

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

INTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents*; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Gustave Héon, Daniel Hoefel, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, François Schleiter, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexe 26), 3151 (tome II) et in-8° 770.

Sénat : 87 (1977-1978).

Loi de finances. — Intérieur - Préfectures - Sécurité civile - Police nationale - Collectivités locales - Fiscalité locale - Missions régionales - Tribunaux administratifs.

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations de la Commission	3
Introduction	5
Présentation des crédits	7
PREMIERE PARTIE. — Les missions d'administration du ministère de l'intérieur	17
Chapitre I. — Les problèmes d'administration générale	17
Section I. — L'administration centrale	17
Section II. — La situation des personnels de préfecture	20
Section III. — Les difficultés des tribunaux administratifs	21
Chapitre II. — La Police nationale	23
Section I. — La situation des personnels	24
A. — L'amélioration des statuts et des indices de traitements	24
B. — La réforme des structures : la création d'un corps unique de commandement	27
C. — La formation professionnelle	29
D. — Les problèmes qui demeurent	30
Section II. — Les investissements immobiliers	32
Section III. — Les moyens en matériel	35
Chapitre III. — La Sécurité civile	39
Section I. — Les moyens financiers pour 1978	39
Section II. — Eléments de bilan pour 1977	43
Section III. — L'insuffisance du programme civil de défense	44
DEUXIEME PARTIE. — Quelques aspects de la situation financière des collectivités locales	49
Introduction	49
Chapitre I. — Les subventions de l'Etat	54
Section I. — Tableau récapitulatif de l'ensemble des transferts Etat-Collectivités locales	54

	Pages
Section II. — Les subventions sectorielles du ministère de l'Intérieur en 1978	56
A. — Les subventions de fonctionnement	57
B. — Les subventions d'investissement	58
Section III. — Le lent déclin de l'aide financière de l'Etat	64
Chapitre II. — Le Fonds d'équipement des collectivités locales	67
Section I. — Premiers bilans	68
A. — Les dotations budgétaires	68
B. — Les ressources provenant de l'application de la loi foncière	72
Section II. — Perspectives pour 1978	73
A. — Le volume de la dotation	73
B. — La mise en place des nouvelles règles de répartition	74
Chapitre III. — Le versement représentatif de la taxe sur les salaires	79
Section I. — Réflexions générales sur le V.R.T.S.	76
A. — Place du V.R.T.S. dans les ressources locales	80
B. — Les critiques récentes	81
Section II. — Evolution du produit du V.R.T.S. en 1977 et 1978	84
Section III. — Les modalités de répartition du V.R.T.S.	87
A. — En 1977	87
B. — Les dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1978 ...	91
Audition de M. le ministre de l'Intérieur et Examen en Commission	95
Annexes :	
1. La fiscalité locale	103
2. L'endettement des collectivités locales	108
3. Les finances des régions	112
4. Discours prononcés à l'occasion du 60 ^e Congrès des maires de France	120
5. Statistiques sur les finances locales en Europe	135

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

1. La situation immobilière de la Police nationale requiert un effort financier spécifique et continu.

2. Parallèlement, il est essentiel à une politique de présence de la Police que des accroissements substantiels d'effectifs interviennent. A cette fin, la commission des finances estime qu'il convient d'adopter un plan pluriannuel de cinq ans pour le recrutement de 10.000 policiers.

3. Malgré les observations présentées à différentes reprises, par la Commission, le programme civil de défense continue de disposer de crédits insignifiants, incompatibles avec le statut de puissance nucléaire de la France.

4. L'effort fait par le Gouvernement au niveau des crédits de paiement des subventions aux collectivités locales doit être relevé. De ce fait, des paiements effectifs pourront intervenir alors que de grosses difficultés avaient été rencontrées sur ce point en 1977 par les différentes collectivités.

Par contre, la réduction du volume des subventions sectorielles aux collectivités locales peut susciter de légitimes inquiétudes.

5. La dotation du Fonds d'équipement des collectivités locales, qui s'élèvera en 1978 à deux milliards de francs, ne permet pas au Gouvernement de tenir sa promesse et traduit un nouveau retard par rapport à l'échéancier envisagé pour le remboursement de la T.V.A.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le développement des tâches confiées au ministère de l'Intérieur peut se mesurer à l'évolution du volume des crédits dont il dispose : les dépenses ordinaires sont passées de 2,7 milliards de francs en 1965 à 14 milliards en 1978. Pour cette dernière année, la part de ce ministère dans l'ensemble du budget général de l'Etat (opérations à caractère définitif) s'élève à 4,2 %.

C'est pourquoi tout ce qui peut faciliter l'examen de ces masses budgétaires doit être salué. Ainsi, pour la première fois en 1978, le Gouvernement présente le budget du ministère de l'Intérieur sous forme de « budget de programme ».

Un budget de programme vise trois buts :

- aider à la définition des politiques gouvernementales à moyen terme, en permettant un meilleur éclairage des choix ;
- permettre d'affecter au mieux les crédits en fonction des objectifs ;
- fournir un instrument de gestion interne aux services.

Au total, ce type de budget se propose d'établir un lien précis et mesurable entre les actions et les objectifs d'un ministère, d'une part, et les moyens dont il peut disposer, d'autre part.

Des indicateurs (de moyens et de réalisation) ont pour objectif de suivre les effets d'une politique déterminée.

Pour le ministère de l'Intérieur, la structure des programmes comporte cinq domaines :

- sécurité publique,
- sécurité civile,
- administration du territoire,
- collectivités locales,
- administration générale.

Les quatre premiers correspondent aux grandes missions du ministère : assurer la sécurité des citoyens, participer à l'administration du territoire, aider les collectivités locales. Le cinquième constitue un domaine de soutien.



Après une description traditionnelle des moyens du ministère de l'Intérieur, votre Rapporteur présentera les principaux éléments de ce budget de programme.



PRÉSENTATION DES CRÉDITS

INTÉRIEUR

Pour 1978, le projet de budget du ministère de l'Intérieur s'établit (en crédits de paiement) à 17.041 millions de francs, contre 13.580 millions en 1977, soit une progression de 25,5 % par rapport à l'année précédente.

Cette augmentation est essentiellement imputable aux dépenses en capital qui — en raison du renforcement de la dotation du Fonds d'équipement des collectivités locales — augmentent de 62,6 %.

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

(En francs.)

	Crédits votés pour 1977	Crédits prévus pour 1978	Variation en pourcentage
Crédits de paiement :			
— dépenses ordinaires	11.769.650.742	14.066.387.908	+ 19,8
— dépenses en capital	1.810.652.000	2.943.219.345	+ 62,6
Total	13.580.302.742	17.041.607.253	+ 25,5
Autorisations de programme	1.863.920.000	2.889.233.345	+ 57,4

I. — LES DÉPENSES ORDINAIRES

A. — Mesures acquises.

Elles s'élèvent à 1.870 millions de francs. Trois éléments sont à l'origine de ce supplément de crédit :

- l'extension en année pleine de la revalorisation des
traitements publics 553 millions
(dont 455 pour les seules dépenses de police)

— l'ajustement aux besoins des crédits correspondant à la participation du ministère à la charge des pensions	775 millions
— l'augmentation de la subvention aux collectivités locales, en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier	411 millions

De ce fait, le crédit total ouvert à ce titre s'élève à 2,4 milliards de francs.

B. — Les mesures nouvelles.

Elles concernent uniquement le Titre III (Moyens des services) et sont retracées dans le tableau ci-dessous (en francs) :

— Administration centrale	+ 37 723 052
— Administration territoriale	+ 20 574 576
— Cultes d'Alsace et de Lorraine	2 511 924
— Sécurité civile	+ 26 153 658
— Police nationale	+ 375 010 904
— Collectivités locales	—
— Elections	3 000 000
— Services communs	— 6 865 492
	<hr/>
Total	+ 458 109 072

L'analyse des mesures nouvelles pour 1978 est la suivante. Sur le total de 458 millions de francs, il convient de distinguer deux masses :

1° Tout d'abord 177 millions (dont 144 millions pour la police nationale) au titre de la provision pour hausse des rémunérations en 1978.

2° 281 millions de francs destinés au financement des autres mesures :

— l'amélioration de la situation des personnels de la police et des transmissions	140 millions
— ajustement des crédits de matériel de la police nationale	55 millions
— ajustement des crédits de frais de déplacement de la police nationale	22 millions
— participation de l'Etat aux dépenses de la Ville de Paris (lutte contre l'incendie)	24 millions
— transfert du budget des Charges communes (cotisations d'assurance-maladie du personnel en retraite)	35 millions
— divers (notamment le renforcement des effectifs de l'Administration centrale par la création de 46 emplois et l'ouverture de 8 postes de conseillers dans les tribunaux administratifs)	5 millions

**Répartition, par service et par titre, des crédits prévus en 1978
pour les dépenses ordinaires.**

Services	Total pour le titre III	Total pour le titre IV	Total général
Administration centrale	2.357.252.236	•	2.357.252.236
Administration territoriale	1.019.389.951	•	1.019.389.951
Cultes d'Alsace et de Lorraine	101.500.296	369.761	101.870.057
Sécurité civile	326.037.194	40.002.248	366.039.442
Police nationale	7.282.032.081	•	7.282.032.081
Collectivités locales	•	2.559.167.117	2.559.167.117
Elections	121.300.000	•	121.300.000
Services communs	191.337.024	•	191.337.024
Totaux	11 398.848.782	2.699.539.126	14.098.387.908

II. — DÉPENSES EN CAPITAL

Pour 1978, les autorisations de programme passent de 1,8 milliard de francs à 2,9 milliards, soit une progression de 55 %. Toutefois, si l'on retranche la dotation supplémentaire (1 milliard) du Fonds d'équipement des collectivités locales, on constate une progression extrêmement faible : + 1,4 %.

Quant aux crédits de paiement, ils s'élèvent en 1978 à 2,9 milliards de francs contre 1,8 milliard en 1977 (+ 62,6 %), en raison principalement de l'augmentation des crédits du Fonds d'équipement. Celui-ci voit sa dotation (en autorisation de programme et en crédits de paiement) passer à 2 milliards de francs en 1978.

Dépenses en capital.

(En francs.)

	Autorisations de programme		Variation en pourcentage	Crédits de paiement		Variation en pourcentage
	1977	1978		1977	1978	
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	161.890.000	210.669.345	+ 30	145.652.000	176.429.345	+ 21,1
Titre VI : Subventions d'investisse- ments accordées par l'Etat	1.702.030.000	2.678.564.000	+ 57,4	1.665.000.000	2.766.790.000	+ 66,2
	1.863.920.000	2.889.233.345	+ 55	1.810.652.000	2.943.219.345	+ 62,6

S'agissant des autorisations de programme, on peut retenir les points suivants :

- les crédits d'équipement immobilier de la police nationale augmentent fortement : 115 millions de francs, contre 80 millions en 1977 (+ 44 %) ;
- il en est de même pour l'équipement en matériel de transmissions, dont les crédits passent de 16,4 millions à 34,3 millions de francs ;
- enfin, la dotation au titre des incitations financières au regroupement communal (chapitre 67-52) progresse de 30 %, pour atteindre 111,7 millions de francs.

Par contre, différentes catégories de subventions aux collectivités locales sont en diminution par rapport à l'année précédente :

- au chapitre 63-50, les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale sont en diminution de 58 % (— 45,5 millions) ;
- au chapitre 65-50, les subventions pour les réseaux et services urbains (assainissement, stations d'épuration) sont réduites de 7,4 millions de francs ;
- enfin, les subventions pour les constructions publiques (chapitre 67-50) diminuent de 13 % et représentent 50,5 millions de francs en 1978. Cette régression affecte notamment les aides à la construction de casernes de sapeurs-pompiers : 9,7 millions de francs, contre 11,1 millions en 1977.



LE SERVICE CENTRAL DES RAPATRIÉS

Le Service central des rapatriés dont les crédits figurent au budget du ministère de l'Intérieur a pour rôle de faciliter l'accueil et l'installation des Français qui regagnent la métropole, et de leur venir en aide éventuellement par l'attribution de prestations diverses.

Le budget du Service central ne comporte que de dépenses ordinaires au Titre IV (interventions publiques). Pour 1978, les crédits sont en augmentation de 6 millions de francs (+ 7,5 %), passant de 79.740.000 F à 85.740.000 F. Cette variation correspond à un ajustement — en mesures acquises — au titre des prestations d'accueil, pour les retours en métropole et des prestations sociales.

Par ailleurs, il convient de noter que le projet de budget pour 1978 ne comporte aucune mesure nouvelle.

**PRÉSENTATION DU BUDGET
DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
SOUS FORME DE « BUDGET DE PROGRAMME »**

Comparaison des dotations budgétaires par groupe de programmes de 1976 à 1978.

Part - Intérieur - du budget général plus budget des Rapatriés plus part - Intérieur - du Fonds spécial d'investissement routier.

Domaine	Groupe de programmes	Dotations					
		1976		1977		1978	
		Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme
1. Sécurité publique	11. Surveillance générale	1.139.582.801	12.163.000	1.384.159.359	12.839.000	1.663.879.882	20.000.000
	12. Lutte contre la délinquance .	890.554.785	22.075.000	1.081.342.080	20.092.000	1.216.162.436	31.884.000
	13. Ordre public et sûreté de l'Etat	871.891.771	12.752.000	907.674.571	14.074.000	1.026.793.247	22.371.000
	14. Circulation et contribution à la sécurité civile	825.602.908	10.790.500	1.027.246.279	10.950.000	1.159.741.725	15.068.000
	15. Activités diverses	257.683.216	3.992.500	242.560.021	3.008.000	264.385.540	4.619.000
	16. Activités générales de commandement et de soutien ..	1.520.338.521	36.322.000	1.684.710.592	37.047.000	1.877.141.681	57.359.345
	Total	5.505.338.521	98.095.000	6.307.692.902	98.010.000	7.208.104.511	151.281.345
2. Sécurité civile	21. Prévention des risques	6.576.937	3.549.000	7.690.937	2.200.000	5.430.937	1.870.000
	22. Lutte et secours	530.477.680	47.860.000	610.181.456	45.700.000	664.434.098	43.212.000
	23. Administration générale en matière de sécurité civile ..	29.176.098	800.000	36.750.239	1.000.000	43.354.877	850.000
	Total	566.230.715	52.209.000	654.602.632	48.900.000	713.219.712	45.932.000
3. Administration du territoire	31. Elections	66.630.000	-	77.630.000	-	121.330.000	-
	32: Contribution au fonctionnement des services extérieurs de l'Etat	904.024.256	47.600.000	1.044.241.706	20.000.000	1.148.098.987	15.990.000
	33. Tribunaux administratifs	25.371.149	-	29.372.499	-	32.989.650	-
	Total	996.025.405	47.600.000	1.151.244.205	20.000.000	1.302.418.637	15.990.000

Comparaison des dotations budgétaires par groupe de programmes de 1976 à 1978.

Part « Intérieur » du budget général plus part « Intérieur » du Fonds spécial d'investissement routier.

Domaine	Groupe de programmes	Dotations					
		1976		1977		1978	
		Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme
4. Collectivités locales ..	41. Contribution au fonctionnement des collectivités locales	116.083.881	•	220.413.881	•	220.413.881	•
	42. Contribution à l'équipement du territoire	2.731.515.000 (1)	1.292.477.000 (1)	4.008.800.000 (2)	2.132.530.000 (2)	5.537.790.000	3.044.224.000
	43. Etudes et conseils aux collectivités locales	5.998.340	4.893.000	6.674.086	4.000.000	6.904.275	4.000.000
	Total	2.853.597.221	1.297.370.000	4.235.887.967	2.136.530.000	5.785.108.156	3.048.224.000
5. Administration générale	51. Administration centrale	158.901.952	•	180.049.982	2.080.000	207.966.759	3.166.000
	52. Contentieux et réparations civiles	15.441.000	•	26.592.500	•	31.092.500	•
	53. Rapatriés	59.920.492	•	83.726.554	•	90.087.925	•
	Total	234.263.444	•	290.369.036	2.080.000	329.147.184	3.166.000
Hors programme	Pensions	•	•	1.349.046.000	•	2.159.349.053	•
	Total général	10.155.770.787 (1)	1.495.274.000 (1)	13.988.842.742 (2)	2.305.520.000 (2)	17.477.347.253	3.264.593.345

(1) Non compris 1 milliard inscrit par anticipation dans la troisième loi de finances rectificative de 1975 au titre du Fonds d'équipement des collectivités locales.

(2) Non compris 500 millions inscrits dans la première loi de finances rectificative de 1976 au titre du Fonds d'équipement des collectivités locales.

100

Le budget par domaine et

Domaine	Fonctionnement				
	Personnels	Autres dépenses de fonctionnement	Subventions de fonctionnement	Interventions publiques	Total
1. Sécurité publique	6.320.307.770	749.761.329	15.854.067	.	7.085.923.166
2. Sécurité civile	300.448.139	68.493.541	257.515.784	40.002.248	644.459.712
3. Administration du territoire	1.158.632.585	133.214.399	.	581.653	1.292.428.637
4. Collectivités locales ..	2.085.404	538.571	4.738.956	2.648.955.225	2.656.318.156
5. Administration générale	185.170.972	64.738.212	.	10.000.000	239.909.184
Hors programme, pensions	2.159.349.053	.	.	.	2.159.349.053
Total	10.105.993.923	1.014.748.052	278.108.807	2.699.539.126	14.098.387.908

(1) Part « intérieur » du Fonds spécial d'investissement routier.

(2) Budget des rapatriés.

par nature de coût en 1978.

Investissement (crédits de paiement)			Total fonctionnement et investissement	Crédits hors budget de l'intérieur (1) (2)	Total
Investissements directs	Subventions d'investissement	Total			
122.181.345	•	122.181.345	7.208.104.511	•	7.208.104.511
38.760.000	12.000.000	48.760.000	713.219.712	•	713.219.712
9.990.000	•	9.990.000	1.302.418.637	•	1.302.418.637
4.000.000	2.754.790.000	2.758.790.000	5.415.108.158	350.000.000 (1)	5.765.108.158
3.498.000	•	3.498.000	243.407.184	85.740.000 (2)	329.147.184
•	•	•	2.159.349.053	•	2.159.349.043
178.429.345	2.766.790.000	2.943.219.345	17.041.607.253	435.740.000	17.477.347.253

PREMIÈRE PARTIE

LES MISSIONS D'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CHAPITRE PREMIER

LES PROBLÈMES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Celle-ci correspond aux tâches d'administration du territoire, effectuées, tant par l'administration centrale du ministère que par les personnels en poste dans les départements ou les membres des tribunaux administratifs dont la gestion est traditionnellement confiée au ministère de l'Intérieur.

En 1978, peu de mesures spécifiques sont prévues pour les membres du corps préfectoral. On note seulement un aménagement du classement indiciaire de certains préfets de région, portant de 11 à 17 l'effectif des emplois de préfet de région hors-classe, atteignant le groupe de rémunération hors échelle F (coût de la mesure : 216.852 F). Par ailleurs, le poste de préfet hors-classe de la Préfecture de Paris est supprimé.

Au 31 août 1977, les effectifs totaux du corps préfectoral étaient : 183 préfets et 608 sous-préfets.

SECTION I

L'ADMINISTRATION CENTRALE

● Le budget de 1978 prend en compte les diverses incidences de la réforme du régime administratif de la Ville de Paris prévu par la loi du 31 décembre 1975.

La réforme du régime administratif de la Ville de Paris a pour objet :

- de substituer à la collectivité unique deux collectivités territoriales ;
la commune de Paris et le département de Paris ;

- de leur appliquer, d'une part, le Code de l'administration communale devenu depuis le Code des communes, d'autre part, les dispositions de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

La réforme du régime administratif de la Ville de Paris prévue par la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 n'a pas eu d'incidence sur le niveau des emplois.

Certes, ce niveau, qui s'apparente à celui des emplois de l'Etat, est supérieur au niveau moyen des emplois des communes ordinaires, mais cette situation existait avant la réforme et les statuts particuliers donnés à la nouvelle collectivité n'ont fait que maintenir les droits acquis.

Les incidences de la réforme sur le budget de l'Intérieur sont les suivantes :

I. — Intégration dans les corps homologues de l'Etat de fonctionnaires qui étaient déjà rémunérés sur le budget de l'Etat.

Sur le plan de l'imputation budgétaire, cette décision se traduit par un transfert à l'administration centrale de :

- 176 emplois pour la Préfecture de Police ;
- 426 emplois pour la Préfecture de Paris.

Ces 602 emplois étaient précédemment inscrits au titre de l'administration territoriale. Le transfert de 69,5 millions de francs est donc une mesure d'ordre strictement interne.

II. — Transfert au ministère de la Santé publique de 41 emplois et des crédits correspondants.

En effet, la majorité des attributions de l'ex-direction générale de l'Action sanitaire et sociale — qui était une direction générale de la Préfecture de Paris — sont transférées, avec l'entrée en vigueur du nouveau statut, à une direction départementale des Affaires sanitaires et sociales de droit commun, service extérieur du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale.

Il convient donc de transférer à ce dernier les personnels d'encadrement (catégorie A) qui figuraient jusqu'à présent au budget du ministère de l'Intérieur et qui exercent désormais leurs fonctions à la direction départementale des Affaires sanitaires et sociales.

La mesure nouvelle négative qui en résulte en 1978 dans le budget de l'Intérieur est de 5.064.462 F.

III. — Création de 504 emplois administratifs de catégories B, C, D et de techniciens pour la prise en charge par l'Etat des personnels affectés à la Préfecture de Paris et précédemment rémunérés par la Ville.

Le coût supplémentaire figurant au budget de 1978 représente 25.855.673 F.

IV. — Mise à la charge de la commune de Paris de 288 emplois figurant au budget de l'Intérieur et affectés à cette collectivité. Il s'agit essentiellement d'emplois de direction, de 93 administrateurs civils et de 172 attachés d'administration.

Cette opération se traduit par une mesure nouvelle négative de 32.384.222 F.

● En outre, ce budget contient certains éléments permettant un renforcement des effectifs de l'administration centrale :

- création de 33 postes d'attachés d'administration
- et de 13 postes de secrétaires administratifs.

Le coût de ces mesures représente 3,1 millions de francs en 1978. Dans le cadre de ce rapport, votre Rapporteur s'était inquiété l'an passé de la situation des personnels de préfecture employés à l'administration centrale. Il serait souhaitable que ces postes soient libérés.

En ce qui concerne ces agents, il y a lieu de considérer, d'une part, l'effectif budgétaire figurant au chapitre 31-13 qui s'élève en 1977 à 338 agents, directement rémunérés par les services centraux et, d'autre part, un certain nombre d'agents qui continue à percevoir leur rémunération par les soins d'une préfecture.

Selon le ministère, « deux opérations sont envisagées :

- la première consiste en la transformation sur une période de dix ans des postes budgétaires d'attaché et de secrétaire administratif du cadre des préfectures en emplois d'administration centrale ;
- la seconde vise dans une première phase à faire apparaître au budget les effectifs des cadres C et D et dans une deuxième phase de transformer ces emplois en emplois d'administration centrale. »

L'échéancier prévu par le ministère est trop long et il conviendra d'inscrire aux prochains budgets les crédits pour leur résorption.

● Enfin, une deuxième mesure concerne l'administration centrale : le transfert de 55 emplois budgétaires d'administrateurs civils (dont 37 de 1^{re} classe), représentant un crédit de 5,8 millions de francs.

Il s'agit essentiellement d'une opération d'assainissement de la gestion de ce corps. Elle doit permettre de faire coïncider à peu près l'effectif réel des administrateurs civils par l'administration centrale avec l'effectif budgétaire.

Depuis de très nombreuses années, le ministère de l'Intérieur disposait de 141 emplois budgétaires d'administrateur civil et était autorisé à rémunérer en surnombre 67 administrateurs civils, soit un effectif total de 208 fonctionnaires.

Cette situation n'était pas saine et la commission Lavail l'a reconnu lors de ses travaux.

La direction générale de l'Administration et de la Fonction publique a donc procédé à une nouvelle répartition des emplois du corps interministériel en prélevant 55 emplois sur des départements qui avaient un effectif excédentaire pour les attribuer au ministère de l'Intérieur.

SECTION II

LA SITUATION DES PERSONNELS DE PRÉFECTURE

Depuis de longues années, votre Rapporteur rappelle le problème des agents rémunérés sur le budget départemental et exerçant leurs fonctions dans les préfectures. Selon l'enquête effectuée en 1974, ces agents départementaux sont au nombre de 11.100.

Le budget de 1978 ne permettra pas d'améliorer cette situation. Il n'est en effet prévu aucune création d'emplois dans le cadre des personnels des préfectures, à l'inverse de ce qui avait été observé depuis 1973, en application du plan de résorption. Il s'agit donc d'une nette régression justifiée par le ministère de la manière suivante : « Pour 1978, le Gouvernement a décidé de ne retenir de créations d'emplois que dans les secteurs prioritaires. » Il faut pourtant constater que le plan de recrutement lancé en 1973 n'est réalisé qu'à 50 %, alors qu'il aurait dû être maintenant achevé.

Ce plan, élaboré par l'administration et adopté par le comité technique paritaire central des préfectures, visait la création de 7.300 emplois, répartis sur 4 tranches annuelles portant chacune sur 1.820 emplois, dont :

- 150 de catégorie A,
- 460 de catégorie B,
- 1.210 de catégorie C et D.

Ce plan avait pour objectif immédiat le renforcement des effectifs d'attachés et de secrétaires administratifs.

Il n'a été que partiellement réalisé :

- 230 emplois en 1973,
- 447 emplois en 1974,
- 500 + 209 (au titre de l'Informatique) en 1975,

- 547 en 1976,
- 431 en 1977 auxquels se sont ajoutés 483 emplois destinés à la prise en charge des personnels G.M.S. affectés à la Protection civile ; en revanche, 17 emplois de préfecture ont été transformés en emplois d'administration centrale, ce qui, en définitive, porte à 897 le nombre des emplois créés en 1977.

Ce sont donc 3.211 emplois qui ont été créés jusque-là, compte tenu des 380 postes de 1972 (avant le lancement du plan).

Le retard est donc considérable. Il va s'accroître puisque aucune création d'emplois budgétaires nouveaux n'est inscrite pour 1978.

Comme le fait observer le ministère en réponse à votre Rapporteur : « L'échéancier adopté pour régulariser la situation des effectifs des préfectures se trouve ainsi décalé dans le temps ».

Au 1^{er} janvier 1977, les effectifs budgétaires des fonctionnaires du cadre national des préfectures s'élevaient à 17.944. Mais les effectifs réels n'étaient que de 16.475. Le nombre de vacances était donc de 1.469, contre 1.087 en 1976 et 1.040 en 1975.

SECTION III

LES DIFFICULTÉS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Elles sont déjà anciennes. Les retards dans les jugements sont importants, faute d'un personnel suffisant ; ceux-ci sont préjudiciables au bon fonctionnement de ce service public.

Un plan de renforcement des effectifs a été lancé à partir de 1974. A côté du recrutement normal par la voie de l'É.N.A., ou au tour extérieur, il a été procédé en application de l'article 30 du décret n° 75-164 du 12 mars 1975, portant statut des membres des tribunaux administratifs, des trois dernières années, à des recrutements complémentaires qui ont permis de recruter en trois ans 34 conseillers (à savoir 13 en 1975, 8 en 1976 et 13 en 1977). Ces recrutements ont été suffisants pour pourvoir tous les emplois vacants ou créés, à l'exception de trois emplois bloqués depuis plusieurs années pour des raisons d'économies budgétaires.

Ce recrutement complémentaire n'est pas sans présenter quelques inconvénients. Pour lui donner une base légale, le Gouvernement a déposé au Parlement, le 26 mai dernier, un projet de loi relatif à ce mode de recrutement. Il fixe en particulier au 31 mai 1980 la date à laquelle ces recrutements exceptionnels devront prendre fin.

Dans l'immédiat, le projet de budget de 1978 poursuit l'effort accompli en créant 5 emplois budgétaires de conseillers de 2^e classe, auxquels s'ajoutera le déblocage des 3 emplois cités plus haut, soit 8 postes nouveaux au total.

Cette mesure est nécessaire car le retard s'accroît considérablement : ainsi, en 1976, les jugements définitifs rendus étaient inférieurs en nombre à ceux de 1975, alors que les affaires enregistrées augmentaient de 2.400, entraînant un accroissement des instances. On estime actuellement que le délai moyen qui s'écoule entre l'introduction d'un recours et le jugement est de l'ordre de deux ans et demi, ce qui est manifestement excessif.

Années judiciaires	Affaires enregistrées	Jugements définitifs	Affaires en instance à la fin de l'année judiciaire
1974-1975	21.441	20.309	43.681
1975-1976	23.857	20.271	47.267

Comme le soulignait M. Montagne lors du débat du 2 novembre 1977, à l'Assemblée nationale, la situation catastrophique des tribunaux administratifs est « l'aboutissement d'un long processus de laisser-aller ». La réforme du contentieux a accru le volume des recours. Il a doublé en dix ans avec des effectifs en stagnation.

La conséquence de cette imprévoyance est la constitution d'un « stock » d'affaires inadmissible, que la réalisation du récent plan de recrutement n'avait pas pour objet de résorber, mais d'empêcher seulement qu'il ne s'accroisse.

Il est indispensable d'aller plus loin aujourd'hui si l'on songe en outre à la pyramide des âges des conseillers.

La résorption du stock suppose un plan de création d'au moins 54 emplois en trois ans, soit 18 par an. On nous en propose seulement 8 cette année. Il ne paraît pas impossible budgétairement — en redéployant les dépenses du Ministère — de procéder au recrutement de 5 conseillers de deuxième classe supplémentaires, puisqu'aussi bien le coût de la mesure est estimé à 500.000 F dans le « bleu » budgétaire.

Il est essentiel d'arriver à une situation dans laquelle le jugement des affaires intervienne dans un délai d'un an.

On s'est interrogé sur la nécessité de maintenir les tribunaux administratifs au sein du ministère de l'Intérieur. L'origine historique de nos conseils de préfecture, devenus tribunaux administratifs, impose le maintien du *statu quo ante*. Il appartient donc au ministère de l'Intérieur de leur manifester son attachement en déposant un nouveau projet en vue d'augmenter leurs effectifs, afin de les adapter aux exigences de leur mission.

CHAPITRE II

LA POLICE NATIONALE

Au nombre de ses missions, le ministère de l'Intérieur a celle d'assurer la protection des biens et des personnes face à toutes les formes de menaces contre la société et ses membres, qu'elles soient d'origine accidentelle ou criminelle. Cette action a toujours constitué un des attributs essentiels de la puissance étatique.

Dans un monde où la violence et la brutalité se développent, où les risques se multiplient à mesure que la société se fait plus vulnérable à certains types d'agressions (vols, attentats, sabotages, prises d'otages, etc.), la police se doit de continuer à faire face à ces tâches.

De plus, le développement de la société industrielle moderne a suscité de nouveaux problèmes, tenant notamment à l'allongement du temps de loisirs et aux déplacements qu'ils entraînent.

Tous ces éléments font de la sécurité publique un rouage essentiel de notre société.

La publication cette année d'un « budget de programme » pour le budget du ministère de l'Intérieur permet de mesurer la multiplicité de ses formes d'interventions. On observe également dans quelle mesure une action est privilégiée au détriment d'une autre, le caractère prioritaire de celle-là se trouvant ainsi affirmé. Ainsi, en 1978, les programmes « surveillance générale » (qui est à la base de toute politique de prévention) et « lutte contre la délinquance » verront, par redéploiement de l'enveloppe globale, leurs effectifs progresser de 4,3 % et de 3,7 %.

Il n'est pas sans intérêt de présenter les principaux programmes du domaine « sécurité publique », tels qu'ils ressortent du document budgétaire présenté au Parlement.

(En francs.)

Programmes	Coût du programme	
	1977	1978
Surveillance générale	1.384.159.359	1.663.879.882
Lutte contre la délinquance	1.061.342.080	1.216.162.436
Ordre public et sûreté de l'Etat	907.674.571	1.026.793.247
Circulation et contribution à la sécurité civile	1.027.246.279	1.159.741.725
Activités diverses	242.560.021	264.385.540
Activités générales de commandement et de soutien	1.684.710.582	1.877.141.681

Au total, avec près de 7,3 milliards de francs, la Police nationale absorbe les deux tiers de l'ensemble du budget de fonctionnement du ministère de l'Intérieur. Cette même fonction bénéficie également largement du supplément de crédits ordinaires accordés au ministère : plus de 80 % des 458 millions de francs de mesures nouvelles inscrites au budget de 1978.

Ces progressions intéressent les principaux chapitres du budget de la Police que votre Rapporteur examinera successivement.

SECTION I

LA SITUATION DES PERSONNELS

A. — L'amélioration des statuts et des indices de traitement.

● La réalisation de la réforme en cours des corps de la Police nationale a pour objet :

- d'aligner les carrières et rémunérations indiciaires des gradés et gardiens sur celles des sous-officiers de la Gendarmerie ;
- d'accorder aux autres corps de la Police nationale des revalorisations indiciaires qui peuvent être comparées à celles obtenues par les officiers de Gendarmerie.

Pour la mise en œuvre de la deuxième étape de cette réforme, le budget de 1978 contient un crédit de 139 millions de francs. En 1977, il

avait été inscrit, au titre de la première étape, un crédit de 125,5 millions de francs.

Les textes statutaires et indiciaires concernant les gradés et gardiens de la paix et les enquêteurs ont été pris en juin 1977. Ils prévoient la revalorisation des indices de ces deux corps en deux étapes, 1^{er} janvier 1977 et 1^{er} janvier 1978.

L'ensemble du dispositif de cette réforme est désormais en place.

Les gains moyens sont en fin de réforme de :

- 21 points (indice majoré) pour les gardiens,
- 29 points (indice majoré) pour les gradés,
- 29 points (indice majoré) pour les enquêteurs.

L'indice de l'échelon unique de brigadier-chef est majoré de 17 points (indice majoré) au 1^{er} janvier 1978 et passe de 413 à 430.

Les indices de brigadiers enregistrent un gain de 27 points et 35 points, l'indice du dernier échelon passe de 383 à 410 et celui du premier échelon de 320 à 355.

Les gardiens de la paix et les enquêteurs dont l'échelonnement indiciaire va de l'indice 214 à 357 bénéficient d'une majoration indiciaire de 25 points pour l'échelon de début et de 20 points pour le 10^e et dernier échelon. Leur nouvel échelonnement indiciaire est donc : 239 - 377.

