

N° 100

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe 20), 1169 (tomes III et IV) et in-8° 260.

Sénat : 94 et 95 (annexe 16) (1982-1983).

---

Loi de finances. — Collectivités locales - Ordre public.

## SOMMAIRE

	Pages
Introduction .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER. — Les tribunaux administratifs .....</b>	<b>7</b>
I. — <i>La situation des tribunaux administratifs</i> .....	9
A. — L'enrayement de la tendance à l'engorgement .....	9
B. — L'évolution du contentieux .....	12
II. — <i>Les raisons de l'amélioration de la situation des tribunaux administratifs</i> .....	14
A. — L'augmentation des effectifs .....	14
1. Le renforcement quantitatif .....	14
2. L'aspect qualitatif .....	15
B. — Les réformes intervenues .....	18
1. Des solutions limitées .....	18
2. Une réforme contestée .....	19
III. — <i>Les perspectives d'avenir de la juridiction administrative</i> .....	20
A. — La loi de décentralisation .....	20
B. — Le statut des grandes villes .....	20
<b>CHAPITRE II. — La sécurité publique .....</b>	<b>23</b>
I. — <i>La mesure de l'insécurité</i> .....	24
A. — La progression « inquiétante » de la délinquance et de la criminalité .....	24
B. — La recrudescence du terrorisme .....	28
C. — L'insécurité des policiers .....	33
D. — Le maintien de la police .....	36

	Pages
II. — <i>L'adaptation de la police à la lutte contre l'insécurité</i> .....	38
A. — Les effectifs .....	38
1. Un nouveau développement des créations d'emplois .....	38
2. Une répartition géographique toujours peu satisfaisante .....	43
B. — La carrière .....	45
1. La formation .....	45
2. Les conditions d'affectation .....	46
3. Le statut, le régime judiciaire et la protection sociale .....	47
III. — <i>Les moyens d'assurer la sécurité</i> .....	50
A. — Les équipements .....	50
1. Un matériel insuffisant .....	50
2. Des locaux vétustes .....	51
B. — Les méthodes d'intervention .....	53
1. Les missions de sécurité générale .....	53
2. Les missions spécialisées .....	55
3. La coordination des actions de la police .....	57
<b>CHAPITRE III. — Les collectivités locales</b> .....	<b>63</b>
I. — <i>L'évolution des structures</i> .....	<b>63</b>
A. — L'attachement à l'autonomie communale .....	<b>63</b>
B. — L'évolution des communautés urbaines .....	<b>65</b>
1. Le bilan des communautés urbaines .....	<b>65</b>
2. L'avenir des communautés urbaines .....	<b>67</b>
C. — L'avenir des agglomérations nouvelles .....	<b>70</b>
1. La situation juridique et financière des villes nouvelles .....	<b>70</b>
2. L'avenir des villes nouvelles .....	<b>72</b>
II. — <i>L'évolution des budgets locaux</i> .....	<b>74</b>
A. — L'évolution des budgets des collectivités locales .....	<b>74</b>
1. Les grandes masses .....	<b>74</b>
2. Le financement des investissements .....	<b>78</b>
B. — L'évolution de la fiscalité locale .....	<b>80</b>
C. — L'évolution des budgets des établissements publics régionaux ....	<b>83</b>

	Pages
III. — <i>L'évolution des concours de l'Etat</i> .....	87
A. — Le fléchissement des concours globaux .....	87
1. La dotation globale de fonctionnement .....	87
2. Le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée : F.C.T.V.A. ....	91
B. — L'évolution contrastée des subventions .....	93
1. Les subventions de fonctionnement .....	93
2. Les subventions d'équipement .....	96
IV. — <i>La décentralisation : esquisse d'un bilan et incertitudes</i> .....	96
A. — Esquisse d'un bilan de la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 .....	97
1. Application de certaines dispositions de la loi du 2 mars 1982 .....	97
2. La mise à disposition et le transfert des services .....	99
3. Le coût de la décentralisation .....	101
B. — Les incertitudes de la décentralisation .....	102
Les apports du Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départe- tements, les régions et l'Etat .....	102
<b>Conclusion</b> .....	106

---

MESDAMES, MESSIEURS,

La présentation du projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation se révèle difficile en raison des modifications apportées au document budgétaire et notamment :

— de la nouvelle imputation du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée ;

— de l'inclusion de la dotation pour le logement des instituteurs dans la dotation globale de fonctionnement ;

— de l'ouverture d'une ligne « dotation générale de décentralisation » ;

— de l'ébauche d'une globalisation des subventions d'équipement par l'institution d'une dotation globale d'équipement.

