, nous serons très vigilants à cet égard. M. le Premier ministre vient de signer une circulaire sur la nécessité de conduire une étude de l'impact que pourrait avoir toute mesure prise par le Gouvernement sur les finances des collectivités locales.

Monsieur Bohl, vous avez également évoqué la cristallisation des situations à travers la dotation forfaitaire au titre de la DGF. Vous avez raison : il y a un effet de cristallisation. Mais je crois que le système de transformation des dotations antérieures en dotations forfaitaires a permis de restaurer la péréquation qui était bloquée par les mécanismes de garantie dans le mécanisme antérieur.

Cela dit, comme je l'ai indiqué au Comité des finances locales, où vous étiez présent, monsieur le sénateur, je confirme au Sénat que je suis ouvert à une évolution de la dotation forfaitaire, à condition que l'objectif de solidarité qui passe par la DSU et la DSR continue de jouer son rôle et que nous puissions répondre aux nécessités de financement de l'intercommunalité, étant entendu que les conséquences financières de cette dernière ne croîtront plus dans les années qui viennent au même rythme, me semble-t-il, qu'au cours de ces deux dernières années.

De même, j'indique que je suis également ouvert pour revoir le gel des dotations des communes touristiques qui sont entrées pour la première fois dans le dispositif en 1993 et qui, par voie de conséquence, compte tenu des modalités, se sont trouvées indirectement pénalisées.

Je tiens enfin à redire que le pacte doit être apprécié dans l'ensemble de ses dimensions et je remercie M. le rapporteur spécial de l'avoir fait avec objectivité et mesure.

Je n'en dirai peut-être pas autant s'agissant de l'analyse faite par M. Régnauld, qui m'a paru quelque peu excessif et rapide dans ses jugements.

Je rappelle que la France est une république unitaire, au sein de laquelle l'ensemble des institutions publiques sont comptables de la situation générale de la nation. Dès lors, il me paraît effectivement un peu excessif d'opposer comme vous l'avez fait, monsieur Régnauld, l'intérêt des collectivités publiques, qui sont partie intégrante de la République, et l'Etat lui-même. Il y avait dans vos propos comme une dérive de la pensée, si vous me permettez cette expression un peu forte, comme était forte votre propre intervention, monsieur le sénateur.

**M. René Régnauld.** Grand est notre désaccord !

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** S'agissant de la CNRA, évoquée en particulier par M. Pastor, je rappelle que le Gouvernement a pris l'engagement, en septembre dernier, de ne pas augmenter le taux de cotisation. Il n'y aura donc pas de telle évolution au cours de l'année 1996. Il ne devrait pas y avoir non plus de problèmes de trésorerie au cours de cette même année.

Néanmoins, il nous faudra ouvrir, en 1996, une concertation sur ce sujet afin que soient examinées les conditions d'évolution de cette caisse au cours des années 1997 et 1998.

MM. Girod, Hoeffel et Bourdin ont tous trois évoqué les questions d'intercommunalité, dont nous avons, il y a peu, longuement parlé au sein du comité des finances locales.

A cet égard, il y a à la fois des aspects positifs – le mouvement des années 1994 et 1995 a été très intéressant – mais aussi certaines dérives.

La question est de savoir si le coefficient d'intégration fiscale peut effectivement devenir un indicateur insuffisant – c'est ce que M. Bohl suggérait tout à l'heure en évoquant l'intégration réelle des compétences – et, s'il n'est pas décalé par rapport à ce qui devrait être le système d'évaluation, c'est-à-dire, en définitive, l'évaluation de l'intercommunalité en fonction de vrais projets communs.

Nous aborderons cette question dans le rapport sur l'intercommunalité, dont j'ai confirmé la réalisation – j'espère qu'il sera achevé avant l'été prochain – et qui doit servir de base à une réflexion concertée en vue d'améliorer la situation le plus rapidement possible.

Je ferai une seule remarque complémentaire : il ne faudrait pas que, pour éviter une intercommunalité de type « holding », répondant uniquement à des motifs d'ordre financier, nous rendions les règles encore plus complexes. C'est une habitude très française que d'établir une règle générale, puis de constater que certains la détournent pour en retirer des avantages excessifs et, alors, de compliquer la règle initiale pour éviter les abus. Ce qui en résulte, c'est un système législatif et réglementaire d'une complexité absolument terrifiante.

Il faudra donc évaluer soigneusement le niveau de fraude ou d'excès auquel donne lieu notre système d'incitation à l'intercommunalité avant d'envisager d'établir quelques garde-fous.

M. Paul Girod a évoqué avec beaucoup de force un débat dont je résumerai l'enjeu sous la forme d'une question : les pays sont-ils des institutions intercommunales ? Ma réponse est non.

Il y a, d'un côté, une notion de pays qui recouvre l'idée d'un territoire où s'expriment des solidarités sociologiques, où se déploient des services publics, un territoire qui peut servir de fondement géographique à une réflexion sur l'organisation des services de l'Etat.

Il y a, d'un autre côté, des institutions dans lesquelles se réalise l'intercommunalité. Ce sont en général des établissements publics disposant d'une assemblée, d'un budget, d'un exécutif, souvent d'une fiscalité, de compétences déléguées. C'est autre chose.

J'ajoute que mes collègues en charge de l'équipement et de l'aménagement du territoire attendent un rapport sur la quarantaine de préfigurations de pays dont la constitution a été envisagée. De ce rapport le Gouvernement sera amené à tirer des conclusions pour ce qui le concerne, à savoir l'organisation des services de l'Etat.

M. Bourdin craint également des dérives en matière d'intercommunalité. Je lui redis notre volonté, qui transparaîtra dans le rapport que j'évoquais précédemment, de favoriser l'intercommunalité fondée sur des projets et l'idée d'une péréquation renforcée.

M. Diligent a soulevé des questions extrêmement importantes.

S'agissant du logement social, comme vous le savez, monsieur le sénateur, le rapport sur la pertinence de la définition du logement social a été élaboré. Ses conclusions me conduisent à vous approuver lorsque vous indiquez que le logement social est défini aujourd'hui d'une façon tout à fait imparfaite. Il nous faut donc trouver des critères plus fiables que ceux qui sont utilisés aujourd'hui.

J'ai présenté cette semaine, devant le comité des finances locales, un certain nombre d'orientations qui tendent, notamment, à mieux tenir compte de la situation des occupants de ces logements sociaux. Vous avez tout à l'heure souligné le fait que les « HLM quatre étoiles » étaient pris en compte, alors que les logements insalubres ne l'étaient pas. C'est une bonne illustration des anomalies que nous cherchons à corriger.

J'aurai l'occasion de vous consulter prochainement sur ces orientations et sur les améliorations qu'il convient d'apporter au dispositif dans le cadre de la réforme de la DSU que j'ai évoquée ce matin.

S'agissant du contingent d'aide sociale, vieille formulation, comme vous l'avez souligné, monsieur le sénateur, deux dispositifs existent effectivement aujourd'hui : soit les critères existant en 1984, soit, si les départements le désirent, des critères glissant sur dix ans. De fait, dans un certain nombre de cas, les critères pénalisent les villes.

C'est la raison pour laquelle nous avons adressé un questionnaire aux préfets pour faire le point de la situation actuelle et mieux l'appréhender dans sa diversité, car il semble qu'elle varie extraordinairement d'un département à l'autre.

Dès que je disposerai des résultats de ce questionnaire, je soumettrai des éléments de réforme au Premier ministre.

MM. Bohl et Bourdin ont évoqué le bilan de l'application de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire. Un certain nombre de dispositions de cette loi ont d'ores et déjà été mises en œuvre : le fonds de correction des déséquilibres régionaux a été modifié ; le fonds national de péréquation a permis de renforcer la solidarité au profit des communes ayant

de faibles bases de taxe professionnelle, ce qui représente 2,5 milliards de francs, dont 600 millions de francs en 1995.

Reste à établir la mesure des ressources et des charges et donc à rechercher un indice synthétique ; l'étude sur ce point est en voie d'achèvement.

Le rapport sur l'intercommunalité, je l'ai dit, sera présenté avant l'été prochain. Quant au rapport sur la fiscalité, il est en cours d'élaboration avec le ministère du budget.

Enfin, je voudrais aborder la question des compétences, qui a été longuement évoquée par M. Hoeffel ainsi que par d'autres orateurs.

Dans ce domaine, nous devons nous montrer pragmatiques mais non immobiles.

Bien sûr, une fois que nous avons dit, les uns et les autres, qu'il fallait clarifier les compétences, il devient très difficile d'aller plus loin. Je crois percevoir, ici ou là, beaucoup de réserves quant à la démarche. J'ai interrogé ceux qui ont suivi les activités de mon prédécesseur, j'ai essayé de me renseigner sur l'état des discussions qu'il avait pu engager avec les associations d'élus ou avec un certain nombre de grands élus nationaux et j'ai le sentiment que le dossier est délicat.

Je crois qu'il nous faudra nous poser honnêtement un certain nombre de questions.

D'abord, faut-il de nouveaux transferts de l'Etat vers les collectivités et, si oui, dans quels domaines ?

Ensuite, faut-il achever la constitution des blocs de compétences existants en les complétant par certains éléments qui n'ont pas été transférés ?

Par ailleurs, faut-il revenir sur certaines clés de répartition entre niveaux de collectivités ? Est-ce possible ? Est-ce souhaité ?

Enfin, il faut certainement mieux définir que cela n'a pu être fait jusqu'à présent l'idée très intéressante de collectivité chef de file.

L'exercice est, à l'évidence, souhaitable. Notre administration est trop complexe. Il n'est pas normal qu'un même projet d'investissement, dont le maître d'ouvrage est, par exemple, la commune, soit instruit au conseil général, puis à la préfecture, puis au conseil régional et parfois aussi dans une administration centrale. Quand on fait ainsi quatre fois le même travail et qu'il faut ensuite organiser des réunions de concertation pour que les quatre intervenants se mettent d'accord, on frise l'absurde !

Cela étant dit, il est plus difficile de faire un tel exercice dans un contexte marqué pour tous par la rigueur budgétaire. En effet, chacun aura le sentiment que des projets aujourd'hui réalisables grâce à la collaboration de plusieurs intervenants, le seront peut-être moins si l'on diminue le nombre de ces derniers.

En outre, toute démarche de simplification dans la répartition des compétences risque d'être perçue, à chaque niveau de collectivité locale, comme un risque de transfert de charges sans transfert des recettes correspondantes.

Compte tenu de toutes ces craintes, il nous faut aborder la question avec beaucoup de pragmatisme, de volonté de concertation. Je rencontrerai d'ailleurs, dans les prochaines semaines, les grandes associations des exécutifs locaux : associations des maires, des présidents de conseils généraux, des présidents de conseils régionaux.

Nous devons reprendre ces questions avec les commissions parlementaires compétentes, pour essayer de parvenir à un projet qui devrait être le plus pratique possible et le plus possible conforme à la réalité de l'administration locale.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, l'essentiel des réponses que je souhaitais vous apporter à la suite de ce débat, en vous remerciant encore de la précision, voire de la technicité de vos interventions. Ce débat enrichit l'élaboration de l'action que je compte mener, en concertation avec vous, au cours des prochains mois, au bénéfice de l'administration de notre territoire. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

**M. le président.** Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant l'intérieur, la réforme de l'Etat, la décentralisation et la citoyenneté et figurant aux états B et C.

#### ETAT B

**M. le président.** « Titre III : 874 272 081 francs. »

La parole est à M. Rouquet.

**M. René Rouquet.** Je me suis inscrit initialement sur le titre III pour vous interpeller, monsieur le ministre de l'intérieur, sur l'allocation de service des commissaires de police, qui ne figurait pas dans le « bleu budgétaire », mais vous avez, ce matin, déposé un amendement relatif à cette allocation. Les commissaires de police apprécieront à sa juste valeur le fait que le Gouvernement tienne ses engagements à leur égard.

Néanmoins, la réponse que vous apportez appelle de ma part quelques observations.

D'après les estimations, le montant de cette allocation devait correspondre à 38 p. 100 du montant brut du traitement des commissaires de police. Votre prédécesseur, M. Pasqua, s'était d'ailleurs engagé sur ce pourcentage et avait fait mention d'une somme de 155 millions de francs pour la première année.

Or nous constatons, monsieur le ministre, que les crédits inscrits sur la nouvelle ligne budgétaire réservée à l'allocation de service des commissaires de police s'élèvent à seulement 36 millions de francs ; vous avez par ailleurs précisé qu'elle serait versée à partir du mois de février.

En outre, cette ligne est alimentée par des transferts de crédits : il s'agit donc d'une redistribution et non d'une dotation propre à cette allocation.

La dotation ainsi constituée serait abondée par le biais d'un fonds de concours. Or ce mécanisme, fondé sur des flux aléatoires – les vacations funéraires et concours à huissiers – ne présente aucune garantie ni sur le montant ni sur la pérennité du système. Pour pallier ces inconvénients et rassurer les commissaires de police, il paraîtrait souhaitable de déconnecter cette ligne budgétaire d'un quelconque fonds de concours.

En conséquence de quoi, pour assurer une allocation de service d'un niveau correct, il conviendrait qu'à cette ligne soit inscrit un crédit de 155 millions de francs. Monsieur le ministre, nous examinons le projet de loi de finances rectificative de 1995 la semaine prochaine.

Indépendamment de ce problème de fond et malgré ce début de concrétisation, je m'interroge sur l'efficacité du système retenu pour l'année 1996.

Monsieur le ministre, les commissaires de police attendent de vous une réponse claire sur ce sujet. Je vous remercie de bien vouloir les rassurer en leur affirmant que vous respecterez cette promesse. C'est une question de dignité pour un corps de serviteurs de l'Etat prestigieux.

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

**M. René Régnauld.** Messieurs les ministres, en prolongement de l'excellente et pertinente remarque de mon collègue René Rouquet, je tiens à vous faire part de mon inquiétude. Je lis, dans le rapport de M. Léonard, rapporteur du budget de la sécurité au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qu'il est proposé de faire des économies en supprimant la prise en charge des frais de voyage et frais accessoires liés aux congés bonifiés pour les policiers originaires de l'outre-mer. Je souhaiterais connaître votre position et, surtout, vos intentions.

Par ailleurs, je dois vous faire part de l'inquiétude grandissante suscitée par une disposition introduite dans la loi du 27 décembre 1994, sous la signature d'un ministre de l'époque qui honore aujourd'hui nos rangs de sa présence. (*Sourires.*) En effet, l'article 3 de la loi précitée supprime une disposition concernant les fonctionnaires territoriaux aux termes de laquelle la charge des congés bonifiés est mutualisée, et ce au niveau du Centre national de la fonction publique territoriale.

Les circonstances qui ont présidé à l'adoption de cette disposition, que ni mes amis ni moi-même n'avons votée, sont les suivantes. Le Centre national de la fonction publique territoriale s'était ému à plusieurs reprises des moyens limités dont il disposait de par la loi pour faire face aux demandes de formation exprimées conjointement par les élus et par les fonctionnaires territoriaux. Le Centre national de la fonction publique territoriale avait indiqué que le montant de ces ressources était fixé par la loi à 1 p. 100 de l'assiette des rémunérations des agents territoriaux.

Pour dégager de nouveaux crédits pour la formation, il fut donc décidé de supprimer la charge des congés bonifiés, qui représente trois centièmes de point. Il en résulte que les collectivités locales qui emploient des fonctionnaires originaires des départements et territoires d'outre-mer vont devoir supporter seules la charge exceptionnelle liée à ces congés bonifiés. Cela ne saurait les satisfaire, surtout les plus petites d'entre elles, car la charge relative sera, pour elle, bien plus lourde.

Plus grave, les autorités territoriales, comme on le constate déjà sur le terrain, refuseront de plus en plus de recruter des Français originaires des départements et territoires d'outre-mer au motif de ce surcoût qu'elles devront assumer tous les trois ans. Une telle disposition, on le voit, a un caractère discriminatoire à l'égard de nos compatriotes d'outre-mer.

Voilà qui est grave. Aussi, quand M. Léonard s'inquiète, à l'Assemblée nationale, de la charge pour le ministère de l'intérieur, entend-il par là, et le Gouvernement avec lui, que lorsque l'on est originaire des départements et territoires d'outre-mer il faut en quelque sorte s'acquitter d'un droit pour devenir fonctionnaire de l'Etat ou, aujourd'hui, fonctionnaire territorial ?

C'est une question qui me préoccupe. La réponse du Gouvernement m'intéressera au plus haut point.

**M. le président.** Monsieur Régnauld, veuillez conclure.

**M. René Régnauld.** Aussi, je présenterai, lors de l'examen des articles rattachés, un amendement visant à supprimer la disposition introduite dans la loi du 27 décembre 1994, afin de rétablir l'équité nécessaire.

**M. le président.** Par amendement n° II-70, M. Jean-Jacques Robert propose de réduire les crédits du titre III de 47 500 000 francs et, en conséquence, de ramener le montant du titre III à 826 772 081 francs.

La parole est à M. Jean-Jacques Robert.

**M. Jean-Jacques Robert.** Monsieur le président, cet amendement s'inscrit dans le prolongement de mon intervention car, dans le cas où ma proposition serait retenue, elle supposerait un recrutement de jeunes policiers, des crédits pour la formation et des crédits pour les écoles.

Sur les conseils avisés des services du Sénat, j'ai donc déposé un amendement indicatif tendant à réduire des crédits, mais dans le but d'obtenir des crédits complémentaires qui seraient pris, peut-être, sur la masse de crédits inemployés de la formation professionnelle pour être affectés à la sécurité publique.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial.** Il s'agit d'un amendement indicatif, comme vient de le dire M. Jean-Jacques Robert, c'est-à-dire que, pour échapper à l'article 40 de la Constitution, ce dernier nous propose de réduire des crédits qu'il voudrait voir augmenter.

Nous souhaitons donc connaître l'avis du Gouvernement, et nous nous y rallierons.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Monsieur le sénateur, la priorité donnée à la formation des personnels de la police nationale, tant initiale que continue, a été réaffirmée dans les nouvelles dispositions statutaires du 9 mai 1995. Elle s'appuie sur un dispositif particulièrement important qui place le ministère de l'intérieur au tout premier rang des administrations de l'Etat en la matière. C'est ainsi que vingt-sept centres ou écoles ont accueilli près de 4 500 élèves en formation initiale en 1995 ; les formateurs étaient au nombre de 1 917, le budget de fonctionnement s'élevait à 234,5 millions de francs en 1995, en augmentation de près de 12 p. 100 par rapport à 1994 ; enfin, près de 3,2 millions d'heures de formation stagiaires ont été enregistrées, soit une moyenne par agent de près de 25 heures par an.

En 1996, dans le cadre de la préparation du programme d'emploi des crédits de la police nationale, cet effort sera amplifié.

Ainsi, le budget de fonctionnement de la formation sera accru dans des proportions importantes, afin de tenir compte de l'ouverture de deux nouvelles écoles, à Draveil et à Périgueux, de l'achèvement de celle de Soissons, qui est destinée à accueillir les policiers auxiliaires, et enfin de la création d'un centre de formation aux techniques de maintien de l'ordre dans l'Yonne.