Les textes statutaires et indiciaires concernant les commissaires de police, les commandants et officiers de paix et les inspecteurs de police viennent d'être publiés au *Journal officiel* du 2 août 1977.

Le corps des commissaires de police bénéficie de la réforme indiciaire applicable aux corps de la catégorie A.

Les gains moyens sont en fin de réforme de 24 points (indice majoré) pour le premier grade et de 12 pour les autres grades.

Dans le corps des commandants et officiers de paix, les commandants de groupement et les commandants principaux bénéficient également à compter du 1^{er} août 1977 (c'est-à-dire avant leur intégration le 1^{er} janvier 1978 dans le corps unique de commandement) de la réforme indiciaire applicable aux corps de la catégorie A (deuxième volet).

Les gains indiciaires sont en moyenne de 12 points pour les commandants de groupement et de 19 points pour les commandants principaux.

Les commandants et officiers de paix bénéficient en deux étapes. le 1^{er} janvier 1977 et le 1^{er} janvier 1978, d'une revalorisation indiciaire moyenne de 20 points. Un échelon exceptionnel (indice majoré 521) est

créé dans le grade d'officier de paix principal et un autre dans celui de commandant (indice majoré 596).

Les inspecteurs de police bénéficient en deux étapes, le 1^{er} janvier 1977 et le 1^{er} janvier 1978, d'une revalorisation indiciaire moyenne de 17 points. Le dernier échelon du grade d'inspecteur divisionnaire n'est pas modifié mais il est créé, pour 230 postes budgétaires, un emploi de chef-inspecteur divisionnaire qui termine à l'indice majoré 596.

Le premier échelon du grade d'inspecteur divisionnaire enregistre un gain de 20 points (478 - 498).

Les indices du grade d'inspecteur principal sont majorés de 21 points au 1^{er} échelon et de 20 points au 5^e et dernier échelon, en passant de 362 à 383 et de 478 à 498.

• En dehors de cet alignement sur les décisions prises en faveur des personnels des Armées, diverses mesures peuvent être notées dans le budget de 1978 :

1^o La titularisation en qualité d'agents de bureau des personnels contractuels (1.715 fonctionnaires de la Préfecture de Police dits « auxiliaires féminines ») et des personnels auxiliaires (300 auxiliaires de bureau et 5 auxiliaires de services).

Le coût de cette mesure est estimé à 2,57 millions de francs inscrits au budget de 1978.

Ces titularisations interviendront selon les modalités de droit commun applicables aux agents non titulaires occupés à temps plein : la durée totale des services à temps complet, accomplis sans solution de continuité, doit atteindre quatre ans.

Les agents contractuels et les auxiliaires féminins ainsi titularisés bénéficieront d'une plus grande sécurité de l'emploi ainsi que d'une amélioration de leur rémunération.

2^o Un accroissement important des frais de déplacement. Ils passent de 189,6 millions de francs en 1977 à 226,4 millions en 1978 (chap. 34-41).

L'accroissement des crédits de frais de déplacement des personnels de police traduit dans le budget de 1978 :

- en mesures acquises 14.788.557 F l'incidence des arrêtés du 20 mai 1976 majorant à compter du 1^{er} juin 1976 les taux des indemnités de déplacement du décret du 10 août 1966 ;
- en mesures nouvelles une provision de 21.938.745 F couvrant les hausses intervenues en 1977 et à intervenir en 1978 des taux de ces indemnités.

Cette procédure est une innovation du budget 1978. Elle se substitue à celle de l'ouverture de crédits en cours de gestion, par prélèvement sur les crédits inscrits au budget de l'Economie et des Finances au titre des « Charges communes ». Elle tend à donner à un budget, lors de son vote, sa véritable valeur telle qu'elle apparaît en fin d'exécution.

Les relèvements d'indemnités dont bénéficient ou bénéficieront les personnels de police, en la matière, sont seulement les relèvements qui s'appliquent à l'ensemble de la Fonction publique.

Les lignes abondées sont celles qui supportent les dépenses de remboursement des frais de déplacement, c'est-à-dire :

- indemnités de déplacement (régime général, régime spécial) ;
- indemnités de stage ;
- indemnités kilométriques ;
- transport de mobilier.

La variété des tâches de la police, ainsi que ses conditions d'intervention, imposent des coûts de plus en plus élevés dont ce projet de budget tient compte.

B. — La réforme des structures et des corps de la police : la création d'un corps unique de commandement.

Elle constitue l'aspect fonctionnel de la réforme entreprise. Elle se caractérise par la constitution d'un corps unique : celui des commissaires de police.

La coexistence, aux échelons supérieurs de commandement de la Police, de deux hiérarchies parallèles — d'une part celle des commissaires de police, d'autre part celle des officiers supérieurs des formations en tenue (commandants de groupements et commandants principaux) dont les attributions ne sont pas toujours faciles à délimiter — avait fait apparaître de sérieuses difficultés sur le plan de l'emploi ainsi que des rivalités et surenchères.

Ces difficultés se produisaient :

- soit dans le cours du fonctionnement normal du service, c'est-à-dire dans les corps urbains, entre les commissaires de la voie publique et les commandants ;
- soit dans les opérations de maintien de l'ordre, au moment le plus grave, celui de l'emploi des forces.

Pour y mettre fin, le ministre de l'Intérieur, sur proposition de la commission interministérielle présidée par M. le conseiller d'Etat Pierre Racine a recherché le meilleur moyen de réaliser le commandement unique de la police en civil et en tenue sans affaiblir pour autant la solide organisation des C.R.S. Elle a pensé que le meilleur moyen à cet égard consistait à utiliser un corps existant, celui des commissaires de police, qui deviendra ainsi le seul corps supérieur de la Police nationale comportant à la fois l'exercice des fonctions actuelles des commissaires de police et celui du commandement supérieur de la police en tenue. Ce corps sera constitué initialement par les commissaires de police actuellement en fonctions et par l'intégration des commandants de groupement et des commandants principaux. Les opérations d'intégration se feront de la manière suivante :

- 13 commandants de groupement échelon fonctionnel deviendront commissaires divisionnaires ;
- 16 commandants de groupement deviendront commissaires principaux ;
- 152 commandants principaux deviendront commissaires.

Elles prendront effet à compter du 1^{er} janvier 1978.

Cette réforme substituera l'unicité de conception et de commandement à la dualité actuelle. Elle amènera ainsi une économie de moyens pour un meilleur résultat et ira donc dans le sens d'une plus grande efficacité de la fonction policière.

A l'avenir, le corps des commissaires sera recruté pour partie par concours, pour partie au choix parmi les commandants et les inspecteurs divisionnaires. La sélection sera opérée par une commission spéciale comprenant notamment un conseiller d'Etat président et un magistrat de l'Ordre judiciaire.

● Aspect statutaire et indiciaire de la réforme.

a) *Les opérations d'intégration.*

Pour permettre aux intéressés de bénéficier des conditions d'avancement les plus favorables dans le corps des commissaires, plusieurs dispositions ont été prises :

1. Dans le corps des commandants et officiers de paix, application aux commandants de groupements et aux commandants principaux (avant leur intégration à la date du 1^{er} janvier 1978 dans le corps unique de commandant) de la réforme indiciaire applicable aux corps de la catégorie A (2^e volet prenant effet à compter du 1^{er} août 1977) ; cette application a pour conséquence un gain en indice

majoré de 12 points pour les commandants de groupements et de 19 points pour les commandants principaux ;

2. Le temps de services effectifs nécessaire pour l'accès au grade de commissaire principal sera réduit de neuf à huit ans ;
3. Les services effectués dans le grade de commandant principal seront assimilés à des services accomplis dans le corps des commissaires ;
4. Pour les commandants de groupement, les services qu'ils ont accomplis en cette qualité seront assimilés à des services accomplis dans le grade de commissaire principal. Ainsi, dès 1978, un certain nombre de commandants de groupement pourront être nommés commissaires divisionnaires ;
5. De même, les commandants de groupement d'échelon fonctionnel intégrés comme commissaires divisionnaires bénéficieront de la prise en compte des services qu'ils ont accomplis dans cet échelon

b) Les nominations au choix ultérieures.

Les proportions des nominations dans le corps des commissaires de police (14 % pendant une période de cinq ans, 11 % au-delà) doivent donner au corps des commandants et officiers de paix des débouchés de carrière supérieurs à ceux qu'ils auraient eus dans l'organisation actuelle de leurs corps.

C. — La formation professionnelle et la formation sociale.

Il est difficile de chiffrer avec exactitude le volume des crédits consacrés par la Police à ces actions. En effet, les dépenses correspondantes sont réglées sur divers chapitres de fonctionnement, qu'il s'agisse des rémunérations des fonctionnaires concourant à cette formation ou qui en bénéficient, des frais de déplacement pour stages ou de dépenses : travaux d'aménagement, constructions et entretien de bâtiments. Seuls sont individualisés les crédits pour indemnité d'enseignement (chap. 31-45) et les crédits destinés au fonctionnement des écoles de police (chap. 34-42).

Pour 1978, les actions de formation devraient avoir les caractéristiques suivantes :

Pour la formation initiale, l'effort portera principalement dans deux directions :

- l'amélioration de l'accueil par la réalisation de travaux immobiliers (écoles de Sens et de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or) et la mise en fonc-

tionnement de nouvelles écoles (Nice, Courbedonne dans la zone de Fos-sur-Mer, et une deuxième école pour les élèves gardiens destinés à la Préfecture de Police) ;

- la modernisation des programmes et des méthodes (allègement du volume des matières enseignées et développement des aspects de l'enseignement touchant à la déontologie ainsi qu'à l'ouverture vers l'extérieur).

Pour la formation continue, l'accent sera mis sur la formation des formateurs et sur celle de l'encadrement.

C'est ainsi que seront développés les stages prévus à l'intention des responsables ou des gradés des centres de perfectionnement des personnels en tenue, lesquels organisent, à l'échelon départemental ou local des sessions de formation destinées aux gardiens ou gradés des corps urbains.

Par ailleurs, a été soumis à un groupe restreint du comité paritaire un projet de stage destiné à l'ensemble des titulaires du Brevet de capacité technique au moment où ils vont accéder aux responsabilités de brigadier. Un tel stage existait dans le ressort de la Préfecture de Police de Paris mais ne touchait qu'une partie des fonctionnaires des C.R.S. et des polices urbaines. Il est prévu de le généraliser en 1978 et d'en moderniser la formule.

D. — Les problèmes qui demeurent.

Tel qu'il se présente, le budget pour 1978 fait une large place à la Police nationale. Il comporte de ce fait des aspects positifs pouvant conduire à un accroissement de la qualité de ce service public. Mais il se caractérise également par un point : pour la seconde année consécutive, aucune création de poste budgétaire n'est prévue. Ainsi en 1978, sous réserve de la transformation de certains emplois, les effectifs budgétaires de la Police demeurent inchangés. Néanmoins, compte tenu de la nécessité de compenser les départs à la retraite, il sera procédé au recrutement de 5.790 personnes (dont 4.600 gardiens de la paix). Mais celui-ci ne permettra que de combler des vacances et non de renforcer des effectifs souvent insuffisants dans les banlieues où la délinquance — les rapports récents le montrent — est la plus vive.

Evolution des effectifs budgétaires de la police nationale (gérés par la D.P.E.P.).

	1966	1968	1970	1971	1972	1973	1974	1976	1978	1977	1978
I. — Personnels actifs.											
• Personnels civils	14.859	14.848	15.921	15.021	15.701	16.608	17.838	18.738	19.188	19.188	19.354
• Personnels en tenue	68.925	72.715	73.715	75.517	77.012	79.788	81.283	81.633	81.833	81.833	81.142
• Personnels contractuels	900	1.000	1.000	1.480	1.480	1.480	1.210	1.210	1.210	1.210	331
Total personnels actifs	84.684	88.563	69.736	92.018	3.579	97.876	100.331	4.987	102.231	102.231	100.827
II. — Personnels administratifs	3.012	2.855	2.655	3.244	94.193	4.478	4.700	101.581	5.310	5.310	7.025
III. — Personnels ouvriers	89	70	78	89	149	155	180	180	180	180	180
Total général	87.785	91.496	92.869	95.351	97.921	102.509	105.211	106.748 (1)	107.721 (1)	107.721 (1) (2)	108.032 (1) (2)

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

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

N.B. L'évolution des effectifs en 1978 par rapport à 1977 provient :

- de la réforme des corps de la police nationale et notamment de la création d'un corps unique de commandement ;
- des opérations liées à la réforme de l'auxiliarat et à sa titularisation, en qualité d'agents de bureau, de 1.800 agents contractuels et 115 auxiliaires féminines de la P.A.F.

Sans doute faut-il considérer que les relèvements indiciaires dont ont bénéficié les personnels ont représenté une charge élevée ; mais devait-on pour autant priver ce service des effectifs nécessaires à un fonctionnement efficace ?

Il faut en outre tenir compte de l'incidence sur le fonctionnement de la Police nationale des mesures prises dans la Fonction publique pour réduire les horaires de travail. S'agissant d'un service appelé à fonctionner en permanence, ces mesures ont eu pour conséquence pratique d'annuler presque en totalité les effets des recrutements effectués de 1970 à 1976.

Ainsi, au cours de cette période, la durée hebdomadaire de travail est passée de 46 h 30 à 41 h 30 pour l'ensemble des fonctionnaires de police. De ce fait, le potentiel effectif de la Police national s'est trouvé réduit d'environ 15.000 unités.

Par comparaison, rappelons qu'entre 1970 et 1976, la progression des effectifs a été de 16.700 emplois (dont 4.575 personnels en civil et 9.358 personnels en tenue).

Plus généralement, on estime que toute réduction d'une heure de la durée hebdomadaire du travail équivaut dans la police à la perte de 2.500 emplois.

Ainsi, malgré des recrutements substantiels, la qualité du service public n'a pu être accrue dans des proportions identiques. Pour tenir compte de cet élément — et face à la nécessité de développer l'implantation de forces de police à la périphérie des grandes villes — il importe, d'ores et déjà, de prévoir un programme complémentaire de création d'emplois portant sur 10.000 postes, à pourvoir en cinq ans.

SECTION II

LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

On a pu écrire récemment (*Le Monde* du 19 mai 1977) « l'imprévoyance a toujours caractérisé la politique immobilière de la Police nationale. Aucune mesure d'investissement immobilier n'a permis la création d'un patrimoine analogue à celui que possèdent la plupart des administrations. La Police vit de provisoire, de solutions de fortune, se contentant de locaux désuets, inadaptés, voire insalubres ou dangereux ».

Peut-on espérer que le budget de 1978 infirme cette observation et permette une politique de rénovation et d'implantations nouvelles ? Il comporte, il est vrai, un renforcement important des moyens : les crédits

d'équipement immobilier (en autorisations de programme) passent de 80 à 114,9 millions de francs (chap. 57-40).

Mais il faut savoir que les divers services de la Police nationale disposent de 1.560.000 m² parmi lesquels on distingue : 390.000 m² pris en location et 1.170.000 m² domaniaux pour un total de plus de deux mille implantations.

Le caractère de non-fonctionnalité et l'état de vétusté d'une partie importante des locaux rendent indispensable la reconstitution des deux tiers des surfaces, soit 1.000.000 m² environ, correspondant à :

- 40 hôtels de police,
- 30 cantonnements de C.R.S.,
- 100 commissariats.

La politique immobilière de la Police nationale est donc caractérisée par la nécessité de poursuivre simultanément :

- le renouvellement d'un parc vétuste, inadapté ;
- le regroupement fonctionnel de services spécialisés d'une même ville dans des hôtels de police ;
- le redéploiement du dispositif policier vers les quartiers et banlieues sous-équipés.

Depuis 1968, en y incluant les crédits alloués en 1975 au titre du plan de soutien à l'économie, la Police nationale a disposé de 507.000.000 F en autorisations de programme, qui lui ont permis d'acquérir des terrains et des bâtiments, de procéder aux études préalables aux opérations de construction et, enfin, de lancer ces constructions qui comprennent : des hôtels de police, des commissariats, des casernements, cantonnements de C.R.S., des écoles et bâtiments divers.

Au cours de cette période de dix années ont été mis en service ou vont l'être d'ici à la fin de la présente année :

- 29 hôtels de police,
- 31 commissariats,
- 15 cantonnements de C.R.S.,
- 9 écoles, y compris des extensions,
- 41 équipements divers (magasins, chenils, etc.).

Le budget de 1978 comporte, en matière de crédits d'équipements des éléments positifs, puisque la dotation augmente de plus de 30 % pour atteindre 114 millions de francs. Néanmoins, et malgré cet effort indé-

niable, il faudra encore vingt ans au rythme actuel avant que la Police dispose d'un cadre de travail satisfaisant, digne d'une administration moderne.

En 1978, les crédits seront affectés au programme suivant :

- un crédit de 28,2 millions de francs est principalement destiné à financer l'achat des terrains nécessaires à l'édification de six nouveaux hôtels de police. Il servira, en outre, à l'acquisition de deux immeubles existants, à savoir le commissariat du quartier de la Défense en région parisienne et la caserne Perrier à Marseille ;
- un crédit de 65,6 millions de francs est réservé au programme de construction immobilière ; il portera sur :
 - 1 hôtel de police,
 - 3 commissariats,
 - 3 casernements de C.R.S.,
 - 1 école,soit 50.000 mètres carrés environ.

Parallèlement, les crédits de loyers de la Police nationale sont en forte progression : 33,1 millions de francs en 1978, contre 24,4 millions en 1977 (+ 35 %). Mais ces moyens supplémentaires ne correspondent qu'à un simple réajustement des dotations aux charges locatives réelles. Compte tenu de cet apurement, le reliquat disponible (100.000 F) paraît dérisoire pour fonder une « politique de présence » de la police, grâce à son implantation dans les quartiers nouveaux en particulier.

Malheureusement, la même observation doit être faite s'agissant des crédits d'investissements. Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur indique en effet : « Compte tenu de la priorité qui doit être donnée à la reconstruction du domaine existant, il n'a pas été possible de réserver, dans l'immédiat, les crédits nécessaires à l'implantation de services de police dans les quartiers neufs ».

Il s'agit pourtant d'une condition indispensable pour assurer convenablement la sécurité des Français ; compte tenu de l'urgence des besoins n'est-il pas temps de rechercher des solutions parallèles faisant appel à des concours financiers extérieurs ? Un développement de la formule de la location pourrait offrir des éléments de solution. Actuellement, les collectivités locales sont peu désireuses de s'engager dans ce système en raison de l'écart souvent important entre le rapport que procure la location de l'immeuble et le coût du remboursement des emprunts contractés pour sa construction. Les gendarmeries en sont un exemple, lorsque les départements ne participent pas à l'effort des communes.

SECTION III

LES MOYENS EN MATÉRIEL

Bien souvent, l'efficacité de l'action de la Police dépend de la rapidité de son intervention et de la mobilité de ses unités. Les investissements portant sur les véhicules et les transmissions sont donc essentiels au renforcement de sa capacité opérationnelle.

A cet égard, le budget de 1978 se caractérise par une remise à niveau des dotations de fonctionnement et par un effort de modernisation.

Un ajustement aux besoins de certaines dépenses de matériel s'est en effet révélé indispensable ; la dotation du chapitre 34-42 passe en 1978 à 183,3 millions de francs contre 159,3 millions de francs en 1977. Cet accroissement de 15 % se justifie par l'ampleur des besoins de fonctionnement courant des services de police (chauffage, électricité, nettoyage des locaux, etc.). En effet, le budget de 1977 n'a pas permis, selon le ministère, de « faire face aux dépenses inéluctables financées sur ce chapitre, malgré de sévères économies dans le domaine du chauffage notamment et bien qu'il ait fallu dès le début de l'année procéder à un virement de 14,3 millions de francs, par prélèvement sur les crédits d'achats de véhicules ». Pour éviter de recourir à cet expédient, le chapitre 34-42 recevra à ce titre près de 20 millions de francs supplémentaires en 1978

Pour le reste, soit environ 5 millions de francs, l'accent sera mis en 1978 sur trois programmes principaux :

— Le programme de renouvellement de l'armement qui se voit renforcé de 3 millions de francs pour accélérer le remplacement des pistolets datant de plus de trente ans par des révolvers modernes. Le crédit de 1977 était de 2,4 millions ; les moyens nouveaux sont donc importants ;

— Le programme de renouvellement des matériels mécanographiques (1 million de francs) pourra être repris en 1978 après avoir été interrompu en 1976 pour faire face aux dépenses de fonctionnement ;

— Les matériels techniques d'enquête et de Police judiciaire (1 million de francs) feront l'objet d'un effort particulier, dans le cadre de la poursuite d'une meilleure efficacité des services chargés de la recherche criminelle (matériels photographiques et de laboratoire).

♦♦

A l'inverse de l'an passé, deux chapitres essentiels du budget sont en augmentation sensible.

A. — Le parc automobile.

De 1972 à 1977, le parc automobile de la Police nationale s'est globalement accru de 54 %, soit :

- 36 % pour les voitures,
- 13 % pour les véhicules lourds,
- 36 % pour les motocyclettes,
- et plus de 450 % pour les cyclomoteurs.

Cependant, l'année 1977 a été particulièrement défavorable : en effet pour faire face à l'accroissement de coûts de fonctionnement (essentiellement dus à la hausse des prix du carburant), il a fallu successivement prélever sur les crédits d'achat de matériels de transports, un premier crédit de 10 millions de francs pour l'affecter au fonctionnement des véhicules (carburant et entretien), puis un second crédit de 14,3 millions de francs pour couvrir l'augmentation des dépenses de fonctionnement courant des services (chauffage, nettoyage, déplacement des forces mobiles) qui s'imputent sur le chapitre 34-42.

De la sorte, en 1977, ce sont environ 500 voitures et l'équivalent d'une cinquantaine de cars et de camions qui ont dû être maintenus en service au-delà de la durée normale d'utilisation, avec pour conséquence un alourdissement des charges d'entretien, une augmentation des pannes et l'allongement des délais de réparation.

Le budget de 1978 devrait permettre d'opérer un redressement. En effet, il prévoit (chap. 34-82 et chap. 57-40, pour le parc alourdi) un accroissement des crédits de 15 millions de francs :

- soit 10 millions de francs pour l'achat de véhicules (5 millions pour les véhicules légers et 5 millions pour les autocars et camions), portant le crédit total à 63 millions de francs,
- et 5 millions de francs pour le roulage et l'entretien des véhicules, portant le crédit total à 84 millions de francs, contre 79 millions en 1977 (dont 50 millions pour les seuls carburants).

Il conviendra de poursuivre cet effort dans les prochains budgets pour renouveler le parc lourd des forces mobiles avant 1980.

B. — Les moyens de transmission.

Les chapitres budgétaires correspondants enregistrent en 1978 certains transferts (entre le Titre III et le Titre V) pour tenir compte des modalités particulières des marchés d'équipement qui s'échelonnent parfois sur plusieurs années. Ainsi, un crédit de 17,6 millions de francs a-t-il été transféré du chapitre 34-94 au chapitre 57-90.

De ce fait, les dotations pour les transmissions, en 1978, se présenteront de la manière suivante :

— chapitre 57-90	34,958 millions de francs
— chapitre 34-94	19,050 millions de francs
Total	<u>54 millions de francs</u>

Seul ce dernier chapitre bénéficiera d'un supplément de moyens (3 millions), destiné à améliorer l'équipement radio-mobile de la police, par l'acquisition d'un millier de postes supplémentaires. Depuis cinq ans, une politique intensive a été menée pour renforcer la capacité opérationnelle : entre 1972 et 1977, le parc de moyens radio-mobile est passé de 6.400 à 11.200 appareils.

En matière de réseau radiotéléphonique, la Police possède environ 450 stations fixes qui permettent de communiquer :

- soit avec des émetteurs-récepteurs installés sur véhicules (environ 4.850 pour la province et 1.510 pour Paris et les départements de la petite couronne parisienne) ;
- soit avec des émetteurs-récepteurs portatifs (3.000 pour la province et 974 pour Paris et les quatre départements de la petite couronne parisienne) ;
- soit avec des émetteurs-récepteurs montés sur motocyclettes (550 pour la province et 190 pour Paris et les départements de la petite couronne parisienne).

Un second objectif est de doter les plus grands commissariats de salles de commandement modernes.

Enfin s'agissant du réseau radiotélégraphique, l'effort se poursuit dans deux directions :

- un programme d'équipement en téléimprimeurs des principaux commissariats, leur permettant de communiquer entre eux et avec

les préfectures. Ce programme devrait être achevé dans quatre ans :

- un programme d'automatisation des réseaux de diffusion de la Police judiciaire. Il est actuellement réalisé à 50 % et devrait se terminer en 1980.

Sur ces bases, le programme des transmissions serait en 1978 le suivant :

— programme d'entretien et de maintenance	19 millions de francs
— programme d'achat de postes mobiles ..	14,5 millions de francs
— programme d'infrastructure des réseaux radio et salles de commandement (deux salles)	4 millions de francs
— programme de radiogoniométrie et de cryptophonie	3,5 millions de francs
— téléinformatique - réseaux de transmission de données	3 millions de francs
— infrastructure et installations téléphoniques des immeubles de police	7 millions de francs
— divers	3 millions de francs

CHAPITRE III

LA SÉCURITÉ CIVILE

Les missions de sécurité civile peuvent être définies de la manière suivante :

- prémunir la population contre les risques de toute nature et en tout temps, ce qui impose des actions d'information et de prévention pour diminuer la probabilité d'accidents ;
- porter secours et lutter contre les sinistres, la direction de la sécurité civile coordonnant les moyens mis en œuvre ;
- gérer les différents moyens.

Pour remplir ces vastes missions, la direction du ministère de l'Intérieur ne dispose que de crédits modestes. Pour 1978, l'ensemble des crédits de fonctionnement s'élève à 366 millions de francs, contre 331,4 millions l'an passé. Il s'y ajoute 45,9 millions de francs d'autorisations de programme, contre 48,9 en 1977 et 52,2 en 1976. La réduction en francs courants est donc extrêmement forte. Quant aux crédits de paiements, ils atteignent 48,7 millions de francs en 1978.

SECTION I

LES MOYENS FINANCIERS POUR 1978

A - Dépenses de fonctionnement.

Les mesures nouvelles représentent un crédit total de 26,1 millions de francs. Indépendamment des dotations pour la revalorisation des traitements, l'essentiel de la majoration résulte de la participation de l'Etat aux dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (chap. 36-51), qui atteint 278,1 millions de francs.

L'accroissement constaté (24.874.841 F) correspond pour l'essentiel à la participation de l'Etat à concurrence de 75 % à l'ajustement automa-

tique des crédits concernant les personnels (22.403.380) et les matériels (782.336).

En outre, la participation de l'Etat a la conversion de 150 postes de sapeurs en postes de petits gradés (75 caporaux et 75 caporaux-chefs) représente une charge de 586.181 F.

Enfin, l'ajustement automatique des crédits concernant les personnels détachés au ministère de l'Intérieur et au centre de secours spécialisé de Lacq, dont le coût est intégralement remboursé à la Ville de Paris, représente une dépense de 1.102.944 F.

B. - Les subventions.

Elles subissent les conséquences de la politique de plafonnement des dépenses budgétaires dans les secteurs considérés comme non prioritaires.

1. Ainsi, le volume des subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours est identique à celui de 1977 et de 1976 : 21,2 millions de franc ; ce plafonnement en francs courants sur trois ans équivaut en réalité, compte tenu de la hausse des prix, à une réduction de 25 %. On sait que, sur ce chapitre 41-31, sont prélevées les subventions pour l'équipement en matériel des brigades. Il est à craindre que ce désengagement de l'Etat ne se répercute soit sur la qualité du service, soit sur les finances des collectivités locales. En 1976, le coût de la sécurité civile a représenté 284,5 millions de francs pour les départements (soit une augmentation de 161 % depuis 1970) et 982,8 millions de francs pour les communes, soit une progression de 253 % depuis 1970.

2. La situation en 1978 serait pire encore pour les subventions aux collectivités locales pour la construction de casernements. La dotation du chapitre 67-50 s'établit en 1978 à 9,7 millions de francs, contre 11,1 en 1977 et 16,7 millions en 1976. Cette réduction considérable signifie qu'en fait l'Etat n'accordera plus dans quelque temps de subventions pour les casernements. Or tout élu local sait que les emprunts auprès de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales sont affectés de taux d'intérêt élevés qui obèrent les finances des petites communes.

C. - Les dépenses d'équipement de la sécurité civile.

Elles figurent au chapitre 57-30 du budget et représentent pour 1978 36,2 millions de francs, contre 37,8 l'an passé. L'essentiel des dépenses concerne le groupement aérien qui absorbe à lui seul 33,34 millions de francs en 1978. Il se compose actuellement de 38 appareils :

- 14 hélicoptères « Alouette III » et 11 hélicoptères « Alouette II » répartis sur 17 bases ;
- l'avion sanitaire et de liaison basé à Villacoublay ;
- 12 avions bombardiers d'eau C.L 215 (Canadair) qui sont basés à Marignane et utilisés dans toute la France.

Les dépenses prévues à l'article 30 « Groupement aérien » du chapitre 57-30 « Sécurité Civile - Dépenses d'équipement » se répartissent comme suit :

Parc hélicoptères (26 appareils)

— révisions et réparations	2.401.000
— achat de pièces de rechanges y compris ajustement du stock	9.784.000

Parc avions (12 CL 215 + 1 aérocommander)

— révisions et réparations	12.162.000
— achat de pièces de rechanges y compris ajustement du stock	8.995.000
Total	<u>33.342.000</u>

Le niveau atteint par le chapitre 57-30 qui a bénéficié de deux augmentations substantielles en 1975 et 1976 (passant respectivement de 27.250.000 F en 1974 à 32.300.000 F et 35.499.000 F) a été jugé satisfaisant, et n'a pas nécessité d'abondement particulier.

Un certain nombre d'actions ont été engagées en 1977, et seront poursuivies en 1978 :

- la modernisation du parc d'hélicoptères, par le remplacement de toutes les Alouette II, par des Alouette III ; compte tenu de la perte de deux appareils en 1977, les achats portent sur 13 appareils, financés grâce à des reliquats d'autorisations de programme. Ces appareils sont achetés au Portugal et remis en état, le coût du

matériel d'occasion étant inférieur de 50 % (1,2 million de francs chacun contre 3 millions neuf) ; 6 hélicoptères ont été acquis en 1977, 7 autres le seront en 1978 ;

— l'accompagnement de l'action des Canadair.

Celle-ci doit être complétée par l'utilisation de DC6 emportant 12 tonnes d'eau dans laquelle est ajouté un produit accroissant l'efficacité de l'intervention des Canadair. Ces appareils seraient plus économiques en fonctionnement et d'un prix d'achat peu élevé. Il serait souhaitable que le Ministère puisse procéder à l'acquisition de deux appareils de ce type en 1978 pour renforcer l'action des Canadair dont l'utilité est démontrée chaque été, tout particulièrement dans les régions du Midi méditerranéen.

S'agissant de ces interventions essentielles de la direction de la Sécurité civile, il ne faut pas se dissimuler qu'elles représentent une charge élevée dont l'opinion publique doit être consciente.

Ainsi en 1976, les hélicoptères des bases de montagne du groupement aérien ont effectué 707 heures de vol, au titre des opérations de sauvetage en montagne.

Le prix de revient de l'heure de vol s'établissant à 3.160 F (amortissement compris), le coût de fonctionnement pour ces opérations s'est élevé à 2,2 millions de francs.

D. - La création d'une école nationale des sapeurs-pompiers.

Il s'agit d'une revendication très ancienne puisqu'elle remonte à 1932 Elle doit permettre une amélioration de la formation des personnels officiers : il est prévu d'y accueillir 100 personnes chaque année (en deux promotions), pour des stages de six mois. Les premières promotions doivent y entrer en 1979. Les travaux de construction sont commencés ; ils ont été financés en 1977 par une dotation de 5 millions de francs du Fonds d'action conjoncturelle. Le coût total est estimé à 8 millions.

Rappelons que l'effectif des sapeurs-pompiers professionnels sera de 12.500 en 1978, contre 11.841 en 1977 et 9.778 en 1974.

SECTION II

ÉLÉMENTS DE BILAN POUR 1977

Comme les années précédentes, face aux situations accidentelles, la direction de la Sécurité civile a utilisé au mieux les moyens dont elle dispose, avec efficacité et célérité.

S'agissant des incendies de forêts, les conditions climatiques de 1977 ont été très différentes de 1976. De ce fait, l'activité du groupement aérien a été sensiblement réduite par rapport à l'année précédente. Du 1^{er} janvier au 1^{er} août 1977, les « Canadair » ont effectué 314 missions « feux » et 1.300 heures de vol (feux et entraînement), contre 1.295 missions en 1976 et 1.201 en 1975. Les destructions de forêts ont porté sur 15.000 hectares en 1977 contre 85.000 en 1976.

Par ailleurs, les nombreuses opérations de sauvetage en montagne ont fait peser une lourde charge sur les autres éléments du groupement aérien de la Sécurité civile.

Ainsi, du 1^{er} janvier au 1^{er} août 1977, les hélicoptères ont effectué 3.135 missions, dont 2.098 missions de secours et de transport sanitaire et 4.451 heures de vol. De son côté, l'avion sanitaire a rempli 57 missions en 295 heures de vol.

Un autre aspect de l'action de la direction de la Sécurité civile mérite d'être noté : la formation des secouristes ; 141.000 brevets de secouristes ont été décernés en 1975. Le crédit pour 1978 correspondant à cette action s'élève à 2 millions de francs.

Enfin, la direction de la Sécurité civile est intervenue lors des inondations catastrophiques dans le Sud-Ouest au début du mois de juillet dernier. Elle a mobilisé à cette occasion des moyens importants : 11 hélicoptères au total, dont 7 de l'Armée et 3 de la Gendarmerie. Elle est également intervenue au niveau de l'indemnisation de deux manières :

1. Par le versement de secours d'extrême urgence. La loi de finances pour 1977 avait ouvert un crédit de 495.000 F au chapitre 46-91 du ministère de l'Intérieur. Ces crédits ayant un caractère provisionnel, ils ont été complétés par un versement de 3.270.000 F. Sur ce total de crédits disponibles de 3.765.000 F, 2.543.500 F ont permis d'aider les particuliers victimes de ces inondations.

Parallèlement d'ailleurs, le ministère a poursuivi l'assistance aux personnes évacuées à la suite de la menace d'éruption du volcan « La Soufrière ».