La conséquence de ces transformations se traduit par une contraction apparente des crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (dépenses ordinaires + crédits de paiement) qui s'élèveront à 31.845 millions de francs contre 34.562 millions de francs en 1982, soit une diminution de 7,9 % par rapport à l'année précédente.

En réalité et à structure constante, l'évolution observée, par rapport à 1982, s'établit à + 17,2 % hors F.C.T.V.A. et à + 15,4 % F.C.T.V.A. compris.

Compte tenu du contexte général, une croissance de + 15,40 % des crédits du budget du ministère de l'Intérieur pourrait sembler satisfaisante. Mais cette appréciation doit être nuancée. En effet, il est loisible d'observer une diminution de l'importance des crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation au sein du budget de l'Etat : 3,6 % contre 4,3 % en 1982.

La part des dépenses ordinaires dans l'ensemble des dépenses ordinaires de l'Etat stagne à 3,9 % après la régression enregistrée en 1982 par rapport à 1981 : 3,7 % contre 4,2 %. Mais surtout, le projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation doit être jugé au regard de deux phénomènes qui se manifestent actuellement :

— l'inquiétude des citoyens devant la montée réelle de l'insécurité et le malaise de la police qui traverse une crise de confiance et une crise matérielle ;

— l'appréhension des élus locaux, exprimée au congrès des présidents de conseils généraux à Lyon et au congrès de l'Association des maires de France, devant les incertitudes de la décentralisation. Or, force est de constater, qu'à l'exception des mesures relatives aux tribunaux administratifs, l'évolution du budget du ministère de l'Intérieur ne répond qu'imparfaitement à cette double préoccupation.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs, le projet de budget s'inscrit dans la lignée de l'effort entrepris depuis 1976 pour lutter contre l'engorgement de la juridiction administrative. Comme l'année dernière, 27 emplois figurent au budget. En huit ans, l'effectif du corps des membres des tribunaux administratifs aura été porté de 200 fonctionnaires en 1975 à 375 en 1983 soit une augmentation de + 90 %. Cet accroissement contribuera à enrayer la courbe inflationniste du contentieux administratif qu'alimentera, sans doute, l'institution d'un contrôle juridictionnel *a posteriori*, substitué par la loi du 2 mars 1982 à la tutelle administrative.

En matière de sécurité, le projet comporte la création de 1927 emplois nouveaux, dont 1880 renforceront les effectifs de la police nationale. Mais cette augmentation ne semble pas suffisante pour compenser les effets de la réduction du temps de travail.

S'agissant des matériels utilisés par la police, les crédits prévus pour l'achat et l'entretien des véhicules diminuent de 12,19 % par rapport à 1982.

De plus, et en dépit de la vétusté d'un grand nombre de commissariats de police, les crédits ouverts en 1982 pour l'entretien et l'aménagement immobilier ne sont pas reconduits.

En ce qui concerne les collectivités locales, l'évolution n'est guère plus satisfaisante. Un grand nombre d'élus locaux considèrent que le futur transfert des compétences ne s'accompagne pas des moyens financiers nécessaires à leur exercice. Cette préoccupation est nourrie par la régression de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. En effet, à structure constante, la progression de la D.G.F. pour 1983 s'élève à :

- 8,84 % hors indemnité de logement des instituteurs ;
- 11,49 % indemnité comprise.

Quant aux crédits du fonds de compensation pour la T.V.A., ils ne progressent que de + 11,6 %, alors que le décalage entre le versement de la T.V.A. et son remboursement aux collectivités locales est d'une durée de deux ans.

En résumé, l'insuffisance de la progression de la D.G.F. constituera une source de difficultés pour les budgets locaux. Le présent avis, comme précédemment, analysera la situation des tribunaux administratifs, de la police nationale et des collectivités locales.