De même, le programme de réhabilitation du patrimoine immobilier des écoles engagé en 1995 sera poursuivi.

Ces nouvelles installations doivent permettre d'absorber les très forts recrutements de 1996. Il s'agit de 60 commissaires, de 450 officiers de police, de près de 4 000 gardiens et de 10 000 policiers auxiliaires.

Par conséquent, il ne semble pas nécessaire de modifier, par prélèvement sur le titre III, les dotations de l'article 22 du chapitre 34-41. Je vous demande donc, monsieur le sénateur, de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. le président.** Monsieur Jean-Jacques Robert, l'amendement n° II-70 est-il maintenu ?

**M. Jean-Jacques Robert.** Compte tenu de ces explications précises, je le retire bien volontiers. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR.*)

**M. le président.** L'amendement n° II-70 est retiré.

Par amendement n° II-78 rectifié, le Gouvernement propose de majorer les crédits du titre III de 35 millions de francs et de minorer les crédits du titre III de 35 millions de francs.

La parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Monsieur Rouquet, je vous envie. Comme c'est confortable, n'est-ce pas, d'oublier le passé ! Comme c'est confortable d'avoir une mémoire sélective ! Mais enfin, pendant douze ans, vous ne vous êtes pas préoccupé de ce problème, qui était pourtant posé et, lorsque la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui a été votée par la majorité, a essayé de jeter les bases d'un règlement de ce dossier, vous avez voté contre.

Et aujourd'hui, vous venez nous chercher querelle ? Il est vrai que, lorsque le texte a été examiné par l'Assemblée nationale, j'ai demandé le retrait d'un amendement. C'est que nous n'étions pas encore prêts. Mais là où vous avez mis douze ans, nous avons mis quinze jours ! Alors, monsieur Rouquet, de grâce, tenez ce discours à l'extérieur, peut-être devant vos militants réunis en congrès, mais pas ici, devant des gens sérieux qui veulent faire avancer les dossiers. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

L'amendement que j'ai l'honneur de soumettre à votre vote au nom du Gouvernement s'inscrit dans la logique de l'article 25 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Aujourd'hui, les commissaires sont rémunérés dans le cadre des vacations funéraires et de l'assistance à huissiers à l'occasion de procédures civiles. Cette situation, ancienne, n'est pas saine. Elle ne l'était pas plus par le passé. Tout le monde le sait, tout le monde le savait, je n'y reviendrai donc pas.

La loi d'orientation a tenté d'y mettre un terme en dissociant les concours apportés par la police de la rémunération des commissaires. Il a donc été prévu la création d'une allocation de service réservée aux commissaires et financée, d'une part, par certaines primes versées à ces fonctionnaires et, d'autre part, par le cumul des recettes correspondant aux vacations funéraires et à l'assistance à huissiers.

Cette réforme majeure nécessite l'adoption de cinq textes réglementaires. Je peux affirmer, mesdames, messieurs les sénateurs, que ces textes seront prêts dès les premières semaines de l'année 1996.

Sans attendre, j'ai souhaité inscrire dans le projet de loi de finances pour 1996 le principe même de l'allocation de service, comme l'avaient souhaité M. Gérard Léonard et un certain nombre de ses collègues à l'Assemblée nationale.

Tel est le principe de l'amendement qui tend à créer en nomenclature un article nouveau au chapitre 31-42 « Allocation de service des commissaires » et à le doter par regroupement de ce que j'appellerai la première étape de la fusée, c'est-à-dire diverses indemnités et primes aujourd'hui versées aux commissaires.

Monsieur Rouquet, non pas dans douze ans, mais avant le mois de février 1996, les deuxième et troisième étages de la fusée viendront s'ajouter au premier, par la création d'un fonds de concours recensant les actuelles vacations funéraires et assistances à huissiers. Naturellement, le système actuel est maintenu tant que les trois étages de la fusée ne sont pas assemblés.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous constaterez que, malgré certaines rumeurs, naturellement innocentes, le ministre de l'intérieur aura, si vous votez cet amendement, tenu son engagement, notamment à l'égard des commissaires, et c'est ce qui m'importe. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial.** La commission est naturellement favorable à cet amendement. Comme il vient de le dire lui-même, M. le ministre de l'intérieur tient ici un double engagement, d'abord vis-à-vis des commissaires, ensuite vis-à-vis de l'Assemblée nationale, puisque M. Léonard avait, à la demande du Gouvernement, retiré son amendement en contrepartie de la promesse qu'un amendement mieux structuré serait déposé lors du débat au Sénat pour régler le problème.

L'engagement est donc tenu. C'est un début, mais les commissaires commenceront, dès le mois de février 1996, à percevoir cette allocation de service. C'est une clarification à laquelle la commission des finances est favorable.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° II-78 rectifié.

**M. Paul Loridant.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Paul Loridant.** Monsieur le ministre, je suis maire d'une commune de banlieue, située précisément dans le département de l'Essonne, et vous m'offrez l'occasion de tempérer l'optimisme des propos que vous avez tenus sur la situation dans le département en question, ainsi que sur la situation des commissariats d'Île-de-France.

Monsieur le ministre, vous nous avez expliqué tout à l'heure que, dans le département de l'Essonne, tout allait bien et que ce département allait être doté de nouveaux moyens. Mais je peux attester que la commune des Ulis, depuis le début du mois de novembre, n'a plus de commissaire puisque celui qui était en exercice a été muté et qu'il ne sera pas remplacé avant le mois d'avril ou le mois de mai. En outre, le commissaire divisionnaire de Palaiseau vient d'être muté et son remplacement n'est pas prévu à très court terme.

Vous évoquiez les moyens dans les commissariats. Eh bien, monsieur le ministre, c'est la grande misère de l'État déconcentré !

Quelle est la réalité ? Des policiers demandent au maire un téléphone portable ou des crédits de fonctionnement pour tel ou tel commissariat.

Certes, l'amendement n° II-78 rectifié répond à la demande des commissaires de police. Je ne voterai donc pas contre, mais de grâce, monsieur le ministre, n'embellissez pas la situation, car elle n'a aucun rapport avec celle que vous décrivez. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.)*

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Monsieur Loridant, je n'ai pas dit que j'étais optimiste. J'ai simplement indiqué quelles actions j'avais entreprises. Je ne sais pas de quelles informations vous disposez...

**M. Paul Loridant.** Je suis le maire de la commune des Ulis !

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** ... mais je vais vous communiquer les miennes. Vous pourrez en faire état.

Pour Palaiseau, le commissaire divisionnaire sera remplacé après la réunion de la commission administrative paritaire qui se tiendra la semaine prochaine et un commissaire sera nommé aux Ulis au cours du mois de janvier.

**M. Paul Loridant.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-78 rectifié, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix les crédits figurant au titre III.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. René Régnauld.** Je vous ai interrogé tout à l'heure à propos des 905 fonctionnaires originaires des départements et territoires d'outre-mer. Je ne vous parlais pas du passé. On leur a garanti jusqu'à présent, y compris pendant les années de gouvernement socialiste, des congés bonifiés.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale vient de remettre cette disposition en cause. Monsieur le ministre, j'appartiens certes à la minorité mais je croyais aussi appartenir à un pays démocratique... *(Protestations sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

**M. Jean Chérioux.** Un peu de décence!

**M. René Régnauld.** ... dans lequel la minorité pouvait aussi obtenir une réponse aux questions qu'elle soulève.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** Je demande la parole.

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

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** Monsieur Régnauld, si M. Debré ne vous a pas répondu, c'est parce que nous avons considéré que cette question relevait de mon département ministériel. Je pensais donc vous répondre après qu'il eut répondu lui-même sur d'autres points.

Vous avez posé une vraie question sur un vrai sujet. En effet, certaines communes comptent dans leur personnel, pour des raisons historiques et familiales, un certain nombre de personnes originaires d'outre-mer. La modification intervenue récemment peut effectivement poser problème.

Je ne nie pas qu'il existe une difficulté. Je tiens simplement à vous apporter trois précisions.

Premièrement, la disposition que vous proposez n'a sans doute pas sa place dans un projet de loi de finances. Nous le savons bien les uns et les autres et une jurisprudence importante va tout à fait en ce sens.

Deuxièmement, nous connaissons tous ici et vous, mesdames, messieurs les sénateurs, mieux que d'autres sans doute, la situation du CNFPT. Ce centre, qui bénéficie de 1,3 milliard de francs, soulève de nombreuses réflexions et interrogations sur les conditions de sa gestion. La réforme souhaitée par M. Hoeffel est actuellement en cours. Elle permettra de recentrer le CNFPT sur ses vraies missions qui consistent à former et non à gérer le personnel.

Troisièmement, est-il opportun aujourd'hui d'augmenter la cotisation, quand on sait ce qui se dit et ce qui s'écrit sur le centre et quand on connaît les charges qui pèsent sur l'ensemble des collectivités locales?

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement considère que votre proposition n'est pas la bonne réponse au vrai problème que vous posez.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix, ainsi modifiés, les crédits figurant au titre III.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** « Titre IV : 176 635 853 francs. »

La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Je remercie M. Perben de la réponse qu'il m'a apportée. Nous aurons sans doute l'occasion de revenir sur ce problème. Toutefois, ma question valait surtout pour les fonctionnaires de police, et je croyais qu'à ce titre elle était vraiment du ressort de M. le ministre de l'intérieur.

Dès lors, monsieur Debré, je vous redis que le rapporteur à l'Assemblée nationale propose de supprimer cette disposition relative aux congés bonifiés pour les policiers originaires des départements et des territoires d'outre-mer. C'était à vous que j'avais posé la question. Aussi, monsieur le ministre, le fait que je n'aie pas obtenu de réponse signifie peut-être que vous ne voulez pas me répondre, ce qui est une façon de répondre, ou que ma question vous embarrasse, ce qui est une autre façon de me répondre, et j'en prends acte.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix les crédits figurant au titre IV.

**M. Paul Loridant.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Paul Loridant.** J'ai voulu scinder mon intervention afin de ne pas mélanger les problèmes de la police et ceux des collectivités locales. Monsieur le ministre de l'intérieur, je vous remercie de votre réponse, au moins pourrai-je l'apporter sur le terrain. En tout cas, soyez sûr que, dès ce soir, j'en ferai part à nos amis des Ulis.

Je voudrais, monsieur le ministre de la fonction publique, renchérir sur les propos de mon collègue René Régnauld. Il se trouve que la commune dont je suis le maire comprend un noyau important de fonctionnaires territoriaux originaires des départements et des territoires d'outre-mer. Or la disposition figurant dans la loi de finances pour 1995 a eu pour effet de peser sur le budget de la commune. Très concrètement, elle coûte 300 000 francs au budget de la commune des Ulis.

Alors qu'il nous paraît important que ces fonctionnaires puissent travailler sur le territoire de la France métropolitaine, il nous paraît anormal que ce soient certaines communes seulement et comme par hasard des communes de banlieue, qui ont déjà leur lot de difficultés qui supportent la charge des congés bonifiés.

Monsieur le ministre de la fonction publique, ce problème relève, me semble-t-il, de la solidarité nationale et non pas seulement des communes.

La mesure proposée par M. Régnauld n'est peut-être pas adaptée, mais je vous adjure, monsieur le ministre, d'apporter rapidement une réponse, faute de quoi nombre de maires seront extrêmement réticents pour

embaucher des fonctionnaires territoriaux originaires des départements et des territoires d'outre-mer, ce qui va à l'encontre de l'intégration dans nos communes.

**M. René Régnault.** Très bien !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

#### ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme : 1 445 000 000 francs.

« Crédits de paiement : 643 800 000 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme : 10 876 052 000 francs.

« Crédits de paiement : 4 936 498 000 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.

#### Services du Premier ministre *(suite)*

##### I. - SERVICES GÉNÉRAUX (rapatriés)

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant les rapatriés, dont les crédits sont inscrits aux services généraux du Premier ministre.

La parole est à M. le ministre.

**M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais rendre un hommage particulier au rapporteur spécial, M. Joseph Ostermann, et au rapporteur pour avis, M. José Balarello. Leurs rapports particulièrement précis dressent une analyse fort pertinente de la situation des rapatriés.

Voilà trois ans déjà, vous présentant pour la première fois le budget consacré par le gouvernement aux actions en faveur des Français rapatriés d'outre-mer, j'avais évoqué les difficultés, mais aussi les espoirs d'une communauté qui avait abandonné son sol natal dans des conditions dramatiques. Je vous disais également que l'action que je souhaitais mener s'inscrivait dans la continuité de la politique définie par le gouvernement de Jacques Chirac au cours de la période 1986-1988.

Aujourd'hui, devant la Haute Assemblée, c'est avec la même émotion et la même gravité que je présente ce projet de budget.

En dépit d'une conjoncture difficile, dont je sais que vous mesurez toute l'importance, il matérialise de nouveau la volonté du Gouvernement de maintenir un très important effort de solidarité à l'égard de ceux qui ont longtemps souffert du déracinement, alors même qu'ils avaient contribué au rayonnement de notre patrie, tant en Asie qu'en Afrique.

Ces hommes et ces femmes, partie intégrante de notre nation, méritent que celle-ci leur témoigne sa solidarité active et sa reconnaissance pour l'œuvre qu'ils ont accomplie naguère outre-mer, au nom de la France.

Pour répondre à leur attente, le projet de budget que j'ai l'honneur de vous présenter s'élève à 6,598 milliards de francs, soit une augmentation de 7,5 p. 100 par rapport à celui que vous avez approuvé en 1995.

Tout d'abord, il comporte une très importante augmentation des crédits consacrés à l'amélioration des retraites des rapatriés. Ces derniers passent de 450 millions de francs à 791 millions de francs, soit une croissance de 75 p. 100 par rapport à l'an dernier.

De plus, ce projet de budget est conforme aux quatre objectifs qui ont été retenus par le Gouvernement.

Le premier concerne l'indemnisation des rapatriés. La loi du 16 juillet 1987, élaborée en étroite concertation avec les associations de rapatriés, avait prévu un échancier allant jusqu'à 2001. La loi du 27 janvier 1993 a considérablement raccourci cet échancier, de telle sorte que les derniers certificats seront tous réglés en 1997.

Il en est résulté un accroissement des dépenses de l'Etat. En dépit de la conjoncture difficile, le Premier ministre, Alain Juppé, sur ma proposition, a décidé de ne pas revenir sur ces dispositions.

Cette décision se traduit par une dépense supplémentaire de 2 030 millions de francs par rapport aux prévisions initiales de 1987 et de 290 millions de francs par rapport à 1995.

D'autre part, dans le courant du premier semestre 1996, conformément aux engagements de M. le Président de la République, j'ai demandé à M. Guy Forzy, délégué aux rapatriés, d'organiser une importante réunion des associations représentatives des rapatriés, afin de dresser le bilan de l'exécution de la loi du 16 juillet 1987.

Ce sera alors l'occasion d'examiner les ajustements qu'il conviendra d'apporter au cours d'un débat devant le Parlement.

Le deuxième objectif concerne les rapatriés réinstallés dans une profession non salariée. Ainsi que je m'y étais engagé, les commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés ont toutes été mises en place, et des instructions très fermes ont été données aux préfets, afin que la totalité des dossiers soient examinés dans les prochaines semaines.

J'ajoute que M. Guy Forzy anime, avec la compétence et la passion que vous lui connaissez, de nombreuses réunions dans les départements, et qu'il a inscrit cette action au premier rang des objectifs prioritaires qu'il a voulu mettre en œuvre depuis sa nomination.

Les crédits nécessaires au paiement de l'aide exceptionnelle de l'Etat pour aider à la mise en place des plans d'apurement ont fait l'objet d'un crédit de 90 millions de francs dans la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Notre troisième objectif est relatif à la situation des anciens supplétifs et de leurs familles, c'est-à-dire ceux que l'on appelle communément les harkis et qui ont honoré pendant de longues années notre drapeau. Par la loi du 11 juin 1994, votée à l'unanimité par le Parlement, la République leur a témoigné sa reconnaissance pour les services rendus et pour les sacrifices qu'ils avaient consentis.

Elaborée en étroite concertation avec les représentants de cette communauté, cette loi a permis de mettre en place un plan sur cinq ans visant à améliorer les conditions d'insertion économique et sociale d'une population qui, trente-trois ans après son rapatriement, souffre des difficiles conditions d'un accueil insuffisamment préparé.

Au titre de ce plan, l'Etat engagera une somme de 791 millions de francs pour l'exercice 1996.

En outre, conformément aux engagements du Président de la République, un bilan sera dressé à la fin de la première année de l'exécution de ce plan, afin de compenser les oublis et de corriger les imperfections qui se seront révélées à l'expérience.

Ce sera notamment le cas du rétablissement des aides au logement en faveur des veuves d'anciens harkis et de l'adaptation à la politique générale du Gouvernement en ce domaine des mesures réglementaires prises en faveur de l'emploi et de la formation des enfants de supplétifs.

Notre dernier objectif consiste à mettre en lumière et à rappeler à nos concitoyens l'œuvre accomplie outre-mer par de nombreuses générations de nos compatriotes.

En effet, pendant trop longtemps, cette œuvre, que certains ont pu qualifier de titanique, a été dénaturée, voire très souvent calomniée au nom d'idéologies qui se sont effondrées ces dernières années en même temps que le Mur de Berlin.

Tout d'abord, au printemps prochain, un monument sera érigé au cœur de notre capitale, à la mémoire de ceux qui ont donné leur vie pour la patrie au cours des événements tragiques de la décennie 1952-1962.

Parallèlement, des travaux destinés à pérenniser l'œuvre française outre-mer seront entrepris dans l'enceinte du fort Saint-Jean, à Marseille.

Il s'agit là d'un projet original, à la fois musée et lieu de restitution de la mémoire, mais aussi espace d'expression de la mémoire vivante et de la recherche historique.

Là encore, l'action du délégué aux rapatriés - nous savons tous combien il est sensible à la défense de l'œuvre française outre-mer - sera, n'en doutez pas, particulièrement importante.

Ainsi que vous avez pu le constater, au-delà de la réparation matérielle qu'il apporte en dépit, je le répète, d'une conjoncture difficile, ce projet de budget est l'expression de la volonté nationale d'apporter à nos compatriotes rapatriés le gage de la solidarité que notre peuple doit à chacun de ses enfants.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je sais que beaucoup d'entre vous sont sensibles aux difficultés de nos concitoyens rapatriés, qui trouvent en vous les fidèles interprètes de leurs espoirs. C'est pourquoi je tiens à vous remercier d'être les inlassables défenseurs de ceux qui n'ont jamais désespéré de la patrie et de la République. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai, pour la première fois cette année, l'honneur de présenter le projet de budget des rapatriés. Cela a été pour moi l'occasion de prendre la mesure de l'effort consenti encore aujourd'hui par la nation en faveur d'une population de près de 1,5 million de personnes, plus de trente ans après l'indépendance de territoires auparavant placés sous la souveraineté de la France.

Monsieur le ministre, nous connaissons l'action que vous avez menée pour trouver des solutions au grave problème posé par l'indemnisation des rapatriés, et qui a été évoqué pendant de nombreuses années.