2. Les crédits aux collectivités.

La dotation de 5 millions de francs du chapitre 67-54 destinée aux collectivités ayant subi des dégâts causés par les calamités publiques s'est bien entendu révélée insuffisante face à l'ampleur des destructions. C'est pourquoi dans le cadre du décret d'avance du 27 juillet 1977 un premier crédit de 24 millions de francs a été délégué au ministère de l'Intérieur, pour la remise en état des réseaux routiers. Il a été complété par un crédit de 6.760 millions de francs débloqué du Fonds d'action conjoncturelle.

SECTION III

L'INSUFFISANCE DU PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE

A l'invitation de son Président, un problème préoccupe depuis de longues années votre commission des Finances : la protection des populations en cas de guerre. A cet égard l'action des pouvoirs publics est notablement insuffisante, principalement si on tente de la comparer à l'effort que consentent de nombreux pays étrangers.

La défense civile se définit en France comme une forme de défense comportant l'ordre public, la protection matérielle et morale des personnes et la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général (ordonnance n° 59-147 - article 17 du 7 janvier 1959). Les mesures de protection s'ordonnent autour de trois éléments : l'alerte, les secours et la protection. Sur ce dernier point la politique de la France est inexistante. Notons enfin que le secrétariat général de la Défense nationale participe à la mise en œuvre du programme civil de défense.

Les tableaux ci-dessous décrivent les programmes de différents pays.

Dans la réponse au questionnaire de votre Rapporteur, le ministère de l'Intérieur commente ces tableaux en ces termes :

• Bien que le rapprochement des valeurs connues pour les budgets ne soit pas une méthode exempte de critiques, il est clair que l'effort financier de la France en matière de défense civile est un des plus faibles qui soit, et qu'il est en particulier le plus faible de ceux qui sont consentis par les puissances nucléaires, y compris la Grande-Bretagne qui considère sa défense civile comme étant en sommeil.

• Par ailleurs, si l'on observe la répartition des crédits qui a représenté en 1976 un total de 6,850 millions de francs :

— alerte	3,4 millions de francs
— corps de défense et équipement de colonne mobile de secours	3,05 millions de francs
— information	0,400 million de francs

et en 1977 pour un total de 5,850 millions de francs :

— alerte	5,600 millions de francs
— information	0,250 million de francs

on ne peut manquer d'être frappé par le fait que les crédits de cette nature diminuent en valeur absolue chaque année et que rien n'est fait dans le domaine de la protection par abris, en particulier aucune obligation n'est imposée aux constructeurs en matière de protection nucléaire. »

Comparaison de l'effort en matière de dépense civile.

Nation et population	Effort principal	Alerte et contrôle radioactivité	Abris	Eloignement	Secours	Observations
<p>I. — Puissances nucléaires France 53 millions</p>	<p>Lutte contre le feu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Système lié à l'O.T.-A.N. — Alerte aux avions en cours de réalisation. — Alerte aux missiles inexistante. — 550 équipes de détection inexistante sur 2.500 nécessaires. — Exercices annuels pour entraînement des équipes de détection et contrôle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de programme de construction. • Utilisation des constructions traditionnelles pour protéger contre les retombées prévues, mais non préparées. • Etudes d'abris improvisés. 	<p>Plan de desserrement inexistant.</p>	<p>1 Corps de Défense dont 2 unités de secours seulement existent en temps de paix. Unités d'hébergement. Utilisation des pompiers du temps de paix. — (115.000 h.)</p>	<p>Budget annuel : 1976 — 6,850 MF 1977 — 5,850 MF</p>
<p>U.S.A. 207 millions</p>	<p>Protection contre les retombées radioactives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Très bon système d'alerte aux avions et aux missiles. — Contrôle de la radioactivité suffisant. 	<ul style="list-style-type: none"> • 201 millions de places d'abris contre les retombées dont 65 millions comportent des stocks de vivres sont recensées. • Postes de commandement de défense civile protégés. 	<p>Commencent l'étude du desserrement pour les zones voisines des cibles.</p>	<p>Système d'opérations de secours très complet à la charge des Etats et collectivités locales.</p>	<p>Les U.S.A. font en outre un gros effort d'études de la protection. Budget 1977 : environ 100 millions de dollars pour le budget fédéral seulement.</p>
<p>Chine</p>	<p>Autoprotection et stockage des vivres.</p>	<p>Inconnu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Complexes souterrains en zones urbaines et rurales. 	<p>Plans et nombreux exercices.</p>	<p>Inconnu.</p>	<p>Budget inconnu.</p>
<p>Grande-Bretagne 54 millions</p>	<p>Evacuation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Système d'alerte de détection et de contrôle de la radioactivité de très bonne qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien en état des abris de la Deuxième Guerre mondiale. 	<p>Plans d'évacuation et exercices.</p>	<p>Unités de la Home Guard.</p>	<p>Depuis janvier 1968 la Défense civile a été mise en position de non développement et de maintenance. Budget annuel de l'ordre de 14 millions de livres sterling.</p>
<p>U.R.S.S. 235,5 millions</p>	<p>Evacuation. Abris pour les cadres et la population active.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Système d'alerte mal connu. — Contrôle de la radioactivité très bon. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection estimée contre tous effets pour 1/3 de la population. 	<p>Plans et nombreux exercices d'évacuation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les grandes unités de secours dépendent des Forces Armées et les organisations du parti ont en charge les secours au niveau des entreprises. 	<p>L'information de la population est très poussée. Budget annuel estimé à un milliard de dollars.</p>

Nations et population	Effort principal	Alerte et contrôle radioactivité	Abris	Eloignement	Secours	Observations
II. — Puissances non nucléaires membres d'une alliance. R.F.A. 80 millions	Entraînement. Secours.	— Système comparable au système français.	<ul style="list-style-type: none"> • 1,2 million de places d'abris entretenus de la Deuxième Guerre mondiale. • Le Gouvernement vient d'élaborer un programme de construction d'abris dans les constructions neuves. 	Maintien sur place. Pas de plans d'évacuation.	Dès le temps de paix plusieurs grandes unités (Brigades) sont constituées et peuvent intervenir loin de leurs bases (1 brigade en Italie par exemple).	
Belgique 9,5 millions	Alerte. Colonnes mobiles.	— Système comparable au système français.	Pas de programme d'abris.	Pas de plans d'évacuation.	Colonnes mobiles de secours.	Les objecteurs de conscience sont affectés aux unités de défense civile.
Pays-Bas 12,7 millions	Abris pour la population et les œuvres d'art.	— Système comparable au système français.	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis 1955 un décret prescrit la construction d'abris dans les immeubles collectifs. • 2 millions de places sont disponibles. • Des vivres sont stockés. 	Pas de plan d'évacuation.	Colonnes mobiles de secours équipées par les forces armées. Les services civils du feu, de secours médicaux et autres sont organisés pour être utilisés en temps de guerre.	
III. — Puissances neutres Suisse 6 millions	Abris.	— Système d'alerte très déficient faute de recul.	• Le programme de construction prévoit obligatoirement une place par habitant. Il est réalisé à 50 % et se poursuit.	Maintien sur place.	Les colonnes de secours et les hôpitaux sont protégés dans des abris.	La construction des abris est payée par l'Etat, 25 à 65 %, les cantons 35 à 45 % et les propriétaires pour les abris privés.
Suède 8 millions	Abris et évacuation.		<ul style="list-style-type: none"> • 4 millions de places existent. Les abris résistent à tous les effets mais plus ou moins en fonction de l'importance de la localité. 	Plans et exercices d'évacuation.	Auto-protection des industries et organisations de volontaires. Toute personne de 18 à 65 ans peut être appelée dans la défense civile.	La Suède et la Suisse sont liées par des accords de défense civile (études, essais, etc.).

DEUXIÈME PARTIE

QUELQUES ASPECTS DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Au sein du budget pour 1978 du ministère de l'Intérieur, les dotations concernant les collectivités locales occupent une place modeste. Avec un total de 5,6 milliards en 1978, leur part est de 33,3 % contre 31 % l'an passé (avec un crédit de 4,2 milliards).

Néanmoins l'examen du budget de ce ministère est l'occasion pour le Sénat de manifester son attention aux difficultés financières que rencontrent quotidiennement les élus locaux.

Après avoir rappelé la place que tiennent les collectivités locales dans l'effort d'équipement de la France, votre Rapporteur étudiera successivement : les subventions spécifiques de l'Etat, le Fonds d'équipement des collectivités locales, et enfin le Versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.).



Pour le dernier exercice comptable connu — l'année 1974 — les dépenses totales des collectivités locales se sont élevées à 109 milliards de francs, soit environ la moitié des dépenses civiles de l'Etat. Mais la structure de leurs dépenses est très différente. Alors que les dépenses civiles en capital ne forment que 13 % des dépenses de l'Etat (27,8 milliards de francs), les dépenses d'investissements des organismes locaux représentent 40 % de leurs dépenses totales, avec un montant de 44,2 milliards de francs. Les seuls investissements directs (acquisitions et travaux : 29,2 milliards de francs) sont supérieurs de 1,4 milliard de francs aux dépenses civiles en capital de l'Etat. Ces données illustrent le rôle capital du secteur local en matière d'équipements publics.

Les chiffres fournis par les comptes de la Nation mettent également en lumière cette place essentielle : sur la moyenne des années 1970-1974, les collectivités locales ont réalisé 54,9 % du total de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations. A cet égard, votre Rapporteur voudrait déplorer que l'information du Parlement sur les comptes globaux des collectivités locales ne soit plus désormais assurée rapidement. En effet les chiffres publiés par la direction de la Comptabilité publique du ministère des Finances ne sont diffusés qu'avec un grand retard (en 1977 pour les comptes de 1974). Jusqu'à l'an passé le rapport sur les comptes de la Nation fournissait très rapidement des éléments sur les finances locales. Depuis la réforme intervenue en 1976, la rubrique « Collectivités locales » a disparu pour être fondue dans un compte plus général où ces éléments, essentiels pour le Parlement, ne peuvent plus être repérés.



L'ampleur des opérations d'équipement que l'on vient de relever n'a été rendue possible qu'au prix d'un effort financier propre considérable pour les collectivités locales. Il est perceptible dans deux directions : la croissance de la fiscalité directe, un endettement accru. Seuls seront fournis ici quelques éléments sur ces points ; l'essentiel des données chiffrées figure en annexe au présent rapport.

1. La croissance de la fiscalité directe locale.

Chaque Français a pu en prendre conscience au fil des dernières années. En 1975, les impôts locaux représentaient 4,7 % de la production intérieure brute, contre 3,7 % en 1970. Ces impôts ont d'ailleurs tendu à croître plus vite que la fiscalité de l'Etat.

Entre 1970 et 1975, les ressources (impôts locaux et prélèvement sur les recettes de l'Etat) des collectivités locales sont passées de 26 milliards à 54,7 milliards de francs (+ 16 % par an en moyenne).

Pendant la même période, la fiscalité d'Etat qui se montait à 147,8 milliards de francs en 1970 a atteint 273,3 milliards en 1975 (+ 13,1 % par an en moyenne).

Pour 1976 le montant des quatre impositions directes s'élève à 33,5 milliards de francs (soit + 14,8 %). Il s'agit encore d'une estimation provisoire compte tenu des dispositions exceptionnelles adoptées en matière de taxe professionnelle. Pour cette même année les recettes fiscales de l'Etat progressent de 16,2 %. De ce fait le rapport des recettes fiscales des collectivités locales aux recettes fiscales de l'Etat diminuerait, de 20,9 % en 1975, à 20,5 % en 1976 (il était de 16 % en 1972).

Toutefois ce phénomène est contraire à la tendance générale, qui voit s'accroître chaque année la part des recettes fiscales de ces collectivités. Il trouve son origine dans le prélèvement fiscal exceptionnel institué en 1976 dans le cadre du plan de lutte contre l'inflation et de soutien aux agriculteurs victimes de la sécheresse.

Il ne constitue qu'un accident dans une croissance inexorable de la fiscalité locale.

Il est en outre frappant de constater que celle-ci a principalement concerné les petites villes moyennes (de 10.000 à 50.000 habitants) et les communautés urbaines.

Variation des impositions directes communales de 1970 à 1974 :

	Variation globale en francs constants (en %)
— moins de 10.000 habitants	+ 23,1
— de 10.000 à 20.000 habitants	+ 73,9
— de 20.000 à 50.000 habitants	+ 32,3
— de 50.000 à 100.000 habitants	+ 26,9
— plus de 100.000 habitants	+ 30
— communautés urbaines	+ 59,4
Total métropole (sans Paris)	+ 32,5
D.O.M.	+ 45,9
Total général	+ 32,6

2. L'endettement accru.

L'insuffisance de leur autofinancement a contraint l'ensemble des collectivités locales à recourir largement à l'emprunt pour le financement des investissements : en 1974, il a représenté 41,2 % des recettes de la section d'investissement.

L'encours de la dette a connu une progression spectaculaire au cours des dernières années. Elle est passée de 31 milliards de francs en 1969 à 80,5 milliards au 1^{er} janvier 1975. Ce dernier chiffre se décompose comme suit :

— communes et communautés urbaines ..	60,5 milliards de francs
— départements	14,7 milliards de francs
— Paris	5,3 milliards de francs

Bien entendu la charge de la dette a connu une croissance parallèle passant (intérêts et remboursement du capital) de 5,5 milliards de francs en 1970 à 9,8 milliards de francs en 1974.

La charge des annuités par habitant montre que cette dépense a augmenté pour toutes les catégories de communes mais selon des proportions différentes :

- dans les communes de moins de 10.000 habitants, elle a progressé de 66 % en cinq ans (71 francs en 1970, 118 francs en 1974) ;
- dans les communes de 10.000 à 20.000 habitants, elle est en augmentation de 110 % en cinq ans (70 francs en 1970, 147 francs en 1974) ;
- dans les communes de 20.000 à 100.000 habitants, la progression est de 58 % (91 F en 1970, 144 F en 1974) ;
- enfin elle est de 82 % en cinq ans, dans les villes de plus de 100.000 habitants et les communautés urbaines ensemble (121 francs en 1970, 220 francs en 1974).

Ces différentes données prouvent bien que, faute d'un appui suffisant de l'Etat, l'effort d'équipement des communes et des départements a été réalisé sur leurs ressources propres, présentes ou futures.

L'absence d'un système fiscal local moderne explique également cette croissance des taux de l'impôt et de l'endettement.

Depuis 1973, la fiscalité locale a connu un certain nombre de transformations. Elles n'ont pas fondamentalement changé la physionomie du système. Bien plus, dans le cas particulier de la création de la taxe professionnelle, les défauts du dispositif ont conduit le gouvernement à proposer au Parlement les ajustements nécessaires à l'application d'une partie de la loi. Prolongeant les dispositions adoptées en 1976, la loi du 16 juin 1977 aménageant la taxe professionnelle instituée pour 1977 et 1978 un plafonnement de ladite taxe à 170 % de la patente payée en 1975, majorée de l'accroissement des budgets locaux.

Mais ce texte reporte également d'autres dispositions de la loi du 29 juillet : ainsi le mécanisme d'étalement des hausses sur trois ans prévu par l'article 10 de cette loi se trouve bloqué, puisque l'article 1^{er} § III de la loi de 1977 dispose qu'en 1977 il ne sera pas procédé à la deuxième étape de l'étalement pour ne pas alourdir les charges. De même le système transitoire du vote des produits — et non des taux — prévu à l'article 11

de la loi de 1975 est prolongé d'une année, jusqu'en 1979, étant entendu qu'un projet de loi devra intervenir en la matière avant le 1^{er} juillet 1978.

En fait aujourd'hui, la réforme de la fiscalité directe locale reste à faire. Une voie de réforme est peut-être ouverte par les travaux du « Comité foncier ». Créé dans le cadre de la loi portant réforme de la politique foncière, il a mis à l'étude depuis plus de dix-huit mois la possibilité d'instaurer un impôt foncier déclaratif annuel assis sur la valeur vénale, se substituant aux taxes actuelles. Il serait susceptible de dégager pour les collectivités locales une recette évolutive, d'un bon rendement, assise sur des bases simples. Il ne faut toutefois pas se dissimuler que son institution modifierait largement le paysage fiscal local. Mais les échecs récents n'imposent-ils pas une révision fondamentale ?

CHAPITRE PREMIER

LES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

Dans le cadre de sa mission générale d'organisation des services publics, l'Etat alloue aux collectivités locales des aides financières pour leur fonctionnement ou pour favoriser leurs opérations d'équipement.

Bien qu'il soit le tuteur et le conseil traditionnel de ces collectivités, le ministère de l'Intérieur n'est pas le seul à effectuer ces transferts.

Votre Rapporteur étudiera successivement l'état récapitulatif de l'ensemble des transferts Etat-collectivités locales, les subventions du ministère de l'Intérieur en 1978, et enfin le lent déclin de l'aide financière de l'Etat.

Compte tenu de leurs caractères propres, le V.R.T.S. et le Fonds d'équipement des collectivités locales font l'objet d'une analyse distincte.

SECTION I

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES TRANSFERTS ÉTAT - COLLECTIVITÉS LOCALES

Il est présenté en annexe à la loi de finances et retrace l'ensemble de ces concours, qu'il s'agisse du V.R.T.S., de subventions de fonctionnement ou de subventions d'équipement.

Etat récapitulatif du concours de l'Etat aux collectivités locales.

(En milliers de francs.)

	1976	1977	1978
1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat :			
Versement représentatif de la taxe sur les salaires	21.448.000	24.533.000	27.792.000
Taxe sur les spectacles	503.000	576.000	653.000
Amendes	120.000	130.000	195.000
Dépassement du plafond légal de densité	"	"	25.000
Total	22.069.000	25.239.000	28.665.000
2. Subventions de fonctionnement :			
Culture	128.947	160.890	203.004
Agriculture	173.380	189.450	215.990
Education	447.968	496.447	498.135
Equipement et Logement	24.710	27.307	30.996
Intérieur	2.251.018	2.512.125	2.947.253
Santé	9.687.200	10.842.400	13.057.280
Départements d'outre-mer	36.870	68.291	76.660
Armées - Marine	3.900	6.277	6.800
Total	12.753.991	14.303.187	17.036.148
3. Subventions d'équipement (autorisations de programme) :			
Culture	131.924	99.685	100.800
Agriculture	911.559	813.087	755.723
Départements d'outre-mer	2.876	3.996	3.398
Education	2.273.050	2.064.000	1.753.580
Intérieur	878.787	(1) 1.702.030	(2) 2.678.564
Jeunesse et Sports	448.792	368.500	382.875
Affaires sociales - Santé publique	1.021.100	962.100	961.600
Transports - Aviation civile	4.658	5.098	7.000
Aménagement du territoire, Equipement, Logement et Tourisme	77.800	448.070	497.665
Fonds routier - Tranches locales	433.000	441.600	375.380
Total	6.181.346	6.906.166	7.516.565
Total général	41.004.337	46.448.353	53.217.713

(1) Dont : 1.000.000 au titre du Fonds d'équipement des collectivités locales.

(2) Dont : 2.000.000 au titre du Fonds d'équipement des collectivités locales.

Ce tableau fait ressortir que sur trois années (1976-1977-1978) l'ensemble des concours de l'Etat a progressé de 29,8 %, passant de 41 milliards à 53,2 milliards de francs.

Cette progression globale recouvre des évolutions divergentes :

- le prélèvement sur les recettes de l'Etat est en augmentation, en trois ans, de 30 % ;
- les subventions de fonctionnement passent de 12,7 milliards en 1976 à 17 milliards en 1978 (+ 33 %). Cet accroissement est essentiellement imputable aux dépenses de santé (+ 36 %) ;
- par contre, la progression des subventions d'équipement est moins rapide : + 22 % sur ces trois années, passant de 6,1 milliards à 7,5 milliards.

Mais cette dernière rubrique mérite un examen plus approfondi, en raison des crédits du Fonds d'équipement des collectivités locales.

Curieusement en effet, pour 1976, il ne comporte aucune dotation, ce qui fausse bien entendu le rythme de progression.

En outre, si l'on retranche la dotation de ce fonds pour les années 1977 et 1978, on s'aperçoit qu'en 1977, les subventions d'équipement ne s'élèvent qu'à 5,9 milliards de francs (— 4 %) ; qu'en 1978, elles représentent 5,5 milliards de francs (— 10 %).

SECTION II

LES SUBVENTIONS SECTORIELLES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EN 1978

Les chiffres précédents montrent qu'au sein des dotations du ministère de l'Intérieur, la création du Fonds d'équipement des collectivités locales a entraîné une sorte de redéploiement des crédits sur lequel il est permis de s'interroger.

A la lecture du « bleu » du ministère, l'ensemble des subventions d'équipement aux collectivités locales (Titre VI) augmente en 1978 de 57,4 %, soit 2.678 millions de francs (en autorisations de programme).

On peut déjà s'étonner que pour le Fonds d'équipement, la dotation de 1977 soit 1 milliard, alors qu'elle était de 1,5 milliard. En retenant ce dernier chiffre, la progression, en 1978, des subventions du Titre VI n'est plus que de 21 %.

Bien plus, si l'on retire des crédits du Titre VI la dotation du Fonds d'équipement, on observe que les subventions sectorielles du ministère de l'Intérieur ne représentent plus (en autorisations de programme) que 678,5 millions de francs en 1978, contre 702 millions en 1977, 878,7 millions en 1976, 820 millions en 1975 et 723 millions en 1974.

Ainsi donc, l'aide de l'Etat ne cesse de diminuer en francs courants.

Votre Rapporteur s'est interrogé sur cette évolution. Sans doute faut-il garder présent à l'esprit les conditions difficiles de la situation économique et financière, mais ne peut-on imaginer qu'il y ait un détournement de l'objet véritable du Fonds d'équipement ?

Sa vocation n'est pas d'être une dotation globale mais il doit progressivement permettre le remboursement de la T.V.A. acquittée sur les investissements. L'approvisionnement du fonds n'implique donc pas, à due concurrence, une réduction des subventions sectorielles.

A. - Les subventions de fonctionnement en 1978 (Titre IV).

Elles passent de 2.138 millions de francs à 2.570 millions de francs, soit une progression de 19 %.

- Comme l'an passé, les subventions de caractère facultatif (chapitre 41-52) sont purement et simplement reconduites (52,4 millions de francs). Ces subventions sont allouées en application de l'article 7 de la loi validée du 14 septembre 1941 « à des départements et à des communes où des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières »

A l'origine, elles n'étaient attribuées qu'en cas d'événements imprévisibles ou de catastrophes ; par la suite, l'effort d'équipement et la charge financière exceptionnelle a été également retenu comme critère, de même que la réduction du potentiel économique local. Pour les départements, les subventions sont déterminées forfaitairement, sans examen des comptes. En 1976, 36 communes et 4 départements ont bénéficié de ces subventions représentant respectivement 18,9 millions de francs et 23,8 millions.

- Pour 1978, les subventions de l'Etat pour les dépenses des services d'incendie et de secours sont également maintenues à leur niveau de 1977 (et de 1976) : 21,2 millions de francs.

- Seul le chapitre 41-51 (subventions de caractère obligatoire) enregistre une progression, passant de 2.085 millions de francs à 2.496 millions de francs en 1978. La raison essentielle de cette majoration est le relèvement du crédit alloué en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier (application de l'article 6 du décret du 28 mars 1957).

Il s'agit d'une dépense obligatoire calculée en fonction du nombre et de la valeur locative des logements exonérés, ainsi que de l'importance

de la pression fiscale. L'accroissement de la ressource, prévu au projet de budget pour 1978, tient compte de ces deux facteurs et notamment de l'excédent du nombre de logements exonérés pour la première fois par rapport au nombre de ceux arrivant en fin d'exonération.

● Observons en outre que l'aide financière de l'Etat aux communes fusionnées est reconduite pour 1978 : 16 millions de francs. En 1977, le montant de l'aide ainsi versée s'élève à 13,5 millions de francs ; 509 communes en ont bénéficié, dont 336 pour la cinquième et dernière année.

Au total, l'ensemble du chapitre 41-51 (subventions obligatoires) se présente de la manière suivante :

— dépenses d'intérêt général des départements et des communes	46.500.000 F
— participation de l'Etat aux emprunts communaux	43.350 F
— administration des cultes d'Alsace et de Lorraine	194.761 F
— contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier	2.433.000.000 F
— suppression des abattoirs communaux	1.000.000 F
— aide financière de l'Etat aux communes fusionnées	16.000.000 F

B. - Les subventions d'investissement en 1978 (Titre VI).

Les subventions sectorielles (hors Fonds d'équipement) représentent en 1978 678,5 millions de francs en autorisations de programme (— 4 % par rapport à 1977) et 766,7 millions de francs, en crédits de paiement, contre 665 millions en 1977 (+ 15 %). Il est juste de noter que le Gouvernement a fait sur ce dernier point un effort important. Car l'insuffisance de ces crédits de paiement se faisait cruellement sentir. Elle a d'ailleurs rendu nécessaire l'inscription de 400 millions de francs aux deux collectifs de 1977.

Par ailleurs, les dotations prévues pour 1978 au titre des tranches locales du F.S.I.R. (Fonds spécial d'investissement routier) s'élèvent à 375,36 millions de francs, contre 441,6 en 1977. On peut à cet égard déplorer la nouvelle présentation adoptée par le Gouvernement qui ne donne plus la ventilation des crédits par tranches.

L'ensemble de ces subventions peut être retracé comme suit pour 1977 et 1978.

Subventions d'équipement

(En milliers de francs et en autorisations de programme.)

Chapitres	Dotation 1977	Dotation 1978
63-50. — Voirie départementale et communale .	77.700	32.250
65-60. — Réseaux urbains	381.400	374.004
65-52. — Habitat urbain	70.550	80.000
67-50. — Constructions publiques	57.680	50.540
67-51. — Travaux divers d'intérêt local	25.000	25.000
67-52. — Incitations financières	85.700	111.770
67-54. — Calamités publiques	5.000	5.000
F.S.I.R. — 02-03-04. — Réseau routier local	397.600	371.360
F.S.I.R. — 05. — Ponts détruits par faits de guerre	44.000	4.000

A la lecture de ce tableau, il apparaît que la plupart des subventions sont en diminution à des degrés divers. Cela traduit la politique de redéploiement de l'enveloppe budgétaire menée par le ministère. Pour maintenir au niveau le plus élevé possible la dotation du chapitre 65-50, et pour honorer les engagements pris sur les chapitres 65-52 (habitat urbain et cités minières) et 67-52, il a été conduit à réduire la dotation de nombreux autres chapitres.

1. *Les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.*

Il s'agit d'aides aux collectivités pour les opérations de voirie concernant essentiellement les grands ensembles d'habitation.

Pour 1978, la dotation du chapitre (en autorisation de programme) passe de 77,7 millions à 32,5 millions (— 58 %). Par contre, les crédits de paiement progressent de 23 %, pour atteindre 77,2 millions de francs.

Cette situation résulte de la mise en œuvre des principes indiqués plus haut, s'agissant des priorités budgétaires.

2. *Subventions pour classement des routes nationales dans la voirie départementale (chap. 63-51).*

Il s'agit d'un chapitre d'accueil, doté pour mémoire.

Le ministère de l'Équipement, du fait de l'origine même des routes nationales secondaires, supporte les dépenses afférentes aux subventions à allouer au réseau en cause.

Cependant, le transfert de ces voies dans le domaine départemental, autorisé par l'article 66 de la loi de finances pour 1972, implique le versement par le ministère de l'Intérieur des crédits correspondants aux départements bénéficiaires.

Le déclassement étant réalisé de façon progressive, le montant des subventions réellement attribué chaque année est fonction du nombre de kilomètres de R.N.S. déclassé au 1^{er} janvier et ne peut être calculé qu'à cette date.

C'est pourquoi, le ministère de l'Équipement réserve sur ses crédits une somme qui correspond au montant théorique de l'ensemble du réseau à déclasser.

Pour 1978, la dotation de ce chapitre ressort à 385,5 millions de francs, contre 380 millions l'an passé.

3. Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains (chap. 65-50).

Les crédits pour ces actions essentielles (épuration des eaux, assainissement, traitement des ordures) sont une nouvelle fois en réduction alors que l'acuité des besoins en la matière est patente et que l'on multiplie les prises de position en faveur de la protection de l'environnement.

Les autorisations de programme passent de 381,4 millions en 1977 à 374 millions de francs en 1978. Elles étaient de 567 millions en 1976.

Par contre, les crédits de paiement s'élèvent à 469 millions, contre 427,5 millions l'an passé.

En 1976, les crédits de ce chapitre ont été affectés aux opérations suivantes :

— stations de traitement des eaux	0,2 %
— grands transferts d'eau	1,6 %
— réservoirs d'eau	0,8 %
— réseaux de distribution d'eau	3,9 %
— stations d'épuration des eaux usées	30,4 %
— grands transports d'eaux usées	4,8 %
— réseaux d'assainissement	50,1 %
— traitement des ordures ménagères	7,3 %
— divers (éclairage public, chauffage urbain, voies privées ouvertes à la circulation publique)	0,5 %

4. Les subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.

Les autorisations de programme pour 1978 atteignent 80 millions de francs, au lieu de 70,5 millions en 1977 (+ 14 %). La majoration enregistrée s'applique pour l'essentiel au financement de la remise en état des voiries et réseaux divers des cités minières (25 millions, contre 16 en 1977). Cette augmentation est nécessaire pour permettre à l'Etat de tenir les engagements pris en ce domaine.

Par ailleurs, les dotations de l'article 10 du chapitre 65-52 ont été utilisées en 1976, à concurrence de 90 % de leur montant pour financer partiellement le déficit des bilans de viabilité secondaire dans les zones d'habitation et de 10 % pour la rénovation des îlots insalubres.

A partir de 1977, il a été décidé de supprimer cette subvention spécifique : l'aide de l'Etat à la viabilité secondaire des zones d'habitation revêt désormais la forme de subventions à la voirie (F.S.I.R.) ou aux réseaux urbains (chap. 65-50) et n'est accordée que dans le cas où les zones présentent un intérêt particulier.

Le chapitre 65-52, article 10, est donc conservé uniquement pour honorer les engagements pris par l'Etat pour des zones d'habitation approuvées avant la réforme.

5. Les subventions d'équipement aux collectivités locales pour les constructions publiques (chap. 67-50).

Elles sont également en régression : — 13 %, soit 50,5 millions de francs, contre 57,6 millions de francs en 1977 (en autorisations de programme).

Cette réduction affecte l'ensemble des articles :

- pour les constructions publiques (mairies et services administratifs, salles des fêtes, etc.) : 40,3 millions, contre 45,9 millions en 1977 ;
- pour les subventions pour la construction de bâtiments destinés aux services de secours et de lutte contre l'incendie, la réduction est extrêmement sensible : 9,7 millions de francs, au lieu de 11,1 millions en 1977. Rappelons qu'elles représentaient plus de 16 millions en 1976. Cette situation est extrêmement préoccupante pour les collectivités locales qui ont le devoir d'assurer à leurs populations les conditions de sécurité maxima. Une fois encore, elles ne trouveront pas auprès de l'Etat l'aide financière qui serait nécessaire.

Notons que les crédits de paiement passent de 25 millions à 40,5 en 1978.

6. Les subventions pour travaux d'intérêt local (chap. 67-51).

Les dotations du chapitre 67-51 servent d'une part à subventionner des opérations pour lesquelles il n'existe aucun régime de subvention ou qui n'ont pu être retenues dans un programme d'Etat, d'autre part, lorsque la situation le justifie, à parfaire l'aide de l'Etat déjà consentie par ailleurs.

Les crédits ouverts à ce chapitre sont affectés à des travaux d'équipement des collectivités locales selon une répartition qui pour 1976 a été la suivante :

— constructions publiques	37,30 %
— eaux, assainissement	21,86 %
— voirie	18,04 %
— équipements sportifs	6,90 %
— divers	15,90 %

Les dépenses effectuées au cours des trois premiers trimestres de 1977 concernent des travaux de même nature qu'en 1976. Les crédits de 1978 seront répartis comme les années précédentes en fonction des besoins exprimés par les collectivités locales.

Jusqu'en 1976 le montant « plafond » des travaux subventionnables était fixé à 800.000 F et la subvention maximale à 200.000 F. Pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, ces « plafonds » ont été portés à partir de 1977 à 1.200.000 F et 300.000 F.

Pour 1978, la dotation est pratiquement inchangée : 25 millions contre 24 en 1977.

7. Les incitations financières au regroupement communal.

Il s'agit d'un des chapitres, intéressant les collectivités locales, qui enregistre un relèvement de sa dotation en 1978 : 111,7 millions de francs (pour les autorisations de programme) contre 85,7 millions en 1977 (+30 %). Les crédits de paiements suivent un rythme semblable : 85 millions contre 65 en 1977.

L'ajustement proposé est rendu nécessaire pour couvrir les engagements pris envers les collectivités fusionnées.

Pour permettre d'avoir une idée exacte des besoins, il est utile de rappeler qu'au 1^{er} juillet 1977, 833 fusions intéressant 2.031 communes, étaient intervenues ; 80 % de ces fusions comportent la création de communes associées. Le nombre de communes a été ainsi ramené à 36.380.

65 districts et 393 syndicats à vocation multiple groupant respectivement 734 et 3.361 communes ont été constitués portant à 156 le nombre des districts et à plus de 1.800 celui des S.I.V.O.M.

Par ailleurs, neuf communautés urbaines ont été créées depuis l'inter-vention de la loi du 31 décembre 1966.

Au total, actuellement, près de 20.000 communes comptant environ 30 millions d'habitants appartiennent à une communauté urbaine, à un district ou à un S.I.V.O.M. Mais le ministère note que « le ralentissement des opérations de regroupement constaté au cours des dernières années s'est confirmé ».

Il faut enfin tenir compte des dispositions du décret n° 76-1316 du 31 décembre 1976 qui a prorogé d'une durée supplémentaire de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 1977, le délai ouvrant droit aux majorations de subvention.

De 1972 à 1977, le total des autorisations de programme ouvertes à ce titre s'est élevé à 718,7 millions de francs.

8. Subventions d'équipement aux collectivités locales pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques (chap. 67-54).

Ce chapitre, créé par la loi de finances de l'an passé, est doté d'un crédit de 5 millions de francs (en autorisations de programme).

Compte tenu des différents événements survenus au cours de l'été, le crédit de 1977 a été largement utilisé.

La loi de finances initiale pour 1977 a ouvert au chapitre 67-54 un crédit de 5 millions de francs qui a été accordé dès le début de l'année pour la réparation des dommages causés aux voiries départementale et communale dans divers départements par les intempéries de l'automne 1976.

Ce chapitre a ensuite été abondé en juillet 1977 d'un crédit de 24 millions de francs pour aider les départements et les communes du Sud-Ouest particulièrement sinistrés lors des inondations du début juillet à remettre en état leurs réseaux routiers. Ces crédits ouverts par décret du 27 juillet 1977 ont été aussitôt délégués aux préfets des départements concernés qui en assurent la répartition.