## CHAPITRE PREMIER

### LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Dans le rapport pour avis, au nom de la commission des Lois, qu'il avait eu l'honneur de présenter l'année dernière, votre Rapporteur s'était livré à une analyse des causes de « l'explosion contentieuse », phénomène endémique que connaissent les tribunaux administratifs depuis leur création en 1953. L'incidence sur l'inflation des recours contentieux de facteurs spécifiques aux tribunaux administratifs avait été mise en lumière et notamment :

— **le développement considérable des réglementations administratives** dans les domaines les plus divers (urbanisme, environnement, économie « dirigée »...) combiné avec un interventionnisme croissant de la puissance publique, qui s'est traduit par des décisions de plus en plus nombreuses que les administrés peuvent contester devant la juridiction administrative ;

— **la progression du nombre des fonctionnaires et des autres agents publics**, qui a suscité un accroissement des recours puisque le contentieux de la Fonction publique représente un pourcentage très important des affaires soumises aux tribunaux administratifs ;

— **les facilités d'accès aux tribunaux administratifs** liées à la dispense du ministère d'avocat en cas de recours pour excès de pouvoir, ainsi qu'à une jurisprudence très favorable à la recevabilité des recours, qui ont incité les administrés à s'adresser de plus en plus à ces juridictions.

La saisine des tribunaux administratifs est d'autant plus fréquente que le juge administratif apparaît comme le garant de la protection des citoyens face à d'éventuels abus de l'Administration.

La combinaison de ces facteurs, alliée aux effets de la récession économique qui exacerbe le zèle des plaideurs, avait entraîné un encombrement du prétoire du juge administratif. Cet engorgement constituait un phénomène préoccupant pour le fonctionnement de nos institutions. Mais l'évolution récente témoigne d'un infléchissement de cette tendance.

**Il convient d'analyser la situation actuelle des tribunaux administratifs ainsi que les raisons de l'amélioration de leur fonctionnement, avant de s'interroger sur les perspectives d'avenir de la juridiction administrative, dans le contexte de la politique de décentralisation mise en œuvre par le Gouvernement.**



## I. — LA SITUATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Une analyse de l'évolution du contentieux devant la juridiction administrative fait apparaître une amélioration de la situation des tribunaux administratifs ainsi qu'une évolution de la répartition, par nature, des jugements rendus.

### A. — L'enrayement de la tendance à l'engorgement.

L'évolution du contentieux devant les tribunaux administratifs au cours des quatre dernières années ressort du tableau suivant :

Année judiciaire	Nombre d'affaires enregistrées	Nombre de jugements définitifs	Affaires en Instance à la fin de l'année judiciaire
1978-1979 .....	35.658	27.898	66.023
1979-1980 .....	40.659	31.628	75.044
1980-1981 .....	39.882	40.146	74.668
1981-1982 .....	38.834	43.352	68.433

La lecture de ces statistiques permet de constater un enrayment de la tendance à l'engorgement du prétoire administratif. Certains indices confirment cette évolution.

Tout d'abord, le nombre des affaires enregistrées décline, depuis la nette progression des années 1978-1979 qui a connu un doublement des recours déposés, pour se stabiliser autour de 40.000 affaires par an.

Ensuite, la production de la juridiction administrative a augmenté de plus de 35 % par rapport à l'année judiciaire 1978-1979, comme en témoigne le nombre des jugements rendus qui s'élève à 43.352 en 1981-1982 contre 27.898 en 1978-1979.

Enfin, la diminution du stock des affaires en instance, amorcée en 1980-1981, s'est poursuivie au cours de la dernière année judiciaire : 68.433 affaires en 1981-1982 au lieu de 74.668 en 1980-

1981. Un hommage doit être rendu aux conseillers de tribunal administratif ainsi qu'aux fonctionnaires des greffes qui ont déployé leurs efforts pour réduire l'engorgement de la juridiction administrative.

Un indice permet de prendre la mesure de l'ampleur de leur diligence : les délais de jugement ont été ramenés en 1981-1982, à **une moyenne de un an et sept mois** pour l'ensemble de la juridiction administrative en recul par rapport à la moyenne de deux ans et demi, observée en 1980-1981.

Le tableau ci-après précise la répartition des affaires et des instances par ressort géographique, au cours des cinq dernières années.

**TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS**  
**RÉPARTITION DES AFFAIRES ET DES INSTANCES**  
**PAR RESSORT GÉOGRAPHIQUE**

Tribunal administratif	1976-1977			1977-1978			1978-1979			1979-1980			1980-1981		
	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock
Paris .....	4.177	3.658	10.121	4.771	4.187	10.275	5.585	3.902	12.388	5.956	4.527	13.817	6.375	7.663	12.529
Amiens .....	835	525	1.033	784	521	1.296	775	598	1.473	877	562	1.788	894	803	1.882
Besançon .....	527	555	937	562	573	926	640	600	966	601	551	1.016	623	778	852
Bordeaux .....	1.142	994	1.200	1.219	1.131	1.288	1.478	1.123	1.643	1.295	1.337	1.601	1.291	1.272	1.620
Caen .....	732	539	1.143	748	593	1.298	659	669	1.288	874	756	1.399	1.094	693	1.860
Châlons-sur-Marne .....	688	529	495	498	532	461	722	540	643	607	735	515	718	626	608
Clermont-Ferrand .....	888	734	2.269	948	854	2.363	747	868	2.242	988	717	2.513	924	818	2.619
Dijon .....	663	547	574	683	601	656	645	462	839	888	620	1.107	833	882	1.078
Grenoble .....	1.213	956	1.692	1.163	772	2.086	1.331	1.024	2.393	1.630	1.050	2.873	1.710	1.478	3.204
Lille .....	1.060	1.091	1.860	1.064	988	1.936	1.372	978	2.329	1.524	1.064	2.789	1.606	1.207	3.189
Limoges .....	372	300	528	268	378	410	446	437	427	564	460	531	498	382	647
Lyon .....	1.113	966	2.087	1.272	1.058	2.301	1.516	1.124	2.693	1.432	1.304	2.821	1.586	1.685	2.722
Marseille .....	2.575	1.769	4.354	2.232	1.739	4.963	2.309	1.398	5.805	3.249	2.641	6.754	2.900	3.296	6.301
Montpellier .....	1.022	813	2.369	1.178	1.023	2.524	1.284	1.181	2.625	1.556	1.502	2.680	1.445	1.573	2.540
Nancy .....	736	621	650	673	602	721	793	609	905	838	632	1.111	757	646	1.222
Nantes .....	1.086	835	1.982	1.209	933	2.258	1.258	1.034	2.482	1.496	1.297	2.681	1.603	1.600	2.684
Nice .....	1.480	1.251	3.357	1.494	1.177	3.673	1.662	1.440	3.897	2.037	1.521	4.413	1.775	2.184	4.???
Orléans .....	1.113	748	2.268	962	660	2.570	1.218	837	2.951	1.513	1.064	3.208	1.127	1.258	3.077
Pau .....	757	664	1.061	624	604	1.081	888	731	1.238	898	748	1.388	841	942	1.277
Poitiers .....	1.197	908	2.426	1.207	1.226	2.407	1.264	1.512	2.159	1.297	1.221	2.235	1.301	1.572	1.???
Rennes .....	1.128	1.262	1.674	1.241	1.168	1.749	1.295	1.454	1.590	1.636	1.083	2.143	1.797	1.369	2.571
Rouen .....	701	524	1.193	640	495	1.338	734	590	1.482	797	593	1.686	856	725	1.817
Strasbourg .....	1.341	1.295	2.534	1.399	1.413	2.520	1.889	1.509	2.900	2.647	1.850	3.697	1.886	1.978	3.6??
Toulouse .....	965	826	1.342	1.122	776	1.688	1.182	950	1.920	2.238	1.300	2.858	1.192	1.144	1.964
Versailles .....	1.708	1.453	2.961	1.766	1.281	3.440	2.199	1.382	4.264	2.562	1.397	5.429	2.578	1.974	5.916
Saint-Denis-de-la-Réunion .....	166	240	401	199	220	380	1.455	239	1.507	201	343	1.456	1.330	1.238	3.631
Fort-de-France .....	846	237	1.234	255	283	1.210	312	707	813	354	739	425	328	389	366
Saint-Pierre-et-Miquelon .....	»	»	»	»	»	»	»	»	11	14	14	11	14	21	4
<b>Totaux .....</b>	<b>30.231</b>	<b>24.840</b>	<b>53.745</b>	<b>30.181</b>	<b>25.788</b>	<b>58.254</b>	<b>35.658</b>	<b>27.898</b> dont contentieux électoral : 582	<b>66.023</b>	<b>40.569</b>	<b>31.628</b>	<b>75.044</b>	<b>39.882</b>	<b>40.146</b>	<b>74.688</b>

La lecture du tableau indique le niveau d'activité des différents tribunaux administratifs pour l'année 1980-1981.