Le budget des rapatriés pour 1996 s'élève à 6,7 milliards de francs. Il progresse de 7,4 p. 100 par rapport au budget voté de 1995, qui était lui-même en augmentation de 23 p. 100 par rapport à celui de 1994.

La nation consent donc en faveur des rapatriés un effort financier tout à fait significatif, qui mérite bien d'être présenté de manière synthétique.

Le budget des rapatriés résulte de l'agrégat de quinze chapitres ou articles budgétaires disséminés entre huit fascicules différents. Vous en trouverez le détail dans mon rapport écrit.

Selon leur nature, les crédits consacrés aux rapatriés peuvent être regroupés en six catégories d'importance très inégale.

La première catégorie de dépenses, ce sont les crédits relatifs à l'indemnisation des rapatriés.

C'est le poste principal du budget des rapatriés. En application de la loi du 10 juillet 1987, environ 415 000 certificats ont été émis pour un montant total de 26,8 milliards de francs.

Pour 1996, la dotation du chapitre 46-91, article 20, du budget des charges communes peut être estimée supérieure de 2 milliards de francs à ce qu'elle aurait été selon l'échéancier initial : elle atteint un montant de 4 270 millions de francs, en augmentation de 5,2 p. 100 par rapport à 1995.

Par ailleurs, la progression sensible du chapitre 46-91 s'explique aussi par le versement en 1996 de la deuxième tranche de l'allocation forfaitaire complémentaire de 110 000 francs allouée aux Français musulmans rapatriés, en application de la loi du 11 juin 1994.

Les crédits consacrés à l'aide au désendettement des rapatriés constituent la deuxième catégorie de dépenses.

La loi du 16 juillet 1987 a mis en place un dispositif de remise des prêts de réinstallation et de consolidation des dettes en faveur des rapatriés travailleurs indépendants.

Les crédits y afférents sont inscrits principalement à l'article 10 du chapitre 46-91 du budget des charges communes. Avec un montant de 120 millions de francs demandé pour 1996, ce poste est en diminution de 25 p. 100 par rapport au budget voté de 1995.

La troisième catégorie de dépenses, ce sont les crédits affectés aux garanties de retraite des rapatriés.

En volume, il s'agit du deuxième poste du budget des rapatriés. Il faut distinguer deux types de garanties de retraite différents.

D'une part, il existe une garantie de retraite générale.

En vertu de la loi du 4 décembre 1985, l'Etat accorde une aide aux rapatriés afin qu'ils puissent racheter les cotisations nécessaires à la validation de leurs périodes d'activités accomplies hors de métropole. L'aide de l'Etat varie selon les revenus du bénéficiaire, mais son taux moyen est de 88 p. 100.

A ce jour, plus de 80 000 personnes ont demandé à bénéficier des dispositions de la loi du 4 décembre 1985 et le montant des cotisations susceptibles d'être rachetées est évalué à 5 milliards de francs. Sur la base d'un taux d'aide de 88 p. 100, la dépense budgétaire potentielle peut donc être estimée à 4,7 milliards de francs.

Pour 1996, la dotation budgétaire correspondante s'élève à 791 millions de francs, soit une très forte hausse de près de 76 p. 100 par rapport à 1995.

D'autre part, il existe des garanties de retraite spécifiques.

L'Etat s'est substitué à divers régimes de retraite spéciaux, aujourd'hui disparus, auxquels étaient affiliés les agents des services publics d'outre-mer.

Au total, ces garanties de retraite spécifiques représentent pour 1996 un montant significatif de 1,1 milliard de francs, en diminution de 3,7 p. 100 par rapport à 1995.

Les crédits destinés à l'action sociale et culturelle en faveur des rapatriés constituent la quatrième catégorie de dépenses.

Ces crédits, inscrits au chapitre 46-03 du budget des services généraux du Premier ministre, sont directement gérés par le ministère des rapatriés. Ils bénéficient essentiellement à la communauté des Français musulmans rapatriés.

Ces crédits avaient progressé l'an dernier de plus de 46 p. 100, en raison de l'impact budgétaire de la loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés, anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

Pour 1996, il est simplement proposé de reconduire cette dotation à son niveau de 1995, soit 185 millions de francs.

La cinquième catégorie de dépenses, ce sont les crédits qui sont alloués aux victimes de la captivité en Algérie.

La loi du 11 juin 1994 a créé un statut de victime de la captivité en Algérie, au bénéfice des Français musulmans rapatriés qui furent incarcérés après l'indépendance avant de pouvoir gagner la métropole.

Ce statut, qui concerne 820 personnes, ouvre droit à une pension de victime civile et donne accès aux soins médicaux gratuits et à la couverture sociale des pensionnés de guerre.

Les dépenses y afférentes sont à la charge du budget des anciens combattants, pour un montant de 56,2 millions de francs en 1996, comme en 1995.

La sixième catégorie de dépenses, c'est la subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer, l'ANIFOM. Il s'agit de l'établissement public chargé de la mise en œuvre administrative et financière des dispositifs d'indemnisation et de garantie des retraites.

Pour 1996, comme en 1995, la subvention de fonctionnement qui lui est allouée, inscrite au chapitre 36-10 du budget des services financiers, est simplement reconduite et s'élève à 29 millions de francs.

En effet, les missions de l'ANIFOM relatives à l'indemnisation sont en voie d'achèvement et ne requièrent plus que le maintien d'une équipe réduite.

Après cette rapide présentation du projet de budget des rapatriés, je formulerai quatre observations qui appelleront de ma part, monsieur le ministre, quelques questions.

Première observation, le processus d'indemnisation des biens devrait bientôt s'achever.

Compte tenu du nouvel échéancier de remboursement fixé en 1993, l'indemnisation des biens devrait s'achever en 1997, sauf disposition législative nouvelle. Un total de 26,8 milliards de francs aura alors été versé.

L'importance de la marge de manœuvre budgétaire qui sera ainsi spontanément dégagée pour 1998, soit quelque 3 milliards de francs de dépenses non reconduites, mérite d'être soulignée. Ce sera une économie appréciable en période de rigueur budgétaire.

Toutefois, les associations représentatives des rapatriés estiment qu'en 1997 les biens perdus n'auront été indemnisés qu'à hauteur de 40 p. 100 de leur valeur

actualisée de 1962. Elles demandent donc que le processus d'indemnisation soit prolongé jusqu'en 2005 par une série de huit annuités. Cette revendication représenterait un effort budgétaire supplémentaire de 28,8 milliards de francs. Monsieur le ministre, le Gouvernement a-t-il déjà arrêté sa position face à cette revendication ?

Ma deuxième observation est relative à la montée en charge de la garantie générale de retraite, élément nouveau du budget des rapatriés cette année.

Je rappelle que le montant total des cotisations susceptibles d'être rachetées est estimé à 5 milliards de francs et que l'effort financier de l'Etat pourrait donc s'élever, en tout, à 4,4 milliards de francs. A la fin de 1994, le montant cumulé des dépenses déjà exposées à ce titre s'élevait seulement à un peu plus de 2 milliards de francs.

Or, on observe une accélération de ces dépenses sur la période récente. Cela s'explique aisément. En effet, à mesure qu'ils approchent de l'âge de la retraite, les rapatriés tendent à accroître leur effort de rachat de cotisations et l'aide accordée par l'Etat augmente en proportion.

En 1994, la dotation correspondante du chapitre 47-92 du budget des charges communes, qui s'élevait à 400 millions de francs, n'a pas suffi pour faire face aux demandes : elle a dû être abondée de 142 millions de francs en loi de finances rectificative. Il devrait en être de même pour la dotation initiale de 1995, qui est de 450 millions de francs.

C'est pourquoi ce poste budgétaire a été très significativement réévalué en fonction des demandes enregistrées au cours des deux années précédentes.

Il augmentera ainsi, en 1996, de 341 millions de francs, pour atteindre 791 millions de francs. Cette hausse de plus de 75 p. 100 explique d'ailleurs l'essentiel de l'augmentation globale de 7,6 p. 100 du budget des rapatriés.

Il conviendra donc d'être attentif à l'évolution de ces crédits au cours des prochaines années.

En troisième lieu, je voudrais souligner l'effort particulier consenti en faveur des Français musulmans rapatriés.

Le plan d'action en faveur des Français musulmans rapatriés, qui a été lancé l'an dernier, doit se prolonger jusqu'en 1999. La loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie en constitue l'axe essentiel.

Le coût total de ce plan d'action est évalué à 2,5 milliards de francs. Son impact financier est concentré à 80 p. 100 sur les trois premières années de sa mise en œuvre.

Pour 1996, une dotation de 541 millions de francs est prévue pour l'allocation forfaitaire complémentaire. On sait que 14 500 anciens supplétifs peuvent prétendre à cette allocation complémentaire.

Par ailleurs, les crédits consacrés à l'action sociale et culturelle en faveur des Français musulmans rapatriés s'élèvent à 129,3 millions de francs. Ils bénéficient essentiellement à la seconde génération, car les enfants ont souffert des conditions d'accueil et d'installation de leurs parents.

J'aurais souhaité savoir, monsieur le ministre, si l'on dispose aussi de quelques éléments sur le nombre des bénéficiaires de ces actions d'insertion économique et sociale.

En quatrième lieu, j'émettrai une observation sur le Mémorial de l'œuvre française outre-mer. Nous savons que les différents financements sont quasiment assurés. Vous en avez d'ailleurs parlé, monsieur le ministre. Nous savons aussi que les travaux ont été longtemps retardés par des fouilles archéologiques préalables, mais qu'ils se heurtent aujourd'hui à des obstacles juridiques. Pouvez-vous nous dire dans quel délai ces derniers pourront être levés et le Mémorial réalisé ?

Au bénéfice de ces observations, la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption du projet de budget des rapatriés. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le ministre, avec le troisième projet de budget que vous présentez au Sénat, vous montrez que, dans le domaine de l'action en faveur des rapatriés, c'est l'esprit de continuité qui aura prévalu. En effet, alors que cette attribution faisait partie des vôtres dans le gouvernement de M. Edouard Balladur, vous l'avez conservée dans les deux gouvernements formés par M. Alain Juppé, ce qui constitue - je me plais à le souligner - un gage d'efficacité.

Même si vous présentez la particularité de n'avoir pas de budget individualisé, l'ampleur des crédits en faveur des rapatriés n'en est pas moins incontestable ; en effet, au total ces derniers s'élèvent à 6 600 millions de francs, soit une hausse de 7,51 p. 100 par rapport à 1995, ce qui, cette année, est exceptionnel.

Ces dépenses concernant une population de 1,4 million de personnes marquées par l'histoire de l'accession à l'indépendance des anciens pays d'outre-mer, qu'il s'agisse des Français de souche européenne ayant choisi de se réinstaller en France métropolitaine après les événements ou des personnes françaises, nées dans ces territoires, comme les anciens « harkis », et s'étant installées en métropole.

Au-delà de ces chiffres, il s'agit d'une communauté soudée par une mémoire et des sentiments communs : que son père soit « pied noir » ou venu d'Indochine, le fils ou la fille de rapatrié, né en métropole, revendique son identité de rapatrié, même s'il n'a pas toujours vécu avec la même intensité que ses parents les événements de l'accès à l'indépendance.

La commission des affaires sociales s'est félicitée, tout d'abord, monsieur le ministre, du fait que les crédits dont vous disposez permettent de faire face pleinement aux engagements traditionnels de l'Etat vis-à-vis des rapatriés.

Parmi ces engagements de la nation, le plus important est sans conteste celui de l'indemnisation des biens immobiliers et professionnels dont ont été spoliés les rapatriés lors de l'accession à l'indépendance des nouveaux Etats. La réparation du préjudice, amorcée par la loi du 15 juillet 1970, a été substantiellement améliorée par la loi du 16 juillet 1987 adoptée alors que l'actuel Président de la République, M. Jacques Chirac, était Premier ministre.

La commission des affaires sociales a souligné, pour s'en réjouir, l'effort consenti au titre du budget des charges communes pour faire face au surcoût entraîné par l'article 80 de la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, qui accélère le calendrier de remboursement des certificats d'indemnisation attribués au titre de la loi du 16 juillet 1987. L'impact financier

du raccourcissement de l'échéancier d'indemnisation est de 2,03 milliards de francs sur l'exercice 1996, ce qui explique que l'indemnisation représente à elle seule près de 64 p. 100 des crédits consacrés aux rapatriés.

Au moment où s'achève le processus d'indemnisation relancé par la loi du 16 juillet 1987, nombreuses sont les associations de rapatriés qui font valoir le caractère insuffisant des mesures prises par rapport à la réalité des préjudices subis, au regard notamment de la valeur actualisée des biens confisqués.

Le Président de la République a souhaité, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, qu'une grande réunion soit organisée en 1996 avec les associations représentatives des rapatriés et suivie d'un débat au Parlement, afin d'établir un bilan de l'exécution de la loi du 16 juillet 1987.

L'effort cependant consenti par la collectivité nationale depuis vingt-cinq ans, qui avoisine 52 milliards de francs, est important et indéniable. La commission des affaires sociales a estimé que toute nouvelle amélioration du niveau de l'indemnisation mériterait d'être examinée à la lumière de ses effets au regard de la lutte contre l'exclusion sociale, qui devrait être un objectif prioritaire de toute politique de distribution de fonds publics.

S'agissant des missions traditionnelles, les crédits pour 1996 confirment aussi la préoccupation constante de l'Etat d'assurer aux rapatriés des pensions de retraite satisfaisantes.

Si les crédits consacrés à la compensation des défaillances ou des insuffisances des caisses de retraite locales, auxquelles cotisaient les Français avant leur départ d'Afrique du Nord, sont en légère diminution pour des raisons strictement démographiques, il est clair, et en revanche, que ce projet de budget enregistre la montée en charge du mécanisme d'aide au rachat de cotisations introduit par la loi du 4 décembre 1985.

Avec une aide de l'Etat modulée en fonction du revenu, qui représente en moyenne 88 p. 100 du montant des rachats proposés, le dispositif rencontre incontestablement un succès croissant à mesure que se rapproche l'âge de la retraite pour les personnes concernées et nécessite, en 1996, une hausse de plus de 75 p. 100 des crédits qui lui sont destinés. M. le rapporteur spécial s'est d'ailleurs inquiété de cette situation.

La commission des affaires sociales s'est félicitée de cette augmentation, mais elle a souhaité, en outre, que les négociations avec la société des organisations agricoles mutuelles pour l'assurance-vie, la SORAVIE, se poursuivent pour permettre de lever la forclusion en matière de souscription d'une retraite complémentaire.

Les crédits prévus pour 1996 assurent par ailleurs le suivi des grandes décisions qui ont été prises sous votre impulsion, monsieur le ministre, depuis que vous consacrez aussi votre énergie à la question des rapatriés.

**M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement.** Merci !

**M. José Balarello, rapporteur pour avis.** Parmi ces questions, l'une des plus difficiles est de parvenir à résoudre de manière réellement définitive le cas critique de quelque 800 à 1 000 rapatriés travailleurs indépendants, dont le niveau d'endettement est demeuré plus que préoccupant malgré les diverses mesures prises depuis 1977 en matière de remises de dette, de consolidation des emprunts et de suspension des poursuites. Mais nous comptons sur M. Forzy, délégué aux rapatriés, pour régler ce point.

La commission des affaires sociales s'est félicitée du choix que vous avez fait, monsieur le ministre, de rechercher le traitement le plus individualisé possible de ces situations en mettant en place les commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés, les CODAIR.

Conformément aux engagements pris, les préfets ont été spécialement mobilisés depuis la mi-1995 sur les opérations des CODAIR; il leur a été demandé de prendre toutes dispositions utiles pour accélérer la vitesse de traitement des dossiers et pour que des « solutions humaines et équitables » soient trouvées à l'ensemble des dossiers en instance, cela avant le 31 décembre 1995, date d'expiration du dispositif de suspension des poursuites.

Concernant les engagements nouveaux, le budget tire également les conséquences de la mise en œuvre de la loi du 11 juin 1994, que j'avais qualifiée à l'époque de « loi Romani », ...

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. José Balareello, rapporteur pour avis.** ... loi relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie, que j'ai eu l'honneur de rapporter devant la Haute Assemblée. Ce plan est la composante législative d'un plan global sur cinq ans en faveur des harkis. Il est assorti d'un volet réglementaire destiné à faciliter l'insertion économique et sociale des enfants de harkis, notamment par des mesures en matière d'accès au logement, d'emploi et de formation.

La commission des affaires sociales a émis deux observations.

Elle a souhaité que puisse être dressé, dès la fin de l'année 1995, un bilan de la mise en œuvre de la loi du 11 juin 1994 et du volet réglementaire qui la complète.

Elle suggère, par ailleurs, que l'on relance l'information sur les mesures réglementaires en faveur des fils et filles de harkis, dans toutes les régions où les rapatriés sont en nombre important.

Pour conclure, qu'il me soit permis d'exprimer un regret : monsieur le ministre, comme vous l'avez indiqué voilà un instant, aucune nouvelle autorisation de programme n'a été inscrite, cette année, pour la réalisation du Mémorial de la France d'outre-mer, dont l'implantation est envisagée à l'entrée du port de Marseille, sur le site de l'enceinte du fort Saint-Jean, en face du fort Saint-Nicolas. Nous croyons savoir que des obstacles d'ordre administratif, notamment avec le ministère de la culture, se sont multipliés, mais qu'ils sont levés à l'heure actuelle.

Monsieur le ministre, nous comptons sur vous, ainsi que sur M. le délégué aux rapatriés, afin que ce monument soit réalisé dans les meilleurs délais. Il importe, en effet, que la politique en faveur des rapatriés dépasse les enjeux de la réparation matérielle des dommages subis pour redonner sa pleine dimension morale et historique au rôle des Français en outre-mer.

Il reste que la progression très soutenue des divers crédits relatifs aux rapatriés, en 1996, témoigne de la volonté du Gouvernement de maintenir au meilleur niveau l'effort financier consenti envers ceux de nos compatriotes qui ont subi durement cette période de notre histoire où les déchirements ont succédé aux affrontements.

La commission des affaires sociales a donc émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

Groupe du Rassemblement pour la République, 12 minutes ;

Groupe socialiste, 9 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 7 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 5 minutes.

La parole est à M. Loridant.

**M. Paul Loridant.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget des rapatriés, disséminé en de multiples fascicules qui n'en facilitent pas la lecture, s'en tient à cinq priorités au rang desquelles figurent, notamment, l'indemnisation et le désendettement des rapatriés, ainsi que les garanties de retraite de ces derniers.

Ces deux grandes priorités expliquent pour une grande part la hausse substantielle des crédits affectés habituellement aux rapatriés du fait de la loi du 27 janvier 1993, qui a permis de raccourcir l'échéancier de l'indemnisation prévu par les lois de 1970, de 1978 et de 1987, et surtout de la hausse des charges de retraites liée à l'âge des personnes concernées : une progression de 23 p. 100 entre 1994 et 1995, et de 7,51 p. 100 en 1996 par rapport à 1995.