Un deuxième abondement de ce chapitre, à hauteur de 35,5 millions de francs est intervenu dans le cadre du déblocage du Fonds d'action conjoncturelle. Ces derniers crédits ont été accordés à concurrence de 6,760 millions de francs à trois départements du Sud-Ouest pour parfaire l'aide de l'Etat compte tenu de l'ampleur du sinistre ; le reste a permis d'indemniser 27 départements ayant subi des dommages en dehors des sinistres du début juillet.

Par ailleurs, un crédit de 1,2 million de francs, également débloqué au titre du F.A.C. sur le chapitre 67-50, a permis d'aider dans 12 départements à la réparation des bâtiments publics endommagés.

SECTION III

LE LENT DÉCLIN DE L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

Les chiffres cités dans la section I — et fondés sur l'analyse récente des crédits d'équipement — le montrent aisément.

Les études rétrospectives menées par la direction de la Comptabilité publique du ministère de l'Economie et des Finances aboutissent aux mêmes conclusions : la part des subventions d'équipement dans les recettes d'investissement totales s'est fortement contractée au cours des dernières années.

Quelques chiffres permettent de le mettre en évidence pour les communes :

- entre 1970 et 1974, les dépenses d'équipement net ont progressé en francs constants de 19,7 % sur l'ensemble de la période. En francs courants, la variation moyenne annuelle a été de + 12,4 % ;
- pour la même période, la variation globale, en francs constants, des subventions, a été de + 2,1 %. Par ailleurs, leur augmentation annuelle, en francs courants, n'a été que de + 8 %.

Elles représentaient ainsi un volume total de 2,5 milliards de francs en 1970 et de 3,4 milliards en 1974.

De ce fait, l'importance des subventions dans les dépenses d'équipement a décru sensiblement : 25,9 % en 1970 ; 25,6 % en 1971 ; 23,6 % en 1972 ; 21,7 % en 1973 ; 22,1 % en 1974.

Une analyse, selon la population, souligne que la place des subventions est plus faible que la moyenne dans les grandes villes : 17,3 % pour les villes entre 50.000 et 100.000 habitants ; 16,4 % dans celles ayant plus de 100.000 habitants.

Les subventions d'équipement reçues par les différentes collectivités territoriales entre 1970 et 1975 sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Subventions d'équipement reçues.
(Métropole uniquement.)

(En milliers de francs.)

	Ensemble	Départements	Communes + communautés urbaines	Paris
1970	2.957	309	2.493	155
1971	3.026	297	2.525	204
1972	3.161	309	2.585	267
1973	3.399	379	2.784	236
1974	4.084	544	3.388	154
1975	5.808	742	4.870	196
Progression 1975/1970	196,41 %	240,13 %	195,35 %	126,45 %
Progression annuelle moyenne ..	+ 14,5 %/an	+ 19,1 %/an	+ 14,3 %/an	+ 4,8 %/an

Source : Direction de la comptabilité publique.

N'est-il pas permis de souhaiter à cet égard que le Gouvernement grâce à l'institution d'une subvention globale remédie à cette dégradation ?

CHAPITRE II

LE FONDS D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En raison de ses caractéristiques particulières, il paraît légitime d'étudier à part le chapitre 67-53 du budget du ministère de l'Intérieur où sont inscrites les dotations du fonds.

La création du Fonds d'équipement des collectivités locales répond à une initiative du Sénat. Lors de la discussion du projet de loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, le Sénat avait adopté un amendement indiquant qu'un « fonds d'équipement sera créé dans des délais tels qu'il entre en vigueur à la même date que la base professionnelle (article 17, paragraphe 7 de la loi du 29 juillet 1975). Celle-ci devait être applicable au 1^{er} janvier 1976.

C'est pourquoi le troisième projet de loi de finances rectificative pour 1975 a, dans son article 13, créé effectivement ce fonds, en définissant ses modalités provisoires de fonctionnement, faisant intervenir le comité de gestion du Fonds d'action locale. Conformément au souhait souvent exprimé par les élus locaux, au Sénat notamment, ce fonds était destiné à assurer en cinq ou six ans aux collectivités locales et à leurs groupements, l'équivalent du montant de la T.V.A. acquittée sur les dépenses d'équipement. Le paragraphe II de l'article 13 de la loi du 12 septembre 1975 précisait d'ailleurs que les sommes reçues du fonds sont inscrites à la section d'investissement du budget.

Sous cette seule réserve, les sommes versées constituent des recettes non affectées dont les bénéficiaires ont une totale liberté d'emploi.

Le régime juridique des ressources du Fonds d'équipement est également défini par un autre texte. En effet, la loi du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière a institué un mécanisme attribuant au Fonds des ressources complémentaires aux dotations de l'Etat. En application de l'article 11 de cette loi (devenu l'article L 333-6 du Code de l'urbanisme), les sommes provenant du dépassement du plafond légal de densité, en matière de droits de construire, sont affectées au F.E.C.L. dans les deux cas suivants :

1. Si le dépassement n'est pas supérieur au double du plafond légal de densité :

- les trois quarts de la recette sont attribués à la commune intéressée ;
- le quart restant, au Fonds.

2. Si le dépassement est supérieur au double, la totalité de la recette est versée au F.E.C.L.

Selon les indications fournies au moment de l'examen de la loi par le ministre de l'Équipement, il pouvait être envisagé, sous réserve des difficultés d'appréciation financière d'une telle procédure dissuasive, que cette source d'alimentation du Fonds puisse procurer, en régime de croisière, une somme de l'ordre de 1,2 milliard.

Ainsi, à la fin de 1975, l'ensemble des textes institutifs du Fonds d'équipement était mis en place. Après deux ans de fonctionnement de celui-ci, il n'est pas sans intérêt de dresser un premier bilan de son intervention, avant d'étudier les perspectives qui s'offrent pour 1978.

SECTION I

PREMIERS BILANS

A. - Les dotations budgétaires.

Ce bilan concerne les années 1975, 1976 et 1977.

En effet, dès la création du Fonds, le Gouvernement a souhaité qu'il participe activement à la politique de relance de l'économie qu'il souhaitait mener. De ce fait — par anticipation sur l'année 1978 — il a été décidé de doter le F.E.C.L. d'un crédit d'un milliard de francs. Il s'y ajoutait d'ailleurs une enveloppe de prêts de la Caisse des dépôts et consignations de 1.364 millions de francs.

Au 31 mars 1976, les collectivités locales bénéficiaires du F.E.C.L. ont disposé réellement de 2.070 millions de francs, soit, outre la dotation du fonds, une masse de prêts effectivement demandés de 1.070 millions de francs. Elles ont utilisé très rapidement l'ensemble de ces moyens financiers ; en effet, à la date du 31 mars, le taux d'engagement des crédits atteignait 53 %, de l'ensemble des sommes utilisables.

Enfin, on peut noter que 87 % des crédits utilisés concernaient des opérations nouvelles, se répartissant selon les secteurs suivants :

— voirie	38,7 %
— constructions publiques	22 %
— éducation	12 %
— réseaux et assainissement	11,6 %
— divers	15,7 %

Il est donc indéniable que l'action des collectivités locales dans le cadre du plan de soutien a été importante et rapide. Par son impact notamment sur les secteurs du bâtiment et des travaux publics leur participation a sans nul doute permis une amélioration substantielle de la situation économique et du niveau de l'emploi. De plus, il faut souligner que sur 1 milliard, 440 millions de francs sont revenus aux communes de moins de 10.000 habitants.

En 1976, les collectivités locales n'ont en réalité bénéficié que d'un crédit de 500 millions de francs, versé par anticipation sur 1977 conformément à l'engagement pris par le Gouvernement devant le Sénat le 17 décembre 1975. De ce fait, pour 1977, la dotation réelle du fonds a été d'un milliard de francs, identique à celle de 1975.

Le tableau suivant retrace l'évolution — par année budgétaire — des crédits du F.E.C.L.

Evolution de la dotation du Fonds d'équipement des collectivités locales.

Année	Montant (en milliards de francs)	Observations
1976	1	Versé par anticipation en septembre 1975, dans le cadre du Plan de relance de l'économie.
1977	1,5	500 millions ont été versés en 1976 par anticipation.
1978	2	

Par ailleurs, les versements réels se sont établis comme suit :

Versements réels — par année civile —
au Fonds d'équipement.

Année	Montant
1975	1 milliard de francs
1976	500 millions de francs
1977	1 milliard de francs
1978	2 milliards de francs

Sur la base des modalités de répartition des crédits jusqu'alors en vigueur — c'est-à-dire selon les critères retenus par le Comité de gestion du Fonds d'action locale — les résultats des répartitions par habitant, pour les trois années considérées, calculées par tranches de population, sont données dans les tableaux ci-dessous pour les communes et pour les groupements de communes à fiscalité propre qui, jusqu'en 1977, ont été les seuls à percevoir ces attributions.

Fonds d'équipement des collectivités locales.
Montant des attributions par habitant pour les communes et par strates de population.

Strates d'habitants	1975		1976		1977	
	Nombre	Montant (en francs)	Nombre	Montant (en francs)	Nombre	Montant (en francs)
0 à 499	22.405	15,78	22.405	7,89	22.703	15,88
500 à 999	6.717	16,87	6.717	8,43	6.446	16,96
1.000 à 1.999	3.675	17,30	3.675	8,65	3.562	17,18
2.000 à 3.499	1.539	17,25	1.539	8,62	1.564	17,16
3.500 à 4.999	552	17,85	552	8,92	588	17,13
5.000 à 7.499	516	17,08	516	8,53	509	17,20
7.500 à 9.999	208	17,83	208	8,91	228	18,05
10.000 à 14.999	264	18,57	264	9,28	258	18,07
15.000 à 19.999	113	18,82	113	9,41	123	18,13
20.000 à 34.999	197	19,73	197	9,86	201	19,25
35.000 à 49.999	86	18,34	86	9,17	78	17,61
50.000 à 74.999	48	17,38	48	8,69	53	17,35
75.000 à 99.999	17	18,13	17	9,06	18	17,57
100.000 à 199.999	29	16,77	29	8,38	29	16,45
200.000 et plus	10	12,84	10	6,42	11	13,37

Une analyse rapide montre que la répartition, sur les bases actuelles, semble bénéficier plus spécialement aux petites et moyennes communes, dont la population est comprise entre 7.500 et 40.000 habitants. Par contre, les villes de plus de 200.000 habitants sont nettement défavorisées, alors qu'elles réalisent un volume d'investissement supérieur à la moyenne des communes.

Enfin, il a paru intéressant d'indiquer quelle était la ventilation géographique des crédits du Fonds d'équipement pour l'année 1977.

Fonds d'équipement des collectivités locales.

Répartition pour 1977.

(En francs.)

Ain	6.688.817	Marne	10.804.877
Alsace	7.733.372	Haute-Marne	2.994.247
Allier	6.005.202	Mayenne	4.888.980
Alpes-de-Haute-Provence	1.950.969	Meurthe-et-Moselle	14.185.693
Hautes-Alpes	1.684.269	Meuse	2.687.509
Alpes-Maritimes	14.224.151	Morbihan	11.251.648
Ardèche	4.345.718	Moselle	15.012.389
Ardennes	4.443.735	Nièvre	4.003.677
Ariège	2.097.787	Nord	47.214.319
Aube	4.304.151	Oise	10.983.664
Aude	6.233.669	Orne	5.019.631
Aveyron	4.332.189	Pas-de-Calais	26.979.200
Bouches-du-Rhône	32.522.848	Puy-de-Dôme	9.710.276
Calvados	9.240.987	Pyrénées-Atlantiques	9.333.646
Cantal	2.825.976	Hautes-Pyrénées	3.485.811
Charente	5.577.611	Pyrénées-Orientales	6.347.739
Charente-Maritime	9.976.518	Bas-Rhin	14.259.401
Cher	5.707.658	Haut-Rhin	9.730.684
Corrèze	4.173.040	Rhône	32.369.785
Corse-du-Sud	3.183.947	Haute-Saône	8.878.117
Haute-Corse	3.947.672	Saône-et-Loire	10.164.522
Côte-d'Or	9.425.246	Sarthe	10.125.581
Côtes-du-Nord	12.090.154	Savoie	6.147.812
Creuse	2.497.012	Haute-Savoie	8.427.548
Dordogne	6.773.557	Paris	22.705.012
Doubs	8.184.605	Seine-Maritime	18.898.216
Drôme	6.063.430	Seine-et-Marne	16.633.901
Eure	7.023.710	Yvelines	24.376.196
Eure-et-Loir	6.023.815	Deux-Sèvres	6.597.285
Finistère	18.031.334	Somme	8.725.617
Gard	10.522.660	Tarn	5.135.912
Haute-Garonne	15.059.569	Tarn-et-Garonne	3.172.516
Gers	3.270.928	Var	13.956.494
Gironde	26.574.248	Vaucluse	9.077.515
Hérault	13.660.187	Vendée	7.722.374
Ille-et-Vilaine	12.987.138	Vienne	6.973.697
Indre	4.719.416	Haute-Vienne	6.712.292
Indre-et-Loire	9.607.908	Vosges	5.590.653
Isère	15.844.909	Yonne	5.482.214
Jura	3.726.842	Territoire-de-Belfort	2.192.311
Landes	5.217.928	Essonne	22.128.709
Loir-et-Cher	5.683.259	Hauts-de-Seine	22.360.186
Loire	11.348.066	Seine-Saint-Denis	26.891.276
Haute-Loire	3.645.690	Val-de-Marne	25.366.723
Loire-Atlantique	18.706.789	Val-d'Oise	20.055.375
Loiret	9.644.655	Guadeloupe	5.781.190
Lot	2.430.143	Guyane	1.166.111
Lot-et-Garonne	5.347.173	Martinique	5.487.194
Lozère	1.331.583	La Réunion	9.505.505
Maine-et-Loire	13.034.851		
Manche	8.673.556		
		Total	999.999.915

B. - Les ressources provenant de l'application de la loi foncière.

Sur la base des principes précédemment décrits, il peut également être intéressant de dresser un premier bilan de l'application de cette loi.

Observons tout d'abord — et cela peut expliquer en partie la modicité des résultats — que la loi n'est effectivement entrée en application que le 1^{er} avril 1976.

Par ailleurs, des abattements transitoires étaient prévus par la loi : jusqu'au 1^{er} juillet 1976, le versement n'était dû que pour le quart de son montant théorique : ce pourcentage augmente de 5 % par mois depuis le 1^{er} juillet 1976. Ce n'est donc qu'à compter du 1^{er} octobre 1977 que le montant du versement devra être intégralement acquitté. En outre les droits effectivement perçus par rapport aux droits constatés sont étalés par tiers dans le temps : le premier versement intervenant trois mois après la délivrance du permis de construire, le second six mois après et le troisième dix-huit mois après.

Quoi qu'il en soit, les résultats enregistrés sur les deux années 1976 et 1977 ont été très modestes :

- du 1^{er} avril au 31 décembre 1976, la part du versement pour dépassement du P.L.D. revenant au F.E.C.L. s'est élevée à 3.667.837 F ;
- du 1^{er} janvier au 30 avril 1977, cette part a été de 8.970.598 F.

Il faut indiquer en outre que la fraction allant directement aux communes s'est élevée pour ces deux périodes respectivement à : 8.692.293 F et 18.948.141 F.

S'agissant du Fonds d'équipement, les recettes de 1976 ont été gardées en réserve pour être jointes aux recettes de 1977. L'ensemble cumulé de celles-ci donnera lieu à une répartition unique qui doit intervenir à la fin de 1977.

Dans sa réponse à une question posée par votre Rapporteur, le ministre de l'Intérieur indique qu'« en extrapolant les données de ces deux années, et en raisonnant en année pleine, on peut estimer que, toutes choses égales par ailleurs, les communes et leurs groupements devraient recevoir directement de 80 à 100 millions de francs et le Fonds d'équipement environ 40 millions de francs ».

Comment ne pas s'étonner une nouvelle fois du caractère irréaliste des évaluations présentées au Parlement lors de la discussion de cette loi ? N'annonçait-on pas à l'époque que l'application de ces mesures permettrait de répartir aux communes 2,2 milliards de francs, alors que les chiffres d'aujourd'hui atteignent à peine 150 millions.

En tout état de cause, ce résultat révèle qu'un tel système ne peut procurer qu'une ressource aléatoire et indéterminée ne correspondant pas

aux besoins permanents des collectivités locales. Il souligne en outre le danger des raisonnements « toutes choses égales » que la commission des Finances avait noté, lors de la discussion de la loi ; les évaluations présentées faisaient en effet abstraction des effets de la loi sur le comportement des propriétaires, des constructeurs, voire des collectivités locales elles-mêmes qui peuvent ne pas pratiquer nécessairement la même politique de « dédensification » des constructions. Paradoxalement, ses promoteurs misaient sur l'échec du dispositif institué par la loi !!

SECTION II

PERSPECTIVES POUR 1978

A. — Le volume de la dotation.

Le chapitre 67-53 du budget du ministère de l'Intérieur se trouve doté en 1978 d'un crédit de 2 milliards de francs, contre 1,5 milliard en 1977, bien que, comme l'an passé, le « bleu » budgétaire ne tienne pas compte du versement effectué par anticipation et retienne le chiffre de 1 milliard de francs pour 1977. L'augmentation réelle d'une année sur l'autre est donc de 33,3 % et non de 100 % comme une simple lecture du document budgétaire pourrait le laisser penser.

Bien entendu, la préoccupation de votre rapporteur est de savoir si l'inscription des crédits budgétaires permettra au Gouvernement de tenir ses engagements.

A cet égard deux remarques s'imposent :

1° Le crédit arrêté pour 1978 ne correspond pas à l'échéancier prévisionnel.

L'engagement ayant été pris — notamment dans le VII^e Plan à la suite d'amendements du Sénat — de compenser à un terme de cinq ans la T.V.A. payée par les collectivités locales, l'échelonnement dans le temps conduirait au résultat suivant : en 1976, équivalent de 20 % de la T.V.A. payée, en 1977, 40 % ; en 1978, 60 % ; en 1979, 80 % ; en 1980, 100 %.

Si l'on considère que le montant de la T.V.A. à rembourser était en 1975 de 4,6 milliards de francs, le respect de l'échéancier conduirait à inscrire en 1978 un crédit de 2,8 milliards de francs, au lieu de 2 milliards.

Mais ce chiffre de référence est ancien.

2° En effet, le montant de T.V.A. à rembourser n'est pas connu.

Tous les calculs sont faits actuellement à partir d'une base vieille de deux ans. Au cours de son étude du budget, votre Rapporteur s'est inquiété

de cette carence auprès du ministre de l'Intérieur. Il lui a fait la réponse suivante :

• Les services de la Comptabilité publique, au ministère de l'Economie et des Finances, travaillent actuellement à la connaissance de l'ensemble des éléments nécessaires à la détermination du montant de la T.V.A. ainsi acquittée en 1975 et 1976. Cependant, compte tenu du nombre de bénéficiaires potentiels, qui est de l'ordre de 50.000, et des délais de collecte qui en découlent, ces chiffres ne pourront être disponibles que dans un délai assez long. »

On peut regretter que, depuis plus de deux ans, le Gouvernement n'ait pas tenté d'affiner sa connaissance des chiffres concernant la T.V.A. à rembourser. Il est pourtant indéniable que depuis 1975 la hausse des prix et la croissance du volume des travaux ont dû porter à près de 6 milliards la T.V.A. à rembourser. Le Gouvernement devrait en tenir compte pour le calcul du crédit.

Lors de l'examen en commission, le problème du niveau de la dotation du fonds a fait l'objet d'un vaste débat auquel ont notamment participé MM. Duffaut, Fourcade et Descours Desacres. Il apparaît ainsi que le crédit de 1978 devrait être sensiblement relevé — fût-ce en cours d'année — pour se rapprocher de l'objectif fixé par le Gouvernement.

Bien entendu, il convient de tenir compte de la situation économique et financière générale. Néanmoins une majoration de la dotation de 1978 paraît nécessaire. Elle pourrait en outre être justifiée par l'état de la conjoncture ; dans la mesure où il s'analyserait comme un élément de relance différenciée, s'adressant surtout à un secteur en sous-emploi élevé (Bâtiment et travaux publics), sans incidence sur la balance extérieure, ce supplément de demande permettrait un meilleur niveau d'activité sans hausse de prix.

Dans ces conditions, le Gouvernement devrait prévoir, afin que le Fonds d'équipement soit à même de répondre à sa mission, d'effectuer en cours d'année un rajustement permettant de porter la dotation totale à 2,5 milliards de francs.

B. — La mise en place des nouvelles règles de répartition du Fonds.

1. Rappel du régime transitoire.

En raison du contexte économique qui a présidé à la naissance du Fonds d'équipement des collectivités locales, la loi du 13 septembre 1975 a prévu que la dotation de 1 milliard de francs qu'elle ouvrait par ailleurs, serait, à titre transitoire, répartie entre les communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité directe propre selon les règles retenues par le comité d'action de gestion du Fonds local pour la répartition de ses ressources propres.

Les attributions à servir aux différents bénéficiaires ont donc été calculées selon la formule :

Population Impôt sur les ménages

$$\sqrt{\frac{\text{Population Impôt sur les ménages}}{\text{Valeur du centime}}}$$

qui fait intervenir :

- le chiffre de la population ;
- le montant des impôts sur les ménages levés l'année précédente, qui traduit l'effort des collectivités pour faire face aux charges qui leur incombent ;
- la valeur du centime, qui, représentant leur potentiel contributif, est l'indice de la richesse de chacun des bénéficiaires.

Le même régime de répartition a été reconduit, pour l'année 1976 par la loi de finances rectificative n° 76-539 du 22 juin 1976, et pour l'année 1977 par la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 portant loi de finances pour 1977.

Sans doute s'agissait-il de mettre rapidement en œuvre les crédits du Fonds. Mais le système n'était pas satisfaisant. En effet, les critères utilisés par le Fonds d'action locale ne permettaient pas de lier les dotations au volume des travaux effectués par les communes.

Il paraissait illogique d'utiliser, pour distribuer des crédits d'équipement, des critères arrêtés pour des crédits de fonctionnement tout à fait spécifiques.

C'est pourquoi le Gouvernement a, l'an passé, déposé, au Sénat, un amendement à l'article 51 de la loi de finances de 1977. Cet article prévoyait la prorogation en 1977 du mécanisme provisoire, renvoyant une nouvelle fois à une loi la définition des modalités définitives de répartition.

Dans son amendement, le Gouvernement envisageait deux modes de répartition pour les dotations budgétaires du Fonds :

- 75 % seraient accordés aux communes et à leurs groupements, au prorata de leurs dépenses réelles d'investissements ;
- 25 % seraient répartis entre les communes par l'intermédiaire du Fonds d'action locale. Cette disposition avait pour but de ne pas pénaliser les petites communes qui réalisent peu d'investissements.

De plus, il était prévu que les ressources provenant de l'application de la loi foncière seraient attribuées aux départements qui auraient la charge de répartir des crédits.

Votre commission des Finances a alors estimé que le texte proposé par le Gouvernement était insuffisant sur deux points :

- il ne précisait pas suffisamment clairement que les ressources provenant du dépassement du plafond légal de densité viendraient en supplément des dotations budgétaires destinées au remboursement de la T.V.A. ;
- par ailleurs, il paraissait indispensable de faire bénéficier les départements des remboursements de T.V.A.

C'est pourquoi la commission des Finances a présenté un nouvel amendement tenant compte de ces éléments et aboutissant au dispositif suivant :

- les dotations budgétaires — correspondant au remboursement de la T.V.A. — seront réparties entre les départements, les communes et leurs groupements, au prorata de leurs dépenses réelles d'investissement ;
- les petites communes, réalisant peu d'investissements, bénéficieront de versement du Fonds d'équipement sur les ressources dégagées par l'application de la loi foncière. Les crédits seront distribués par le Conseil général qui a les éléments pour apprécier exactement les besoins locaux.

Adopté par le Sénat et la Commission mixte paritaire, ce texte est devenu l'article 54 de la loi de finances pour 1977.

Observons d'ailleurs que l'extension de la répartition aux départements impose un renforcement de la dotation de 1978, si l'on ne veut pas pénaliser les anciennes parties prenantes.

2. La mise en œuvre des nouvelles règles de répartition.

Le texte de la loi nécessite bien entendu des dispositions précisant ses modalités pratiques d'application. Or, à ce jour, celles-ci ne sont pas encore toutes intervenues.

Il s'agit tout d'abord du décret, prévu à l'article 54 § II, qui doit définir la notion de « dépenses réelles d'investissement ».

Ce décret vient d'être publié au *Journal officiel* du 30 octobre 1977. Il comporte les dispositions suivantes :

Article premier. — Les dépenses réelles d'investissement des collectivités locales et autres personnes morales, visées à l'article 54-11 de la loi n° 76-1232 du 29 septembre 1976 et retenues pour la répartition des dotations budgétaires ouvertes par la loi, au Fonds d'équipement des collectivités locales, s'entendent des dépenses comptabilisées au titre des immobilisations et des immobilisations en cours, telles qu'elles figurent à la section d'investissement du compte administratif principal et de chacun des comptes administratifs à comptabilité distincte.

Art. 2. — Ces dépenses ne sont retenues que dans la mesure où elles concernent des immobilisations non utilisées pour la réalisation d'opérations soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 3. — Les dépenses réelles d'investissement définies aux articles 1^{er} et 2 ci-dessus à prendre en considération pour la répartition au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

Ainsi donc les répartitions au titre de 1978 auront pour référence les dépenses d'investissement de l'année 1976.



Sur le second point, qui concerne la répartition entre les départements des sommes à provenir de la part péréquée de la redevance pour dépassement du plafond légal de densité, il faut définir les critères de répartition par le Fonds d'action locale.

En effet, la loi prévoit simplement que les sommes ne peuvent être utilisées pour financer un remboursement de T.V.A. Par ailleurs, le concept de « petites communes » inscrit dans la loi demande à être explicité. Sur ce point les ministères de l'Équipement, de l'Économie et des Finances et de l'Intérieur ne semblent pas avoir encore été en mesure de trouver une solution commune. Pour le premier, il s'agirait de l'ensemble des communes de moins de 10.000 habitants, dotés d'un plan d'occupation des sols publié ou approuvé. Pour les ministères de l'Intérieur et des Finances, ce versement s'analyserait, en dehors de toute autre considération, comme la compensation d'un manque à gagner dû à l'urbanisation d'autres cités ; dans ces conditions seraient retenues soit les communes de moins de 2.000 habitants, soit celles de moins de 5.000, cet élément-population étant pondéré par la valeur du centime dans ces communes.

Quoiqu'il en soit il paraît urgent que le Gouvernement arrête une position pour que les répartitions puissent avoir lieu dès le début de 1978.

CHAPITRE III

LE VERSEMENT REPRÉSENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Après la suppression de la taxe locale, par la loi du 6 janvier 1966, il a été décidé d'affecter aux collectivités locales 85 % de la taxe sur les salaires. Après la réduction du taux de cette taxe, le 5 octobre 1968, l'intégralité de son produit leur a été attribuée. Enfin, à la suite de la réduction de l'assiette de la taxe sur les salaires, le Gouvernement a mis en place un versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Celui-ci s'analyse donc comme un transfert de ressources de l'Etat, assis sur une grandeur économique variant en fonction de la conjoncture et des conditions de l'activité : la progression des salaires.

Sa base est ainsi complètement différente des impositions locales directes, assises pour l'essentiel (sauf une partie de la taxe professionnelle), sur le patrimoine foncier ou immobilier, qui est assez stable.

Le V.R.T.S. représente donc aujourd'hui un élément important du système financier des collectivités locales. Il a toutefois fait récemment l'objet de critiques diverses.

Dans le cadre de ce chapitre, votre rapporteur étudiera en outre son évolution, ainsi que ses modalités de répartition.

SECTION I

RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LE V.R.T.S.

Depuis 1968, le V.R.T.S. s'est accru de 248 % et a représenté une ressource évolutive, puisque liée à l'augmentation des rémunérations qui s'est poursuivie à un rythme rapide pendant la période de forte expansion économique de 1970 à 1975. L'actuel renversement de conjoncture entraîne évidemment un ralentissement de ce rythme, comme le montre le tableau ci-dessous :

Evolution du V.R.T.S. depuis 1968.

(En francs.)

Années	Montant du V.R.T.S.	Pourcentage de progression par rapport à l'année précédente
1968	7.351.440.000	(1) 13,51
1969	7.850.000.000	(2) 6,78
1970	9.290.000.000	18,34
1971	10.684.000.000	15
1972	12.205.000.000	14,24
1973	13.925.000.000	14,09
1974	17.001.000.000	22,09
1975	20.027.000.000	17,80
1976	22.509.000.000	(3) 12,39
1977	25.442.000.000	13,03

(1) Par rapport aux produits de la taxe locale pour l'année 1967.

(2) Teux porté à 11,54 % en tenant compte des exonérations de taxe sur les salaires dont les collectivités locales ont, pour la première fois, bénéficié en 1969 à l'occasion des rémunérations versées à leur personnel.

(3) Teux porté à 12,77 % en tenant compte de la réduction des frais d'assiette ramenés de 1,33 % à 1 % du montant brut du V.R.S.T., à partir du 1^{er} janvier 1976.

A. — Place du V.R.T.S. dans les ressources locales.

Le V.R.T.S. occupe une place importante dans le système financier local : 35,6 % des ressources fiscales directes de l'ensemble des collectivités locales en 1972 ; 36,7 % en 1974 ; 35,9 % en 1975 et 35,4 % en 1976.

Pour les seules communes, ce rapport s'établit en 1976 à 39,3 % de l'ensemble des ressources fiscales.

Une étude a récemment été entreprise sur l'évolution du financement des budgets locaux par le V.R.T.S. Des premiers résultats portant sur la période 1968-1974, deux points de comparaison peuvent retenir l'attention :

- les produits de la fiscalité directe locale.

De façon générale, le rapport entre le montant du V.R.T.S. et les produits de la fiscalité directe locale est pratiquement constant.

Mais sa progression — modeste pour les communes dont la population est comprise entre 10.000 et 20.000 habitants — est importante pour les petites communes qui comptent moins de 700 habitants, puisque le

rapport passe de 60,72 % en 1968 à 79,78 % en 1974, soit un accroissement de 31 %.

Pour les grandes villes (plus de 100.000 habitants) le rapport du V.R.T.S. aux produits de la fiscalité directe locale oscille entre 84,3 % et 88,2 %, le pourcentage le plus élevé ayant été atteint en 1971 (89,74 %).

• les dépenses de personnel.

On peut mettre en évidence l'importance du taux de couverture des dépenses de personnel par le V.R.T.S. Plusieurs constatations peuvent ainsi être effectuées :

- pour les communes de moins de 5.000 habitants, le V.R.T.S. dépasse nettement le montant des charges de personnel : il allait en 1974 de 112 % à 136,8 % ;
- pour les communes entre 5.000 et 10.000 habitants, le montant du V.R.T.S. est pratiquement égal à ces dépenses, puisque le taux de couverture qui était de 93,8 % en 1968 est passé à 98 % en 1974 ;
- pour les communes de plus de 10.000 habitants ce taux est plus faible : il variait en 1974 entre 82,4 % et 90,4 % ;
- enfin pour les départements ce rapport s'établit à 150 % en moyenne.

B. — Les critiques récentes.

On ne peut donc nier que le V.R.T.S. soit un des éléments essentiels de notre système financier. Néanmoins depuis un an des critiques lui ont été adressées.

En particulier dans son rapport public de 1977, la Cour des comptes s'interroge sur la complexité et les anomalies dans l'assiette et la répartition du V.R.T.S.

Après avoir rappelé l'objet du V.R.T.S. la Cour des comptes estime que l'étude de ce système révèle une grande complexité tant pour la détermination de la ressource que pour sa répartition.

• En ce qui concerne la détermination de la ressource, la Cour note que la quasi-disparition de la taxe sur les salaires fait en réalité de cette recette une ressource purement fictive que l'administration fiscale est obligée de reconstituer, entraînant ainsi une charge de travail importante, d'autant plus que la recette d'une année déterminée n'est fixée définitivement que par approches successives, entraînant ainsi tout au long de l'année des calculs pour déterminer le reliquat à répartir, à partir de l'évaluation provisoire fondée sur les hypothèses de progression de la masse des salaires.

Au total, la Haute juridiction estime qu'il serait souhaitable de « mettre au point des mécanismes plus simples plutôt que de s'imposer les contraintes artificielles du calcul d'une ressource fictive ».

Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur fait remarquer que le V.R.T.S. a jusqu'à présent bien joué le rôle qu'on lui avait attribué en 1966 : compenser la disparition de recettes représentant 37 % des ressources des collectivités locales en 1966.

Le V.R.T.S. s'est révélé bénéfique pour les collectivités locales puisque, de 1968 à 1976, son montant a progressé de 206,2 % contre 179 % pour la T.V.A. et 136,2 % pour les recettes de l'Etat.

Par ailleurs, si elle avait continué à être perçue, la taxe locale aurait procuré, en 1977, 8 milliards de moins que le V.R.T.S.

Le ministre estime donc que le système actuel est bien maîtrisé même si, en raison de la suppression de ladite taxe, un certain nombre de calculs et d'ajustements sont nécessaires.

Pour sa part, le ministre délégué à l'Economie et aux Finances est conscient du caractère inadéquat du mode de calcul actuel et des formules de répartition entre les collectivités.

● **En ce qui concerne la répartition du V.R.T.S., la Cour note que le mode de répartition initial d'apparence simple a fait place à un système complexe, source de difficultés et d'erreurs.**

Au départ, le mode de répartition comportait deux éléments :

- une garantie de recettes dégressive ;
- des allocations — progressives — fondées sur l'effort fiscal.

Il s'y ajoutait des dispositions particulières pour certaines communes, touristiques ou thermales. En fait, le système n'a pu évoluer complètement comme il était prévu et les mécanismes ont dû être corrigés :

- des « mesures de sauvegarde » ont maintenu la référence à la population ou au potentiel fiscal antérieurs en cas de réduction de l'un ou de l'autre, faussant ainsi les attributions des autres collectivités ;
- d'autres corrections ont eu pour objet de favoriser les collectivités dont la part de V.R.T.S. s'accroissait plus faiblement que la moyenne nationale : relèvement du minimum garanti par habitant, modification de la formule de répartition du reliquat des ressources du F.A.L., création d'une allocation compensatrice supplémentaire.