En retenant le critère du *nombre d'affaires enregistrées*, un classement peut être établi, par ordre décroissant, en pourcentage du total des recours déposés :

*Tribunaux administratifs de :*

	(Pourcentage.)
— Paris .....	16
— Marseille .....	7,27
— Versailles .....	6,46
— Strasbourg .....	4,70
— Rennes .....	4,50
— Nice .....	4,45
— Grenoble .....	4,30
— Lille .....	4
— Nantes .....	4
— Montpellier .....	3,62

Par rapport au *nombre d'affaires jugées*, les résultats sont les suivants :

*Tribunaux administratifs de :*

	(Pourcentage.)
— Paris .....	19
— Marseille .....	8,2
— Nice .....	5,45
— Versailles .....	5
— Strasbourg .....	4,85

## B. — L'évolution du contentieux.

Il convient de souligner que, à compter de l'année judiciaire 1980-1981, la répartition par nature du contentieux instruit par les tribunaux administratifs a été regroupée en 21 rubriques alors que la nomenclature précédente en comportait 23.

L'examen du tableau suivant permet de constater que les matières qui représentent le plus fort pourcentage de la somme, cumulée des

recours enregistrés depuis 1974 sont, par ordre décroissant, les suivantes :

	(Pourcentage.)
— Fiscalité .....	26,30
— Fonction publique .....	10,31
— Travaux publics .....	9,40
— Divers .....	8,57
— Urbanisme, aménagement du territoire .....	7,50
— Agriculture .....	6,70
— Domaine, expropriation, voirie .....	5,36
— Marchés contrats .....	5,25
— Commune .....	5,13
— Elections .....	2,57

En comparaison des statistiques publiées l'année dernière, il apparaît que le contentieux fiscal ne progresse plus.

En revanche, le contentieux de la Fonction publique continue d'augmenter puisque sa part s'élève à 10,31 %, contre 9,6 % en 1980.

Enfin, il convient de souligner l'émergence de nouvelles catégories de contentieux.

Tout d'abord, la multiplication des hypothèses dans lesquelles les licenciements sont subordonnés à une autorisation de l'Administration et la persistance des difficultés économiques contribuent au développement d'un contentieux administratif qualifié de « droit administratif du travail ». La nouvelle présentation du tableau de la répartition du contentieux par nature permet de recenser 1.558 recours, enregistrés à ce titre au cours de l'année judiciaire 1980-1981. Ce contentieux résulte d'un affinement du contrôle exercé par le juge administratif, d'une part, sur les autorisations de licenciement des salariés protégés que sont les délégués du personnel, les membres de comités d'entreprise et les délégués syndicaux et, d'autre part, sur les autorisations administratives qui, en application de la loi du 3 janvier 1975, doivent précéder tout licenciement individuel ou collectif, « fondé sur un motif économique d'ordre conjoncturel ou structurel ».

Un autre contentieux tend à se développer : celui de l'environnement. Cet essor qui reflète l'une des préoccupations de nos sociétés post-industrielles, résulte du dynamisme et de la vigilance des associations qui se consacrent à la protection de l'environnement.

Ainsi donc, les tribunaux administratifs semblent avoir réussi, depuis l'année judiciaire 1980-1981, à faire face à la montée du contentieux par une amélioration de leur rendement.

Il convient d'analyser les raisons de ce résultat positif.

## II. — LES RAISONS DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

L'amélioration de la situation des tribunaux administratifs résulte principalement de l'accroissement des effectifs et, dans une mesure plus difficilement appréciable, des réformes intervenues.

### A. — L'augmentation des effectifs.

L'importance de l'effort accompli, depuis plusieurs années, pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs laisse toutefois subsister certains problèmes et certaines interrogations.

#### 1. Le renforcement quantitatif.

Fixé à 221 magistrats en 1976, l'effectif budgétaire du corps des tribunaux administratifs a été porté à 348 au 1<sup>er</sup> janvier 1982, soit une augmentation de 57 % qu'il convient de rapporter à l'accroissement du nombre des affaires enregistrées pendant cette période, soit + 28,50 %.