Votre projet de budget, monsieur le ministre, semble donc respecter cet échéancier. L'État est toujours à l'honneur lorsque, au-delà des clivages partisans, il tient sa parole donnée, singulièrement en matière de solidarité nationale.

Cependant, je tiens à vous faire part de quelques observations qui, sans doute, assombriront quelque peu les propos que je viens de tenir. Il s'agit d'observations que vous aurez très certainement déjà entendues à l'Assemblée nationale, mais le Sénat se doit de les entendre à son tour.

Sur un certain nombre de problèmes évoqués par nos collègues de l'Assemblée nationale, vous avez avancé quelques réponses positives.

Il en va ainsi du débat national demandé par les associations de rapatriés pour faire le point et l'inventaire de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire.

Il en va ainsi du problème des dossiers instruits par les commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés. A la revendication des personnes concernées de reporter au-delà du 31 décembre 1995 l'examen des dossiers non encore instruits à ce jour, vous avez répondu par l'obligation de faire le point au début du mois de décembre pour « demander au Parlement, si nécessaire, une nouvelle suspension des poursuites – des créanciers – afin d'éviter les drames humains et sociaux que nous connaissons ».

Enfin, il en va également ainsi de la revendication des rapatriés concernant le renouvellement de leurs pièces d'identité lorsqu'ils doivent subir l'humiliante épreuve de la justification de leur nationalité. Vos excellentes relations avec le ministre de l'intérieur ont, selon vos dires, permis de simplifier les choses, puisque les rapatriés, au moment du renouvellement, n'auront plus qu'à produire une ancienne pièce d'identité pour justifier de leur appartenance à la communauté nationale.

Sur l'ensemble de ces trois points, monsieur le ministre, vous avez affiché de louables intentions. Nous jugerons le Gouvernement sur ses actes dans les mois à venir.

Pour autant, il demeure un certain nombre de points pour lesquels vos réponses ou vos silences ne peuvent nous satisfaire.

La subvention de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer n'est reconduite qu'à hauteur des crédits dont elle bénéficiait l'an passé, alors qu'il reste, quoi que vous en disiez, bon nombre de dossiers non traités.

*Quid* de la participation des anciens combattants d'Afrique du Nord à la Commission nationale permanente des rapatriés, dont ils ont été exclus sans aucune concertation ?

Pourquoi l'estimation des biens perdus par les anciens d'Algérie et destinés à être indemnisés n'est-elle pas réactualisée en francs constants par rapport à 1962 ou, si cela fait trop, au moins réactualisée en partie ?

Enfin – c'est là le plus douloureux – sur les problèmes des harkis, vous avez notamment déjà été interpellé par deux de vos amis de la majorité présidentielle, les députés des Alpes-Maritimes et de la Haute-Savoie.

Chacun leur tour, certes en des termes feutrés pour vous ménager, monsieur le ministre, ils ont jugé insuffisants les crédits destinés à l'action sociale en faveur des harkis. Qu'il s'agisse de l'allocation forfaitaire, de l'aide au logement, du complément de ressources aux veuves, du statut des victimes de la captivité ou des aides à l'emploi, à la mobilité, à la formation, notamment pour les jeunes de la seconde génération qui sont, le plus souvent, atteints par une double exclusion : culturelle, pour ne pas dire ethnique, et économique, car ils sont en masse victimes du chômage, alors, oui, monsieur le ministre, sur ces terrains l'effort de la nation n'est pas à la hauteur des espérances formulées par les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Si vos amis vous ont accordé leur confiance, nous ne saurions les suivre dans cette voie en l'état actuel des choses, tant il reste à faire pour favoriser une meilleure intégration des harkis et de leurs enfants, qui semblent, une fois de plus, demeurer la cinquième roue du carrosse. Pour cette raison, le groupe communiste républicain et citoyen ne votera pas le budget des rapatriés.

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

**M. André Rouvière.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans cette période d'austérité budgétaire, les crédits concernant les rapatriés augmentent de 7,5 p. 100 par rapport à 1995. C'est une heureuse exception. On assiste à une accélération de l'indemnisation des rapatriés, ce qui correspond à une volonté qu'à plusieurs reprises nous avons manifestée.

Il est évident qu'il s'agit d'une indemnisation partielle, car l'écart est parfois grand entre l'évaluation initiale des biens perdus et le montant de l'indemnisation retenue.

Plus de trente ans se sont écoulés et les francs de 1962 ne sont pas ceux de 1995 ! Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ? A-t-on une idée du pourcentage moyen des indemnisations ?

Mais cette accélération de l'indemnisation permet le rattrapage de retards qui devenaient réellement préoccupants.

L'aide au désendettement, les crédits consacrés aux retraites complètent cet effort de solidarité nationale.

Les membres du groupe socialiste ne souhaitent pas rester à l'écart de cet effort d'aide aux rapatriés. Ils voteront les crédits que vous proposez, monsieur le ministre.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Robert.

**M. Jean-Jacques Robert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits en faveur des rapatriés, aussi bien en 1995 que dans la loi de finances pour 1996, sont à la hauteur des ambitions que vous vous êtes fixées : mettre en place un dispositif qui, dès 1997, doit permettre d'apurer la dette morale que nous avons à l'égard des rapatriés de telle manière que la notion même de « rapatrié » n'existe plus, plus de trente ans après les événements qui l'ont fait naître.

La progression des crédits, de l'ordre de 7,51 p. 100, est d'autant plus louable qu'elle intervient dans une période de contrainte budgétaire. Les rapatriés, comme les associations qui les représentent, sont conscients de l'effort de votre Gouvernement pour tenir les engagements pris antérieurement.

En premier lieu, vous avez tenu ces engagements en matière d'indemnisation. En effet, elles représentent, à elles seules, près de 64 p. 100 de l'enveloppe budgétaire versée aux rapatriés de nationalité française qui, installés outre-mer dans des territoires placés sous l'autorité de la France, ont dû les quitter définitivement après que ces territoires ont accédé à l'indépendance. Ces Français « d'ailleurs » ont parfois tout perdu, obligés de laisser derrière eux ce que l'urgence les empêchait d'emporter.

La disparition de tous leurs biens a amené le législateur à réparer le préjudice subi. La loi de janvier 1993 est venue accélérer les délais de ces remboursements afin de solder tous les dossiers d'indemnisation en cours d'examen, non pas en 2001 comme il était prévu à l'origine, mais en 1997. Merci, monsieur le ministre, de cette détermination efficace.

Cette mesure constitue un progrès considérable dans l'état d'avancement des procédures. Mais son incidence budgétaire est très importante : elle représente en effet 2,3 milliards de francs seulement pour 1996.

A cet effort substantiel s'ajoute celui qui est fait en faveur des harkis et de leurs descendants. A ce sujet, je voudrais insister sur la situation toujours douloureuse de cette communauté qui a choisi d'être française et qui mérite notre respect ; notre aide se justifie donc.

L'allocation forfaitaire qui leur est allouée s'élèvera à 541 millions de francs en 1996. Mais, plus généralement, il serait nécessaire que les harkis et leurs descendants soient peut-être mieux informés de la teneur de la loi du 11 juin 1994 et je me réjouis qu'en fin d'année, comme l'a rappelé M. José Balarello, un bilan complet soit fait sur les aides au logement et à la formation dont bénéficient les enfants de harkis.

Depuis 1970, le transfert opéré par la nation au titre de l'indemnité des rapatriés représente 52,2 milliards de francs. L'effort demandé à la collectivité nationale en leur faveur est donc justifié par ce niveau.

Cependant, les problèmes pratiques demeurent. Les rapatriés ignorent souvent leurs droits. Ils ont parfois laissé passer les années ; ils n'ont pas toujours pu conserver les preuves nécessaires à la constitution de leur dossier, qui est souvent difficile à traiter.

Je me réjouis donc que, conformément au vœu de M. le Président de la République, une réunion des associations représentatives de rapatriés soit organisée

pour faire le bilan de l'application de la loi du 16 juillet 1987 relative à l'indemnisation des rapatriés. Cette évaluation est devenue indispensable.

A ce dossier d'indemnisation lui-même, s'ajoute le cas des retraites. La population des rapatriés vieillit. Nous devons tenir compte de l'accroissement du nombre des bénéficiaires d'une retraite, ainsi que du rachat des cotisations ou de celui des garanties et des prestations. L'engagement pris est important, mais la solidarité nationale doit garantir aux rapatriés des pensions satisfaisantes.

Enfin, le troisième point, que je tiens à évoquer - ce n'est pas le moins important - est relatif au règlement du surendettement des rapatriés réinstallés dans des professions non salariées. A cet égard, il faut se féliciter que, conformément aux engagements pris par M. le Président de la République, les crédits gérés par les commissions départementales d'aide aux rapatriés aient été augmentés en 1995, afin que tous les dossiers en cours puissent être traités avant la fin de l'année.

Je voudrais d'ailleurs, puisque l'occasion m'en est donnée, rendre hommage à ceux qui, comme M. Forzy, au sein des commissions départementales, ont consacré beaucoup de temps et d'énergie pour régler ces dossiers d'une manière humaine et équitable.

Aujourd'hui, après avoir brièvement évoqué les mesures budgétaires et les raisons pour lesquelles le groupe du RPR votera ce projet de budget, il me paraît essentiel d'évoquer l'œuvre de la France outre-mer et d'insister pour que lui soit donnée la place qu'elle mérite.

Si nous voulons aider les rapatriés et leurs enfants, nous devons commencer par enseigner, en France, la valeur de l'œuvre accomplie. Il est temps de ne plus considérer qu'une seule période de notre histoire, celle où les déchirements ont succédé aux affrontements.

La France a consacré beaucoup de moyens financiers et humains pour que, dans ses départements d'outre-mer devenus indépendants aujourd'hui, les infrastructures soient développées, l'instruction généralisée, l'éducation professée, la culture attractive. Elle est fière de cette œuvre qui doit être transmise telle qu'elle a été, avec sa grandeur, ses dévouements, sa générosité, mais aussi ses faiblesses.

Dans cet esprit, je souhaiterais que le musée de la mémoire, évoqué par les rapporteurs, qui doit être implanté dans l'enceinte du fort Saint-Jean à Marseille, soit érigé dans les meilleurs délais afin de témoigner aux nouvelles générations la fierté de notre pays et sa gratitude envers ceux qui ont écrit cette histoire rayonnante.

Et, pour vous tout particulièrement, monsieur le ministre, au nom de tous mes collègues, je voudrais afficher l'estime que nous vous portons (*M. Chérioux applaudit*), non seulement comme ministre en charge des rapatriés, pour votre action exemplaire, mais également comme ministre chargé des relations avec le Parlement. Votre disponibilité, vos convictions, votre attention à tous nous aident à remplir notre mission parlementaire. Ce côte-à-côte avec vous, tous les jours, est apprécié. Merci, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

**M. Denis Badré.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'occasion de l'examen du projet de budget consacré aux actions de l'Etat en faveur de nos compatriotes rapatriés, permettez-moi, tout

d'abord, d'exprimer une satisfaction particulière : depuis 1993, ces crédits nous sont présentés par le même ministre. Cela constitue, à nos yeux, le gage d'une réelle continuité dans la politique définie par le Gouvernement. Cette continuité est d'ailleurs effectivement manifeste pour qui étudie avec attention le projet de budget que vous nous présentez, monsieur le ministre.

Nous observons que ce budget est en augmentation par rapport aux années précédentes : les engagements pris sont donc intégralement tenus en dépit d'une conjoncture difficile. Vous l'avez souligné vous-même, monsieur le ministre.

Vous venez d'exposer vos priorités. Nous savons que les mesures de solidarité que vous souhaitez mettre en œuvre s'adressent à une population qui a beaucoup souffert des conséquences d'un accueil en métropole qui aurait pu être mieux préparé, notamment en ce qui concerne les anciens harkis et leurs familles.

Certaines dépenses sont directement liées à l'exécution de lois antérieures, comme par exemple celles qui sont relatives au règlement de l'indemnisation des rapatriés, ou encore celles qui concernent l'amélioration ou la garantie de leurs retraites.

Dans ce domaine, j'ai noté que les crédits sont en augmentation de 75 p. 100 par rapport à ceux de 1995, ce qui est particulièrement important, puisque l'Etat prend en charge environ 88 p. 100 du montant du rachat des annuités de cotisations déterminé par les CRAM.

En ce qui concerne les anciens harkis et leurs familles, harkis à l'égard desquels nous avons un devoir moral devant l'histoire, les crédits que le Gouvernement va leur consacrer s'élèvent à 791 millions de francs. Là encore, nous constatons une augmentation de plus de 5 p. 100 par rapport au budget de 1995, et c'est ce que nous attendions. Toutefois, il me paraît utile que le Gouvernement nous tienne informés de l'exécution de la première année d'application du plan d'action sur cinq ans découlant de la loi du 11 juin 1994.

S'agissant des rapatriés réinstallés, je sais toute l'importance que le Gouvernement attache au règlement définitif de leur situation.

Vous avez donné des instructions très fermes aux préfets à ce sujet. Je souhaite ardemment, monsieur le ministre, qu'ils parviennent effectivement à traiter, d'ici au 31 décembre prochain, l'intégralité des dossiers. A titre de sécurité, il me paraît cependant souhaitable de proroger une dernière fois la mesure de suspension des poursuites, instaurée par la loi du 31 décembre 1993, afin de régler au mieux et définitivement cette douloureuse question.

Pendant de trop nombreuses années, l'œuvre française outre-mer a été dénaturée, voire calomniée.

L'heure n'est plus aux polémiques. Il est donc utile, aujourd'hui, qu'un effort particulier soit fait à ce sujet et que, notamment, les travaux relatifs à la construction du mémorial de la France d'outre-mer fassent l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les mesures de solidarité nationale qui nous sont présentées s'inscrivent bien dans la poursuite d'une politique de réconciliation nationale et visent spécialement ceux de nos compatriotes qui ont eu à souffrir d'une période difficile et douloureuse de notre histoire.

Notre groupe vous apporte un soutien chaleureux et confiant. Il votera à l'unanimité votre budget.

Mais je ne voudrais pas quitter cette tribune sans vous rendre, après M. Jean-Jacques Robert, un hommage particulier. Les qualités du ministre chargé des relations avec le Parlement ont été soulignées, à maintes reprises, au sein de la Haute Assemblée, et par les personnalités les plus éminentes. En m'associant, bien entendu et sans réserve, à ces hommages, je tiens à vous remercier plus particulièrement de l'action que vous conduisez avec détermination au service des rapatriés. Ceux-ci sont spécialement sensibles aux qualités humaines que vous manifestez de manière éclatante et efficace à ce titre.

La Haute Assemblée, j'en suis persuadé, saura, par son vote, vous témoigner sa reconnaissance. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

**M. Roger Romani**, ministre des relations avec le Parlement. Je demande la parole.

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

**M. Roger Romani**, ministre des relations avec le Parlement. Je voudrais remercier tous les membres de la Haute Assemblée qui, ce soir, ont voulu participer à ce débat et manifester ainsi leur solidarité à l'égard de nos compatriotes rapatriés.

Je voudrais tout d'abord féliciter M. Ostermann de son rapport complet que j'ai lu avec beaucoup d'attention et qui m'a permis de me remémorer l'action des différents gouvernements en faveur des rapatriés.

Monsieur le rapporteur spécial, depuis 1970, l'Etat a dépensé environ 52,2 milliards de francs au titre de l'indemnisation des rapatriés. Le coût de la loi du 16 juillet 1987, élaborée en concertation avec les associations de rapatriés, avait été évalué, à l'époque, à 30 milliards de francs, mais elle n'a coûté, si j'ose dire, que 26,5 milliards ou 26,8 milliards de francs.

M. le Président de la République s'est engagé à ce que cette loi soit exécutée de façon pleine et entière et, en réponse à un certain nombre d'orateurs, en particulier, MM. Jean-Jacques Robert, Balarello, Badré et Rouvière, je puis vous affirmer que, au cours du premier semestre de 1996, une grande réunion des principales associations de rapatriés sera organisée afin de dresser le bilan de l'exécution de cette loi. Cette réunion sera suivie d'un débat au Parlement, ce qui sera l'occasion d'examiner les ajustements qu'il conviendrait de porter au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

La communauté des harkis comprend tous nos compatriotes ayant participé à des formations supplétives au combat en Algérie, que ce soit les maghzen, les harkas ou les groupes mobiles de sécurité, et représente environ 220 000 personnes.

Je rappelle que la loi du 11 janvier 1994, comme M. Ostermann l'a souligné, ainsi que différents orateurs tels que MM. Balarello, Jean-Jacques Robert, Badré et Rouvière, et le plan d'action sur cinq ans qui en découle sont en application depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier. Il est encore prématuré de mesurer l'impact des différentes mesures sur l'amélioration de la situation des anciens harkis et de leurs familles.

Comme vous l'avez souhaité, un bilan qualitatif et quantitatif sera dressé à la fin de cette année. Nous le ferons parvenir aux parlementaires. Nous pourrions ainsi prendre connaissance des imperfections qui se seront révélées à l'expérience et déterminer les corrections à y apporter. Je puis vous dire que, d'ores et déjà, certaines modifications ont été apportées et que d'autres sont en cours d'étude.

Je me réjouis du climat qui préside à ce débat. C'est la raison pour laquelle j'ai été un peu surpris - il ne m'en voudra pas, car il sait l'estime que j'ai pour lui - par les observations formulées par M. Loridant sur la politique du Gouvernement à l'égard des harkis.

Mais, monsieur le sénateur, la loi du 11 juin 1994 est tout de même le premier acte solennel par lequel la République a manifesté sa reconnaissance des importants sacrifices consentis par ces dizaines de milliers de Français musulmans ayant appartenu à ces formations.

Il a donc fallu attendre trente-deux ans pour que notre pays manifeste sa reconnaissance ! Je dois avouer que, ce soir encore, j'en éprouve toujours quelque remords, et je suis persuadé qu'il en est ainsi de chacun d'entre vous.

Ce plan « harkis » n'est peut-être pas parfait, monsieur Loridant, mais il constitue le premier acte de reconnaissance morale, solennelle et publique, à l'égard de cette communauté.

Par ailleurs, un certain nombre d'éléments y sont pris en compte. Est prévu un complément à l'allocation forfaitaire qui avait déjà été versée en 1987.

Cette reconnaissance s'adresse aux anciens captifs en Algérie. Elle entraîne l'attribution d'un dédommagement pour les souffrances et les invalidités qui sont les conséquences des mauvais traitements qu'ils ont subis durant leur incarcération.

Au titre de ce plan est institué un complément de ressources en faveur des veuves de harki. Une aide de 80 000 francs est prévue pour les aider à acquérir, si elles le souhaitent, un logement.

Monsieur le sénateur, je comprends que, en tant qu'élu de l'opposition, vous vous opposiez à l'adoption de ce budget, encore que chacun des orateurs ait dû constater qu'il enregistre une augmentation importante, surtout si l'on se réfère à la période difficile que nous vivons. Il est de votre droit, de votre devoir, de vous y opposer, mais, je vous en prie, ne dites pas que c'est à cause de la politique du Gouvernement.