La Cour recommande qu'une étude approfondie des facteurs de distorsion soit entreprise, car le système actuel présente une trop grande obscurité, renforcée parfois par la législation fiscale. Ainsi la notion

« d'impôts sur les ménages » lui paraît largement fictive, car elle ne correspond qu'à une partie de ces impôts. Quant à la prise en compte des revenus patrimoniaux des collectivités, elle a varié avec le temps.

Au total, ce mécanisme complexe est une source d'erreurs nombreuses : 600 environ sont rectifiées en cours d'année.

La Cour note que certaines sont relevées très tardivement.

S'agissant des erreurs relevées par la Cour, le *ministre de l'Intérieur* observe qu'elles sont très limitées : 0,16 % des 365.000 éléments comptabilisés chaque année. Bien plus, le nombre d'arrêtés rectificatifs s'élève à quelques dizaines par an. Les seules erreurs significatives concernent l'attribution de V.R.T.S., en fonction de l'effort fiscal, servie aux départements de l'Ille-et-Vilaine et du Bas-Rhin.

Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur reconnaît la complexité du système actuel. Elle résulte, pour lui, de l'évolution économique, mais également des difficultés inhérentes à un système unique appliqué à 36.000 bénéficiaires et pour lesquels il faut tenir compte de la spécificité de certains problèmes.

Quant à la prise en compte des revenus patrimoniaux dans le calcul de l'attribution complémentaire au titre du minimum garanti par habitant, il note que celle-ci est marginale : 0,14 % du V.R.T.S. et 2.767 bénéficiaires dont 1.189 seulement avaient perçu des revenus patrimoniaux.

Il est indéniable que le dispositif actuel, compte tenu des adjonctions successives, ne présente pas une grande simplicité pour la répartition des attributions. Les modifications de la législation fiscale accélèrent cette évolution. C'est pourquoi il est nécessaire d'envisager une réforme d'ensemble. Le Gouvernement avait annoncé, l'an passé, qu'il souhaitait l'entreprendre en 1978. Le report à 1979 de l'achèvement de la réforme de la fiscalité locale actuelle signifie-t-il que rien ne sera entrepris avant cette date ?

SECTION II

ÉVOLUTION DU PRODUIT DU V.R.T.S. EN 1977 ET 1978

A. — L'année 1977.

Aux termes de l'article 18 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 portant loi de finances pour 1975, les sommes à répartir, pour une année n, entre les collectivités locales et leurs groupements, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, comprennent désormais :

- celles découlant du montant prévisionnel fixé, pour cette année n, par le Comité de gestion du Fonds d'action locale, et voté par le Parlement ;
- celles procurées par la régularisation, en cours d'année, de l'exercice précédent.

Cette régularisation est égale à la différence constatée entre le montant définitif du V.R.T.S. pour l'année n - 1, tel qu'il ressort des déclarations souscrites par les employeurs en application de l'article 87 du Code général des impôts et le montant prévisionnel retenu pour cette même année n - 1.

Dans ces conditions, le montant prévisionnel de 1977 a été majoré des sommes provenant de la régularisation de l'exercice 1976, de même qu'au montant prévisionnel de 1976 était venue s'ajouter la régularisation de l'exercice 1975. Le tableau suivant fait ressortir, en mentionnant pour mémoire les chiffres de 1976, ce qu'aura été le montant total du V.R.T.S. pour 1977.

Le tableau suivant fait ressortir — en mentionnant pour mémoire les années 1974 et 1975 — l'évolution du V.R.T.S. en 1976 et 1977.

(En millions de francs.)

	Années			
	1974	1975	1976	1977
Montant prévisionnel	15.850	18.410	21.446	24.533
Régularisation de l'exercice précédent	1.151	1.617	1.063	909
Montant total	17.001	20.027	22.509	25.442

Il ressort de ce tableau que le montant total du V.R.T.S., pour 1977, marque, par rapport à celui de 1976, une augmentation de 13,03 %. A ce sujet, il n'est pas sans intérêt de rappeler que ce montant total du V.R.T.S. pour 1976 était lui-même en accroissement de 12,39 % par rapport à l'année précédente, la somme répartie entre les collectivités locales progressant, en fait, de 12,77 % en raison de la réduction du taux du prélèvement pour frais d'assiette, ramené de 1,33 à 1 % au 1^{er} janvier 1976.

B. — Les évaluations pour 1978.

Dans sa séance du 29 juin 1977, le comité de gestion du Fonds d'action locale a été appelé à se prononcer sur la fixation du montant prévisionnel du V.R.T.S. pour 1978.

Pour déterminer le montant prévisionnel afférent à une année n, il faut partir du montant définitif de l'année n—2, tel que celui-ci ressort des déclarations de salaires souscrites par les employeurs et appliquer :

- 1° A ce montant définitif de l'année n—2, le taux de progression susceptible d'être observé pour l'évolution de la masse salariale au cours de l'année n—1, de manière à dégager, pour cette dernière, un montant actualisé ;
- 2° Puis, au montant actualisé ainsi obtenu pour l'année n—1, le taux prévisible de croissance de la masse salariale pour l'année n.

D'après les déclarations des employeurs, le montant définitif du V.R.T.S. pour l'année 1976 a été arrêté à 22.355 millions de francs.

D'autre part, les hypothèses économiques connues à l'époque conduiraient à envisager pour la croissance de la masse salariale des taux de 11,9 % en 1977 et 10,9 % en 1978.

Sur la base de ces estimations, on aboutit donc :

— pour l'année 1977, à un montant actualisé de V.R.T.S. de :

$$\frac{22.355 \times 11,9}{100} = 25.015 \text{ millions de francs,}$$

— et pour l'année 1978 un montant prévisionnel de :

$$\frac{25.015 \times 110,9}{100} = 27.742 \text{ millions de francs,}$$

en accroissement de 13,08 % par rapport au montant prévisionnel pour 1977.

Ce chiffre de 27.742 millions de francs a été retenu par le comité de gestion du Fonds d'action locale.

Toutefois, un montant supérieur de 50 millions de francs à ce chiffre a été inscrit dans le projet de loi de finances pour 1978, soit 27.792 millions de francs, la progression de la masse salariale prise en compte pour 1977 étant de 12,1 % au lieu de 11,9 %, pourcentage retenu lors de la réunion du comité de gestion du Fonds d'action locale.

En fait, les nouvelles hypothèses de progression de la masse salariale associées aux comptes économiques présentés dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1978 (12,1 % en 1977 et 10,3 % en 1978), auraient dû conduire à un montant prévisionnel de V.R.T.S. pour 1978, à savoir 27.641 millions de francs, inférieur de 151 millions de francs à celui retenu.

Le supplément, dont bénéficient ainsi les collectivités locales, sera considéré comme un acompte sur la régularisation du V.R.T.S. de 1977.

Le chiffre du V.R.T.S. figurant à la loi de finances pour 1978 s'élève donc à 27.792 millions de francs. Il marque, par rapport au montant prévisionnel de 1977, une progression de 13,3 %. Rappelons qu'en 1977 le montant prévisionnel augmentait de 14,4 % par rapport à l'année précédente.

Il faut toutefois faire remarquer que, depuis 1975, les attributions correspondant à ce montant peuvent, lors de l'inscription dans les budgets primitifs de 1978, faire l'objet d'une majoration, par anticipation sur la régularisation à intervenir de l'exercice 1977.

Pour 1978, le montant de cette majoration sera égal à 2,42 % de celui inscrit dans la loi de finances.

De ce fait, la masse totale de V.R.T.S. disponible pour l'établissement des budgets primitifs de 1978 sera de 28.465 millions de francs, marquant une augmentation de 12,4 % par rapport à 1977, identique à l'évolution des dépenses définitives de l'Etat.

Cet alignement de la progression du V.R.T.S. sur celle des dépenses de l'Etat conduit à admettre une majoration du montant supérieure de 146 millions de francs au produit actuellement prévu de la régularisation de 1977 (673 millions de francs au lieu de 527 millions de francs).

SECTION III
LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU V.R.T.S.

A. — En 1977.

La ventilation des recettes du versement représentatif de la taxe sur les salaires est retracée dans le tableau ci-après :

Répartition des V.R.T.S. de 1974 à 1977.

(En millions de francs.)

	1974	1975	1976	1977
Montant brut du versement représentatif	17.001,000	20.027,000	22.508,000	25.442,000
Frais d'assiette (1,33 % du montant brut du versement représentatif en 1974 et 1975, 1 % en 1976)	226,113	266,359	225,090	254,420
Masse à répartir	16.774,887	19.760,641	22.283,910	25.187,580
Taux du prélèvement au bénéfice du Fonds d'action locale (art. 39-3 de la loi du 6 janvier 1966)	(4,2 %)	(4,4 %)	(4,6 %)	(4,6 %)
Dotation du Fonds d'action locale ..	704,545	869,468	1.025,060	1.158,628
Reste pour attributions visées aux articles 40, 41 bis et 45-2 de la loi du 6 janvier 1966 ..	16.070,342	18.891,173	21.258,850	24.028,951
Fraction réservée aux attributions prévues par l'article 40 (attributions de garantie)	(70 %)	(65 %)	(60 %)	(60 %)
Somme à répartir au titre des attributions de garantie	11.249,239	12.279,262	12.755,310	14.417,370
Valeur de point applicable aux attributions de garantie de 1968 éventuellement actualisées en fonction des accroissements de population	1,57	1,71	1,76	1,76
Fraction réservée aux attributions prévues par les articles 41, 41 bis et 45-2	(30 %)	(35 %)	(40 %)	(40 %)
Somme à répartir au titre de ces trois articles	4.821,103	6.611,911	8.503,540	9.611,581
Dont :				
Article 45-2 (répartition entre les collectivités locales des départements d'outre-mer)	75,788	103,939	186,568	210,878
Article 41 bis (allocation compensatrice)	70,901	120,764	167,342	198,503
Article 41 (répartition au prorata des impôts sur les ménages levés, l'année précédente, par les collectivités locales de la métropole)	4.674,414	6.387,208	8.149,630	9.202,200

Il n'est pas sans intérêt de compléter ce tableau par une description des résultats des répartitions par catégories de bénéficiaires (départements, communes, groupements). Celle-ci ne reprend que les grandes masses du V.R.T.S. pour 1975 et 1976.

(En francs.)

Articles	Bénéficiaires	1975	1976	Pourcentage de progression
Article 40 (attributions de garantie).	Départements	2.265.460.356	2.414.283.804	+ 6,5
	Communes	9.818.095.135	10.108.233.261	+ 2,9
	Groupements	18.621.772	23.413.184	+ 25,7
	Total	12.102.177.263	12.545.930.249	+ 3,6
Article 41 (attributions en fonction de l'effort fiscal).	Départements	1.096.029.686	1.358.010.758	+ 23,9
	Communes	4.895.561.031	6.336.870.150	+ 29,4
	Groupements	344.799.444	464.387.938	+ 34,6
	Total	6.336.390.161	8.159.268.846	+ 28,7
Fonds d'action local.	Départements	173.593.941	209.044.730	+ 20,4
	Communes	418.857.366	491.271.433	+ 17,2
	Groupements	43.776.361	51.183.799	+ 16,9
	Total	636.227.668	751.499.962	+ 18,1



Les répartitions de l'année 1977 appellent les commentaires suivants :

- Les modifications intervenues dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale, et notamment la mise en application des nouvelles valeurs locatives foncières ainsi que l'exclusion du montant des impôts sur les ménages de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées à usage commercial, avaient, pour certaines communes, entraîné une réduction parfois brutale du montant des impôts sur les ménages levés en 1975. Il s'ensuivit, en 1976, et malgré les mesures de sauvegarde introduites par l'article 83 de la loi de finances pour cette même année, des différences, parfois importantes, dans le taux de progression, par rapport à l'année précédente, des attributions perçues au titre du V.R.T.S.

C'est pourquoi, afin d'éviter que ces écarts ne s'accroissent en 1977, le Gouvernement a proposé au Parlement, qui l'a adopté pour cette année 1977, la mise en place d'un système transitoire de répartition garantissant, à l'ensemble des bénéficiaires et pour l'essentiel de leurs attributions, un taux de progression unique et identique à celui de la masse globale à répartir au niveau national.

Cette disposition a eu pour conséquence de suspendre l'évolution du système mis en place par la loi du 6 janvier 1966 en ce qui concerne la dégressivité annuelle de cinq points, dans le V.R.T.S., de la part réservée aux attributions de garantie et la croissance corrélative de cinq points des attributions en fonction de l'effort fiscal. Il en a été de même pour le prélèvement opéré au profit du Fonds d'action locale, dont le taux est demeuré identique à celui de 1976, soit 4,6 % de la somme restant après déduction des frais d'assiette.

Seules échappent aux dispositions de ce système transitoires les sommes, relativement marginales, à provenir, d'une part de l'attribution supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements, en application de l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966, et d'autre part de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale.

Par ailleurs, pour les collectivités de la région d'Ile-de-France, et compte tenu de l'existence de mécanismes de péréquation propres à cette région, ces dispositions concernent seulement la définition de leurs droits théoriques dans le système national, la détermination de leurs droits réels étant de la compétence du Fonds d'égalisation des charges des communes (F.E.C.) et du Fonds d'égalisation des charges des départements (F.E.D.).

Les attributions soumises aux règles du régime transitoire ont été calculées en appliquant, à leur montant initial pour 1976, le taux de 14,39 % qui est le taux de progression du montant prévisionnel du V.R.T.S. pour 1977 par rapport à celui de l'année précédente.

Il en a été ainsi pour :

- les attributions de garantie de l'article 40 de la loi du 6 janvier 1966 ;
- les attributions en fonction de l'effort fiscal de l'article 41 ;
- les allocations compensatrices de l'article 41 bis ;
- les attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant de l'article 42 ;
- les allocations servies aux collectivités locales des départements d'outre-mer au titre de l'article 45-2.

Deux cas particuliers doivent être signalés, qui concernent, l'un les attributions de garantie, l'autre les attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant. En effet, la loi de finances pour 1977 précise qu'il doit être tenu compte, dans le calcul des attributions, des accroissements de population enregistrés à l'occasion des recensements complémentaires de l'année 1976.

Dès lors, le mécanisme d'actualisation des bases de calcul de l'attribution de garantie, prévu par l'article 40-5 de la loi du 6 janvier 1966, a été

mis en œuvre chaque fois que les recensements complémentaires de l'an passé ont fait apparaître une augmentation de population. Lorsque ces bases de calcul ont été révisées en hausse, le supplément de recettes ainsi procuré, dénommé « ajustement pour accroissement démographique des attributions de garantie », a été imputé sur les ressources du Fonds d'action locale.

Il en a été de même pour les attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant, et pour ces attributions deux types de situation ont été rencontrés. Dans le premier cas, il s'agit de collectivités qui avaient déjà eu le bénéfice de cette recette complémentaire en 1976 ; le montant de la somme à verser en 1977 a été calculé en fonction à la fois de l'attribution de 1976 et du nouveau chiffre de population.

Dans le second cas, les communes intéressées n'avaient pas perçu cette recette complémentaire au titre du minimum garanti par habitant en 1976 ; il a alors été systématiquement recherché si l'augmentation de population qu'elles ont enregistrée était de nature à leur ouvrir ce droit pour 1977.

♦♦

Par ailleurs, les attributions correspondantes ont pu, lors de leur inscription dans les budgets primitifs pour 1977, faire l'objet d'une majoration par anticipation sur le montant de la régularisation de l'année 1976, alors estimé à 782 millions de francs, ce qui permettait un accroissement de 3,22 %.

Le montant réel de la régularisation (au titre de 1976) s'est élevé à 909 millions de francs. Les suppléments à verser à ce titre sont obtenus en appliquant au montant initial des diverses attributions de 1977 (à l'exclusion de la marge de 3,22 % accordée par anticipation), les taux suivants :

— attributions de garantie (art. 40)	+ 4,12 %
— attributions liées à l'effort fiscal (art. 41)	+ 5,68 %
— allocations compensatrices et attributions complémentaires (art. 41 bis et 42)	+ 3,70 %

Rappelons en outre que les attributions supplémentaires aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles, échappent aux règles transitoires de la loi de finances pour 1977.

Le comité de gestion du Fonds d'action locale a maintenu à 1 % le montant de la dotation affectée à ces communes.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des crédits du Fonds d'action locale.

**VENTILATION DU FONDS D'ACTION
LOCALE**

(En millions de francs.)

	1976	1977
Dotation	1.025,960	1.158,628
Ajustement pour accroissement démographique des attributions de garantie	-	21,097
Attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant (art. 42 de la loi du 6 jan- vier 1966)	32,213	38,241
Allocations supplémentaires aux communes touris- tiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements (art. 43 de la loi du 6 jan- vier 1966)	222,839	251,875
Dotation préciputaire aux collectivités locales des départements d'outre-mer	22,490	25,420
Budget de fonctionnement	0,403	0,403
Répartition générale	751,567	821,592

B. — Les dispositions de la loi de finances pour 1978.

L'article 60 du projet de loi de finances prolonge pour cette année le régime de progression uniforme des attributions déjà en vigueur en 1977.

Article 60.

*Modalités de règlement du versement représentatif
de la taxe sur les salaires*

I. — A titre transitoire, il est dérogé aux dispositions relatives au versement représentatif de la taxe sur les salaires prévues par la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 modifiée et, s'agissant de la région d'Île-de-France, par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964.

Pour 1978, et sauf les cas visés aux II et III ci-après, croissent, par rapport à l'année précédente, selon un taux uniforme, égal à celui observé pour le montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires :

- le prélèvement opéré au profit du Fonds d'action locale en vertu de l'article 39-3 de la loi précitée du 6 janvier 1966 ;

— les attributions allouées à chaque collectivité ou établissement public en application des articles 40, 41, 41 bis, 42 et 45-2 de la même loi et, pour la région d'Ile-de-France, en vertu de l'article 33 de la loi précitée du 10 juillet 1964.

Les attributions allouées en 1978, par le Fonds d'égalisation des charges départementales visé à l'article 36 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, sont égales au produit de celles versées en 1977, par le coefficient d'augmentation de 1977 à 1978 des recettes dont dispose ledit Fonds.

II. — Pour les attributions visées aux articles 40 et 42 de la loi précitée du 6 janvier 1966, il est tenu compte dans les mêmes conditions que précédemment des augmentations de population, constatées à l'occasion des recensements complémentaires effectués en 1976 et 1977. Pour les communes et pour les établissements publics de la région d'Ile-de-France, les compléments d'attribution ainsi déterminés sont versés directement aux collectivités et établissements intéressés et ne sont pas soumis aux prescriptions de l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964. Le total des attributions déterminé conformément au I ci-dessus est majoré à raison de cette prise en compte.

Le coût de cette majoration est prélevé sur les ressources affectées à la répartition générale du Fonds d'action locale.

III. — Dans le cas d'un groupement de communes recourant, pour la première fois, en 1977, à une fiscalité directe propre, l'attribution appelée à revenir, l'année suivante, à chaque commune membre au titre de l'article 41 de la loi précitée du 6 janvier 1966 et d'après le I du présent article, est partagée entre ladite commune et le groupement au prorata des impôts sur les ménages recouvrés sur le territoire communal pour le compte de chacun d'eux.

Le Gouvernement justifie la prorogation de ce mécanisme en indiquant que :

« La réforme de la répartition du V.R.T.S. étant subordonnée à une appréciation de l'ensemble des résultats de la réforme de la fiscalité locale, le Gouvernement n'est donc pas actuellement en mesure de proposer une refonte des mécanismes de répartition institués par la loi du 6 janvier 1976. »

Par ailleurs, en raison des écarts significatifs par rapport à la moyenne nationale, constatés dans les attributions du versement représentatif de la taxe sur les salaires, pour 1977, aux collectivités locales de la région Ile-de-France, le Gouvernement propose également d'appliquer en 1978, à ces collectivités, le régime transitoire de droit commun.

Le régime de péréquation entre les communes de la région parisienne présente certaines particularités. Il aboutit actuellement à un effet de redis-

tribution de Paris sur les autres communes de la région parisienne, puisque aussi bien la population — qui intervient pour 70 % dans la redistribution — de la capitale diminue.

L'adoption du système proposé aurait pour effet d'éviter que l'écart actuel ne se creuse.

En 1977, sur un total de 4,705 milliards de francs de V.R.T.S. alloué aux communes, la répartition a été la suivante :

— Paris	1,5 milliard
— Seine-et-Marne	286 millions
— Yvelines	435 millions
— Essonne	365 millions
— Hauts-de-Seine	628 millions
— Seine-Saint-Denis	585 millions
— Val-de-Marne	536 millions
— Val-d'Oise	344 millions



Votre Rapporteur reconnaît volontiers qu'une refonte des mécanismes s'impose, mais il fait également siennes les inquiétudes du rapport général de l'Assemblée nationale devant « les trop nombreuses mesures de blocage ou de suspension qui affectent aujourd'hui la fiscalité locale, encombrée de textes inapplicables ».

AUDITION DE M. BONNET, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 17 novembre 1977 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, la Commission a procédé à l'audition de M. Bonnet, ministre de l'Intérieur, et de M. Becam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur.

Présentant les grandes lignes de son budget, M. Bonnet a indiqué que ce projet marquait une augmentation de 20,8 % par rapport au budget de l'an dernier, compte tenu des ajustements intervenus au cours de l'année 1977. Il s'établit ainsi à 17,39 milliards de francs contre 14,7 milliards de francs l'an passé.

Le ministre de l'Intérieur a rappelé que son ministère remplissait trois missions essentielles : l'administration générale et territoriale, la sécurité et la protection des Français, et l'aide aux collectivités locales.

Analysant les différentes fonctions du ministère, M. Bonnet a fait remarquer que, s'agissant de l'administration générale, il n'était prévu en 1978 que peu de créations d'emplois ; ainsi, les effectifs des personnels des préfectures ne seront augmentés que par le recours à 800 vacataires. Par contre, certaines améliorations de carrière interviendront pour les chefs de service des préfectures. Enfin, il est prévu de créer huit postes dans les tribunaux administratifs.

Au sujet de la seconde fonction du ministère qui vise à assurer la sécurité des Français, recouvrant la sécurité civile et la sécurité publique, le budget s'élèvera à 8 milliards de francs.

M. Bonnet a souligné qu'un effort particulier serait fait en faveur de la sécurité routière : des progrès ont été obtenus puisque le taux d'accidents est maintenant comparable à celui de l'Allemagne et de l'Italie.

S'agissant des mesures nouvelles à prendre, M. Bonnet a évoqué la possibilité de recourir à la procédure de l'annulation du permis de conduire pour les conducteurs en état d'ébriété. Cette politique de sécurité vise également à protéger les Français contre les calamités naturelles. Ainsi, 66 millions de francs ont été versés en 1977 au titre des indemnités pour les victimes des inondations du Sud-Ouest en juillet dernier.

Enfin, M. Bonnet a indiqué qu'était engagée depuis 1975 la réalisation d'une école nationale des sapeurs-pompiers, attendue depuis 1935.

Le ministre de l'Intérieur a évoqué la modernisation du parc aérien de la sécurité civile par l'achat d'Alouettes III et de DC 6 destinés à compléter l'action des Canadair.

Quant à la sécurité publique, elle représente un budget important et se caractérise par l'application intégrale de la réforme de la Police, aboutissant à l'unité de commandement et à la parité indiciaire des personnels avec ceux de la Gendarmerie, représentant au total, en deux années, 280 millions de francs.

M. Bonnet a souligné l'effort de modernisation de la formation des personnels de police. Par contre, il n'a pas été possible de procéder à la création d'emplois budgétaires. Néanmoins, le projet de budget comporte certains moyens de rationalisation de l'utilisation des forces de police (transport, transmissions, armement).

Au sujet des collectivités locales, M. Bonnet a relevé que les sommes affectées à cette fonction sont en augmentation sensible. Ainsi, les subventions d'équipement passent de 1.702 millions de francs en 1977 à 2.678 millions de francs en 1978. S'agissant de la dotation du Fonds d'équipement des collectivités locales, M. Bonnet a indiqué qu'il était impossible de faire un effort supplémentaire en faveur de ce Fonds dont la dotation passe de 1 milliard en 1977 à 2 milliards en 1978. Il en résultera bien entendu un retard par rapport à l'échéancier envisagé, mais on ne peut pas ne pas tenir compte des possibilités réelles de l'économie française.

Pour répondre à certaines craintes, M. Bonnet a insisté sur le fait que l'accroissement du nombre des parties prenantes n'entraînerait pas de réduction pour les bénéficiaires actuels.

Ainsi, M. Bonnet a présenté à la Commission la répartition des versements du Fonds :

- en 1976, les communes ont perçu 470 millions de francs ; leurs groupements 30 millions de francs ;
- en 1977, les communes ont reçu 935 millions de francs, leurs groupements 65 millions de francs ;
- pour 1978, les évaluations sont les suivantes :
 - les communes : 1.278 millions de francs,
 - les groupements : 432 millions de francs,
 - les départements : 290 millions de francs.

Quant au V.R.T.S., il progressera au même rythme que le budget de l'Etat, représentant 27.792 millions de francs.

En réponse à M. Raybaud, rapporteur spécial, M. Bonnet a précisé que l'application du régime de droit commun pour les attributions du V.R.T.S. aux collectivités de la région parisienne avait pour but d'éviter que les écarts actuels ne s'accroissent.

M. Raybaud s'est en outre inquiété du retard dans l'approvisionnement du Fonds d'équipement, par rapport à l'échéancier initial.

Par ailleurs, M. Bonnet a indiqué qu'il est envisagé une simplification pour la répartition du V.R.T.S., ainsi que l'allocation d'une attribution minimale pour les petites communes les plus démunies.

Quant à la globalisation des tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier, elle répondait à un souci de déconcentration. Mais le retour à une ventilation de ces ressources ne devrait pas présenter de difficultés particulières.

M. Fortier a souhaité que le ministère de l'Intérieur fasse connaître à tous les maires les nouvelles modalités de répartition des crédits du Fonds d'équipement des collectivités locales. Sur cette même question, M. Descours Desacres s'est demandé si les conséquences de la nouvelle répartition avait fait l'objet de simulation. Il a manifesté en outre le souhait que l'on compense les écarts de versement dus aux variations dans le rythme des investissements.

Il s'est enfin inquiété du volume et des modalités de versement du V.R.T.S. en 1978 ainsi que du retard apporté à la mise en œuvre de sa réforme.

Pour sa part, M. Duffaut s'est interrogé sur le retard dans l'approvisionnement du Fonds d'équipement qui devrait être doté de 2.420 millions en 1978. Par ailleurs les attributions aux communes auraient dû s'accroître de 120 % l'année prochaine.

Il a insisté sur la nécessité d'accroître la dotation du Fonds pour 1978. Il a évoqué enfin le problème pour les petites communes de la mise en œuvre du taux unique de la part départementale de la taxe d'habitation.

Pour M. Héon, il est essentiel que les départements puissent se voir rembourser la T.V.A. acquittée sur leurs investissements. Quant à la sécurité publique dans les villes, elle implique un renforcement des effectifs.

M. Vallin a évoqué les difficultés des collectivités locales en 1978, puisque le montant global des subventions est en diminution de près d'un milliard de francs, correspondant au supplément de crédits affectés au Fonds d'équipement. Par ailleurs, l'augmentation du nombre des bénéficiaires implique un accroissement de sa dotation en 1978.

Pour M. Blin, rapporteur général, il est indispensable d'assouplir les contraintes pesant sur le Fonds spécial d'investissement routier, dont les tranches locales doivent être relevées.

M. Bonnefous, président, a insisté sur la nécessité de donner les moyens exceptionnels à la police pour répondre à ses besoins également exceptionnels et à l'aspiration générale à la sécurité.

Répondant aux différents intervenants, M. Bonnet a apporté les précisions suivantes :

- une notice précise et claire sera adressée à tous les maires de France ;
- le Gouvernement a eu le souci de faire coïncider la masse du V.R.T.S. avec la progression de l'ensemble du budget de l'Etat ;
- le blocage du V.R.T.S. sur la base des répartitions actuelles correspond à la préoccupation de ne pas avantager excessivement les mêmes collectivités ;
- les tribunaux administratifs ont vu leurs effectifs se renforcer, passant de 186 à 230 conseillers entre 1974 et 1977. Cet effort doit être poursuivi.



M. Raybaud, rapporteur spécial, a ensuite présenté son rapport sur le budget du ministère de l'Intérieur. Il a tout particulièrement insisté sur les problèmes posés par le Fonds d'équipement des collectivités locales. Il s'est inquiété à cet égard de la confusion qui risque de s'installer dans l'esprit de nombreux élus si on leur communique préalablement des indications sur les ressources qu'ils recevront à ce titre. En effet le décret du 28 octobre 1977 fait exclusivement référence à la notion d'investissement. Les versements ne pourront donc être déterminés qu'à partir des comptes administratifs de l'année 1976.

S'agissant des ressources du fonds, M. Raybaud a souligné que les ressources provenant du dépassement du plafond légal de densité prévues par la loi Galley ne procuraient au fonds que 25 à 30 millions de francs, alors que les évaluations présentées au Parlement portaient sur plus d'un milliard de francs.

Pour M. Descours Desacres l'article 60 de la loi de finances aboutit à bloquer le mécanisme de répartition du V.R.T.S. ; il est en outre dangereux, selon lui, de cristalliser longtemps des situations qui risquent ainsi de devenir irréversibles.

M. Duffaut a insisté sur le fait que la dotation du Fonds d'équipement en 1978 ne correspondait pas aux promesses du Gouvernement d'autant qu'il faut tenir compte de l'augmentation de la T.V.A. payée qui sert de référence pour le calcul de la dotation.

M. Fourcade a rappelé que le critère de répartition des crédits du fonds devait être la T.V.A. acquittée sur les investissements conformément à l'esprit de la loi. A cet égard il s'est étonné que le décret du 28 octobre 1977 fasse également référence aux immobilisations foncières, alors que seuls les investissements devraient être retenus. Cette disposition lui paraît de nature à entretenir une ambiguïté sur la vocation réelle du Fonds.

S'agissant de l'article 60 de la loi de finances il a estimé que ce blocage du mécanisme général du V.R.T.S. était un mauvais système. Par ailleurs il s'est étonné que la péréquation qui existe actuellement au sein de la région parisienne entre Paris et les communes et départements de la région se trouve suspendue. M. Fosset a également manifesté son désaccord avec cette disposition du texte du Gouvernement qui fige, à son niveau actuel, la redistribution entre Paris et les communes de la région.

A l'issue de cette discussion la Commission a décidé, à la majorité, de supprimer par amendement cet article. Toutefois au cours d'un examen complémentaire, la Commission a retiré cet amendement et décidé de donner un avis de principe favorable à un amendement visant à exclure du dispositif proposé par le Gouvernement les collectivités de la région parisienne.



Sous réserve des observations présentées dans ce rapport, votre commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du ministère de l'Intérieur pour 1978.

ANNEXES

ANNEXE I

LA FISCALITÉ LOCALE

TABLEAU I

**Evolution du produit net des impositions directes et des taxes assimilées perçues
par les collectivités locales de 1972 à 1976.**
(Métropole.)

(En millions de francs.)

Nature des recettes	1972	1973	1974 (5)	1975 (5)	1976	Pourcentage d'augmentation des produits	
						De 1972 à 1976	De 1975 à 1976
<i>Impositions directes (1) :</i>							
<i>Communes et Groupements de communes (2) :</i>							
— Foncier bâti	2.034	2.286	(4) 2.458	3.008	3.470	70,6	15,4
— Foncier non bâti	1.000	1.104	1.249	1.431	1.607	60,7	12,3
— Mobilière (taxe d'habitation)	2.956	3.419	3.981	4.960	5.695	92,7	14,8
— Patente (taxe professionnelle)	5.625	6.334	7.876	10.012	11.357	101,9	13,4
Totaux	11.615	13.343	15.562	19.411	22.129	90,6	14
<i>Départements (3) :</i>							
— Foncier bâti	1.105	1.235	(4) 1.282	1.532	1.799	62,8	17,4
— Foncier non bâti	516	573	625	719	826	80,0	14,9
— Mobilière (taxe d'habitation)	1.534	1.754	1.987	2.408	2.811	83,2	16,7
— Patente (taxe professionnelle)	3.112	3.567	4.171	5.092	5.907	89,8	16
Totaux	6.267	7.129	8.065	9.751	11.340	81	16,3
<i>Communes et départements :</i>							
— Foncier bâti	3.139	3.521	3.738	4.540	5.269	67,9	16,1
— Foncier non bâti	1.516	1.677	1.874	2.150	2.433	60,5	13,2
— Mobilière (taxe d'habitation)	4.490	5.173	5.968	7.368	8.506	89,4	15,4
— Patente (taxe professionnelle)	8.737	10.101	12.047	15.103	17.264	97,6	14,3
Totaux A	17.882	20.472	23.627	29.162	33.472	87,2	14,8
<i>Taxes assimilées.</i>							
Communes et groupements de communes	1.547	1.712	2.344	2.798	(5) 2.881	86,2	3
Départements	82	88	83	124	(5) 15	— 81,7	— 87,9
Totaux B	1.629	1.800	2.427	2.922	2.896	77,8	— 0,89
Totaux généraux A et B	19.511	22.272	26.054	32.084	36.368	86,4	13,4

(1) Ces impositions se substituent, à compter du 1^{er} janvier 1974, aux anciennes contributions directes levées par les assemblées locales suivant la procédure des centimes additionnels.

(2) Y comprise Paris à concurrence de 40 % } Du produit total des centimes ou des impositions directes votés à compter du 1^{er} janvier
(3) Y comprise Paris à concurrence de 60 % } 1968 (cf. loi n° 87-1172 du 22 décembre 1967, article 24).

(4) A compter du 1^{er} janvier 1974, la part du foncier bâti afférente à l'outillage fixe des établissements industriels, est transférée, selon le cas, sur la patente, sur la redevance des mines ou sur la taxe spéciale des coopératives agricoles (cf. article 9-1 de la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973). A compter du 1^{er} janvier 1976, sur la taxe professionnelle et sur la redevance des mines.

(5) L'entrée en vigueur, à compter du 1^{er} janvier 1976 de la taxe professionnelle, a entraîné la suppression de la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels. Les recettes antérieurement perçues à ce titre, ont été transférées à la taxe en principal.

(6) Les chiffres donnés antérieurement pour 1974 et 1975 à l'automne 1975 et en août 1976 ont été rectifiés. En effet, il n'avait pas été possible d'isoler les produits des rôles généraux de 1974 et 1975, émis tardivement, et l'extrapolation à laquelle il avait fallu se livrer ne s'est pas révélée entièrement exacte.