C'est notre honneur, c'est l'honneur du Gouvernement, c'est l'honneur du Parlement et c'est l'honneur de la France d'avoir enfin rendu hommage à ces combattants que nous avons ignorés pendant trente-deux ans ! (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Toujours en ce qui concerne les harkis, je peux vous dire que l'aide à l'amélioration de l'habitat a été rétablie en faveur des veuves et que le dispositif de secours exceptionnel de résorption du surendettement est entré dans son rythme de croisière.

Depuis le début de l'année, 78 demandes sur 84 ont reçu satisfaction, pour un secours moyen de 38 000 francs.

D'autres mesures en cours d'étude devraient permettre d'adapter la partie du plan en faveur de l'emploi au dispositif général du Gouvernement de lutte contre le chômage, car, ainsi que pourrait le dire M. le délégué aux rapatriés, dont je salue le dévouement et l'abnégation, cette population compte un fort pourcentage de chômeurs, en particulier chez les jeunes, pourcentage qui est parfois double, voire triple, de la moyenne nationale. Il est vrai que les mesures que nous avons prises dans le plan sont un peu dépassées, pour ce qui concerne les chômeurs de longue durée, par le contrat initiative-emploi.

En ce qui concerne la garantie des retraites, sujet évoqué par MM. Rouvière, Jean-Jacques Robert, Badré, Ostermann et Balarello, les crédits destinés à son amélioration sont en très forte augmentation. C'est le signe indéniable de la volonté du Gouvernement de poursuivre une action en faveur des rapatriés qui arrivent à l'âge de la retraite et souhaitent bénéficier d'une retraite à taux plein. Je puis vous assurer que cette mesure continuera de s'appliquer tant que cela se révélera nécessaire.

Vous avez tous évoqué, messieurs les sénateurs, le mémorial de la France d'outre-mer.

Vous connaissez l'attachement du Président de la République, du Gouvernement, de chacun d'entre nous à la réhabilitation de l'œuvre française d'outre-mer, dont nous n'avons pas à rougir.

Le mémorial du fort Saint-Jean à Marseille, dont la construction est financée par l'Etat, le conseil régional, le conseil général et la ville de Marseille, répondra à une forte attente, tant des rapatriés que de l'ensemble de nos compatriotes.

Quelques difficultés ont surgi avec la ville de Marseille.

Mais j'espère que, grâce à l'aide que mon collègue Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille et membre du Gouvernement, nous apportera, ces difficultés pourront être aplanies dans les meilleurs délais. Il s'agit en effet d'un projet très ambitieux. Nous nous devons de réhabiliter - simplement en la faisant mieux connaître - auprès de nos compatriotes, en particulier des plus jeunes d'entre eux, l'œuvre que la France a accomplie outre-mer.

M. Ostermann a également évoqué la nécessité d'une meilleure information concernant les mesures prises en faveur des harkis. Je lui indique que ces mesures ont été détaillées dans une brochure qui a été tirée à 30 000 exemplaires et mise, dans les préfetures, à la disposition de toutes les personnes qui souhaitent obtenir des informations. Cet effort d'information se poursuivra jusqu'à la fin de l'exécution du plan harkis.

Il a, par ailleurs, été fait mention des commissions administratives de reclassement concernant les anciens combattants, qui avaient été instituées pour étudier la situation des anciens fonctionnaires et agents du service public ayant servi en Algérie, en Tunisie ou au Maroc et ayant été pénalisés dans le déroulement de leur carrière administrative du fait d'événements liés à la Seconde Guerre mondiale.

Dans le souci d'une coordination plus efficace de l'action des administrations à cet égard et d'une meilleure représentativité des fonctionnaires requérants, il a été procédé à un réaménagement technique de ces commissions.

Le service des pensions de l'Etat, qui relève du ministre délégué au budget, assure désormais le secrétariat des commissions administratives de reclassement.

Quelques chiffres suffisent à démontrer que ces commissions fonctionnent bien. Entre le 20 février 1995 et le 28 novembre 1995, treize commissions administratives de reclassement ont examiné 602 dossiers, soit une moyenne de 70 dossiers par mois, alors que, dans le passé, 3 023 dossiers avaient été traités en sept ans.

Les représentants des anciens combattants, qui disposent de deux sièges dans ces commissions ont, jusqu'à présent, refusé d'y siéger. J'espère qu'ils accepteront dorénavant de participer à leurs travaux.

La question des réinstallés a été soulevée par plusieurs orateurs. M. Forzy y porte une grande attention. Je peux même vous dire qu'il consacre la moitié de son temps à des réunions dans les départements afin de régler les cas douloureux de la façon la plus humaine possible et dans les meilleurs délais.

Toutes les CODAIR, les commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés, ont été mises en place et fonctionnent bien, mais il est vrai qu'il reste un certain nombre de dossiers à examiner.

Vous le savez, les CODAIR, où siègent des représentants des associations de rapatriés sous l'autorité du préfet, cherchent à obtenir des créanciers l'abandon d'une partie de leurs créances moyennant un effort de la part du rapatrié débiteur. L'Etat participe, jusqu'à concurrence de 500 000 francs, au règlement définitif de ces dossiers.

La loi de 1987 a permis l'effacement des dettes de 10 000 rapatriés et accordé la consolidation des prêts de 1 000 rapatriés. Les commissions qui existaient antérieurement ont peut-être, dans certains cas, interprété la volonté du législateur d'une manière un peu trop restrictive, de sorte que 800 à 900 dossiers sont restés en suspens.

J'indique enfin que les poursuites sont suspendues jusqu'au 31 décembre 1995. Nous allons prendre des dispositions afin que cette suspension des poursuites soit reconduite.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais vous remercier encore de la fidélité et de la solidarité que vous témoignez à nos compatriotes rapatriés. Ceux-ci, malgré leurs difficultés, n'ont pas oublié que la mère patrie les a accueillis avec beaucoup d'humanité et ils apprécient beaucoup l'intérêt que le Parlement leur manifeste en votant ces crédits. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union-centriste.*)

**M. le président.** Je vous rappelle que les crédits affectés aux rapatriés sont compris dans les crédits des services généraux du Premier ministre, dont le vote a été réservé jusqu'à l'examen, le jeudi 7 décembre, des crédits relatifs à la communication.

#### ÉTAT B

**M. le président.** « Titre III : moins 21 279 984 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre III est réservé.

« Titre IV : moins 692 022 334 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre IV est réservé.

#### ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programmes : 41 200 000 francs.

« Crédits de paiement : 24 100 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre V est réservé.

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant les rapatriés.

Le Sénat va maintenant interrompre ses travaux. Il les reprendra à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante, sous la présidence de M. Jacques Valade.)

**PRÉSIDENCE DE M. JACQUES VALADE**  
**vice-président**

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

Nous poursuivons la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale.

**Charges communes**  
**Comptes spéciaux du Trésor**

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor.

La parole est à M. le ministre.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d'abord de rendre hommage aux rapporteurs, que je salue, ainsi qu'à l'ensemble de la commission des finances du Sénat.

M. Belot s'est livré à un examen très pertinent et exhaustif du budget des charges communes dans un rapport de grande qualité, ce qui me permettra de vous présenter rapidement ce projet de budget des charges communes avant d'évoquer les comptes spéciaux du Trésor.

Ce budget des charges communes est, en volume, le premier budget de l'Etat, avec plus de 620 milliards de francs en crédits de paiement. La charge de la dette en constitue le poste le plus important. La charge brute de la dette dépasse 243 milliards de francs, en progression de 4,5 p. 100 par rapport au collectif de printemps. La charge nette des recettes diverses de trésorerie et des coupons courus se monte, quant à elle, à 226,4 milliards de francs, soit une progression de plus de 8 p. 100 par rapport au même collectif.

La dette des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht, s'élève, à la fin de l'année 1994, à 48,4 p. 100 du produit intérieur brut, contre 45,8 p. 100 en 1993. La dette de l'Etat représente elle-même 81 p. 100 de la dette des administrations publiques.

La France est actuellement l'un des moins endettés des grands pays européens. En Europe, la France bénéficie en effet d'un niveau d'endettement public inférieur à celui de l'ensemble de ses partenaires, à l'exception du Luxembourg. Elle est donc bien placée pour respecter l'un des critères de convergence retenus pour l'union économique monétaire.

La dynamique de la dette est cependant préoccupante. Le besoin de financement des administrations publiques est passé à 6 p. 100 en 1994. Dès lors que le taux apparent de la dette est supérieur au taux de croissance et que le solde budgétaire des administrations publiques, hors intérêts, est négatif, la dette augmente naturellement plus vite que le produit intérieur brut.

Pour stabiliser, en 1995, la dette des administrations publiques à son niveau de 48,4 p. 100, il faudrait obtenir un besoin de financement des administrations publiques de 2,6 p. 100.

Les déséquilibres des finances de l'Etat et de l'ensemble des administrations publiques pèsent sur les taux d'intérêt et, à terme, sur la croissance et sur l'emploi. C'est la

raison pour laquelle, comme l'a exprimé devant le Sénat le ministre de l'économie et des finances en présentant ce projet de loi de finances, la stratégie du Gouvernement est de stopper la dynamique de la dette et de parvenir dans le moyen terme à une stabilisation du ratio d'endettement. Pour cela, il convient d'obtenir rapidement un besoin de financement des administrations publiques inférieur à 3 p. 100.

Pour parvenir à limiter ce besoin de financement à 3 p. 100 en 1997, le Gouvernement s'est fixé un objectif de 5 p. 100 en 1995 et de 4 p. 100 en 1996.

J'évoquerai maintenant la charge de la dette et les hypothèses de taux associées en 1996.

Nous avons retenu pour 1996 une hypothèse de taux longs à 7,25 p. 100, une hypothèse de taux moyens à 6,75 p. 100 et une hypothèse de taux courts à 5,75 p. 100.

Ces hypothèses ne constituent en aucun cas une prévision de nos choix de politique monétaire, qui relèvent de la Banque de France et du comité de politique monétaire.

Il s'agit de la simple prolongation des taux constatés au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. Ils doivent donc être interprétés non pas comme une quelconque anticipation d'évolution, mais comme une estimation prudente des dotations budgétaires. Votre commission des finances a d'ailleurs bien voulu le reconnaître.

Ces hypothèses de taux ne jouent, par ailleurs, que marginalement sur les charges de la dette de l'année considérée et elles ont été jugées raisonnables.

En ce qui concerne l'assurance-crédit, autre poste important des charges communes, la réduction de son coût constatée depuis plusieurs années a permis de n'inscrire aucune dotation au titre du projet de loi de finances pour 1996. Elle est la traduction des efforts de rationalisation de notre politique de prise en garantie qui ont été entrepris depuis plusieurs années.

Cette inscription est en effet à replacer dans la chronique des versements de l'Etat à la COFACE, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, au titre de l'assurance-crédit depuis 1989. Nous aurons versé cette année-là 12 milliards de francs, pour ne plus verser que 6 milliards de francs en 1993, puis moins de 2 milliards de francs en 1995.

Cette décroissance provient surtout de la réorientation de notre commerce extérieur, et donc des prises de garanties, vers des pays plus solvables, tout spécialement en 1994, puisque la part de l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Asie et de l'Océanie dans les commandes de grands contrats est passée de 56 p. 100 en 1993 à 74 p. 100 en 1994.

Je voudrais mentionner ensuite quelques mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Outre les crédits inscrits au budget du ministère du travail, 38,8 milliards de francs sont ouverts sur le chapitre 44-75 du budget des charges communes au titre des « mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle ». Ces crédits sont destinés à financer l'« abattement famille », et la nouvelle ristourne dégressive de cotisations sociales, fusionnés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1996, ainsi que les exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi dans les départements d'outre-mer.

Ces dotations appellent deux commentaires.

Tout d'abord, à hauteur de 36,5 milliards de francs, il s'agit de financer des mesures d'allègement du coût du travail pour 1996. Le Gouvernement a entendu donner une dimension nouvelle à la politique d'allègement du coût du travail sur les plus bas salaires par l'institution d'une ristourne dégressive - 800 francs pour un salaire égal au SMIC - pour les rémunérations inférieures à 1,2 fois le SMIC.

L'article 69 du projet de loi de finances pour 1996, qui vous sera soumis lors du vote du budget du ministère du travail, opère ainsi la fusion de la réduction dégressive et de l'exonération des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires.

Deuxième observation en ce qui concerne les mesures en faveur du travail, il faut noter l'amélioration des comptes de l'UNEDIC, notamment grâce à la contribution exceptionnelle de l'Etat pendant la période 1993-1995, qui a été supérieure à 19 milliards de francs, soit un niveau proche de celui de la dette actuelle de l'UNEDIC contractée auprès des marchés financiers en 1994, puisque celle-ci est de 22 milliards de francs. Cette amélioration permet donc d'assurer une situation excédentaire sans subvention de l'Etat en 1996.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, présenté à grands traits, le projet de budget des charges communes.

J'en viens maintenant aux comptes spéciaux du Trésor. Je tiens à ce propos à remercier M. le rapporteur spécial de la qualité de son rapport qui me dispensera de présenter à la Haute Assemblée chacun des quarante-quatre comptes spéciaux du Trésor. J'évoquerai donc seulement ici les principaux.

Je commencerai par le compte spécial de privatisation.

Je rappelle, tout d'abord, que la loi de finances pour 1995 prévoyait un montant de 55 milliards de francs de recettes de privatisations, dont 8 milliards de francs étaient affectés aux dotations en capital aux entreprises publiques et 47 milliards de francs portés au budget général. Le collectif de printemps 1995 a modifié en profondeur ce mécanisme.

Tout d'abord, compte tenu de la situation des marchés financiers, l'évaluation du niveau des recettes de privatisations a malheureusement dû être ramenée de 55 milliards de francs à 40 milliards de francs.

Ensuite, pour que l'Etat puisse jouer pleinement son rôle d'actionnaire, la part des recettes consacrée aux dotations en capital aux entreprises publiques a été portée de 8 milliards de francs à 14,5 milliards de francs.

Enfin, dans le souci d'améliorer la sincérité de la présentation des budgets, le Gouvernement a décidé d'affecter le solde des recettes de privatisations au désendettement de l'Etat, par l'intermédiaire d'un nouveau compte spécial du Trésor créé à cet effet.

Il s'agit là d'un changement important de philosophie. En effet, plus aucune recette de privatisation n'est désormais affectée au budget général, ces recettes étant désormais consacrées à la recapitalisation des entreprises publiques et au désendettement de l'Etat.

Le projet de loi de finances pour 1996 est bien entendu construit sur le même principe que celui du collectif de 1995 que je viens d'évoquer. Il prévoit 22 milliards de francs de recettes de privatisation en 1996, ce qui porterait à 62 milliards de francs le niveau de ces recettes perçues sur les deux années 1995 et 1996.

Je rappelle qu'il s'agit là de recettes prévisionnelles dont la réalisation dépend, bien entendu, des décisions qui seront prises d'engager telle ou telle opération de privatisation, en fonction de l'état des marchés financiers

et dans le souci de préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat. Celui-ci ne peut pas, en effet, brader son patrimoine. Il convient de protéger les intérêts des épargnants comme ceux de l'Etat.

Par ailleurs, la part des recettes consacrée aux dotations en capital a été relevée de 14,5 milliards de francs en 1995 à 16,5 milliards de francs en 1996.

En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale récemment créés, tels que le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, le doublement de la taxe d'aménagement du territoire devrait permettre de porter à plus de 3 milliards de francs les moyens du fonds. Celui-ci répond à la nécessité de développer, au même rythme que la construction du réseau autoroutier concédé, les grands itinéraires routiers de désenclavement tels que les autoroutes A 20 et A 75, les routes nationales 7 et 88 et la route centre-Europe-Atlantique, monsieur le président, et de poursuivre l'effort dans le domaine des transports fluviaux et ferroviaires, notamment en faveur du TGV-Méditerranée.

S'agissant de la répercussion sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, les modalités de prise en compte du passage de la taxe à quatre centimes font actuellement l'objet d'études.

M. Gaillard, dans son rapport, a également noté l'allègement significatif des dépenses du compte « prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

Je rappelle que ce compte retrace les rééchelonnements de dette accordés par la France aux pays en développement. La dépense résulte donc d'accords bilatéraux qui font suite à l'examen par le Fonds monétaire international de la situation économique et financière de ces pays.

La consommation élevée de crédits en 1994, soit 7 milliards de francs, s'expliquait par la dévaluation du franc CFA qui a entraîné l'examen par le Club de Paris, durant l'année 1994, de la situation de tous les pays à revenu intermédiaire de la zone franc, à savoir le Cameroun, le Gabon, la Côte-d'Ivoire et le Congo.

Cet élément exceptionnel entraînera une rechute de la consommation des crédits sur le compte spécial dès 1995, ce qui a déjà rendu possible l'annulation de 2,84 milliards de francs sur ce compte dans le collectif de printemps. Enfin, la dotation pour 1996 est fixée à 3 milliards de francs pour tenir également compte du ralentissement de la consommation de crédits, notamment dans la zone franc.

Enfin, s'agissant de l'évolution des ressources du fonds national pour le développement des adductions d'eau, le FNDAE, dans les communes rurales, un amendement a été adopté lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances au Sénat, tendant à majorer les tarifs de 1,5 centime en 1996, soit une augmentation de 12 p. 100 pour chacun des tarifs de la redevance du FNDAE.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les commentaires que je souhaitais faire sur les comptes spéciaux du Trésor. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Belot, rapporteur spécial.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, pour les charges communes.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est

la septième fois que j'ai l'honneur de rapporter devant le Sénat le budget des charges communes. Ce budget mérite de retenir notre attention parce qu'il est important - c'est le premier budget de l'Etat - et qu'il regroupe aussi des crédits très variés. Certains diraient qu'il ressemble à un beau meuble avec des tiroirs qui n'ont rien à voir entre eux.

En réalité, il constitue un excellent résumé de la situation financière de notre pays. Il se chiffre à 622 milliards de francs, soit plus de 10 p. 100 du PIB. Son montant, mes chers collègues, est supérieur à celui de la production agricole et de la production d'énergie réunies. Ce budget est donc considérable.

Il comprend trois grandes masses. La première concerne les remboursements et les dégrèvements d'impôts, soit 243 milliards de francs. On pourrait s'interroger d'ailleurs sur les raisons pour lesquelles on continue d'établir et d'envoyer un nombre considérable de feuilles d'imposition alors qu'on sait pertinemment que cela ne servira à rien compte tenu des dégrèvements qui seront accordés. Je pense notamment aux 50 p. 100 de Français qui ne paient pas d'impôts locaux. Mais je n'insisterai pas sur ce point car tels sont les usages de la République.

La charge de la dette représente donc 243 milliards de francs et les moyens des services et les interventions publiques 134 milliards de francs.

Je passerai très rapidement d'abord sur cette troisième partie.

Les crédits du titre II « Pouvoirs publics », qui augmentent cette année de 6 p. 100, concernent notamment l'Assemblée nationale, le Sénat et la Présidence de la République. Notons que les crédits affectés à la Haute Assemblée augmentent de 6 p. 100. Tel est, dit-on, le prix de la démocratie. Ainsi, le troisième assistant parlementaire nous permettra, je l'espère, monsieur le ministre, de mieux saisir toutes les subtilités des budgets et des textes que nous examinons.

Les moyens inscrits au titre de l'action économique sont très importants puisqu'ils s'élèvent à 56 milliards de francs, soit une augmentation de 25 p. 100 par rapport à 1995.

Parmi ceux-ci, une part importante est consacrée à l'emploi. Notons en particulier l'allègement des cotisations sociales à la charge des entreprises sur les bas salaires qui représente près de 39 milliards de francs. De même figure une dotation de 3,2 milliards de francs au titre du contrat initiative-emploi qui, dit-on, donne de bons résultats et nous nous en réjouissons.

Ce budget comprend, comme d'habitude, des encouragements à la construction immobilière, que sont les primes d'épargne logement, à concurrence de 7,4 milliards de francs. Ces mesures font partie du « train-train » de la République.

Il faut observer, par ailleurs, la diminution tendancielle des prêts bonifiés. On commence à enregistrer le résultat du désengagement de l'Etat dans ce domaine. On peut à cet égard s'interroger sur le caractère économiquement fondé de ces prêts bonifiés.

Je souhaiterais formuler une observation à propos de la rémunération de l'encours des créances de TVA que l'Etat détient sur les entreprises. Le taux de rémunération avait été abaissé à 1 p. 100 lors du collectif du mois d'août. Il ne s'élève plus maintenant qu'à 0,1 p. 100. Il faudra, monsieur le ministre, sortir de ce système. Aujourd'hui, l'Etat reconnaît qu'il a une dette envers les entreprises, qu'il ne rembourse pas. Il ne la rémunère

même plus car un taux de 0,1 p. 100 n'a guère de signification. Il faudra résoudre ce problème car cette situation ne peut perdurer.

Je précise qu'il peut en résulter des difficultés pour les entreprises qui avaient délégué ces créances à des organismes financiers avec un différentiel de taux. Je comprends très bien la nécessité de diminuer les charges de l'Etat, mais un engagement avait été pris et il faudra donc résoudre ce problème.

Au titre de l'action sociale figurent les crédits consacrés à l'indemnisation des personnes contaminées par le virus du sida et une enveloppe très importante, puisqu'elle s'élève à 5,2 milliards de francs, destinée à l'indemnisation et à la retraite des rapatriés.

Je ne ferai pas de commentaire particulier sur les dépenses administratives qui sont dotées de 54 milliards de francs. Mais je crois qu'il est bon, monsieur le ministre, vous qui êtes le gardien du temple et de la cassette, d'avoir conservé cette somme par devers vous et de ne pas l'avoir confiée aux ministres dépensiers. Elle représente un complément au titre des charges du personnel.

Au titre des interventions politiques et administratives, dont les crédits augmentent, figure le fonds national de péréquation qui était prévu par la loi Pasqua. Il est bon de voir cette loi, qui a suscité tant d'intérêt au Sénat et dont nous attendons beaucoup, produire ses effets. L'aménagement du territoire, même si en ce moment il est d'autres urgences, demeure une priorité essentielle de l'action gouvernementale.

Les moyens de paiement inscrits pour 1996 au titre de l'action internationale diminuent tout simplement parce qu'il n'était sans doute pas nécessaire d'inscrire plus de crédits en ce domaine qui regroupe essentiellement l'aide à différents organismes multilatéraux et les aides publiques au développement.

J'évoquerai maintenant les crédits inscrits au titre de la COFACE, sur lesquels vous avez également insisté, monsieur le ministre, et qui affichent une évolution très positive, traduisant ainsi le fruit de l'action d'assainissement mené depuis plusieurs années. Pour la première fois, en effet, depuis que je rapporte ce budget, la dotation destinée à la COFACE est nulle.

J'ai le souvenir d'avoir, de cette même tribune, attiré l'attention de certains de vos prédécesseurs sur le fait que les crédits de 14 milliards de francs, prévus notamment en 1989 et en 1990, signifiaient qu'en matière d'exportation les opérations réalisées ne l'étaient sans doute pas toutes dans l'intérêt de la France. Cette question a fait l'objet d'un assainissement. Nous en percevons pour la première fois les résultats, et c'est tant mieux.

Enfin, les crédits affectés au financement de la charge de la dette en 1996 s'élèvent à 243 milliards de francs. Ces crédits constituent un gros morceau. La dette enflé de plus en plus notamment depuis 1990, début de la crise économique.

Plusieurs lectures de cette charge pourront être faites. Certains disent que la dette de l'Etat français est considérable. Selon la tonalité générale de l'information parue dans la presse économique et financière, on pourrait croire que la France est un pays extrêmement endetté.

Eh bien, ce n'est pas vrai, et vous avez eu raison, monsieur le ministre, de le souligner !

Parmi les grands pays européens, la France est, aujourd'hui, celui qui a la dette la moins élevée par rapport à son produit intérieur brut. Vous avez cité le taux de 52 p. 100 au terme de l'année 1995. Pour l'Allemagne, il est de 58 p. 100, et je ne parle pas de l'Italie où il atteint 124 p. 100, ni de la Grande-Bretagne, où il se chiffre à près de 55 p. 100. Il y a bien le vertueux Luxembourg, mais peut-il entrer dans nos comparaisons? Certainement pas, il s'agit d'un cas tellement particulier!

La France est un pays qui a aujourd'hui une dette faible par habitant et par rapport à son PIB. Aussi, notre devoir, aujourd'hui, consiste à diminuer son rythme d'accroissement, afin de respecter le fameux sentier du « 5-4-3 », que vous avez évoqué, monsieur le ministre. Nous pourrions tenir cet objectif parce que nous ne sommes pas dans une situation pire que les autres.

Se pose le problème des taux. Ceux que vous avez indiqués sont réalistes. Ils reflètent une certaine prudence. La France - mais je ne sais pas si je peux dire cela aujourd'hui, à l'heure où Paris ne brille plus de ses métros ni de ses trains - doit inspirer confiance dans une économie mondialisée.

Je voudrais vous donner un chiffre. Depuis un certain nombre d'années, un effort considérable a été fait pour rendre la dette de l'Etat extrêmement fluide, négociable à chaque instant. J'ai eu l'occasion de voir travailler ceux qui gèrent la dette de la France. Ils peuvent renégocier très rapidement des sommes considérables, en fonction du marché. Si la France, par la confiance qu'elle serait capable d'inspirer aux autres, était en mesure de baisser ses taux de 1 p. 100 seulement, alors que le taux moyen pondéré de sa dette est aujourd'hui de 7,8 p. 100, elle gagnerait tout simplement 5 milliards de francs. Un point, mes chers collègues, ce n'est pas grand-chose! D'autres pays européens, qui ne sont pourtant pas plus vertueux que nous, l'ont fait, tout simplement parce qu'ils semblent inspirer confiance. Il est donc possible de gagner 5 milliards de francs, si l'état du marché le permet.

*A contrario* - et cela démontre l'utilité de la confiance internationale - un pont de plus représente 5 milliards de francs de plus, et donc une extrême difficulté à respecter quelque critère de convergence que ce soit. D'où la nécessité pour notre pays de mettre fin le plus vite possible à tous les déficits.

Je voudrais vous donner deux autres chiffres à mon avis très importants. Imaginez le maire d'une commune de France qui ferait adopter par son conseil municipal un budget dans lequel figurerait une charge d'emprunt de 243 milliards de francs pour un investissement de 173 milliards de francs, montant des dépenses d'investissement civil et militaire de l'Etat. Il serait convoqué à la préfecture pour s'entendre dire qu'un tel budget, voté en déséquilibre, n'est pas acceptable.

Cela signifie qu'aujourd'hui la France est dans l'obligation d'emprunter pour fonctionner, un peu comme un ménage qui emprunterait pour acheter son pain. Autrefois, dans notre belle France traditionnelle, lorsque l'on se trouvait dans une telle situation, on était entre les mains de l'usurier, et cela ne durait jamais très longtemps.

Il n'est pas possible que notre pays emprunte non pas pour investir, ce qui peut être considéré comme orthodoxe, mais pour fonctionner. Il faut mettre fin à cette situation le plus rapidement possible, et je sais que le Gouvernement le souhaite.

Enfin, j'évoquerai brièvement les privatisations. Je le ferai un peu au nom d'un droit de suite, parce que j'ai été rapporteur de la loi de privatisation, qui a donné lieu à de longs débats dans cette assemblée.

S'agissant des privatisations, nous avons réalisé la moitié de l'objectif. Je suis très heureux de constater que ce que vous faites cette année est marqué par la prudence. En effet, le marché n'est pas en mesure d'absorber pour plus que les 22 milliards de francs que vous prévoyez et il ne faut pas brader ce patrimoine. Il est nécessaire de redresser un certain nombre d'entreprises avant de les mettre sur le marché. L'affectation de l'essentiel des sommes concernées, à savoir plus de 15 milliards de francs, à la recapitalisation d'un certain nombre d'entreprises qui seront à vendre le jour où elles seront redressées et lorsque le marché le permettra me semble représenter une très bonne approche du problème.

Aussi, la commission des finances demande au Sénat d'adopter ce budget. Il s'agit d'un budget courageux, qui marque la nécessité de faire face aux difficultés. Je suis persuadé qu'il permettra à notre pays de retrouver la voie de l'équilibre et donc de la réussite. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gaillard, rapporteur spécial.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, pour les comptes spéciaux du Trésor.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, contrairement à M. Belot, je n'ai pas le privilège de vous présenter ce rapport pour la septième année consécutive. (*Sourires.*) C'est en effet la première fois que je le fais. J'éprouve donc une certaine émotion et j'espère pouvoir compter sur votre indulgence.

Avec les comptes spéciaux du Trésor, comme l'a souligné M. le ministre, nous entrons dans un domaine budgétaire un peu singulier que je qualifierai de transversal. Il recouvre en effet quarante-quatre comptes spéciaux, gérés par différents ministères et qui complètent l'action de l'Etat dans les domaines les plus variés. Aussi la plupart d'entre eux ont-ils déjà été évoqués au cours de la discussion budgétaire. Lors de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances, nous avons eu à en connaître et nous avons déjà pris certaines décisions. Aujourd'hui, nous débattons donc, en quelque sorte, après l'événement.

Nous avons ainsi examiné l'article 10, dont les dispositions influencent les recettes du compte d'avances aux collectivités locales. Nous avons traité du fonds d'accession à la propriété, que l'article 16 dote d'une ressource pérenne en prorogeant le système de prélèvement sur les organismes collecteurs du 1 p. 100. Nous avons aussi évoqué le fonds de péréquation des transports aériens, dont les ressources sont réduites par l'article 27. Nous avons enfin débattu du fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables, qui disposera, comme M. le ministre l'a rappelé, de ressources supplémentaires, en application des dispositions de l'article 28.

Par ailleurs, toujours lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1996, nous avons évoqué le fonds forestier national et le fonds national pour le développement des adductions d'eau, pour lesquels des mesures spécifiques ont été introduites par le Sénat. Nous avons aussi attiré l'attention sur le fonds national pour le développement du sport, mais, pour ce dernier, nous n'avons pas abouti au résultat que, à l'unanimité, notre assemblée souhaitait atteindre.

Enfin, plusieurs de ces comptes font l'objet d'un examen très détaillé dans les rapports sur les crédits du département ministériel auquel ils se rattachent. Je pense notamment à la jeunesse et au sport, au commerce extérieur et à l'aménagement du territoire. Je m'efforcerai, dans la mesure du possible, de ne pas revenir sur ces différents sujets.

Je me contenterai d'évoquer les données fondamentales de l'équilibre des comptes spéciaux du Trésor pour 1996 avant de présenter quelques observations particulières.

L'équilibre général se résume en trois chiffres : 431,1 milliards de francs en recettes, 434,2 milliards de francs en dépenses et une charge nette, ou déficit, de 10,7 milliards de francs. Cela représente un net progrès par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 où le déficit s'élevait à 15,7 milliards de francs et par rapport à la loi de finances rectificative du 4 août 1995, où il représentait 15,9 milliards de francs. On constate donc une réduction du déficit de l'ordre d'un tiers.

Des modifications très importantes ont été introduites par la loi de finances rectificative, comme l'a rappelé M. le ministre. En effet, le Parlement, à la demande du Gouvernement, a décidé d'orienter la totalité du produit des privatisations sur les comptes d'affectation spéciale. Il a également créé deux nouveaux comptes : l'un retrace le produit des privatisations affecté au désendettement de l'Etat ; l'autre est le fonds pour l'accession à la propriété.

Le dégonflement sensible des opérations des comptes d'affectation spéciale constitue la première grande caractéristique de ce fascicule budgétaire. Je ne reviens pas sur l'origine de ce mouvement, M. le ministre et M. le rapporteur spécial ayant très clairement évoqué l'influence du ralentissement du programme de privatisation. Je souligne toutefois que ces trois chiffres successifs - 55 milliards de francs, 40 milliards de francs et 22 milliards de francs - montrent effectivement les difficultés que le marché nous occasionne pour mener ces opérations. Je salue le retour à l'orthodoxie budgétaire dans l'affectation de l'ensemble de ces recettes patrimoniales, d'une part, aux dotations en capital aux entreprises publiques et, d'autre part, au désendettement de l'Etat.

En revanche, les autres comptes d'affectation spéciale enregistrent une croissance importante de 7,7 p. 100. Elle est largement due aux mesures qui ont été adoptées en matière de recettes.

A ce stade de mon propos, je ferai quelques brèves observations.

Tout d'abord, fallait-il encore une fois augmenter de façon sensible le tarif de la redevance ? La question est ouverte, même s'il s'agit d'une décision réglementaire.

S'agissant du fonds d'investissement pour les transports terrestres, certes, ses ressources ont été augmentées, mais les dépenses des années à venir sont largement engagées par les deux grands programmes que sont le désenclavement routier du Massif central et le TGV Méditerranée. Qu'en est-il de la place réservée aux voies navigables, voire à certaines lignes ferroviaires d'intérêt national, mais qui ne sont pas en vedette et qui, pourtant, intéressent des secteurs importants et sensibles de notre territoire ? Je pense ici à celui que je connais bien et qui est traversé par la ligne Paris-Bâle ; veuillez excuser cette brève incursion dans la politique locale.

Enfin, je rappelle que le nombre de comptes d'affectation spéciale a tendance à croître ces dernières années. Chaque nouvelle structure correspond certes à un besoin, à une finalité tout à fait légitime. Cependant, nous sommes quelques-uns à nous rappeler nos lointains

cours de finances publiques. A l'époque, on nous enseignait que le droit budgétaire reposait sur trois grands principes : l'unité, l'universalité et la non-affectation des recettes. Mais il est vrai que la possibilité de proposer la création de compte d'affectation spéciale est une prérogative gouvernementale.

La deuxième grande caractéristique des comptes spéciaux du Trésor pour 1996 est la réduction du déficit des comptes de prêts : 4,5 milliards de francs contre 10,6 milliards de francs dans le collectif budgétaire du mois d'août dernier. Là encore, je serai bref, la question étant traitée dans le rapport écrit et M. le ministre ayant très clairement évoqué la situation de nos divers créanciers internationaux.

Les dépenses inscrites sur le compte reviennent à 3 milliards de francs, mais elles seront sans doute complétées en cours de gestion par des reports. Si la tendance de fond est favorable, en raison de l'amélioration de la situation financière de certains pays et des mesures d'annulation de la dette d'autres pays, il reste tout de même pour l'avenir certaines inquiétudes, car des pays dits intermédiaires tels le Congo ou le Gabon devraient sans doute obtenir prochainement un réaménagement de leur dette. Se pose encore, à un horizon plus lointain, le problème du comportement de certains Etats dotés de ressources naturelles mais qui, actuellement, ne sont pas entrés dans le jeu de la discipline internationale et qu'il faudra bien amener à la table de négociation, je pense à l'Irak ou au Venezuela.

L'aggravation du déficit des comptes d'avances apparaît comme la troisième grande caractéristique du fascicule « Comptes spéciaux du Trésor » pour 1996.

Leur charge nette croît de 1,2 milliard de francs et atteindra 6,62 milliards de francs l'an prochain.

Encore faut-il souligner que cette dérive, qui trouve son origine dans le compte d'avances aux collectivités locales, est fortement atténuée par les dispositions de l'article 10 du projet de loi de finances, sans lesquelles le déficit aurait atteint 9 milliards de francs.

J'en viens maintenant brièvement aux observations qu'appellent certains comptes. Rassurez-vous, je n'évoquerai pas, moi non plus, les quarante-quatre comptes, et me limiterai à quatre ou cinq !

Je me féliciterai tout d'abord des mesures que nous avons introduites lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances.

Nous avons augmenté la redevance sur les consommations d'eau, dotant ainsi le FNDAE de 18 millions de francs de recettes supplémentaires. Nous aurons d'ailleurs, dans quelques instants, à discuter d'un amendement du Gouvernement qui tire les conséquences de ce vote. C'est très bien !

Mais ne faudrait-il pas, compte tenu de l'ampleur des besoins, organiser une véritable programmation du relèvement du tarif de la redevance, afin de la mettre en parallèle avec les besoins accumulés ?

En ce qui concerne le fonds forestier national, j'avais moi-même cosigné et présenté devant la Haute Assemblée l'amendement qui a réduit de 1,3 p. 100 à 1,2 p. 100 la taxe sur les scieries. J'estime que cette mesure est importante pour une branche ayant été soumise à de grands aléas conjoncturels au cours des derniers mois. Je note que les 10 millions de francs de diminution de recettes devraient être compensés par des économies qui ne porteraient pas sur les secteurs les plus sensibles. Là aussi, le Gouvernement a déposé un amendement qui tire les conséquences de notre vote.

Par ailleurs, deux comptes suscitent quelques interrogations.

Le premier, qui n'est pas richement doté, est le compte « Action en faveur du développement des départements d'outre-mer ». Il éprouve de grandes difficultés à consommer ses dotations.

Ce retard tient essentiellement à la lenteur des procédures d'attribution. Ainsi, le délai qui s'écoule entre l'inscription des crédits et la dépense effective peut atteindre trois ou quatre ans.

Je rappelle en outre que les recettes du compte sont assises sur le bénéfice net de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, l'IEDOM, et de l'Institut d'émission d'outre-mer, l'IEOM, et sont calculées par référence au solde de ce qu'il est convenu d'appeler leur compte d'opérations.

Or le fonctionnement de ce compte d'opérations est soumis à des aléas et aux décisions prises par la direction du Trésor. De plus, la Banque de France souhaite récupérer la part indue des avances gratuites qu'elle a octroyées à ces instituts pour la mise en circulation des signes monétaires dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

Par ailleurs, on peut constater, sur le terrain, que certaines dépenses ne correspondent pas toujours à l'intitulé du secteur d'intervention et qu'un certain flou existe donc. Ce compte n'a pas un avenir extraordinairement assuré.

Ma seconde interrogation portera sur le fonds national de développement de la vie associative ; c'est un vieux sujet qui a déjà été évoqué ici et qui est délicat. Je l'aborderai donc sans trop insister.