TABLEAU

Tableau présentant la
des recettes fiscales perçues
de 1972

Nature des recettes	1972						1973					
	Départements		Communes (1)		Total		Départements		Communes (1)		Total	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Impositions directes	6.267	66,8	11.615	46,7	17.882	52,2	7.129	66,9	13.343	46,6	20.472	52,3
Taxes assimilées aux impositions directes	82	0,9	1.547	6,2	1.629	4,7	88	0,8	1.712	6,0	1.800	4,6
Droits indirects (2)	-	-	382	1,5	382	1,1	-	-	454	1,6	454	1,1
Taxe locale d'équipement	-	-	605	2,4	605	1,8	-	-	657	2,3	657	1,7
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement	608	6,9	456	1,8	1.064	3,1	711	6,7	533	1,9	1.244	3,2
Autres taxes locales (3)	85	0,9	415	1,7	500	1,5	104	1,0	485	1,7	589	1,5
Total	7.042	75,1	15.020	60,3	22.062	64,4	8.032	75,4	17.184	60,3	25.216	64,4
V.R.T.S.	2.331	24,9	9.874	39,7	12.205	35,6	2.622	24,6	11.303	39,7	13.925	35,6
Total général	9.373	100	24.894	100	34.267	100,0	10.654	100	28.487	100	39.141	100

(1) Et groupements de communes.

(2) Y compris les versements représentatifs de la taxe sur les salaires en ce qui concerne les cinémas et les théâtres et pour 1976, le versement lié au dépassement du plafond légal de densité.

II

**répartition du montant
par les collectivités locales
à 1976.**

1974 (4)						1975 (4)						1976					
Départements		Communes (1)		Total		Départements		Communes (1)		Total		Départements		Communes		Total	
Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
8.065	66,2	15.562	45,6	23.627	51,0	9.751	66,7	19.411	47,1	29.162	52,2	11.343	67,1	22.129	47,4	33.472	52,7
83	0,7	2.344	6,8	2.427	5,2	124	0,8	2.798	6,8	2.922	5,2	15 (5)	0,1	2.881 (5)	6,2	2.896 (4)	4,5
•	•	507	1,5	507	1,1	•	•	527	1,3	527	0,9	•	•	714	1,5	714	1,1
•	•	677	2,0	677	1,5	•	•	699	1,7	699	1,3	•	•	669	1,4	669	1,1
761	6,2	571	1,7	1.332	2,9	836	5,7	627	1,5	1.463	2,6	1.098	6,5	823	1,8	1.921	3,0
130	1,1	634	1,8	764	1,6	221	1,5	828	2,0	1.049	1,9	284	1,7	1.099	2,4	1.383	2,2
9.039	74,2	20.295	59,4	29.334	63,3	10.932	74,7	24.890	60,4	35.822	64,1	12.740	75,4	28.315	60,7	41.055	54,6
3.141	25,8	13.866	40,6	17.001	36,7	3.693	25,3	16.334	39,6	20.027	35,9	4.169	24,6	18.340	39,3	22.509	35,4
12.180	100	34.155	100	48.335	100	14.625	100	41.224	100	55.849	100	16.909	100	46.053	100	63.564	100

(3) Dont la taxe sur l'électricité, la taxe communale sur la publicité et la taxe de séjour.

(4) Rectifications opérées à la suite des émissions tardives des rôles généraux afférents à 1974 et 1975.

(5) Diminution consécutive à la suppression de la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels.

TABLEAU

**Tableau
des recettes fiscales perçues
et par l'Etat**

Années	Collectivités locales								
	Départements			Communes (2)			Total		
	Fiscalité	V.R.S.T.	Total (1)	Fiscalité	V.A.T.S.	Total (1)	Fiscalité	V.R.S.T. (1)	Total
	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Produits 1972	7.042	2.331	9.573	15.020	9.874	24.894	22.062	12.205	34.267
Produits 1973	8.032	2.622	10.654	17.184	11.303	28.487	25.213	13.925	39.141
Progression 1973/1972 (en pourcentage)	14,1	12,5	13,7	14,4	14,5	14,4	14,3	14,1	14,2
Produits 1974 (4)	9.039	3.141	12.100	20.295	13.860	34.155	29.334	17.001	46.335
Progression 1974/1973 (en pourcentage)	12,5	19,8	14,3	18,1	22,8	19,9	16,3	22,1	18,4
Produits 1975 (4)	10.932	3.693	14.825	24.890	16.334	41.224	35.822	20.027	55.849
Progression 1975/1974 (en pourcentage)	20,9	17,6	20,1	22,8	17,8	20,7	22,1	17,8	20,5
Produits 1976	12.740	4.169	16.909	28.315	18.340	46.655	41.055	22.509	63.564
Progression 1976/1975 (en pourcentage)	16,5	12,9	15,6	13,8	12,1	13,2	14,6	12,39	13,91

(1) Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

(2) Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du V.R.T.S. et des versements représentatifs de la taxe sur les spectacles dans les cinémas et théâtres.

(3) Et groupements de communes.

(4) Par rapport au tableau d'août 1976, rectifications opérées à la suite des émissions tardives des rôles généraux afférents à 1974 et 1975.

III

**récapitulatif
par les collectivités locales
de 1972 à 1978.**

Etat			Pourcentage Revettes fiscales C.L. Revettes fiscales Etat		
Fiscalité	Versement à déduire (2)	Différence	Départements	Communes	Total
11	12	13	14	15	16
194.694	12.465	182.229	5,14	13,66	18,80
220.323	14.245	206.078			
13,2	14,3	13,1	5,17	13,82	18,99
267.632	17.358	250.274			
21,5	21,9	21,4	4,86	13,65	18,51
283.878	20.454	266.424			
7,2	17,8	6,4	5,49	15,47	20,96
332.672	23.012	309.660			
16	12,5	16,2	5,46	15,07	20,53

ANNEXE II

L'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

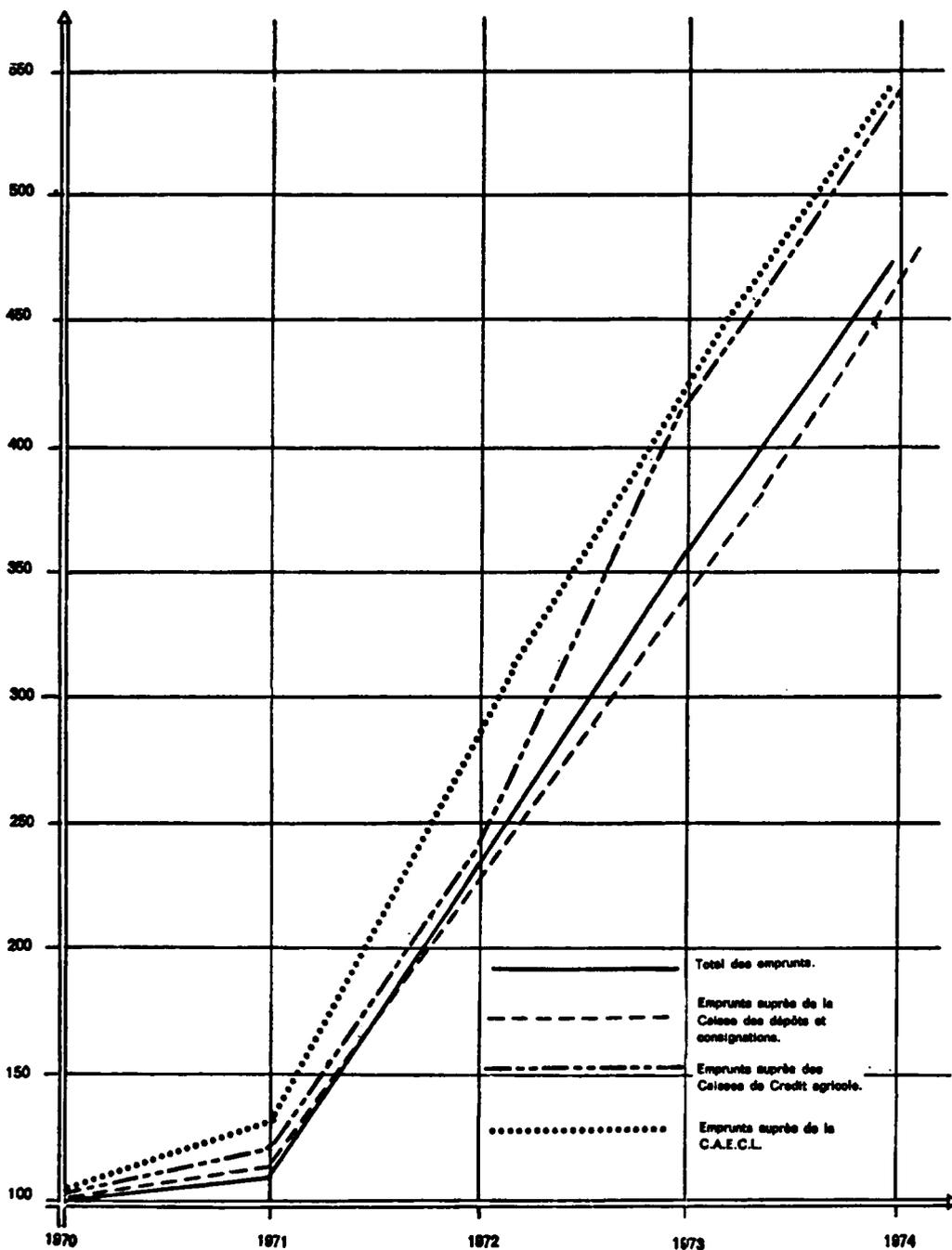
Evolution de la charge de la dette entre 1970 et 1974. Evolution en taux de croissance de la charge de la dette entre 1970 et 1974.
(Métropole et outre-mer.)

(En millions de francs.)

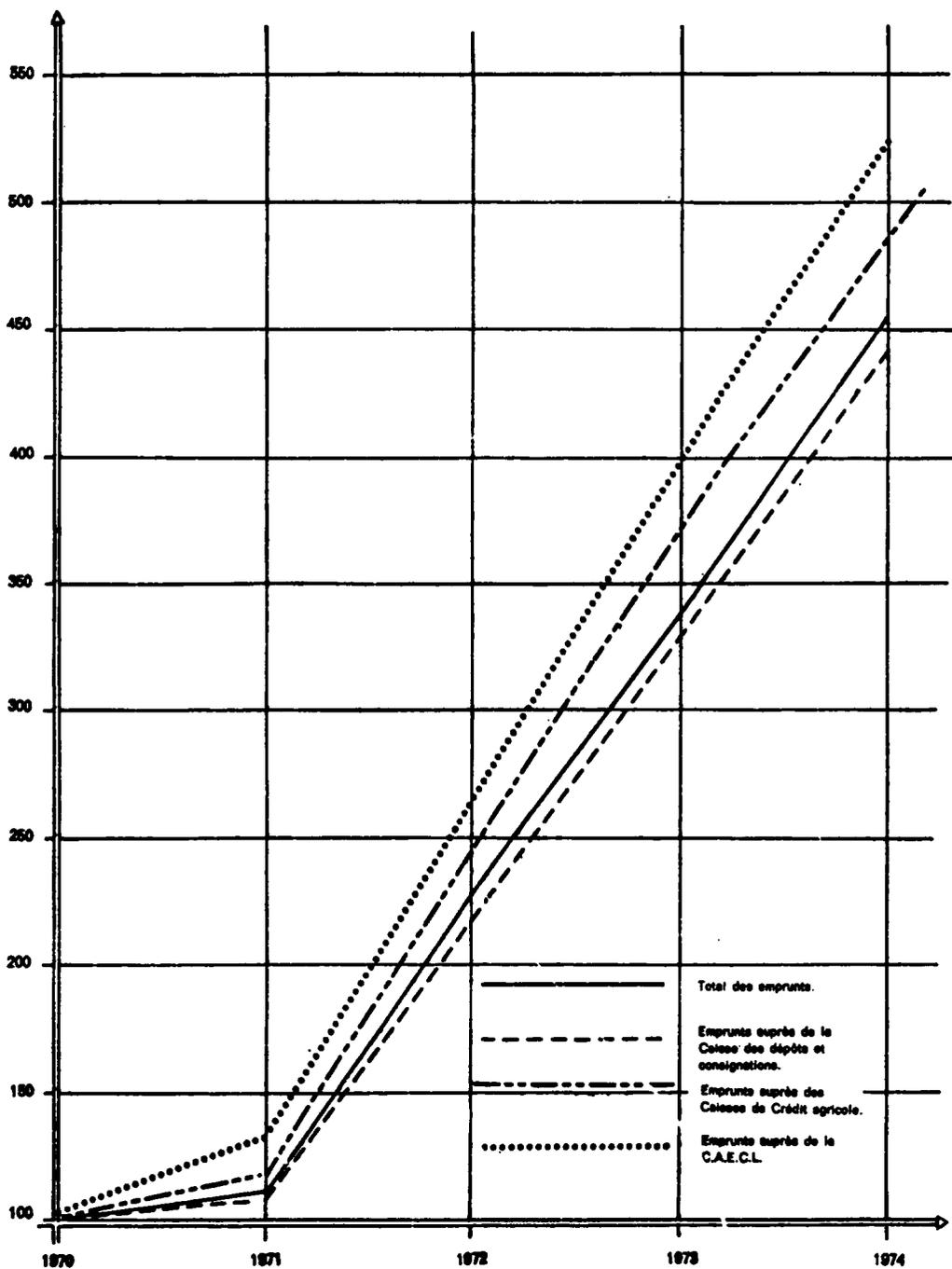
	1970	1971	1971/1970	1972	1972/1971	1973	1973/1972	1974	1974/1973
<i>Communes.</i>									
(Y compris les communautés urbaines.)									
Intérêts	1.755	2.055	+ 17,1 %	2.413	+ 17,4 %	2.959	+ 22,6 %	3.579	+ 20,9 %
Remboursements de la dette	2.246	2.528	+ 12,6 %	2.958	+ 16,9 %	3.469	+ 17,4 %	3.787	+ 9,2 %
Charge de la dette	4.021	4.583	+ 14 %	5.369	+ 17,2 %	6.428	+ 19,7 %	7.366	+ 14,6 %
<i>Ville de Paris.</i>									
Intérêts	283	311	+ 9,9 %	332	+ 6,8 %	337	+ 1,5 %	333	- 1,2 %
Remboursement de la dette	254	272	+ 7,1 %	296	+ 8,8 %	319	+ 7,8 %	328	+ 2,8 %
Charge de la dette	537	583	+ 8,6 %	628	+ 7,7 %	656	+ 4,5 %	661	+ 0,8 %
<i>Départements.</i>									
Intérêts	261	304	+ 16,5 %	362	+ 19,1 %	477	+ 31,8 %	621	+ 30,2 %
Remboursement de dette	680	768	+ 12,9 %	904	+ 17,7 %	980	+ 8,4 %	1.090	+ 11,2 %
Charge de la dette	941	1.072	+ 13,9 %	1.266	+ 18,1 %	1.457	+ 15,1 %	1.711	+ 17,4 %
<i>Ensemble.</i>									
Intérêts	2.319	2.670	+ 15,1 %	3.107	+ 16,4 %	3.773	+ 21,4 %	4.533	+ 20,1 %
Remboursement de la dette	3.180	3.568	+ 12,2 %	4.158	+ 16,5 %	4.768	+ 14,7 %	5.205	+ 9,2 %
Charge de la dette	5.499	6.238	+ 13,4 %	7.263	+ 16,4 %	8.541	+ 17,6 %	9.738	+ 14 %

Source : Direction de la compétence publique.

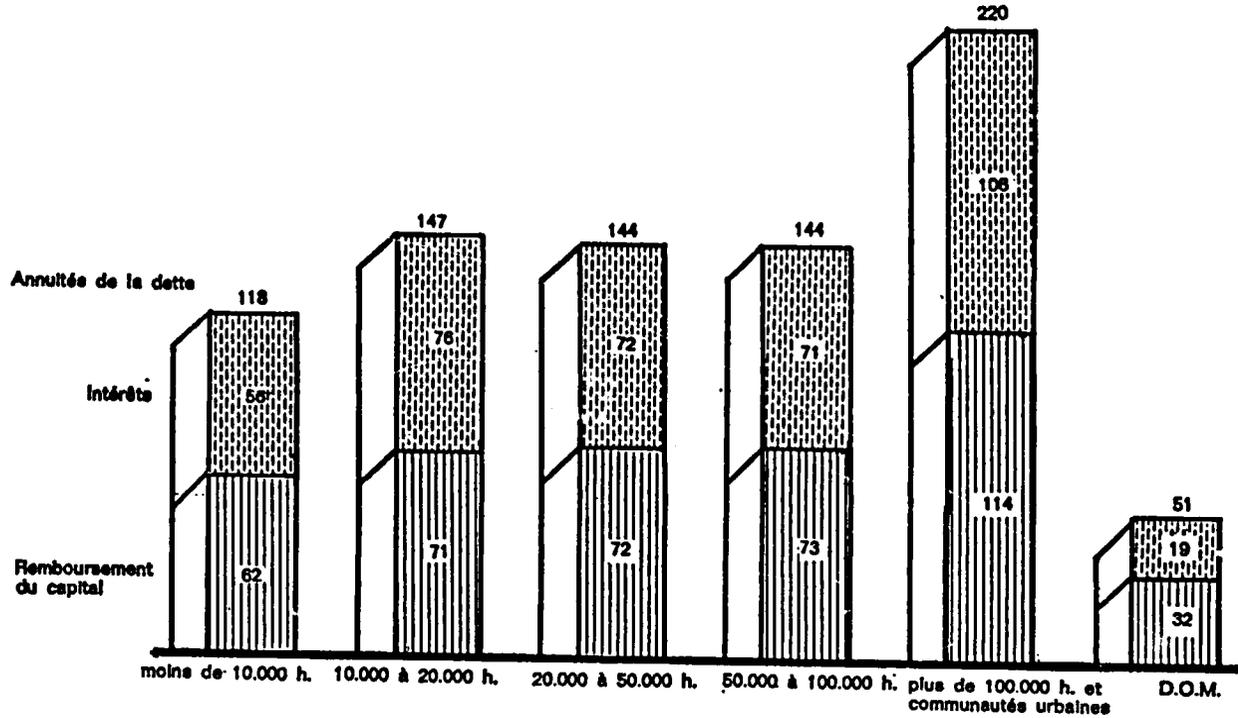
DETTES RÉSULTANT DES EMPRUNTS A LONG ET MOYEN TERME
DES DÉPARTEMENTS DE 1870 A 1874



DETTE RÉSULTANT DES EMPRUNTS A LONG ET MOYEN TERME
DES COMMUNES DE 1970 A 1974



CHARGE DE LA DETTE PAR HABITANT EN 1974 SELON LE TYPE DE COMMUNES
(En francs.)



ANNEXE III

LES FINANCES DES RÉGIONS

BUDGETS PRIMITIFS VOTÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX POUR L'EXERCICE 1977

- Tableau 1 : volume global.
- Tableau 2 : montant des budgets par habitant.

Les deux tableaux ci-joints permettent d'aborder l'étude des budgets régionaux de 1977 autres que celui de la région d'Île-de-France et d'établir une comparaison entre les dépenses et les recettes afférentes à l'exercice 1977 et les exercices précédents.

Tableau 1 :

Pour l'ensemble de la France métropolitaine, le montant des budgets passe de 1.530.793.000 F en 1976 à 1.923.921.000 F en 1977 soit une augmentation de 393,128 millions de francs représentant un pourcentage de 25,7 %.

Pour chacun des établissements publics autres que la région Poitou-Charentes dont le budget accuse une croissance de 6,1 %, l'augmentation du volume des dépenses et des recettes votés pour 1977 varie :

- de 10 à 20 % pour sept d'entre eux : Alsace (19 %), Aquitaine (10,5 %), Bourgogne (10,5 %), Centre (16,4 %), Languedoc-Roussillon (14,5 %), Lorraine (13,2 %), Picardie (19,3 %) ;
- de 20 à 25 % pour sept autres : Auvergne (24,8 %), Corse (25 %), Franche-Comté (24,2 %), Limousin (20,9 %), Basse-Normandie (25 %), Haute-Normandie (20,5 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (20,1 %) ;
- de 25 à 38 % pour les deux régions : Pays de la Loire (37,2 %), Rhône-Alpes (25,7 %) ;
- Elle est supérieure à 45 % pour les quatre régions suivantes : Bretagne (49,5 %), Champagne-Ardenne (45,7 %), Midi-Pyrénées (57,5 %), Nord-Pas-de-Calais (46,1 %).

C'est la région Midi-Pyrénées qui enregistre la plus forte augmentation (+ 57,5 %). Elle se situe au seizième rang comme en 1975. Il faut préciser qu'en 1976 le budget de la région Centre accusait la forte augmentation de 109,5 %.

Il convient de remarquer que la plupart des établissements publics régionaux conservent leur rang de classement ou accusent un écart d'une à trois places seulement.

Enfin il faut noter que les régions Rhône-Alpes et Pays de la Loire sont toujours en tête de ce classement.

Tableau 2 :

L'examen de ce tableau fait apparaître que pour le volume des budgets par habitant, la moyenne, qui était de l'ordre de 35,7 F en 1976, est passée à 44,91 F en 1977, soit un accroissement de 25,7 %.

Dans ce domaine :

- le chiffre le plus fort a été cette année, comme en 1976, enregistré dans la région Corse avec 141,02 F, montant dont l'importance est due notamment aux subventions de l'Etat, concours du « Fonds d'expansion économique de la Corse », qui s'élève à 25,3 millions de francs ;
- le chiffre le plus faible correspond à la région Languedoc-Roussillon qui accuse 23,35 F. Il y a lieu de noter que ce montant est encore supérieur à celui enregistré en 1976 dans la région Midi-Pyrénées (15,44 F) qui occupait le vingt et unième rang.

La plupart des régions conservent à peu près le même rang de classement qu'en 1976 sauf la Bretagne qui passe du dixième au cinquième rang.

TABLEAU 1

Budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux pour 1977.

Volume global.

	Volume des budgets			Classement suivant le volume global		
	1976 (en millions de francs)	1977 (en millions de francs)	Variations en pourcentage	1975	1976	1977
Alsace	53,227	63,343	+ 19	17°	12°	12°
Aquitaine	98,470	108,775	+ 10,5	4°	4°	7°
Auvergne	42,225	52,689	+ 24,8	11°	16°	17°
Bourgogne	67,057	74,090	+ 10,5	8°	11°	11°
Bretagne	97,230	145,362	+ 49,5	3°	5°	3°
Centre	104,268	121,355	+ 16,4	9°	3°	5°
Champagne-Ardenne	43	62,665	+ 45,7	13°	15°	13°
Corse	32,706	40,876	+ 25	21°	20°	20°
Franche-Comté	46,581	57,874	+ 24,2	14°	14°	15°
Languedoc-Roussillon	36,500	41,780	+ 14,5	19°	18°	19°
Limousin	17,283	20,892	+ 20,9	20°	21°	21°
Lorraine	72,105	81,640	+ 13,2	6°	10°	9°
Midi-Pyrénées	36,018	56,728	+ 57,5	16°	19°	16°
Nord-Pas-de-Calais	88,670	129,533	+ 46,1	12°	7°	4°
Basse-Normandie	40,100	50,134	+ 25	15°	17°	18°
Haute-Normandie	50,084	60,365	+ 20,5	18°	13°	14°
Pays-de-la-Loire	170,152	233,500	+ 37,2	1°	2°	2°
Picardie	80,175	95,694	+ 19,3	7°	8°	8°
Poitou-Charentes	73,862	78,400	+ 6,1	10°	9°	10°
Provence-Alpes-Côte d'Azur	91,538	110	+ 20,1	5°	6°	6°
Rhône-Alpes	189,546	238,226	+ 25,7	2°	1°	1°
Total	1.530,793	1.923,921	+ 25,7			

TABLEAU 2

Budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux pour 1977.
Montant des budgets - par habitant.

	Montant des budgets par habitant			Classement suivant le montant par habitant		
	1976 (en francs)	1977 (en francs)	Variation en pourcentage	1975	1976	1977
Alsace	35,08	41,74	+ 19	15°	11°	12°
Aquitaine	38,61	42,65	+ 10,5	3°	9°	11°
Auvergne	31,73	39,60	+ 24,8	7°	13°	13°
Bourgogne	42,76	47,25	+ 10,5	5°	7°	9°
Bretagne	37,46	56	+ 49,5	2°	10°	5°
Centre	48,73	56,37	+ 16,4	13°	3°	4°
Champagne-Ardenne	32,16	46,87	+ 45,7	9°	12°	10°
Corse	112,84	141,02	+ 25	21°	1°	1°
Franche-Comté	43,93	54,58	+ 24,2	6°	6°	6°
Languedoc-Roussillon	20,39	23,35	+ 14,5	18°	.	21°
Limousin	23,39	28,28	+ 20,9	14°	18°	19°
Lorraine	30,93	35,02	+ 13,2	10°	15°	16°
Midi-Pyrénées	15,44	24,32	+ 57,5	19°	21°	20°
Nord-Pas-de-Calais	22,65	33,09	+ 46,1	20°	19°	17°
Basse-Normandie	30,70	38,38	+ 25	12°	16°	14°
Haute-Normandie	31,38	37,83	+ 20,5	17°	14°	15°
Pays-de-la-Loire	61,50	84,38	+ 37,2	1°	2°	2°
Picardie	47,76	57	+ 19,3	4°	5°	3°
Poitou-Charentes	48,33	51,30	+ 6,1	8°	4°	7°
Provence-Alpes-Côte d'Azur	24,90	29,92	+ 20,1	15°	17°	18°
Rhône-Alpes	39,64	49,83	+ 25,7	11°	8°	8°
Moyenne	35,73	44,91	+ 25,7			

**BUDGETS PRIMITIFS VOTÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX
POUR L'EXERCICE 1977**

TABLEAU 3 : RESSOURCES FISCALES

Tableau 3 :

Ce tableau récapitule les ressources fiscales des E.P.R. et fait ressortir, pour chacune des quatre taxes :

- son produit en valeur absolue ;
- le pourcentage de celui-ci par rapport au montant global des ressources fiscales ;
- la pression fiscale qui, pour le permis de conduire et les cartes grises, correspond à l'accroissement, en pourcentage du taux voté, par rapport à celui en vigueur au moment où ces recettes ont été transférées à la région par l'Etat.

1. Permis de conduire.

Versé intégralement au budget de la région, son produit (83 millions de francs) ne représente que 6,8 % environ du volume des ressources fiscales en 1977 contre 8,14 % en 1976.

Sauf en Alsace et en Aquitaine où les taux sont passés respectivement de 100 F à 130 F et de 75 F à 100 F, entraînant ainsi un accroissement de la pression fiscale qui, en 1977, atteint 160 % contre 100 % en 1976 dans la première région et 100 % contre 50 % en 1976 dans la seconde, le taux de la taxe votée par les autres régions pour 1977 ainsi que la pression fiscale correspondante, n'ont pas varié par rapport à l'année précédente pour laquelle les taux étaient compris entre 50 F et 150 F, et la pression fiscale entre 0 % et 200 %.

2. Cartes grises.

Avec un peu plus de 243 millions de francs, le produit de cette taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules, représente 19,9 % des ressources fiscales en 1977, contre 20,9 % en 1976.

Cette surtaxe qui est en moyenne de 10,04 F par cheval vapeur, varie entre 2 F/CV (Provence-Alpes-Côte d'Azur), et 20 F/CV (Centre). Elle correspond à une pression fiscale supplémentaire comprise entre 10 % (Provence-Alpes-Côte d'Azur) et 100 % (Centre).

3. Droits de mutation.

Il s'agit de la taxe additionnelle à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement portant sur les mutations d'immeubles et de droits immobiliers.

Avec un montant de 418 millions de francs, le produit de cette taxe additionnelle représente 34,2 % des ressources fiscales globales, pourcentage moyen nettement dépassé dans les neuf régions suivantes : Aquitaine (40,1 %), Bourgogne (37,4 %), Bretagne (35,5 %), Languedoc-Roussillon (43,4 %), Midi-Pyrénées (38,4 %), Nord-Pas-de-Calais (39,4 %), Haute-Normandie (35,2 %), Poitou-Charentes (35,2 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (61,1 %).

Dans les autres régions son montant par rapport au produit global varie entre 21,9 % et 32 % sauf en Alsace où cette proportion n'atteint que 12,7 % (7,9 % en 1976).

La pression fiscale, dont la moyenne nationale est de 1,07 % est :

- inférieure à 1 % dans cinq régions : Alsace (0,70 %), Centre (0,90 %), Languedoc-Roussillon (0,80 %), Basse-Normandie (0,80 %), Haute-Normandie (0,85 %) ;
- supérieure ou égale à 1 % dans toutes les autres régions, variant entre 1 % et 1,6 %.

Il convient de noter que la pression fiscale la plus faible est, comme en 1976, celle appliquée en Alsace.

Il convient de noter que la pression fiscale la plus faible est, comme en 1976, celle appliquée en Alsace.

Taxe régionale ou taxe additionnelle aux impôts locaux.

Votee dans toutes les régions, sauf dans le Languedoc-Roussillon qui, comme en 1976, n'y a pas eu recours, son produit constitue la partie la plus importante des ressources fiscales, avec une moyenne de 38,1 % pour l'ensemble des budgets.

Dans cinq régions, il représente plus de 50 % des recettes de l'espèce :

— Alsace	65,9 % (73,6 % en 1976)
— Corse	62,8 % (39,9 % en 1976)
— Rhône-Alpes	60,3 % (59 % en 1976)
— Auvergne	58,1 % (65,3 % en 1976)
— Lorraine	58,2 % (56,3 % en 1976)

Dans les autres régions le pourcentage du produit de la taxe régionale par rapport au montant des ressources fiscales varie entre 19,8 % (Nord-Pas-de-Calais) et 49,6 % (Bourgogne).

Remarque :

Les chiffres portés dans la colonne « Total en millions de francs » au tableau 3, représentent les recettes fiscales inscrites au budget de 1977, et ne tiennent compte que d'une partie des excédents constatés à la clôture des exercices antérieurs.

Pour la région Centre, ce tableau fait apparaître un excédent de 3,973 millions de francs seulement, alors que celui-ci est en réalité de 6,114 millions de francs, car il est prévu d'inscrire la différence, soit 2,141 millions de francs, à la D.M. 1977.

Dans la colonne « excédent de recettes fiscales de 1975 » apparaissent seulement les excédents comptabilisés au budget de 1977.

En effet, pour la région Centre, figure dans ce tableau un excédent de 3,973 millions de francs seulement, alors que celui-ci est en réalité de 6,114 millions de francs car il est prévu d'inscrire la différence, soit 2,141 millions de francs à la D.M. 1 1977.

En Franche-Comté, c'est un excédent de 1,347 millions de francs qui a été constaté et qui apparaîtra au compte administratif établi pour l'année 1976.

Dans les Pays de la Loire, enfin, un excédent de 3,110 millions de francs a été inscrit à la D.M. 1 1976.

Ainsi, dans la mesure où l'on aurait tenu compte de la totalité des excédents de recettes fiscales, le taux de recettes par habitant serait de 28,69 F au lieu de 28,54 F comme l'indique le tableau.

TABLEAU

Ressources

	Permis de conduire				Cartes grises			
	Produit (en millions de francs)	Taux de la taxe en francs	Pression fiscale (1) en pourcentage	Pourcentage des ressources fiscales	Produit (en millions de francs)	Taux de la surtaxe en F/ CV	Pression fiscale (1)	Pourcentage des ressources fiscales
Alsace	5,300	130	160	11,7	4,400	4	20	9,7
Aquitaine	4,950	100	100	6,5	15,500	10	50	20,4
Auvergne	1,400	55	10	3,8	2,850	4	20	7,6
Bourgogne	1,900	60	20	4,2	4	4	20	8,8
Bretagne	5,940	110	120	7,6	25	18	90	32,1
Centre	4,500	120	140	7,3	18	20	100	28,1
Champagne-Ardenne	1,600	60	20	4,8	11,500	13	65	34,4
Corse	0,360	100	100	3,8	1,100	10	50	11,5
Franche-Comté	2,274	100	100	3,4	9	10	50	25,8
Languedoc-Roussillon	3	80	60	7,2	20,500	18	50	49,4
Limousin	0,900	80	60	5,6	6	15	75	36,9
Lorraine	3,100	60	20	4,4	8	5	25	11,5
Midi-Pyrénées	4,300	90	80	9,3	6,100	4	20	13,2
Nord - Pas-de-Calais	8,130	100	100	8	33,550	15	75	32,8
Basse-Normandie	2,600	100	100	6,5	10,300	12	60	25,7
Haute-Normandie	1,745	50	0	4	14,089	13	65	32,7
Pays-de-la-Loire	8,550	150	200	9,1	20,500	12	60	21,9
Picardie	2,300	80	60	5,1	7	8	40	14,1
Poitou-Charentes	2,200	75	50	4,8	9	10	50	19,7
Provence-Alpes Côte d'Azur	6,500	60	20	6,3	5,500	2	10	5,8
Rhône-Alpes	11	130	100	7	13,500	4	20	8,6
Total	22,749	88,57	77,1	6,8	243,389	10,04	50	19,9

(1) La pression fiscale correspond à l'accroissement en pourcentage du taux, par rapport à celui en vigueur au moment où ces ressources ont été transférées à la région par l'Etat.

(2) Les chiffres de cette colonne ont été calculés à partir des recettes fiscales inscrites au budget de 1977 et ne tiennent pas compte des excédents perçus les années antérieures, non comptabilisés en 1977.

3

fiscales.

Droits de mutation			Taxe régionale			Excédent de recettes fiscales de 1975		Total		Par habitant en francs (2)
Produit en millions de francs	Pression fiscale (1)	Pourcentage des ressources fiscales	Produit en millions de francs	Pression fiscale (1) en pourcentage	Pourcentage des ressources fiscales			en millions de francs	Pourcentage du budget	
5,800	0,70	12,7	30,019		65,9			45,519	71,9	30
30,500	1,25	40,1	25,150	1,35	33			76,100	70	29,84
11,400	1,10	30,5	21,728		58,1			37,378	70,9	28,09
16,900	1,20	37,4	22,400		49,6			45,200	61	28,80
27,600	1,20	35,5	19,322	1,32	24,8			77,862	53,6	30
18,601	0,90	30,3	18,284		29,8	3,973	6,5	81,358	50,6	28,50
10	1,10	29,9	7,747		23,2	2,574	7,7	33,421	53,3	25
2,100	1,60	21,9	6,016		62,8			9,576	23,4	33,04
10,500	1,60	29,4	13,959		39			35,733	61,7	33,70
18	0,80	43,4	-		-			41,500	99,3	23,19
3,200	1	32	4,150		25,5			16,250	77,8	22
19,500	1,30	27,9	39,300	2,60	56,2			69,900	85,6	30
17,750	1	38,4	18,047	1,45	39,1			46,197	81,5	19,81
40,242	1,60	39,4	20,251		19,8			102,173	78,9	26,10
11,900	0,80	29,6	13,780	1,52	34,4	1,545	3,8	40,134	80	30,73
15,159	0,85	35,2	12,090	1,06	28,1			43,083	71,4	27
29	1,3	31	35,550		38			93,600	40,1	33,82
16	1,15	32,3	19,274	1,70	38	4,724	9,6	49,498	51,7	26,67
16,100	1,20	35,2	18,500	1,60	40,3			45,800	58,4	30
58	1	61,1	25		26,3			95	86,4	25,84
28	1	24,1	95	2,43	60,3			157,500	66,1	32,04
413,252	1,07	34,2	465,576		38,1	12,816	1	222,782	63,6	(2) 28,54

ANNEXE IV

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. JACQUES CHIRAC, MAIRE DE PARIS A L'OCCASION DE L'OUVERTURE DU CONGRÈS DES MAIRES DE FRANCE

Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

C'est un grand honneur pour la Ville de Paris, pour son Maire et pour son Conseil municipal d'accueillir aujourd'hui le congrès de l'Association des maires de France.

Je tiens tout particulièrement à vous remercier, Monsieur le Président, d'avoir bien voulu répondre favorablement à l'invitation que je vous avais adressée de réunir le congrès dans nos murs. Vous me permettrez à cette occasion de vous dire, une fois de plus, combien je me réjouis de vous voir présider aux destinées de notre association, car vous savez l'estime et la considération que j'ai toujours eues pour l'action efficace dans une conjoncture souvent difficile que vous avez conduite en faveur de toutes les communes de France.

Certes, ce n'est pas la première fois que votre congrès se réunit à l'Hôtel de Ville de Paris qui symbolise, dans notre histoire, aussi bien aux yeux des Français qu'aux yeux des étrangers, la lutte pour la liberté et la démocratie. Mais cette manifestation revêt, aujourd'hui, un caractère original car Paris, qui est la première commune de France par la population et le rayonnement, est également la dernière-née à l'autonomie locale. La ville qui vous accueille était encore soumise, il y a peu de temps, à une tutelle particulièrement pesante de la part de l'Etat. Elle vient de retrouver la maîtrise de son destin. Les élus de Paris, comme tous les élus des communes de France, peuvent aujourd'hui mesurer l'importance de leurs responsabilités autant que les limites de leurs libertés.

Paris, certes, occupe une place à part dans l'ensemble de nos communes par l'ampleur des problèmes qui se posent à ses élus. La dimension de la ville, ses fonctions de capitale, de cœur d'une immense région, la présence des administrations centrales et la tutelle étroite qu'elles lui ont longtemps imposée, tout contribue à placer ses élus face à des choix quotidiens lourds de conséquences.

Mais, en même temps, le cas de Paris est révélateur des rapports complexes qui existent, d'une façon générale, entre les collectivités locales et l'Etat, et le statut démocratique de droit commun dont Paris vient d'être doté renforce sa solidarité avec les 36.400 communes de France.

Comme chacune d'elles, Paris souffre de l'excès de tutelle, des conflits de compétences, de l'insuffisance des moyens financiers et humains. Comme tous les élus de toutes les communes de France, les élus de Paris souhaitent ardemment une réforme qui permettrait aux citoyens de nos communes de participer davantage à l'élaboration de leur cadre de vie.

Ils regrettent la multiplication de procédures, de réglementations et de normes excessives et souvent coûteuses. L'assistance technique ne doit pas signifier le contrôle et l'assujettissement.

Ils regrettent d'avoir trop souvent à voter des impôts locaux pour faire face à des dépenses obligatoires, dont ils n'ont ni l'initiative, ni la maîtrise, ni le contrôle. Tel est le cas, notamment pour les lourds contingents de police ou d'aide sociale qui leur sont signifiés ou pour la prise en charge du déficit d'exploitation des entreprises nationales de transport en commun, sur la gestion desquelles ils n'ont aucun droit de regard réel en fait, et alors que la fixation des tarifs leur échappe totalement.

Ils regrettent enfin de ne pas pouvoir disposer, pour la gestion des services municipaux, d'hommes qui soient en mesure de mener un dialogue d'égal à égal avec les représentants de l'Etat. Un exemple à cet égard : il est normal que la capitale dispose, comme les autres villes, de personnels compétents. Or Paris a vu se réduire progressivement le contingent d'administrateurs qui devait lui être fourni par l'Etat. Nous avons réagi contre cette situation en décidant que la ville aurait son propre système de recrutement de fonctionnaires et que ceux-ci pourraient, au terme d'une convention passée avec l'Ecole nationale d'administration, en suivre les cours.

Une telle formule ne doit pas, à mon sens, être réservée à Paris et les autres communes de France — notamment les grandes villes — devraient en bénéficier. L'Etat ne saurait se réserver le monopole du recrutement dans les grands corps et les grandes écoles.

La constitution d'une fonction publique communale compétente me paraît être, en effet, une condition essentielle pour créer un meilleur équilibre dans les relations entre les collectivités locales et l'Etat, équilibre qui constituera, n'en doutons pas, l'enjeu essentiel des réformes à venir.

Votre congrès se situe à quelques mois du renouvellement de l'Assemblée nationale.

Cette Assemblée aura pour tâche d'étudier et de voter une véritable réforme des institutions locales, réforme longtemps différée en raison de sa complexité évidente, et qui est indispensable aujourd'hui pour permettre le libre épanouissement de la démocratie à tous les échelons de la Nation.

Nos communes représentent les cellules vivantes de notre Société et il n'est pas possible de les laisser peu à peu s'atrophier, au milieu des difficultés de tous ordres qu'elles rencontrent. Le Gouvernement en est conscient, puisqu'il a entrepris une vaste consultation des maires en partant du constat de la commission pour le Développement des responsabilités locales. Certes, le questionnaire qu'il nous a fait parvenir est loin d'être parfait. Son cadre est trop uniforme et s'adapte mal à la diversité de nos communes : ses découpages abstraits reflètent un peu trop la technocratie des ministères.

Je connais d'ailleurs les réserves justifiées que votre Président a émises à son sujet. Quoi qu'il en soit, il peut fournir l'occasion d'une prise de conscience salutaire et d'une réforme globale, indispensable et urgente aujourd'hui. Après tout, c'est la première fois que les maires sont conviés à remplir leurs cahiers de doléances : l'avenir nous dira quels Etats généraux en sortiront.

De toutes les contraintes qui pèsent sur les élus, la contrainte des tutelles est sans doute la plus lourde. Il est regrettable que les actes des élus — qui sont responsables politiquement et dont la seule sanction doit venir des électeurs — soient trop souvent contrariés ou entravés. Alors que, depuis bientôt vingt ans, les gouvernements successifs se sont efforcés d'alléger progressivement la tutelle administrative au point de la supprimer dans la plupart des cas, les services des ministères l'ont fait réapparaître sous la forme indigne de procédures, de réglementations et de normes qui n'ont pas été voulues par le pouvoir politique et qui constituent autant de brimades pour les élus. Il est temps d'y mettre fin. Les services techniques de l'administration doivent réapprendre leur rôle qui est précisément d'apporter aux élus une assistance et non pas de s'ériger en censeurs, rôle qui ne leur a été dévolu par personne dans une société démocratique. Notre Constitution a donné le pouvoir de décision aux élus qui assument la responsabilité politique de leur gestion : il faut leur restituer leur pouvoir d'initiative et leur liberté de choix.

Alléger la tutelle ne signifie pas couper les ponts entre les communes et l'Etat et décentraliser ne veut pas dire démembrer. L'Etat est le garant des intérêts généraux de notre peuple et de l'unité nationale. Le pouvoir politique national appartient à l'Etat, et à lui seul. Il n'est pas de démocratie réelle sans autorité. Je l'ai maintes fois rappelé. Mais, cela étant,

Il est fondamental que les communes cessent d'être tenues en étroite sujétion. Elles ne doivent plus être considérées par l'Etat en « assistées », mais en « partenaires ». Cela implique une transformation profonde du comportement de nos administrations, transformation qui ne sera faite que dans la mesure où le pouvoir public l'imposera.

Il faut aujourd'hui changer la nature des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, et je vais essayer de définir quels sont, à mon avis, les grands axes de cette réforme.

Il faut tout d'abord préciser clairement les compétences de chacun, des communes d'une part, de l'Etat de l'autre.

Pour ce faire, les collectivités locales doivent se voir définir, par la loi, des secteurs de compétences propres, notamment en matière d'administration de l'espace, d'action économique et de services aux personnes. La maîtrise de l'urbanisme, en particulier, doit être le fait des élus locaux : c'est à eux qu'il appartient d'établir les options de développement de leur commune, les modes d'activités, les types de constructions dont elle veut se doter. Cela implique une responsabilité totale du Conseil municipal, sans interférence de l'Etat, pour la préparation du plan d'occupation des sols. De même, il n'est pas logique que certains permis de construire soient, en fonction de leur importance, soustraits à l'autorité des maires des grandes villes, je pense en particulier aux immeubles d'une certaine hauteur, aux constructions situées aux abords des monuments historiques ou en sites classés. Que ce soit au niveau des études, de la décision ou de l'exécution, la commune doit avoir la maîtrise de son urbanisme — c'est-à-dire, en fait, de l'aménagement de son territoire.

En contrepartie, il est des services publics nationaux dont les charges d'équipement et de fonctionnement doivent revenir entièrement à l'Etat : la justice, la police, les postes, l'aide sociale obligatoire, ce qui doit conduire à mettre fin aux contingents arbitrairement imposés aux communes ainsi qu'à la pratique des fonds de concours.

Dans les domaines engageant inévitablement la responsabilité conjointe de l'Etat et des collectivités locales — des régions également — un nouveau mode de relations, de type contractuel, doit être institué.

Les contrats sont, en effet, de nature à développer la responsabilité de chacun des partenaires en lui permettant de définir ses objectifs et de décider des moyens qu'il entend consacrer à leur poursuite. Les contrats ont fait leurs preuves dans le cas des « villes moyennes » et des « pays ». Je concevrais aisément que de grandes villes comme Lyon, Marseille, Bordeaux ou toute autre passent avec l'Etat de tels contrats pour leurs transports, leurs plans de rénovation ou leur équipement hospitalier. En outre, les contrats sont particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit d'accélérer la réalisation de programmes complexes d'aménagement faisant entrer en jeu des financements de divers ministères qu'il serait difficile de coordonner par une autre procédure : je pense notamment aux programmes de rénovation urbaine ou d'aménagement rural, à certains équipements sociaux, aux initiatives d'amélioration de l'environnement ou du cadre de vie.

Les contrats me paraissent, en particulier, être l'un des moyens les mieux adaptés pour rendre un sens à une planification à laquelle nous serons nécessairement obligés de retourner si nous voulons résoudre les problèmes qui se posent aujourd'hui à notre économie. Actuellement, l'Etat a trop tendance à ne pas se sentir tenu par les engagements qu'il a pris, vis-à-vis des régions notamment, dans le cadre des programmes d'action prioritaire. Si nous voulons que le Plan ne devienne pas progressivement une enveloppe vidée de son contenu et que les collectivités locales ne s'estiment pas flouées par de vaines promesses, il faut généraliser les procédures contractuelles à tous les échelons de la vie nationale.

Les contrats sont, en fait, des instruments de souplesse et de concertation, mais aussi de rigueur et, en assurant la mise en commun des moyens, ils deviennent multiplicateurs d'efficacité. En intervenant toutes les fois qu'il s'agit de réaliser un équipement ou de gérer un service qui dépasse le cadre strict de la commune, ils permettent de résoudre le délicat problème des frontières de compétences entre les collectivités locales et l'Etat.

Une meilleure répartition des compétences devrait conduire à plus de sérénité pour aborder le vieux et épineux débat des finances locales. C'est, bien sûr, le point d'achoppement fondamental de toute réforme globale : il serait vain d'affirmer la responsabilité des

communes sans leur donner concrètement les moyens de leur politique. C'est même là un préalable.

Vous connaissez parfaitement les données du problème : elles tiennent à l'inégale répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales qui, tout en assumant plus de 50 % des dépenses publiques d'investissement, ne perçoivent, à travers les impôts locaux qu'environ 15 % des recettes fiscales de l'Etat.

Les communes souffrent gravement de la rigidité des impôts locaux dont l'assiette continue de reposer essentiellement sur la valeur foncière. Celle-ci constituait bien, au début du siècle, l'étalon de la fortune, mais il n'en est plus de même aujourd'hui et c'est l'activité économique qui représente le véritable indicateur de richesse.

Les communes souffrent également du fait que le montant total des subventions de l'Etat stagne en autorisations de programmes, et même régresse en valeur réelle.

Ajoutons que l'attribution de la subvention est toujours fort longue sinon aléatoire et que l'octroi des emprunts est systématiquement lié à la décision de subvention.

Tel est le contrat préoccupant qui a été fait par votre Association de la situation de nos finances locales.

Sans doute, quelques progrès ont-ils été accomplis au cours des dernières années : je pense, en particulier, à la création du Fonds d'équipement des collectivités locales qui doit permettre aux communes de récupérer, d'ici à 1980, la T.V.A. qu'elles acquittent sur leurs travaux. Le Fonds d'équipement des collectivités locales a déjà apporté 2,5 milliards aux communes en 1976 et 1977.

Je rappelle également que le versement représentatif de la taxe sur les salaires, qui constitue un prélèvement de l'Etat sur ses ressources propres, a constitué une recette intéressante pour les budgets communaux, dans la mesure où son produit a triplé entre 1969 et 1976. Pendant ces sept années, le taux de croissance du V.R.T.S. a été supérieur à celui des recettes de l'Etat.

Cependant, ces ressources, pour non négligeables qu'elles soient, ne peuvent résoudre les problèmes posés par l'inadaptation des finances communales.

Il faut que l'enrichissement du pays bénéficie aux communes autant qu'à l'Etat qui tire ses ressources de la croissance économique. Aussi est-il normal que les communes se voient transférer une fraction suffisante de l'impôt d'Etat à fort rendement, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il importe également de mettre fin aux aléas du système actuel des subventions. Aléas dans la mesure où les élus doivent parcourir un véritable labyrinthe de procédures sans pour autant être certains d'obtenir gain de cause. Aléas aussi, parce que nous savons tous quel fossé sépare la notion de dépense subventionnelle de celle de dépense réelle, en matière d'équipements scolaires notamment. La solution passe incontestablement par la dotation globale d'équipement accordée à la commune en fonction de sa population, de son territoire, de ses besoins économiques, de son plan de financement et dont les élus disposeraient en toute liberté sans être réduits à une série de quêtes humiliantes auprès des ministères. La procédure de globalisation des prêts, qui est entamée, devrait être généralisée, leur obtention n'étant plus subordonnée à l'octroi d'une subvention.

Je suis convaincu que les communes, fondamentalement libres, dotées de compétences plus claires et de ressources mieux adaptées, seraient plus favorables à la recherche d'une coopération intercommunale, qui doit leur apparaître non pas comme un nouveau carcan mais comme un moyen efficace d'unir leurs efforts pour réaliser des investissements ou assurer des services.

Il est certain que les communes — petites ou grandes, urbaines ou rurales — ont intérêt à coordonner leurs actions et leurs moyens pour installer des réseaux, aménager des zones industrielles ou gérer des transports collectifs. Le débat sur la coopération intercommunale a suscité, au cours des derniers mois, une grande émotion — souvent légitime — chez les élus des petites communes qui ont redouté de devoir subir le joug d'un groupement imposé. D'ailleurs, pour l'équilibre de notre pays, les communes rurales représentent un atout certain.

Je considère, pour ma part, que la coopération intercommunale est un moyen, elle ne saurait constituer une fin.

Son organisme repose, à mes yeux, sur un double principe essentiel : pas de contrainte et pas d'arbitraire.

Pas de contrainte : toute commune doit pouvoir faire valoir son droit à s'intégrer au groupement de son choix, mais aucun ne doit lui être imposé.

Pas d'arbitraire : il n'est pas question d'imaginer une nouvelle structure administrative qui viendrait se surajouter à toutes celles que nous possédons déjà. Le Syndicat intercommunal, qui a été créé au tout début de la V^e République, a fait ses preuves. Il suffit d'adapter ses statuts et ses règles de fonctionnement pour qu'il constitue l'articulation de base d'un réseau national de coopération intercommunale qui devra se construire à l'initiative des communes. Telles me paraissent être la sagesse et la conformité à nos traditions sociologiques et humaines.

Voilà, Monsieur le Président, mes chers collègues, les réflexions que m'inspire ma courte expérience de Maire de Paris qui me conduit à m'exprimer aujourd'hui comme l'un des vôtres. Je suis en tout cas persuadé qu'une bonne redéfinition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales et la mise en place de quelques réformes simples, rapidement réalisables au plan de la fiscalité locale, transformeraient fondamentalement la vie de nos communes, c'est-à-dire la vie locale des Françaises et des Français.

Si j'ai surtout mis l'accent sur les communes qui constituent le cadre privilégié de la démocratie du quotidien, je ne considère pas pour autant que le Département et la Région doivent être tenus à l'écart du vaste mouvement de décentralisation qui s'impose à la France.

Le Département, qui fait preuve d'une grande efficacité dans la gestion de services aussi importants que l'Action sanitaire et sociale, mérite de se voir préciser ses compétences et attribuer des moyens renouvelés.

La Région, qui, dans le cadre de son statut actuel d'établissement public, a vocation à jouer un rôle efficace en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, peut, à juste titre, revendiquer un accroissement de ses pouvoirs, en matière d'emploi notamment.

Il est juste et souhaitable que chacune des collectivités, dans le domaine qui lui est propre, participe au grand concert national. La France est faite du réseau indestructible de ses communes, de ses départements, de ses provinces devenues régions. Son histoire est inscrite dans ce tissu vivant. Son avenir continuera de s'y élaborer pour que vive chaque jour davantage notre démocratie et que s'expriment, au sein de chacune de nos communautés humaines, les libertés sans lesquelles il n'y a pas de peuples heureux.

OUVERTURE DU 60^e CONGRÈS NATIONAL DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

ALLOCUTION DE M. ALAIN POHER

Pour la première fois, le congrès de l'Association des maires de France va se dérouler dans un hôtel de ville qui mérite pleinement son nom.

Il aura fallu plus d'un siècle pour que Paris recouvre ses libertés et pour que la capitale de la France puisse, comme toutes les communes de notre pays, élire son conseil municipal et son maire. En mars dernier, les Parisiennes et les Parisiens ont pu accomplir ce geste que chacun attendait.

Aussi n'est-il pas exagéré de dire, Monsieur le Maire de Paris, que tous vos collègues ont le sentiment d'être ici, dans ces salons, un peu plus chez eux.

En les accueillant avec chaleur dans votre hôtel de ville fastueux et chargé d'histoire, vous avez sans doute perpétué une tradition. Mais votre geste a aussi valeur de symbole, car il met en relief les liens qui unissent, au-delà des différences, tous ceux qui sont les représentants et les militants de cette démocratie communale inséparable de toute démocratie.

Il me plaît de vous exprimer au nom de tous les maires de France les remerciements les plus vifs de l'Association qui s'honore de compter dans ses rangs le premier magistrat de notre capitale. Elle ne peut que se féliciter de l'audience supplémentaire qu'elle ne saurait manquer d'y gagner. Nul doute qu'elle se trouvera confortée dans ses thèses et dans son action qui visent à renforcer et à développer la démocratie communale, que celle-ci s'exerce dans nos villages, dans nos villes ou dans notre capitale.

La preuve la plus éclatante de cette communauté d'intérêts et du rôle éminent que peut jouer Paris dans la poursuite de cet objectif a été illustrée par la négociation que vous avez engagée avec l'Etat pour que celui-ci prenne à sa charge des dépenses indûment supportées par le budget municipal dans le domaine des transports, de l'aide sociale et de la police. Le succès de cette négociation, Monsieur le Maire de Paris, est une source d'espoir pour les maires de France qui, depuis des années, tentent d'obtenir de l'Etat des décisions et des engagements fermes en ce qui concerne ces transferts de charges.

Cependant, l'évocation de ce problème lancinant — parce que jamais résolu — n'est qu'un des aspects des rapports entre l'Etat et les communes.

C'est pour faire le point de cette situation et pour réclamer enfin un rééquilibrage de ces rapports sur une base juste et claire que vous êtes venus, mes chers collègues, participer à ce congrès. Votre présence massive à Paris est un témoignage de cette volonté qui anime depuis de nombreuses années les maires.

Permettez-moi, au nom du bureau et en mon nom personnel, de vous remercier de votre présence. Les uns et les autres, qu vous soyez rompus à la gestion communale à travers plusieurs mandats ou que vous ayez été élus pour la première fois en mars 1977, vous faites tous partie désormais de la grande famille des maires de France.

Ajouterai-je sans craindre de me tromper que la consultation lancée auprès des maires par M. le Premier ministre sur l'aménagement ou la transformation des rapports entre l'Etat et les communes n'a pas été étrangère à cette mobilisation.

Quoi de plus naturel que les maires, soumis aux exigences et aux contraintes de la pratique municipale quotidienne viennent chercher auprès de leur association des avis et des conseils des points de repère, des éléments de référence, des pistes de réflexion ? Quoi de plus réconfortant pour ses instances dirigeantes et leur président que cette demande qui monte de la base ?

Chacun sent bien, en effet, que quelque chose est en train de se jouer, que la démocratie communale est à un tournant décisif de son histoire. Chacun est conscient que le statu quo et l'immobilisme entraîneraient une aggravation de la crise qui ne manquerait pas de se répercuter à tous les niveaux de la vie sociale, et jusqu'à l'Etat lui-même. Chacun s'interroge sur les voies que l'on se propose de faire emprunter à la vie communale, craignant qu'une fois de plus on ne confonde les vrais et les faux problèmes, que l'essentiel ne cède le pas à l'accessoire, que l'on se contente de replâtrages ou de faux-semblants.

Cette inquiétude, que je sens bien sourdre à travers les lettres que vous nous avez adressées, trouve sa source dans les difficultés sans cesse croissantes qui se dressent devant les élus soucieux de répondre aux besoins de populations aspirant légitimement à une amélioration de leurs conditions et de leur cadre de vie.

Mais cette inquiétude se nourrit aussi de ce qu'il faut bien appeler l'incapacité des pouvoirs publics à définir des perspectives claires quant à la place, au rôle, aux moyens qui seront ceux des communes dans les années à venir. Cette inquiétude fait place à l'irritation lorsque les demandes les plus pressantes des maires se voient invariablement opposées à la nécessité d'attendre une prochaine réforme toujours annoncée mais jamais entreprise.

Tels sont les deux points que je voudrais développer aujourd'hui sans complaisance, mais avec objectivité, dans le souci de cerner au plus près la réalité communale.

En l'absence de mesures concrètes à la dimension du problème, chaque année qui passe voit s'accroître la dégradation de l'administration communale.

Sur le plan financier d'abord, car face à l'accroissement des charges qui découlent des interventions multiformes des communes dans la vie économique et sociale du pays, les ressources dont elles disposent se révèlent de plus en plus insuffisantes et inadaptées. On peut certes soutenir que cette inadaptation n'est pas une nouveauté et qu'elle a toujours caractérisé la situation des communes françaises.

Mais on ne saurait invoquer les erreurs passées pour justifier la poursuite d'une politique erronée, surtout lorsque celle-ci est susceptible de conduire à plus ou moins brève échéance à des blocages, voire à des ruptures.

Depuis quelques années, en effet, les données chiffrées qui mesuraient la place de l'administration municipale et l'apport des communes dans la vie économique du pays se sont radicalement modifiées. Ainsi, en 1968, les équipements collectifs réalisés par les collectivités locales étaient équivalents en valeur aux investissements civils de l'Etat. Depuis, l'écart s'est creusé et ce sont les collectivités locales qui ont pris en quelque sorte le relais d'un Etat se dégageant peu à peu de façon constante d'un secteur d'activité essentielle pour l'équilibre économique et social du pays. Je ne porte pas de jugement de valeur sur cette évolution, mais les chiffres sont là qui ne prêtent à aucune contestation.

En 1974, les dépenses civiles en capital de l'Etat s'élevaient à 27,7 milliards de francs, celles des collectivités locales à 44,2 milliards. Parmi celles-ci, les dépenses des communes s'élevaient à elles seules à 23,2 milliards. Il suffit de se reporter aux commentaires maintes fois répétées pour constater que « l'augmentation de la formation brute de capital fixe des administrations ne connaît un rythme soutenu que par l'effort des collectivités locales ».

Ce mouvement accéléré d'investissements a rejailli sur le niveau des dépenses de fonctionnement, l'ensemble progressant à un rythme élevé. Les dépenses des collectivités locales, qui représentaient en 1959 22,8 % des dépenses de l'Etat en représentaient en 1976, 33,5 %. En 1959, les dépenses des collectivités locales étaient de 12,5 milliards contre 54,8 à l'Etat, ils étaient en 1976 de 132,5 milliards contre 334,8 à l'Etat.

A l'évidence, le poids des collectivités locales dans la vie économique a changé d'échelle et les flux financiers qu'elles mettent en mouvement ont considérablement grossi (116 milliards

de ressources en 1976 contre 11 milliards en 1959, celles-ci représentent en 1976 35,3 % de celles de l'Etat contre 20,22 en 1959 I).

C'est dire et sans vouloir accumuler les chiffres, qu'on ne saurait raisonner en 1978 comme si cette évolution ne s'était pas produite, d'autant que tout porte à penser qu'elle se poursuivra.

Or, et au risque de nous répéter, les collectivités locales en général et les communes en particulier ont dû faire face à cette formidable poussée de leurs dépenses sans une modification notable du système fiscal et financier qui leur assure des ressources. D'où une progression accélérée des impôts (la moyenne annuelle de 15 % constatée jusqu'en 1973 étant dépassée et de loin à partir de 1974), un recours de plus en plus massif à l'emprunt dont les annuités de remboursement obèrent de plus en plus l'épargne qu'elles dégagent par l'impôt.

D'autant que le V.R.T.S. voit sa progression se ralentir chaque année.

Dans cette grisaille un espoir nous a été donné avec la création du F.E.C.L., traduction de notre revendication de remboursement de la T.V.A., mais il faut bien reconnaître que le retard pris dans son alimentation n'est pas un bon signe, dans la mesure où l'objectif d'un remboursement à l'équivalent est ainsi reporté à une échéance aussi lointaine qu'imprécise.

On dit quelque fois qu'il n'est pire sourd que celui qui ne veut pas entendre. Cette surdité volontaire, M. le Ministre, n'est plus de mise et il n'est pas pensable que les pouvoirs publics se contentent d'opposer aux demandes des maires des fins de non-recevoir. Il n'est plus acceptable que leurs appels répétés restent sans écho ou qu'celui-ci leur renvoie ce genre de déclaration : « Augmentez les impôts ou soyez plus rigoureux dans la gestion de vos finances ! ».

Il est grand temps d'ouvrir les yeux et de ne plus traiter les communes comme des parents pauvres. Il faut en sortir et ceci ne peut se faire qu'en prenant le problème à bras le corps. Si les communes doivent effectivement, et de plus, être le moteur essentiel du développement des équipements collectifs parce qu'elles sont les plus aptes à répondre à la demande et certainement avec une efficacité et une rentabilité bien supérieures à l'Etat, si elles doivent constituer le support fondamental de la décentralisation, *eh bien, il faut leur en donner les moyens*. Ce qui implique une nouvelle répartition des recettes fiscales de l'Etat (la part des collectivités locales est aujourd'hui de 19 %).

Vous avez nous opposer, M. le Ministre, que cette revendication est inopportune en invoquant les contraintes que font peser sur l'Etat les conséquences de la crise économique. Certes, les responsables que nous sommes ne sauraient faire abstraction du ralentissement de la croissance, des responsabilités et des charges qui incombent à l'Etat pour lutter contre l'inflation et le chômage. Mais ces considérations qui peuvent justifier une certaine prudence, ne sauraient servir à esquiver le problème. Même dans le contexte actuel, des mesures immédiates telles que l'accélération du remboursement de la T.V.A., la prise en charge par l'Etat des dépenses qui sont de sa responsabilité et que votre prédécesseur M. Poniatowski avait promis de transférer au budget (justice, police, aide sociale) sont possibles. Rien n'interdit d'envisager que l'on mette en chantier cette nouvelle et juste répartition des recettes fiscales.

Cette perspective n'était pas étrangère aux préoccupations gouvernementales puisque M. Poniatowski était allé jusqu'à envisager la possibilité d'affecter aux communes *une part d'un impôt d'Etat*. En tout cas, elle paraît bien être la seule, à défaut de remède miracle, qui puisse permettre de sortir de l'impasse actuelle.

En la reprenant, le Gouvernement montrerait qu'il entend bien rompre avec toute une tradition dans laquelle les discours les plus enflammés sur la démocratie locale s'accommodent d'un refus catégorique de définir et de dégager les instruments de son exercice.

Une autre manifestation de cette attitude peut être trouvée aujourd'hui dans les résistances opposées au projet élaboré conjointement par les maires et les organisations syndicales tendant à la création d'un corps d'attaché d'administration communale permettant de donner aux communes un appareil administratif qui leur fait cruellement défaut. Les mêmes qui invoquent le faible niveau du personnel communal pour s'opposer à des revalorisations indiciaires,

s'empressent, lorsqu'il s'agit de remédier à cet état de choses, de multiplier les obstacles avançant des arguments qui ne sont souvent que des arguties. Or, on ne peut envisager d'étendre les responsabilités des communes si celles-ci n'ont pas les moyens de les appréhender. L'autonomie communale, c'est-à-dire la capacité pour les communes de décider elles-mêmes de leur destin, suppose qu'on en finisse avec les combats d'arrière-garde et qu'on supprime les tutelles pesantes à chaque fois qu'une commune estime devoir créer un emploi nouveau.

Sinon il faudrait croire qu'on se satisfait, en définitive, d'une administration municipale au rabais. Quelles que soient les déclarations de principe renouvelées, qu'on laisse donc les maires dialoguer avec les personnels ! Ce dialogue n'a-t-il pas été à l'origine du C.F.P.C., n'a-t-il pas permis d'établir un protocole d'accord sur l'exercice de droit syndical et sur l'harmonisation des conditions de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

Les maires et les personnels dont je tiens ici à saluer l'attachement et le dévouement qu'ils manifestent à l'institution communale, ne se satisfont pas de l'état de sous-administration qui est le lot des communes. Il y a là une prise de conscience irréversible dont il faudra bien que les pouvoirs publics tiennent compte.

Il existe un autre domaine où il faudra bien également que des solutions convenables soient trouvées et mises en œuvre si l'on veut donner toute sa portée à la démocratie communale. C'est celui du *statut des maires et des élus municipaux*. Je n'insisterais pas outre mesure sur ce sujet qui a fait l'objet d'un rapport très circonstancié de M. Schiele et dont l'examen est en cours devant le Sénat. Ce que je voudrais souligner ici, c'est que les tergiversations ne sont plus de circonstance. Il est temps encore, comme je le rappelais au 58^e Congrès, de mettre les montres à l'heure du XX^e siècle. Il convient, sans passion et sans *a priori*, d'envisager l'institution du maire à temps plein, qui se justifie dans les villes d'une certaine taille dont le niveau reste à fixer, d'étendre les droits que peuvent faire valoir auprès de leurs employeurs les élus, d'assurer leur réinsertion professionnelle et leur donner une retraite décente. En un mot, d'assurer un recrutement démocratique des élus, en leur donnant les moyens d'exercer réellement leur mandat.

Assainir les finances communales, doter les communes d'un personnel de haut niveau, faire des élus les représentants qualifiés et disponibles des communes. Telles sont les trois conditions qui me paraissent essentielles pour que soit mis fin à la détérioration de l'institution communale, pour qu'entre dans les faits, la liberté locale à laquelle le Président de la République a récemment réaffirmé son attachement.

Je soulignais, au début de mon intervention que l'inquiétude, voire l'irritation des maires, n'étaient pas seulement dues au constat de la dégradation de la situation des communes et des conditions dans lesquelles peut se développer la gestion municipale, mais tenaient aussi au fait que les pouvoirs publics ne paraissaient pas en mesure de brosser, même à grands traits, ce que pourrait être le nouveau paysage communal.

Là encore, on pourrait nous rétorquer que l'empirisme en la matière ne date pas d'aujourd'hui. Mais cette absence de dessein, de projet, car on ne peut malheureusement pas qualifier de projet l'affirmation de la nécessaire décentralisation ou de l'extension de la démocratie locale, est aujourd'hui plus vivement ressentie. Les maires et les élus municipaux ont besoin de savoir dans quel cadre institutionnel et avec quels moyens ils pourront gérer leurs communes.

Or, il faut bien voir que de commissions en commissions, de débats en débats, de discours en discours, de promesses en promesses, les idées ne progressent guère, alors que les difficultés s'accroissent.

Pour ne pas remonter trop loin dans le temps, je rappellerai simplement un certain discours de Mâcon en 1974, repris pour l'essentiel au Sénat et au Congrès lui-même, où le ministre de l'Intérieur d'alors se livrait à un constat de tout ce qui entravait l'essor des communes, assortissant son propos de promesses tous azimuts, au point que les maires présents pouvaient légitimement penser qu'on allait enfin s'acheminer dans la voie des réformes. Qu'il s'agisse d'une nouvelle répartition des compétences, accompagnée des ressources correspondantes, de fonds libres, des transferts de charges, du F.S.I.R. de la T.V.A., de la fiscalité locale. Il semblait bien que la doctrine du Gouvernement était arrêtée, que les décisions allaient suivre puisque sur certains points les mesures annoncées étaient

assorties d'un calendrier. De tout ceci, hélas ! seules ne subsistent que l'accélération du rythme des nationalisations des C.E.S. et C.E.G. qui devaient être effectivement terminées en 1977 et la création du F.E.C.L. en 1975, dont les crédits ne sont pas à la mesure des ambitions affirmées.

Puis vint l'annonce de la création, en novembre 1975, d'une commission chargée « d'élaborer les grandes lignes d'une réforme généralisée, progressive et différenciée des Institutions locales » qui devait remettre son rapport le 1^{er} juillet 1978 en vue d'un grand débat national devant déboucher sur un projet de loi cadre. La publication du rapport Guichard, le 15 septembre 1978, ne peut servir de base à l'élaboration d'un projet de loi.