Je voudrais tout d'abord souligner les efforts réalisés par les gestionnaires pour préciser les critères d'attribution des aides. Néanmoins, il subsiste toujours une double procédure, l'une qui passe par le fonds, et l'autre par les crédits budgétaires qui viennent augmenter le fonds, à moins que ce ne soit l'inverse ; on ne sait pas trop !

Il est tout à fait nécessaire de renforcer l'aide aux associations qui, sur le terrain, ont un rôle irremplaçable. Toutefois, la procédure retenue ne facilite pas la lisibilité des documents soumis au Parlement.

Par conséquent, un effort de clarification s'imposerait ; mais il ne peut avoir lieu qu'en concertation avec le mouvement associatif.

Il me reste à évoquer très brièvement les articles rattachés.

L'article 40 traite du compte de soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle, qui est l'une des inventions financières les plus intéressantes et les plus intelligentes des trente dernières années. En effet, ce compte organise un vaste système de redistribution structuré autour de trois axes : premièrement, les œuvres étrangères financent la production d'œuvres françaises ; deuxièmement, la télévision participe au financement du cinéma ; enfin, l'ensemble des productions audiovisuelles soutient la réalisation d'œuvres de fiction.

Au cours du passé récent, certaines de ces procédures ont été sensiblement renouvelées en vue de les adapter aux contraintes économiques et financières de ce secteur un peu particulier. Cet effort de modernisation a pour objectif d'aider notre industrie cinématographique et audiovisuelle à s'affirmer face à la concurrence étrangère, notamment américaine, que nous savons particulièrement aigüe.

Dans ce contexte, l'article 40 rattaché tire les conséquences d'une décision de principe du Conseil d'Etat. Il déconcentre la gestion du compte au profit du directeur du Centre national de la cinématographie.

L'article 41 rattaché s'analyse, quant à lui, comme une mesure de coordination. Il modifie l'intitulé des recettes du fonds d'accèsion à la propriété, qui dispose désormais d'une ressource pérenne.

Enfin, l'article 47 comporte une mesure qui a tendance à devenir habituelle : il proroge à nouveau d'un an le compte « Liquidation du secteur français de Berlin », pour lui permettre d'intervenir dans les opérations immobilières liées à la réalisation de notre ambassade dans cette ville, qui devrait devenir la capitale de l'Allemagne.

Les autres articles sont plus traditionnels et récapitulent simplement les crédits ouverts pour 1996 au titre des comptes spéciaux.

Mes chers collègues, la commission des finances a approuvé les opérations retracées pour 1996 dans les comptes spéciaux du Trésor. Elle a apprécié la rigueur et l'orthodoxie déployées désormais par l'Etat dans la gestion des fonds de privatisation. Elle se félicite également de la réduction du déficit d'un tiers de ces comptes spéciaux. Elle vous propose donc d'en adopter les crédits. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

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

**M. Paul Loridant.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un budget important dans le projet de loi de finances, c'est bien celui des charges communes. Il représente en effet 40 p. 100 des dépenses définitives du budget général.

C'est, en quelque sorte, un budget « fourre-tout », puisqu'il traite à la fois des privatisations, du financement des partis politiques, des dégrèvements fiscaux, de la COFACE, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, toutes choses importantes. Mais je constate qu'il enregistre, année après année, une inexorable progression de la dette publique, dont le service atteindra, en 1996, des hauteurs insoupçonnées.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je me contenterai de parler de la dette.

En effet, au regard de la loi de finances initiale de 1995, le montant des intérêts payés atteindra 148,6 milliards de francs, soit une hausse de plus de 16 milliards de francs sur l'exercice 1995.

Le service s'alourdit encore de la rémunération des bons du Trésor et titres assimilés, qui s'élève à plus de 80 milliards de francs, ce qui porte l'ensemble de la dette négociable à plus de 230 milliards de francs.

Un examen attentif nous situe le montant de la dette négociable : il est supérieur à celui des recettes brutes de l'impôt sur les sociétés.

Il est en fait anormal que la dette publique ne cesse de croître quelle que soit la politique menée et, singulièrement, depuis 1993. C'est inquiétant, mes chers collègues, pour l'avenir de nos finances publiques.

Le montant de la dette négociable a aujourd'hui largement dépassé les 3 200 milliards de francs, et le niveau d'endettement de l'Etat sert aujourd'hui à justifier des choix que nous jugeons discutables, notamment en matière de dépenses publiques.

Cette situation pose plusieurs questions de fond.

Ainsi, le fait est que le recours massif à la levée des ressources extrabudgétaires soumet un peu plus la politique économique et sociale du pays à la bonne

volonté des marchés financiers, qui, finalement, se révèlent gourmands des ressources et des richesses créées par le travail de nos concitoyens.

Le coût de la gestion de la dette, au-delà d'ailleurs de la seule comptabilité du titre I<sup>er</sup> du budget des charges communes, doit aussi être apprécié en fonction des facilités fiscales accordées aux détenteurs de titres de cette dette.

Nous sommes, par exemple, bien obligés de considérer, eu égard à la composition du portefeuille d'actifs des sociétés d'assurance-vie, qu'une part importante des 21 milliards de francs du coût de l'exonération de produits capitalisés des primes souscrites ou de l'exonération de droits de succession sont bien à imputer et à ajouter au coût de la dette. C'est, en quelque sorte, un coût indirect dont personne ne parle. En effet, de nombreux produits de l'assurance-vie sont souscrits en bons du Trésor ou en titres d'Etat.

De la même façon, le coût, aujourd'hui non chiffré, de l'application d'un taux de prélèvement libérateur de 10 p. 100 sur les titres émis récemment majore le coût apparent et réel de la dette.

Il en est de même des problèmes posés par l'application de l'article 125 A du code général des impôts, qui représente une dépense fiscale de l'ordre de 3 milliards de francs : il s'agit du prélèvement libérateur sur le revenu des obligations.

Au-delà du coût budgétaire inscrit dans le budget des charges communes, il existe un coût lié à des dépenses fiscales particulièrement importantes qui, d'une certaine façon, sont autant de points à ajouter aux taux d'intérêt servis.

On ne peut enfin oublier que la cession de titres demeure bénéficiaire de la taxation séparée des plus-values, ou encore d'exonérations larges en matière de droits de timbre ou d'opérations de bourse.

Lors de la discussion de la première partie de la loi de finances, nous avons posé le principe de l'émission d'un nouvel emprunt obligataire rémunéré au taux de 4,5 p. 100 – celui du livret A – pour alimenter de manière plus saine l'insuffisance de recettes fiscales et permettre, par des arbitrages, des remboursements anticipés de titres de dette antérieurs. Encore faut-il que les conditions de faisabilité soient remplies.

Le problème qui demeure en effet posé est que, globalement, le taux d'intérêt servi demeure supérieur à la croissance réelle du pays et que l'ensemble des mesures prises depuis 1993 n'a pas mis un terme à la dynamique de la dette publique qui, chaque jour, grignote un peu plus les marges de manœuvre, de plus en plus étroites, dont dispose l'Etat, et ce d'autant plus que l'on se refuse à repenser utilement l'efficacité de la dépense et la nature des recettes fiscales.

**M. Jean Chérioux.** Et cette dette, elle était due à qui ?

**M. le président.** Mon cher collègue, laissez parler l'orateur !

**M. Jean Chérioux.** Il faut bien que je le lui dise !

**M. Paul Loridant.** Monsieur Chérioux, je vous rappelle que le gouvernement Balladur, en deux ans, a majoré d'un tiers la masse de la dette de l'Etat. Cela doit vous gêner !

**M. Jean Chérioux.** Absolument pas !

**M. Paul Loridant.** Ainsi, on ne sortira pas de la spirale de la dette en augmentant le coût de la politique de l'emploi, faite prioritairement d'exonérations de cotisations sociales qui, normalement, devraient être

payées par les entreprises, et sans une réforme fiscale qui prenne mieux en compte tant la progressivité de l'impôt que la justice sociale, au lieu de pressurer davantage, comme cela est annoncé aujourd'hui, le consommateur ou le salarié.

Il est en effet paradoxal que la dette publique ait massivement progressé depuis 1990, alors même que le partage de la valeur ajoutée, à savoir la richesse créée, est de plus en plus défavorable aux salaires – cela figure dans les comptes de la nation – et que tous les indicateurs des entreprises – je pense, singulièrement, à leur taux de marge – sont loin de se dégrader.

Monsieur le ministre, comme M. le rapporteur spécial l'a dit, un point de baisse de taux d'intérêt entraîne, en année pleine, un allègement de la charge des frais financiers pour l'Etat de 30 milliards de francs. Voilà qui fait réfléchir sur ce que j'appellerai la « dictature » des marchés financiers et sur la stratégie, que j'avais qualifiée de « folle » en son temps, d'indépendance à tout prix de la banque centrale. Il faut revoir les priorités économiques et politiques : l'emploi et la croissance doivent passer avant la finance et les marchés financiers.

Dans ces conditions, vous comprendrez, mes chers collègues, que le groupe communiste républicain et citoyen ne votera pas le projet de budget des charges communes en raison de choix politiques et économiques que nous contestons fondamentalement.

#### CHARGES COMMUNES

**M. le président.** Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant les charges communes et figurant aux états B et C.

#### ÉTAT B

**M. le président.** « Titre I<sup>er</sup> : 28 515 456 000 francs. »  
Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.  
(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** « Titre II : 228 628 000 francs. »  
Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre II.  
(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** « Titre III : 399 817 000 francs. »  
Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.  
(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** « Titre IV : 14 338 484 000 francs. »  
Par amendement, n° II-67 rectifié, Mmes Luc, Bidard-Reydet, MM. Renard, Ralite et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de réduire les crédits du titre IV de deux milliards de francs et, en conséquence, de porter le montant des crédits du titre IV à 12 338 484 000 francs.

La parole est à M. Loridant.

**M. Paul Loridant.** Cet amendement a pour objet de réduire de deux milliards de francs les crédits d'intervention économique au titre de la politique de l'emploi.

Nous pensons qu'il serait temps que le Gouvernement prenne la mesure de l'inefficacité des remises accordées aux entreprises et justifiées par la nécessité de créer des emplois !

Nous estimons que, dans la conjoncture actuelle, alors que les universités sont en ébullition et que les conditions de travail des étudiants sont particulièrement

défavorables, ces deux milliards de francs serait fort utiles aux universités. Voilà qui permettrait de remettre à niveau le budget des universités et de faire cesser la situation actuelle.

**M. Jean Chérioux.** Démagogie !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Claude Belot, rapporteur spécial.** Il serait paradoxal, par les temps qui courent, de diminuer les crédits en faveur de l'emploi. La commission est donc favorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

Je rappelle que, sur les 38,8 milliards de francs figurant au projet de loi de finances initial pour 1996, 37,1 milliards seraient affectés aux mesures générales d'allègement du coût des bas salaires que constituent l'abattement pour charges de famille, la nouvelle ristourne dégressive et le dispositif d'exonération spécifique en faveur des départements d'outre-mer, et 1,7 milliard de francs serait consacré à l'insertion des jeunes à travers l'aide au premier emploi des jeunes et le nouveau complément d'accès à l'emploi.

Il est choquant selon moi de proposer de réduire ces dotations.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-67 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° II-81, le Gouvernement propose de minorer les crédits du titre IV de 210 000 francs.

La parole est à M. le ministre.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Il s'agit d'un simple amendement de coordination, qui porte sur l'article 33.

Il traduit sur l'état B l'effet mécanique de l'évolution des recettes fiscales réalisées lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances sur le fonds national de péréquation.

Cela a conduit à minorer, à l'article 10, le montant des dépenses ordinaires de 0,21 million de francs sur le chapitre 41-24 intitulé « fonds national de péréquation » du budget des charges communes.

Cette minoration avait d'ores et déjà été prise en compte dans le tableau d'équilibre de l'article 31, en fin de première partie du projet de loi de finances.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Claude Belot, rapporteur spécial.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-81, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifiés, les crédits figurant au titre IV.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

#### ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme : 131 370 000 francs ;

« Crédits de paiement : 88 370 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme : 1 776 886 000 francs ;

« Crédits de paiement : 499 000 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** J'appelle en discussion l'article 65 qui est rattaché pour son examen aux crédits des charges communes.

#### Article 65

**M. le président.** « Art. 65. - I. - Les taux de majoration applicables aux rentes viagères constituées entre particuliers, conformément à la loi n° 49-420 du 25 mars 1949 révisant certaines rentes viagères constituées entre particuliers et aux rentes viagères visées par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 51-695 du 24 mai 1951 portant majoration de certaines rentes viagères et pensions, sont ainsi fixés :

TAUX de la majoration (en pourcentage)	PÉRIODE, AU COURS DE LAQUELLE EST NÉE LA RENTE ORIGINALE
81 346,4 .....	Avant le 1 <sup>er</sup> août 1914.
46 442,6 .....	Du 1 <sup>er</sup> août 1914 au 31 décembre 1918.
19 500,5 .....	Du 1 <sup>er</sup> janvier 1919 au 31 décembre 1925.
11 921,8 .....	Du 1 <sup>er</sup> janvier 1926 au 31 décembre 1938.
8 577,4 .....	Du 1 <sup>er</sup> janvier 1939 au 31 août 1940.
5 182,9 .....	Du 1 <sup>er</sup> septembre 1940 au 31 août 1944.
2 507,9 .....	Du 1 <sup>er</sup> septembre 1944 au 31 décembre 1945.
1 160,3 .....	Années 1946, 1947 et 1948.
619,3 .....	Années 1949, 1950 et 1951.
444,3 .....	Années 1952 à 1958 incluse.
354,1 .....	Années 1959 à 1963 incluse.
329,6 .....	Années 1964 et 1965.
309,7 .....	Années 1966, 1967 et 1968.
287,2 .....	Années 1969 et 1970.
245,9 .....	Années 1971, 1972 et 1973.
164,3 .....	Année 1974.
149,9 .....	Année 1975.
128,5 .....	Années 1976 et 1977.
112,1 .....	Année 1978.
93,5 .....	Année 1979.
71,7 .....	Année 1980.
52,2 .....	Année 1981.
41,3 .....	Année 1982.
34,3 .....	Année 1983.
28,4 .....	Année 1984.
25,0 .....	Année 1985.
22,8 .....	Année 1986.
20,0 .....	Année 1987.
17,2 .....	Année 1988.
14,5 .....	Année 1989.
11,3 .....	Année 1990.
8,6 .....	Année 1991.
5,9 .....	Année 1992.
3,8 .....	Année 1993.
2,1 .....	Année 1994.

« II. - Dans les articles premier, 3, 4, 4 bis et 4 ter de la loi n° 49-420 du 25 mars 1949 précitée, la date du 1<sup>er</sup> janvier 1994 est remplacée par celle du 1<sup>er</sup> janvier 1995.

« III. - Les dispositions de la loi n° 49-420 du 25 mars 1949 précitée sont applicables aux rentes perpétuelles constituées entre particuliers antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1995.

« Le capital correspondant à la rente en perpétuel dont le rachat aura été demandé postérieurement au 30 septembre 1995 sera calculé, nonobstant toutes clauses ou conventions contraires, en tenant compte de la majoration dont cette rente a bénéficié ou aurait dû bénéficier en vertu de la présente loi.

« IV. - Les actions ouvertes par la loi n° 49-420 du 25 mars 1949 précitée, complétée par la loi n° 52-870 du 22 juillet 1952 et modifiée par le VII de l'article 81 de la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994), pourront à nouveau être intentées pendant un délai de deux ans à dater de la publication de la présente loi.

« V. - Les taux de majoration fixés au I ci-dessus sont applicables, sous les mêmes conditions de date, aux rentes viagères visées par la loi n° 48-957 du 9 juin 1948 portant majoration des rentes viagères constituées au profit des anciens combattants auprès des caisses autonomes mutualistes ainsi qu'aux rentes constituées par l'intermédiaire des sociétés mutualistes au profit des bénéficiaires de la majoration attribuée en application de l'article L. 321-9 du code de la mutualité. »

Personne ne demande la parole ?...

Je remets aux voix l'article 65.

(L'article 65 est adopté.)

#### COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

**M. le président.** Nous allons maintenant examiner les articles 40 à 47 du projet de loi de finances, qui concernent les comptes spéciaux du Trésor.

#### C. - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale

##### Article 40

**M. le président.** « Art. 40. - I. - Le compte d'affectation spéciale ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé : « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels » a pour ordonnateur principal le ministre chargé de la culture.

« II. - Ce compte comporte deux sections :

« 1° La première section concerne les opérations relatives au soutien financier de l'industrie cinématographique. Elle retrace :

« a) en recettes :

« - le produit net de la taxe spéciale incluse dans le prix des billets d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques prévue à l'article 1609 *duovicies* du code général des impôts ;

« - le produit de la taxe et du prélèvement prévus au II de l'article 11 de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975) ;

« - dans des proportions établies chaque année par la loi de finances, le produit de la taxe et du prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) ainsi que le produit de la taxe prévue au I de l'article 49 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) ;

« - la contribution de l'Etat ;

« - les recettes diverses ou accidentelles.

« - b) en dépenses :

« - les subventions au Centre national de la cinématographie ;

« - les dépenses diverses ou accidentelles.

« 2° La deuxième section concerne les opérations relatives au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels, à l'exclusion des œuvres cinématographiques, destinés aux services de télévision soumis à la taxe et au prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983). Elle retrace :

« a) en recettes :

« - dans des proportions établies chaque année par la loi de finances, le produit de la taxe et du prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) ainsi que le produit de la taxe prévue au I de l'article 49 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) ;

« - le produit des sommes que les titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de télévision et les sociétés prévues aux articles 44 (2°, 3° et 4°) et 45 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication sont tenus de verser en application des dispositions des titres II et III de ladite loi ;

« - la contribution de l'Etat ;

« - les recettes diverses ou accidentelles.

« b) en dépenses :

« - les subventions au Centre national de la cinématographie ;

« - les dépenses diverses ou accidentelles.

« III. - Par dérogation à l'affectation prévue au II ci-dessus, le soutien financier attribué peut indifféremment être utilisé pour la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles dès lors que ce soutien est destiné à la préparation desdites œuvres. »

« IV. - Les modalités d'utilisation par le Centre national de la cinématographie des subventions prévues au présent article sont fixées par décret.

« V. - Dans les textes législatifs en vigueur, les références à l'article 76 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) sont remplacées par la référence au présent article.

« Les articles 76 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959), 64 de la loi de finances pour 1967 (n° 66-935 du 17 décembre 1966), 61 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) et le III de l'article 49 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) sont abrogés.

« VI. - A l'article 238 *bis* HF du code général des impôts, les mots : « par le ministre chargé de la culture » sont remplacés par les mots : « par le directeur général du Centre national de la cinématographie ». »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 40.

(L'article 40 est adopté.)

##### Article 41

**M. le président.** « Art. 41. - Au 1° de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995), les mots : « le produit de la contribution exceptionnelle créée à l'article 7 de la présente loi » sont remplacés par les mots : « le produit de la contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des

employeurs à l'effort de construction instituée par l'article 16 de la loi de finances pour 1996 n° ..... du .....».

La parole est à M. Loridant.