Reconnaissons que ce rapport constituait la première étude d'ensemble des différents aspects de la vie locale et qu'il portait, sur la situation de nos cités, un diagnostic assez bon. Mais il n'a pas rencontré la faveur générale, ni provoqué de réactions enthousiastes car la réforme des structures et la réforme des finances n'étaient pas placées sur un même plan. On a ainsi trop donné l'impression qu'il s'agissait, avant tout, de mettre en place des structures nouvelles et de modifier l'équilibre actuel. Or, pour être efficace, la réforme des finances locales doit précéder la réforme des structures ou, tout le moins, lui être parallèle.

Devant l'opposition unanime des élus qui découvraient avec stupeur que l'essentiel des propositions de la commission tournait autour de la création des fameuses communautés de communes, préalable et condition sine qua non des transferts de compétences et de ressources, le Gouvernement rangea le dossier dans les archives abondamment garnies des réformes avortées.

On aurait pu penser que disposant de tous les éléments statistiques des travaux des commissions Bourrel et Mondon Pianta, des réflexions du Groupe qui s'était constitué autour du Premier ministre d'alors, M. Jacques Chirac, et enfin de ce rapport Guichard, le Gouvernement était en mesure d'ouvrir le débat maintes et maintes fois annoncé.

Le lancement du questionnaire nous a apporté la preuve qu'il n'en était rien. Alors que les maires s'étaient clairement exprimés, et à de multiples reprises, à travers les congrès de leur association, le Gouvernement estimait nécessaire de les consulter individuellement.

Cette initiative fut accueillie avec beaucoup de scepticisme, car elle a été ressentie comme une manœuvre dilatoire qui ignorait par trop l'Association des maires de France. Et pourtant, notre Association n'est-elle pas le lieu idéal de rencontre entre les représentants des grandes villes, des villes moyennes et des communes rurales ? Chez nous les représentants des communes ayant des responsabilités particulières comme les communes forestières, minières, portuaires, thermales, balnéaires peuvent faire connaître leurs difficultés et chacun s'efforce d'imaginer des solutions satisfaisantes qui s'inscrivent dans les conclusions de nos congrès.

C'est pourquoi je persiste à penser que les rapports de nos asises nationales auraient pu fournir d'utiles enseignements à ceux qui sont chargés d'analyser les réponses au questionnaire.

Il ne m'appartient pas d'ouvrir le débat sur ce dossier. Mais qu'il me soit permis de dire qu'une fois encore on a perdu beaucoup de temps pour des résultats qui risquent d'être bien minces, même si la commission de Dépouillement peut se livrer — ce qui n'est pas certain — à un travail de synthèse efficace.

Ce que je voudrais surtout souligner, c'est que sous des dehors innocents, l'orientation du questionnaire est surfaissamment explicite. Une fois de plus, de façon plus insidieuse et plus indirecte, on cherche tout à la fois à masquer les vrais problèmes et à persuader les élus municipaux que le développement et l'approfondissement de la coopération intercommunale s'ils ne conditionnent pas la réforme projetée en sont des éléments essentiels. Sans doute s-t-on été prudent dans la formulation ; n'a-t-on pas voulu courir le risque de heurter de front les élus très sensibilisés sur ce point. Mais ce problème de la coopération intercommunale, d'ailleurs non explicité, se retrouve dans les quatre thèmes qui constituent le questionnaire. Or il faut le rappeler avec force : la coopération existe sur une large échelle et se porte bien. Si cette coopération a pu se développer, c'est qu'elle a répondu à des besoins, qu'elle s'est faite à partir d'affinités économiques ou géographiques et sur la base d'une volonté réciproque.

Il ne saurait y avoir de progrès en la matière que si on laisse les communes, dans le cadre des formules proposées par le législateur, choisir le mode de coopération, leurs partenaires, la nature et l'étendue des liens de solidarité.

En tout état de cause, rien ne serait plus inefficace que de paraître subordonner la mise en place d'une réforme financière à une restructuration communale, comme on n'a pas cessé de vouloir le faire depuis une dizaine d'années. Les idées des technocrates sont peut-être brillantes, mais les faits sont têtus.

Le questionnaire souffre, à mon avis, d'un défaut plus grave encore. Il tend à accréditer l'idée que toutes les difficultés rencontrées par les maires se situent sur un même plan. Cette présentation méconnaît et sous-estime l'acuité des problèmes financiers. C'est une curieuse façon de questionner les maires sur un problème qu'ils ne connaissent que trop bien.

Je crains enfin que la procédure adoptée ne renvoie à des jours lointains la solution de nos difficultés. S'il est vrai que nous devons être attentifs à ce que des transferts de ressources correspondent exactement à des transferts de compétences, il ne peut être question pour nous d'attendre la mise en œuvre de cette opération nécessairement longue et délicate et de mettre sous le boisseau nos revendications légitimes.

Les propos qu'a tenu, à plusieurs reprises, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, au cours de son tour de France — et dont je veux croire qu'ils ont quelque peu dépassé sa pensée — ne laissent pas, à cet égard, d'être inquiétants.

S'ils devaient être confirmés, ils donneraient raison à ceux qui estiment que la consultation qui a été lancée ne débouchera pas sur des réformes d'envergure.

Solidaire de la décision prise par le comité directeur de notre Association, je n'ai pas répondu jusqu'ici, Monsieur le Ministre, à cette vaste enquête qui constitue de toute manière disiez-vous : « un bon sondage ». Permettez-moi de vous dire très brièvement ce que souhaitait en définitive les maires de France, leur réponse peut se résumer en peu de mots :

- être dotés d'une fiscalité évolutive et claire et de moyens financiers globaux qui leur donnent la possibilité de décider d'un choix en toute connaissance de cause, sans attendre l'aide particulière de l'Etat qui s'amenuise chaque année davantage ;
- avoir la possibilité, s'ils en expriment le désir, de s'associer librement avec leurs voisins pour mener à bien un équipement ou une gestion, mais que jamais une telle décision puisse leur être imposée sous quelque forme que ce soit ;
- rester maître chez soi, c'est-à-dire faire appel à la tutelle pour leur apporter conseils et supports indispensables mais jamais ne le voir se substituer à eux.

Ce sont des idées simples qui devraient conduire votre réflexion et votre action.

Telles sont les réflexions, mes chers collègues, que je tenais à vous apporter à l'ouverture de ce 60^e Congrès national des maires de France, au cours duquel vous devrez vous prononcer en toute clarté sur les sujets qui vous seront proposés, en hommes et en femmes responsables du destin de vos concitoyens.

L'année qui va commencer dans quelques semaines connaîtra une consultation électorale nationale d'une grande importance qui engagera l'avenir de notre pays pour de nombreuses années.

Je forme le vœu que dans les débats qui s'instaureront et qui, sans doute, raviveront quelques passions, la commune demeure un lieu de compréhension et de dialogue constructif. La démocratie communale n'est-elle pas un des rares domaines où l'union peut le plus facilement se faire et où les clivages politiques sont le plus aisément surmontés ?

Puissez-vous demeurer attentifs au fait que le soir du scrutin les problèmes de nos communes demeureront toujours présents et que l'effort de tous sera indispensable pour les surmonter.

Ainsi, une fois encore, les communes apporteront à notre pays, dans notre siècle de contestations, la solidité et la certitude d'une démocratie vivante et humaine.

CONGRÈS NATIONAL DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

DISCOURS DE MONSIEUR CHRISTIAN BONNET, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Monsieur le Président,

Mes Chers Collègues,

Par delà les affirmations officielles dont nous connaissons ce qu'elles doivent à la courtoisie et aux conventions, je m'en voudrais de ne pas vous dire, dès l'abord, combien je suis heureux de me trouver cet après-midi parmi vous, et heureux à un double titre.

Ministre de l'intérieur, j'ai, pour la première fois, le privilège de rencontrer les nombreux représentants, mandatés par leurs pairs, des magistrats municipaux au dévouement et à la compétence desquels les Français — qui le savent — doivent tant.

Maire de Carnac depuis longtemps déjà — donc, l'un des vôtres — j'ai beaucoup apprécié que le Président Poher ait eu la délicatesse de mentionner dans son invitation cette qualité, qui n'est pas la moindre de celles auxquelles je suis attaché.

Et je garde le souvenir d'une remarque faite, un jour, par le Président Félix Gaillard — dont nous sommes, j'imagine, unanimes ici à déplorer la disparition prématurée — à qui lui demandait quelle était celle des fonctions qui l'avait le plus marqué : « maire de Berbezieux » avait répondu cet homme, investi pourtant de la charge de président du Conseil au soir même de son trente-huitième anniversaire.

Magistrat municipal comme vous tous, et attaché comme vous tous à cette responsabilité, je pourrais, dès lors, me trouver parmi vous : mon état d'esprit serait en ce moment celui d'un homme qui se dirait « pourvu qu'il ne soit pas trop long ! ».

Aussi bien mon propos sera-t-il volontairement concis.

••

Il faudrait, au demeurant, beaucoup de fatigue, d'assurance de soi, et sans doute de légèreté, pour tenter de répondre aux propos très denses que nous venons d'entendre — et la légèreté ne figure pas dans la panoplie de défauts que me connaissent, depuis bientôt vingt-deux ans, ceux qui m'ont approché dans la vie publique.

Mon intention est plutôt de vous convier à mesurer avec moi, à travers quelques exemples ponctuels, la complexité de notre tâche à tous (avant de vous donner quelques assurances précises sur des problèmes qui peuvent encore faire question dans l'esprit de certains d'entre vous).

Oui, qu'elle est complexe notre tâche !

Tout comme le Président Poher, je suis sensible aux préoccupations concernant le personnel communal.

Mais les aspirations légitimes de certains cadres touchant une meilleure garantie de leur emploi, parfois mis en cause à la faveur du renouvellement des équipes municipales, doivent déboucher sur une formule qui ne méconnaisse pas le désir, également légitime, des maires de conserver une certaine latitude de décision dans le choix de leurs collaborateurs les plus proches.

Et l'aspiration naturelle à la promotion des personnels en place doit se conjuguer avec une ouverture au recrutement extérieur d'un personnel de haut niveau que requiert, à partir d'un certain seuil de population à tout le moins, l'exercice de fonctions de plus en plus absorbantes et complexes.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement travaille, en étroite liaison avec votre Président, à l'élaboration, déjà très avancée, d'un projet de nature à tenir compte de préoccupations plus complémentaires à dire vrai que contradictoires, étant seulement observé que je manquerais à un devoir élémentaire de gratitude si je ne remerciais pas le Président Schiele et ses collaborateurs du Centre de formation des personnels communaux, dont l'action va maintenant pouvoir trouver sa vraie dimension, des efforts soutenus déjà engagés pour affermir la compétence de nos collaborateurs.

Tout aussi complexe apparaît le dossier de la subvention globale d'équipement, dont force m'est d'avouer — aveu facile au demeurant — que j'en ai découvert toutes les implications en répondant, avec mes adjoints, à la question qui nous était posée dans le cadre de la grande réflexion d'ensemble à laquelle nous nous sommes livrés récemment.

Au moment où, comme l'a récemment fait ressortir un colloque organisé en Savoie, les Britanniques paraissent délaisser cette formule au bénéfice d'aides spécifiques, la subvention globale d'équipement apparaît, à l'évidence, à beaucoup d'entre nous, comme un facteur de simplification et, plus encore, d'un meilleur exercice de l'autonomie communale.

Mais certains magistrats municipaux s'inquiètent, malgré tout, à la pensée que, face à une nécessité impérieuse et souvent imprévisible, ils ne pourraient répondre que si, concurrentement à la globalisation des aides, était aménagée une soupape de sûreté permettant des subventions au coup par coup.

Complexes les problèmes du personnel... Complexe cette affaire de la globalisation des aides, et complexes tout autant aujourd'hui les choix auxquels nous sommes confrontés dans le domaine des investissements.

Dans beaucoup des cités dont nous avons la charge, nous en sommes venus, en effet, à une seconde génération d'investissements qui n'est pas seulement, comme la première, génératrice de charges normales d'amortissement, mais ouvre la voie, qu'il s'agisse de crèches, de piscines, de cantines scolaires, de centres culturels ou d'animation, à des frais très lourds d'exploitation en fonction desquels l'équilibre de nos budgets commence de se poser en des termes différents.

Et si je ne craignais pas de laisser votre attention, je pourrais multiplier à l'envi les exemples de la redoutable complexité des problèmes nouveaux auxquels il nous faut courageusement et lucidement faire face.

Est-il besoin de vous dire quel prix, de ce fait, attache le Gouvernement aux réflexions que vous pourrez conduire durant vos travaux ?



Mais, j'ai trop conscience des inquiétudes — à tout le moins des interrogations — qui habitent encore l'esprit de certains d'entre vous pour ne pas profiter de l'occasion qui m'est donnée pour vous prodiguer des assurances, dont vous savez qu'elles sont le fait d'un homme qui, responsable aujourd'hui des collectivités locales comme il l'était hier de l'agriculture, a gardé pour les promesses cette même aversion viscérale, qui a marqué les trois ans qu'il a passés rue de Varenne.

En premier lieu, chacun doit savoir qu'il n'est pas question de remettre en cause, par voie autoritaire, notre organisation communale.

La plus haute autorité de l'Etat a déclaré solennellement, au Conseil des ministres du 1^{er} juin, que « pour sa part le Gouvernement respectera scrupuleusement le principe de l'autonomie communale » ; que « cela implique le maintien de toutes les communes existantes en même temps que le développement d'une pleine capacité pour chaque commune d'exercer ses attributions et ses responsabilités ».

Et le Premier ministre, un mois plus tard, a affirmé dans sa lettre aux maires de France, qu'il se portait garant du respect de l'intégrité et de l'autonomie de nos collectivités, ajoutant que le fait communal était trop essentiel à nos démocraties pour que l'on puisse s'occuper d'autre chose que de le vivifier.

Pour ma part, je tiens que, dans un monde de plus en plus complexe, dans une société où le gigantisme dans trop de nos cités a engendré l'anonymat, l'existence de communes moyennes ou petites, et même très petites, constitue un point d'ancrage, de reconnaissance, d'attachement, d'enracinement pour beaucoup de nos concitoyens soucieux de se retrouver dans une communauté à leur mesure.

Et je fais mienne la remarque émouvante que formulait devant moi, tout récemment, l'un d'entre vous lors d'un entretien que j'eus avec lui : « chaque fois que l'on supprime une écharpe, on se prive d'un dévouement au bien public »...

Encore faut-il donner à chacune de nos collectivités, si modeste soit-elle au plan de sa population, si étendue que soit sa superficie, quelque handicap naturel qu'elle ait à surmonter, qu'il s'agisse de l'île de Sein ou d'une bourgade de haute montagne, les moyens de faire face à des charges incompressibles et pourtant trop lourdes au regard de la capacité contributive de leurs habitants.

Le chef de l'Etat m'a donné pour directive d'étudier la possibilité d'octroyer — pour reprendre les termes mêmes dont il s'est servi à Vallouise — : « un plancher de ressources minimal aux communes les plus démunies ». Cela, j'en prends ici l'engagement, je le ferai, pénétré de cette conviction qu'à la politique menée en ce qui concerne les personnes physiques en faveur des catégories les plus défavorisées, doit correspondre une politique identique en faveur des collectivités locales.

L'expression concrète d'une solidarité de caractère national n'exclut d'ailleurs pas — tout au contraire elle l'appelle — la nécessité d'une coopération intercommunale dans le cadre de laquelle se réalise précisément le premier degré de la solidarité : Président d'un S.I.V.O.M. qui regroupe 19 communes, dont les deux petites îles d'Houat et d'Hoedic, au bénéfice desquelles joue la capacité contributive des 17 autres, je suis à même d'en apporter le témoignage vécu.

Votre Association avait d'ailleurs reconnu cet impératif de solidarité en même temps que la nécessité de cohérence de certains choix réfléchis, d'investissements, en préconisant très tôt la création de secteurs d'étude et de programmation dont l'idée mérite, sans aucun doute, d'être reprise et la voie qu'elle ouvre explorée dans une optique où le souci de l'homme, que nous sommes les mieux à même d'exprimer, s'apparente étroitement avec les préoccupations plus matérielles de rentabilité dont nous sommes comptables.



Le problème de l'adaptation de nos collectivités locales à l'évolution de notre société, de nos économies, des aspirations aussi des individus dont est fait le tissu de toute communauté nationale, n'est pas propre à notre pays, et M. Becam, qui vient de participer à Lisbonne à la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, m'a indiqué que telle était l'impression dominante qu'il avait rapportée de cette réunion de travail.

Pour nos voisins, comme pour nous, l'évolution du rôle et des moyens des collectivités locales traduit — je reprends ici le texte même du communiqué final — : « une période marquante du développement de la société politique de l'Europe démocratique ».

Cette évolution, qui doit faire sa part à la sagesse et sa part à l'audace, sauvegarder ce qui doit demeurer, et consacrer les mutations nécessaires, le Gouvernement est décidé à en faire l'objet d'une réforme.

Mais celle-ci est si délicate, elle est si fondamentale que nous n'avons pas le droit de nous tromper et qu'il n'est, dès lors, pas concevable, si nous voulons éviter la réédition des difficultés qui ont marqué la substitution à la patente de la taxe professionnelle, qu'elle

soit réalisée à la hâte et sans le concours des élus, seuls responsables, en définitive, dans une démocratie authentique.

Aussi bien, après la consultation de chacun d'entre vous qu'appelait la diversité des expériences vécues sur le terrain et avant de recueillir l'avis du Parlement — et singulièrement celui du Sénat, de longue date et à juste titre Grand conseil des communes de France — le Gouvernement attache-t-il beaucoup de prix à la contribution que pourront apporter à sa propre réflexion les travaux de votre Congrès.

Tâche délicate, disais-je voici un instant, et me revient à l'esprit une phrase lumineuse prononcée par Victor Hugo en 1848 : « savoir au juste la quantité d'avenir qu'on peut introduire dans le présent, là est tout le secret... Mettez toujours de l'avenir dans ce que vous faites... mais sachez en mesurer la dose ! ».

Œuvre difficile... Sans nul doute, mais œuvre qu'il nous appartient de maîtriser : dans l'esprit défini, voici quelques jours, devant le Conseil constitutionnel, par le chef de l'Etat : « le processus sera conduit avec toute la patience, mais aussi toute la détermination nécessaire jusqu'à son terme naturel : le développement en profondeur des libertés locales ».

ANNEXE V

STATISTIQUES SUR LES FINANCES LOCALES EN EUROPE

(Source : C.E.E. Collection Etudes, n° 11, janvier 1976.)

LES COLLECTIVITÉS LOCALES

I. — Délimitation du secteur des collectivités locales.

La délimitation des collectivités locales par rapport aux autres secteurs des administrations publiques, d'une part, et au secteur privé, d'autre part, est la même que dans l'étude précédente, à savoir que :

1. les collectivités locales englobent un certain nombre de collectivités régionales qui se situent entre les communes et l'Etat. Il s'agit notamment des collectivités locales à caractère régional — les Kreise et les Bezirksverbände en Allemagne, les départements en France, les provinces aux Pays-Bas et en Belgique, les provinces et les régions autonomes en Italie — ainsi que des collectivités publiques qui remplissent certaines tâches sur le plan régional (comme les Waterschappen et les polders aux Pays-Bas, les polders et les wateringues en Belgique ainsi que les commissions d'assistance aux indigents en Belgique auxquelles incombent l'assistance sociale et la gestion des hôpitaux communaux ;
2. comme on l'a déjà mentionné dans l'introduction, les entreprises publiques qui produisent des biens et des services destinés au marché ne font pas partie, en principe, des administrations publiques quelle que soit leur forme juridique ; par conséquent, même les centrales électriques et les entreprises de transport ont donc été exclues ainsi que les établissements communaux en régie. Cette délimitation n'a toutefois pas pu être strictement respectée pour les communes car un certain nombre d'établissements communaux n'ont pu être recensés séparément des budgets des communes. L'inclusion de ces entreprises entraîne, pour l'Allemagne notamment, un gonflement considérable des chiffres, qu'il s'agisse des achats ou ventes de biens et de services.

D'autre part, selon le critère général de délimitation du secteur public, l'enseignement privé doit être inclus dans le secteur public, étant donné qu'il ne fournit pas de services destinés au marché et que ses ressources proviennent de l'administration publique. Par suite d'une situation institutionnelle différente, l'enseignement privé est inclus dans le compte économique des collectivités locales en Belgique et aux Pays-Bas alors qu'il est repris en France dans le compte économique de l'Etat. Dans les trois autres pays membres, où il n'a d'ailleurs qu'une importance réduite, l'enseignement privé n'est pas compris dans les administrations publiques. Seules les subventions accordées à l'enseignement privé apparaissent dans les comptes économiques des administrations publiques. Pour ce qui est du classement des hôpitaux, on peut se référer utilement au chapitre 1.1 de l'introduction qui traite de ce problème.

II. — Evolution et structure des dépenses.

TARLEAU 1

Evolution des dépenses des collectivités locales.

	1967	1968	1967	1968	1969	1970
<i>En pourcentage des dépenses des administrations publiques.</i>						
Allemagne	18,7	20,9	19,3	19,6	20	20,8
France	14,8	16,6	16,9	16,5	16,8	17,2
Italie	18,2	17,7	17,2	16,9	17,2	15,6
Pays-Bas	41,1	43,4	44	41,7	40,8	39,6
Belgique	20	19,8	20,3	19,9	20,1	19,9
Luxembourg	21,6	16,6	16,2	15,4	16,1	15,5
<i>En pourcentage du produit national brut.</i>						
Allemagne	7,1	8,2	8,1	7,9	7,9	8,1
France	5,7	6,4	6,6	6,6	6,7	6,6
Italie	5,3	6,3	6	6,3	6,1	5,9
Pays-Bas	16,2	20,8	22	21,1	20,3	20
Belgique	5,9	7,6	7,8	8,1	8,1	8,1
Luxembourg	6,6	6,4	6,5	6,1	5,8	5,4

TABLEAU 3

Taux de croissance annuelle des dépenses des collectivités locales par fonctions (moyennes 1957/1966 et 1966/1970).

(En pourcentage.)

Fonctions	Allemagne		France		Italie		Pays-Bas		Belgique		Luxembourg	
	1957/1966	1966/1970	1957/1966	1966/1970	1957/1966	1966/1970	1957/1966	1966/1970	1957/1966	1966/1970	1957/1966	1966/1970
I. 1. Administration générale	10,5	14,2	12,9	-	7,1	7,1	23,5	9,6	10,8	1,1	(1)	8,3
2. Justice et police	7	8,8	9,7	-	(1)	5,6	8,6	12,6	6,1	12	7,4	1,7
II. 3. Transports	13	10,4	9,4	-	2,9	0,3	7,2	11,8	8,1	15,5	3,2	5,8
4. Enseignement	10,5	5,6	12,8	-	15	8,7	13,7	14,2	10,5	12,9	6,6	6,1
5. Santé publique	14,1	7,9	21,4	-	10,5	8,2	9,9	4,8	5,6	21	4,3	6,7
III. 6. Interventions sociales	9,6	6,1	6,7	-	6,7	11,2	12,7	14,7	10,9	7,3	0,5	7,4
7. Agriculture, industrie, commerce	8,5	3,9	(1)	-	(1)	10,5	9,7	4,2	11,3	18	5,4	10,2
8. Logement	10	0,3	(1)	-	6,8	13,2	10,8	3,5	7,1	26	4,8	3,8
9. Charges résultant de la guerre	2,4	- 1	-	-	8,2	(3)	-	-	3,4	- 19	-	-
IV. 10. Dépenses non ventilées	12	7,9	9,6	-	15	11,2	7,1	12,5	12,5	0,5	7,6	4,9
Total des dépenses (2)	10,7	8,3	12,4	14,1	11,5	8,2	11,8	10,5	9,8	11	4,8	5,9

(1) Taux de croissance non significatif compte tenu de l'augmentation considérable de cette catégorie de dépenses qui résulte en partie de raisons d'ordre statistique.

(2) Amortissement de la dette exclu.

(3) Montant nul en 1970.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales.

En matière de politique conjoncturelle, les dépenses de consommation n'entrent, comme on le sait, en ligne de compte que dans la mesure où l'on peut essayer de faire augmenter les dépenses des communes à un taux aussi constant que possible, indépendamment de l'évolution de la conjoncture, et renoncer à pratiquer une politique conjoncturelle anticyclique. C'est ce que les pays ont fait de plus en plus souvent ces dernières années, parce que, d'une part, ils ont estimé que les dépenses d'investissement des collectivités locales doivent moins tenir compte de considérations conjoncturelles que répondre aux besoins de services publics et parce que, d'autre part, ils ont constaté que les dépenses d'investissement des communes évoluent plutôt, en général, dans le sens de la conjoncture, de sorte que ce serait déjà un succès que d'empêcher que ces dépenses soient influencées par l'évolution conjoncturelle. Si l'on hésite entre la satisfaction de besoin des services publics et l'utilisation de ces dépenses pour agir sur la conjoncture, il faut savoir quels domaines couvrent ces dépenses. Le tableau C-4 donne à cet effet une ventilation des dépenses d'investissement par fonction, mais malheureusement aucune distinction n'a pu être faite entre les différents types de dépenses d'investissement.

Le tableau C-4 montre que la structure des dépenses d'investissement des collectivités locales n'est nullement uniforme; constate au contraire entre les Etats membres des différences très marquées; il est curieux de noter que c'est l'Allemagne et la Belgique qui ont la structure la plus semblable. Dans ces deux pays, 35 % des dépenses d'investissements concernent les trois secteurs dans lesquels les communes jouent un rôle particulier (transports, enseignement et santé publique) ainsi que l'agriculture, l'artisanat et le commerce; par ailleurs, la ventilation entre ces quatre secteurs est assez semblable. On peut également établir une comparaison, moins étroite il est vrai, entre la France et les Pays-Bas où, contrairement au premier groupe de pays, les communes n'effectuent aucun investissement en faveur de la santé publique mais consacrent en revanche une très grande proportion des dépenses d'investissement au logement. L'Italie occupe une situation à part: elle n'effectue pratiquement pas d'investissements dans les transports, tandis qu'en 1970, 39 % de ses dépenses d'investissement étaient consacrés à des mesures en faveur de l'agriculture, de l'artisanat et du commerce.

Les Pays-Bas sont le seul pays qui ait enregistré au cours des deux années considérées, 1966 et 1970, des investissements considérables dans le secteur Administration générale, probablement parce qu'il s'agissait de constructions destinées à l'administration.

TABLEAU 4

Ventilation des dépenses en capital des collectivités locales par fonction.

(En pourcentage.)

Fonctions	Allemagne		France		Italie		Pays-Bas		Belgique		Luxembourg	
	1966	1970	1966	1970	1966	1970	1966	1970	1966	1970	1966	1970
I. 1. Administration générale	8	10	9	•	7	7	18	21	19	4	•	•
2. Justice, police	1	1	•	•	1	1	•	1	1	1	•	•
II. 3. Transports et communications	29	31	19	•	4	3	15	18	33	37	•	•
4. Enseignement, culture et cultes	19	20	20	•	17	16	17	23	14	17	•	•
5. Santé publique	23	21	3	•	10	10	5	4	11	16	•	•
Total 3 à 5	71	72	42	•	31	29	37	45	58	70	•	•
III. 6. Interventions sociales	2	4	1	•	7	6	1	1	6	1	•	•
7. Agriculture, industrie, commerce	13	10	19	•	31	39	12	10	10	14	•	•
8. Logement	6	3	28	•	3	4	32	23	5	8	•	•
9. Charges résultant de la guerre	•	•	•	•	7	•	•	•	1	•	•	•
IV. 10. Dépenses non ventilées	•	•	1	•	13	14	•	•	•	1	•	•
Total des dépenses (1)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Amortissement de la dette exclu.

III. — Structure et évolution des recettes.

TABLEAU 6

Evolution des recettes des collectivités locales.

(En pourcentage du P.N.B.)

Pays	1967	1968	1967	1968	1969	1970
<i>Impôts et autres recettes.</i>						
Allemagne	5,4	5,1	5,2	5,1	5,5	4
France	3,7	4,2	4,5	4,7	4,8	4,7
Italie	3,2	2,8	2,7	2,8	2,8	2,7
Pays-Bas	3,6	4,8	5,5	5	4,8	4,8
Belgique	2	1,8	1,9	2,2	2,1	2
Luxembourg	3,5	2,9	3,2	3,2	3,5	3,5
<i>Transferts de l'Etat (1) et de la sécurité sociale.</i>						
Allemagne	1,6	2,5	2,6	2,4	2,4	3,3
France	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1
Italie	1,2	1,7	1,8	1,9	1,7	1,8
Pays-Bas	8	11	11,2	11,6	11,5	12,2
Belgique	3,2	4,6	4,8	4,8	4,9	5,1
Luxembourg	2,1	3,1	3,2	3,2	2,7	2,7

(1) Y compris les quotes-parts des impôts de l'Etat.

Les ressources fiscales des collectivités locales qui, après ou avant les transferts de l'Etat, représentent leur principale source de financement, proviennent, selon les pays, d'impôts très différents qui ont fait l'objet d'une analyse dans l'étude 1957-1966. On trouve, en outre, des informations plus récentes et plus détaillées dans la brochure « Statistiques fiscales 1968-1972 de l'Office statistique des communautés européennes (année 1973). C'est la raison pour laquelle on se bornera ici à indiquer les principales modifications survenues entre 1966 et 1970.

En Allemagne, depuis la réforme des finances communales qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970, l'impôt commercial (Gewerbesteuer) qui est un impôt communal, a cessé d'être la plus importante des recettes fiscales des communes ; depuis cette date, en effet, une quote-part fixe de cet impôt est transféré à l'Etat (Bund et Länder à raison de 20 % chacun) ; en contrepartie, les communes reçoivent 14 % du produit de l'impôt sur les traitements et salaires et de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette (l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers restent entièrement acquies à l'Etat). Cette réforme a considérablement réduit l'importance de l'impôt commercial et renforcé la capacité financière des communes. Il n'est donc pas indiqué de fournir des indications séparées pour les années 1966 et 1970, dans la mesure où les communes se sont efforcées — avec succès — de percevoir en 1969 des recettes aussi élevées que possible au titre de cet impôt, qu'elles n'auraient perçu selon le rythme normal de paiement qu'en 1970, soit en augmentant les acomptes, soit en accélérant la liquidation définitive pour des années antérieures. Tandis qu'en 1968 cet impôt fournissait encore aux communes 70 % environ de leurs

ressources, la part qu'il représente devrait à la longue ne pas dépasser le tiers de leurs recettes fiscales. Aucun changement n'a été apporté aux autres impôts en ce qui concerne leur importance relative et leur fondement juridique.

En France, il faut souligner en particulier, pour la période considérée, outre les modifications déjà indiquées dans la première étude, la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires au 1^{er} janvier 1968 et la disparition de la taxe sur les salaires comme ressource affectée aux collectivités locales, remplacée à partir de la fin 1968 par le versement par l'Etat du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

En Italie, les recettes fiscales sont composées d'une multitude d'impôts divers (suivant la statistique fiscale pour 1973 il en existe près de 60). Près du tiers des recettes fiscales proviennent des impôts de consommation locaux.

Les impôts communaux des Pays-Bas, tels qu'ils sont énumérés dans l'étude 1957-1966, ne sont pas très importants dans l'ensemble et n'ont pas été modifiés. En Belgique, la structure des recettes fiscales propres des communes a peu changé; il en va de même de la quote-part des impôts de l'Etat attribuée aux collectivités locales. Pour leur plus grande partie, les transferts de l'Etat sont liés au produit des impôts directs et montrent, par conséquent, le même dynamisme.

Au Luxembourg, le système fiscal n'a guère été modifié depuis la réforme fiscale de 1968-1967 (voir à ce sujet la page 137 de la précédente étude). Pour ce qui est de l'impôt commercial, la franchise non imposable du bénéfice a été majorée. En 1970, un peu plus du tiers des recettes fiscales provenant d'impôts communaux et de quote-parts dans les impôts de l'Etat, viennent de l'impôt commercial, un tiers à peine de l'impôt sur les salaires et traitements et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le reste se répartissant entre les autres impôts (dans l'ordre du produit de ces impôts en 1970, l'impôt foncier, la taxe sur la valeur ajoutée ou sur le chiffre d'affaires, la taxe sur les salaires et plusieurs autres impôts).

DISPOSITIONS SPÉCIALES

Article 60.

Modalités de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Texte de l'article. — I. - A titre transitoire, il est dérogé aux dispositions relatives au versement représentatif de la taxe sur les salaires prévues par la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 modifiée et, s'agissant de la région d'Ile-de-France, par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964.

Pour 1978, et sauf les cas visés aux II et III ci-après, croissent, par rapport à l'année précédente, selon un taux uniforme, égal à celui observé pour le montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires :

- le prélèvement opéré au profit du fonds d'action locale en vertu de l'article 39-3 de la loi précitée du 6 janvier 1966 ;
- les attributions allouées à chaque collectivité ou établissement public en application des articles 40, 41, 41 bis, 42 et 45-2 de la même loi et, pour la région d'Ile-de-France, en vertu de l'article 33 de la loi précitée du 10 juillet 1964.

Les attributions allouées en 1978, par le fonds d'égalisation des charges départementales visé à l'article 36 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, sont égales au produit de celles versées en 1977, par le coefficient d'augmentation de 1977 à 1978 des recettes dont dispose ledit fonds.

II. - Pour les attributions visées aux articles 40 et 42 de la loi précitée du 6 janvier 1966, il est tenu compte dans les mêmes conditions que précédemment des augmentations de population, constatées à l'occasion des recensements complémentaires effectués en 1976 et 1977. Pour les communes et pour les établissements publics de la région d'Ile-de-France, les compléments d'attribution ainsi déterminés sont versés directement aux collectivités et établissements intéressés et ne sont pas soumis aux prescriptions de l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964. Le total des attributions déterminé conformément au I ci-dessus est majoré à raison de cette prise en compte.

Le coût de cette majoration est prélevé sur les ressources affectées à la répartition générale du fonds d'action locale.

III. - Dans le cas d'un groupement de communes recourant, pour la première fois, en 1977, à une fiscalité directe propre, l'attribution appelée à revenir, l'année suivante, à chaque commune membre au titre de l'article 41 de la loi précitée du 6 janvier 1966 et d'après le I du présent article, est partagée, entre ladite commune et le groupement au prorata des impôts sur les ménages recouvrés sur le territoire communal pour le compte de chacun d'eux.