**M. Paul Loridant.** L'article 41 du projet de loi de finances matérialise la création du fonds pour l'accession à la propriété qui est censé couvrir les charges de la participation de l'Etat au fonctionnement du dispositif du prêt à taux zéro.

Nous avons indiqué tant lors de la discussion des articles de la première partie de la loi de finances qu'à l'occasion de l'examen du budget du logement notre opposition à la mise en place du prélèvement sur les ressources des collecteurs, qui s'ajoute aux prélèvements qui existent déjà au titre de l'insertion des populations immigrées mais qui n'a manifestement pas la même utilité sociale.

Le problème est que la mise en place de ce prélèvement induit une réduction et une remise en cause de la validité de la gestion paritaire des ressources de la participation des entreprises à l'effort de construction.

C'est aujourd'hui plus du tiers des ressources de la collecte annuelle qui est en quelque sorte régenté.

S'il y a utilité pour ce qui concerne le contingent « immigrés » et le contingent « insertion sociale », la seule utilité que l'on peut trouver *a priori* au nouveau prélèvement est de permettre le désengagement rapide de l'Etat à l'égard du financement de la dépense nationale en matière de logement.

Ainsi, si l'on retrouve 900 millions de francs par le biais des articles 16 et 41, rien ne nous dit, à l'instar des autres comptes spéciaux existants, que les sommes collectées seront effectivement utilisées.

Je m'étonne d'ailleurs que notre ministre des finances, M. Arthuis, jadis si critique, lorsqu'il était rapporteur général au Sénat, sur cette méthode budgétaire un peu particulière, n'ait pas cru devoir doter le fonds de la qualité d'établissement public.

Enfin, que devons-nous penser de l'étrange opération qui accompagne la mise en œuvre du plan Périssol ?

On nous a dit que l'objectif du plan était de globaliser les aides de l'Etat, hier réparties entre dépenses fiscales, versement d'allocations logement et aides à la construction de logements PAP tant à la pierre qu'en charges de bonification des emprunts.

Nous retrouverons donc bientôt en économies de dépense fiscale - allègement de taxe sur la valeur ajoutée, charges ouvrant droit à réduction d'impôt et exonérations de taxe foncière bâtie en diminution - notre mode de financement de ce plan.

Mais nous le retrouvons déjà à l'examen du bleu budgétaire du logement en matière de contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, puisque le montant des aides en question est minoré de plus de 2 milliards de francs en 1996 par rapport à 1995, dès lors que l'on considère les effets des deux collectifs budgétaires.

Et voilà comment un budget du logement offre en fait l'opportunité pour l'Etat d'une vaste opération de désengagement financier durable alors même que l'on sait pertinemment que le marché ne saurait être la seule réponse aux énormes et criants besoins de nos concitoyens en la matière.

Il y a purement et simplement stagnation des crédits du logement, et ce qui est plus grave, dans un contexte où s'appauvrit la ressource pour répondre aux besoins.

Voilà pourquoi nous nous opposons à l'article 41. J'ajoute, monsieur le président, que je demande au Sénat de se prononcer par un scrutin public.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 41.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste républicain et citoyen.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ? ...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 32 :

Nombre de votants .....	241
Nombre de suffrages exprimés .....	241
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	121
Pour l'adoption .....	203
Contre .....	38

Le Sénat a adopté.

#### Article 42

**M. le président.** « Art. 42. - Le montant des crédits ouverts aux ministres pour 1996, au titre des services votés des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de 16 014 970 000 F. » - (Adopté.)

#### Article 43

**M. le président.** « Art. 43. - I. - Il est ouvert aux ministres pour 1996, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des dépenses en capital des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 29 027 400 000 francs.

« II. - Il est ouvert aux ministres pour 1996, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, des crédits de paiement s'élevant à la somme totale de 28 541 580 000 francs ainsi répartie :

« Dépenses ordinaires civiles.....	467 130 000 F
« Dépenses civiles en capital.....	28 074 450 000 F

« Total..... 28 541 580 000 F »

Sur l'article 43, je suis saisi de deux amendements.

Par amendement n° II-80, le Gouvernement propose de minorer les autorisations de programme de 10 millions de francs et les crédits de paiement de 10 millions de francs.

Par amendement n° II-82, le Gouvernement propose de majorer les autorisations de programme de 18 millions de francs et les crédits de paiement de 18 millions de francs.

La parole est à M. le ministre.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Avec votre autorisation, monsieur le président, je présenterai les deux amendements en même temps, bien qu'ils aient deux objets très différents.

Le premier est un amendement de coordination, qui tire les conséquences de la réduction de 10 millions de francs des recettes du fonds forestier national à la suite de

la réduction de 1,3 p. 100 à 1,2 p. 100 du taux de la taxe sur les sciages que le Sénat a adoptée au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances.

Cette réduction de 10 millions de francs est imputée, à titre provisoire, sur le chapitre 03 « Subventions » du FFN, dans l'attente de sa répartition définitive après la consultation du comité d'orientation du FFN.

Cette réduction des crédits du FFN avait déjà été intégrée dans le tableau d'équilibre à la fin de la discussion de la première partie, en même temps que la diminution du produit de la taxe forestière.

L'autre amendement n° II-82 a un objet très différent. Il concerne le fonds national pour le développement des adductions d'eau.

Il a pour objet de majorer de 18 millions de francs les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits sur le chapitre 02 du fonds national pour le développement des adductions d'eau.

Cet abondement est possible grâce à la majoration de 1,5 centime des taux de la redevance sur les consommations d'eau affectée au FNDAE que vous avez adopté au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances et qui majore le produit attendu de cette redevance de 18 millions de francs. Je précise que cette augmentation des crédits du FNDAE avait déjà été intégrée dans le tableau d'équilibre à la fin de la discussion de la première partie.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ? ... Je mets aux voix l'amendement n° II-80, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ? ... Je mets aux voix l'amendement n° II-82, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ? ... Je mets aux voix l'article 43, ainsi modifié.

*(L'article 43 est adopté.)*

## II. - Opérations à caractère temporaire

### Articles 44 à 46

**M. le président.** « Art. 44. - I. - Le montant des crédits ouverts aux ministres pour 1996, au titre des services votés des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de 37 300 000 F.

« II. - Le montant des découverts applicables en 1996, aux services votés des comptes de commerce, est fixé à 1 961 000 000 F.

« III. - Le montant des découverts applicables en 1996, aux services votés des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, est fixé à 308 000 000 F.

« IV. - Le montant des crédits ouverts aux ministres pour 1996, au titre des services votés des comptes d'avances du Trésor, est fixé à la somme de 336 033 500 000 F.

« Le montant des crédits ouverts aux ministres pour 1996, au titre des services votés des comptes de prêts, est fixé à la somme de 3 579 000 000 F. » - *(Adopté.)*

« Art. 45. - Il est ouvert aux ministres pour 1996, au titre des mesures nouvelles des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 60 000 000 F et à 12 600 000 F. » - *(Adopté.)*

« Art. 46. - Il est ouvert aux ministres pour 1996, au titre des mesures nouvelles des comptes de prêts, des crédits de paiement s'élevant à la somme de 3 538 000 000 F. » - *(Adopté.)*

### Article 47

**M. le président.** « Art. 47. - A l'article 72 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), la date : "31 décembre 1995" est remplacée par la date : "31 décembre 1996". »

Sur l'article, la parole est à M. Loridant.

**M. Paul Loridant.** Monsieur le ministre, j'ai cru comprendre que cet article 47 avait trait aux opérations de liquidation du statut français de Berlin. Pourriez-vous nous le confirmer et nous dire quel est le sens de cet article par rapport à ces opérations de liquidation ?

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** La loi de finances pour 1976 a institué le compte spécial du Trésor, compte de règlement avec les gouvernements étrangers intitulé « opérations concernant le secteur français de Berlin ».

L'article 70 de la loi de finances pour 1991 a actualisé l'intitulé de ce compte en « opérations de liquidation de l'ancien secteur de Berlin », ainsi que l'objet et la nature des opérations qui y sont effectuées.

L'article 72 de la loi de finances pour 1992 et l'article 53 de la loi de finances pour 1995 ont prorogé respectivement jusqu'au 31 décembre 1994 et au 31 décembre 1995 la date de clôture du compte spécial.

Il est proposé de reporter au 31 décembre 1996 la clôture de ce compte spécial du Trésor à cause d'opérations en cours qui ne sont pas terminées.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 47.

*(L'article 47 est adopté.)*

**M. le président.** Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor.

3

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres, relatif à l'application provisoire de l'accord de coopération

en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, paraphé à Bruxelles le 13 novembre 1995 et proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc et arrêtant les dispositions pour son application.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-525 et distribuée.

4

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au lundi 4 décembre 1995, à neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76 et 77, 1995-1996).

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Deuxième partie. - Moyens des services et dispositions spéciales :

Education nationale, enseignement supérieur, recherche et insertion professionnelle :

I. - Enseignement scolaire et articles 67 et 68 : M. Jacques Delong, rapporteur spécial (enseignement scolaire, rapport n° 77, annexe n° 16) ; M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement scolaire, avis n° 78, tome IV) ; M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement technique, avis n° 78, tome VII).

II. - Enseignement supérieur : M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial (rapport n° 77, annexe n° 17) ; M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 78, tome VI).

III. - Recherche : M. René Trégouët, rapporteur spécial (rapport n° 77, annexe n° 18) ; M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (recherche scientifique et technique, avis n° 78, tome VIII) ; M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 79, tome VII).

#### Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

#### Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1996

Le délai limite pour le dépôt des amendements aux divers crédits budgétaires et articles rattachés du projet de loi de finances pour 1996 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

#### Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie non joints à l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 1996

Le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1996 est fixé au vendredi 8 décembre 1995, à seize heures.

Personne ne demande la parole ? ...

*(La séance est levée à vingt-trois heures cinq.)*

*Le Directeur*  
*du service du compte rendu intégral,*  
DOMINIQUE PLANCHON

# ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL de la séance du samedi 2 décembre 1995

## SCRUTIN (n° 32)

sur l'article 41 du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (comptes spéciaux du Trésor)

Nombre de votants : ..... 241

Nombre de suffrages exprimés : ..... 241

Pour : ..... 202

Contre : ..... 39

Le Sénat a adopté.

## ANALYSE DU SCRUTIN

### GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (15) :

*Contre* : 15.

### GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (24) :

*Contre* : 24.

### GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE (94) :

*Pour* : 92.

*N'ont pas pris part au vote* : 2. - MM. Jacques Valade, qui présidait la séance, et Eric Boyer.

### GROUPE SOCIALISTE (75) :

*N'ont pas pris part au vote* : 75.

### GROUPE DE L'UNION CENTRISTE (59) :

*Pour* : 58.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

### GROUPE DES RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS (45) :

*Pour* : 44.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. Jean-Claude Gaudin (membre du Gouvernement).

### Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (8) :

*Pour* : 8.

#### Ont voté pour

Nicolas About  
Philippe Adnot  
Michel Alloncle  
Louis Althapé  
Jean-Paul Amoudry  
Alphonse Arzel  
Denis Badré  
Honoré Bailet  
José Balarello  
René Ballayer

Bernard Barbier  
Janine Bardou  
Bernard Barraux  
Jacques Baudot  
Michel Bécot  
Henri Belcour  
Claude Belor  
Jean Bernadaux  
Jean Bernard  
Daniel Bernardet

Roger Besse  
François Blaizot  
Paul Blanc  
Maurice Blin  
Annick Bocandé  
André Bohl  
Christian Bonnet  
James Bordas  
Didier Borotra  
Joël Bourdin

Yvon Bourges  
Philippe de Bourgoing  
Jean Boyer  
Louis Boyer  
Jacques Braconnier  
Gérard Braun  
Dominique Braye  
Paulette Brisepierre  
Michel Caldagès  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Camoin  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Charles  
Ceccaldi-Raynaud  
Gérard César  
Jean-Paul Chambriard  
Jacques Chaumont  
Jean Chérioux  
Marcel-Pierre Cleach  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Jean-Patrick Courtois  
Pierre Croze  
Charles de Cuttoli  
Philippe Darniche  
Marcel Daunay  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
Jean-Paul Delevoye  
Jacques Delong  
Christian Demuyne  
Marcel Deneux  
Charles Descours  
Georges Dessaigne  
André Diligent  
Jacques Dominati  
Michel Doublet  
Alain Dufaut  
Xavier Dugoin  
André Dulait  
Ambroise Dupont  
Hubert Durand-Chastel  
Daniel Eckenspieller  
André Egu  
Jean-Paul Emin  
Jean-Paul Emorine  
Hubert Falco  
Pierre Fauchon  
Jean Faure  
Jean-Pierre Fourcade  
Alfred Foy  
Serge Franchis  
Philippe François  
Yann Gaillard  
Philippe de Gaulle  
Patrice Gelard

Jacques Genton  
Alain Gérard  
François Gerbaud  
Charles Ginésy  
Jean-Marie Girault  
Daniel Goulet  
Alain Gournac  
Adrien Gouteyron  
Jean Grandon  
Francis Grignon  
Georges Gruillot  
Yves Guéna  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Anne Heinis  
Marcel Henry  
Pierre Hérisson  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard Hugo  
Jean-Paul Hugot  
Claude Huriet  
Roger Husson  
Jean-Jacques Hyest  
Charles Jolibois  
André Jourdain  
Alain Joyandet  
Christian de La Malène  
Jean-Philippe  
Lachenaud  
Pierre Lagourgue  
Alain Lambert  
Lucien Lanier  
Jacques Larché  
Gérard Larcher  
Edmond Laurent  
René-Georges Laurin  
Henri Le Breton  
Jean-François Le Grand  
Edouard Le Jeune  
Dominique Leclerc  
Jacques Legendre  
Guy Lemaire  
Marcel Lesbros  
Maurice Lombard  
Jean-Louis Lorrain  
Simon Loueckhote  
Roland du Luart  
Jacques Machel  
Jean Madelain  
Kléber Malécot  
André Maman  
Philippe Marini  
René Marquès  
Pierre Martin  
Paul Masson  
François Mathieu  
Serge Mathieu  
Jacques de Menou

Louis Mercier  
Michel Mercier  
Lucette  
Michaux-Chevry  
Daniel Millaud  
Louis Moinard  
Philippe Nachbar  
Lucien Neuwirth  
Nelly Olin  
Paul d'Ornano  
Joseph Ostermann  
Jacques Oudin  
Sosefo Makapé Papilio  
Charles Pasqua  
Michel Pelchat  
Jean Pépin  
Alain Peyrefitte  
Bernard Plasait  
Alain Pluchet  
Jean-Marie Poirier  
Guy Poirieux  
Christian Poncelet  
Jean Pourchet  
André Pourny  
Henri de Raincourt  
Victor Reux  
Charles Revet  
Henri Revol  
Philippe Richert  
Roger Rigaudière  
Guy Robert  
Jean-Jacques Robert  
Jacques Rocca Serra  
Louis-Ferdinand  
de Rocca Serra  
Josselin de Rohan  
Michel Rufin  
Jean-Pierre Schosteck  
Maurice Schumann  
Bernard Seillier  
Michel Souplet  
Jacques Sourdille  
Louis Souvet  
Martial Taugourdeau  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Tréguouët  
François Trucy  
Alex Türk  
Maurice Ulrich  
Alain Vasselle  
Albert Vecten  
Jean-Pierre Vial  
Xavier de Villepin  
Serge Vinçon

**Ont voté contre**

François Abadie	Fernand Demilly	Paul Loridant
Jean-Michel Baylet	Joëlle Dusseau	Hélène Luc
Marie-Claude Beaudeau	Guy Fischer	Louis Minetti
Jean-Luc Bécart	Jean François-Poncet	Georges Mouly
Georges Berchet	Jacqueline	Georges Othily
Danielle Bidard-Reydet	Frayssé-Cazalis	Robert Pagès
Claude Billard	François Giacobbi	Jack Ralite
Jacques Bimbenet	Paul Girod	Jean-Marie Rausch
Nicole Borvo	Pierre Jeambrun	Ivan Renar
André Boyer	Bernard Joly	Raymond Soucarter
Guy Cabanel	Pierre Lacour	André Vallet
Henri Collard	Pierre Laffitte	Robert-Paul Vigouroux
Yvon Collin	François Lesein	
Michelle Demessine	Félix Leyzour	

**N'ont pas pris part au vote**

Guy Allouche	Marcel Charmant	Bernard Dussaut
François Autain	Michel Charzat	Claude Estier
Germain Authié	William Chervy	Léon Fatous
Robert Badinter	Claude Cornac	Aubert Garcia
Monique ben Guiga	Raymond Courrière	Gérard Gaud
Maryse Bergé-Lavigne	Roland Courteau	Claude Haut
Jean Besson	Marcel Debarge	Roland Huguet
Jacques Bialski	Bertrand Delanoë	Philippe Labeyrie
Pierre Biarnès	Gérard Delfau	Dominique Larifla
Marcel Bony	Jean-Pierre Demerliat	Claude Lise
Eric Boyer	Rodolphe Désiré	Philippe Madrelle
Jean-Louis Carrère	Marie-Madeleine	Jacques Mahéas
Robert Castaing	Dieulangard	Michel Manet
Francis Cavalier-Benezet	Michel	Jean-Pierre Masseret
Gilbert Chabroux	Dreyfus-Schmidt	Marc Massion
Michel Charasse	Josette Durrieu	Pierre Mauroy

Georges Mazars	Danièle Pourtaud
Jean-Luc Mélenchon	Claude Pradille
Charles Metzinger	Roger Quilliot
Gérard Miquel	Paul Raoult
Michel Moreigne	René Regnault
Jean-Marc Pastor	Alain Richard
Guy Penne	Roger Rinchet
Daniel Percheron	Michel Rocard
Jean Peyrafitte	Gérard Roujas
Jean-Claude Peyronnet	René Rouquet
Louis Philibert	

**N'ont pas pris part au vote**

MM. René Monory, président du Sénat, et Jacques Valade, qui présidait la séance.

**Ne peut prendre part au vote**

(En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution)

M. Jean-Claude Gaudin.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : .....	241
Nombre de suffrages exprimés : .....	241
Majorité absolue des suffrages exprimés : .....	122

Pour l'adoption : ..... 203

Contre : ..... 38

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**ABONNEMENTS**

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres.  Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres.  Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances.  Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.	
Codes	Titres	Francs	Francs		
<b>DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>					
03	Compte rendu ..... 1 an	118	953	<b>DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION</b> 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 Standard ..... (16-1) 40-58-75-00 Renseignements ..... (16-1) 40-58-78-78 Télécopie ..... (16-1) 45-79-17-84	
33	Questions ..... 1 an	117	620		
83	Table compte rendu .....	57	99		
93	Table questions .....	56	107		
<b>DEBATS DU SENAT :</b>					
05	Compte rendu ..... 1 an	108	600		
35	Questions ..... 1 an	107	392		
85	Table compte rendu .....	57	93		
95	Table questions .....	36	60		
<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>					
07	Série ordinaire ..... 1 an	732	1 781		
27	Série budgétaire ..... 1 an	221	348		
<b>DOCUMENTS DU SENAT :</b>					
09	Un an .....	731	1 740		

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Tout paiement à la commande facilitera son exécution  
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

Prix du numéro : 3,70 F