Il est à noter que pour un effectif budgétaire de 348 en 1982, le corps comporte 47 emplois de président classés hors échelle B, 22 emplois de président hors-classe échelle B *bis*, 1 emploi de vice-président et 1 emploi de président de tribunal administratif de Paris classés respectivement hors échelle C et D. Ainsi, plus de 20 % des membres du corps ont vocation à un emploi affecté d'un classement supérieur à l'échelle A.

A la suite de la création de 27 emplois, inscrits au budget de 1982, dix nouvelles formations de jugement ont été instituées dont 2 au tribunal administratif d'Orléans, 1 au tribunal administratif de Montpellier, 1 au tribunal administratif de Marseille et 1 au tribunal administratif de Versailles.

Avec la création du tribunal administratif de Bastia, le nombre des formations de jugement métropolitaines s'élève en 1982 à 68 dont 15 chambres pour le tribunal administratif de Paris.

Au titre du projet de loi de finances pour 1983, la création de 27 emplois est prévue. Ces emplois se répartissent de la façon suivante :

- 1 emploi de président hors classe ;
- 5 emplois de président ;
- 21 emplois de conseillers de deuxième classe.

Ces emplois supplémentaires permettent la création de nouvelles formations de jugement.

Au total, en 1983, le corps des tribunaux administratifs comptera 375 membres.

En ce qui concerne le personnel administratif, l'évolution de leurs effectifs est significative de l'effort entrepris.

En 1978, un recensement faisait apparaître que 292 fonctionnaires étaient mis à la disposition de la juridiction administrative. Cet effectif s'élevait, en 1980, à 364 agents pour la métropole.

Au 1<sup>er</sup> juillet 1981, l'effectif des greffes atteignait le nombre de 407, dont 390 pour les tribunaux métropolitains.

Cet effort de renforcement des greffes doit être poursuivi tant quantitativement que qualitativement.

A cet égard il convient de rappeler que, en décembre 1981, le premier des stages annuels a été organisé au profit des secrétaires-greffiers en chef et des secrétaires-greffiers, par le centre de formation de Nainville-les-Roches qui relève du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Mais l'accroissement de l'effectif des personnels des tribunaux administratifs, facteur principal du désencombrement du prétoire administratif, ne saurait occulter les problèmes d'ordre qualitatif, qui continuent de se poser au sein de la juridiction administrative.

## **2. L'aspect qualitatif.**

Les questions en suspens concernent tant les personnels administratifs que les conseillers des tribunaux administratifs.

En ce qui concerne les *personnels administratifs*, votre Commission tient à rappeler la suggestion émise par les présidents des tribunaux administratifs de créer des postes d'assistants ou d'attachés.

En outre, le développement des techniques informatiques dans les tribunaux administratifs semble également, à votre Commission, de nature à contribuer sensiblement à l'amélioration des méthodes de la juridiction administrative.

**S'agissant des conseillers de tribunal administratif**, les problèmes en suspens concernent le recrutement et notamment l'équilibre entre les différentes sources, le déroulement de carrière et la création de conseillers juridiques auprès des représentants de l'Etat dans les départements. Quant au recrutement des conseillers de tribunal administratif, le législateur a entendu diversifier les sources. En effet, la situation créée par « l'explosion contentieuse » impliquait, de toute évidence, un accroissement des moyens en personnel. Cette nécessité était d'autant plus impérieuse que le corps des tribunaux administratifs se caractérisait par une moyenne d'âge très élevée. Un indice en témoignait : la moitié des effectifs était partie en retraite entre 1970 et 1980.

La loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 a donc institué, au-delà des modes de recrutement permanent constitués par la voie de l'E.N.A. et le « tour extérieur », une procédure de recrutement complémentaire : les possibilités étaient renforcées par le détachement auprès des tribunaux administratifs de fonctionnaires issus de corps recrutés par l'E.N.A.

Le problème résidait donc dans la nécessité d'éviter un déséquilibre entre les divers modes de recrutement tout en maintenant la cohérence et la qualité du corps des conseillers de tribunal administratif.

En 1981, les emplois vacants ont été pourvus dans les conditions suivantes :

- 11 emplois par la voie de l'E.N.A. ;
- 18 emplois au titre des premiers concours organisés en application de la loi du 17 juillet 1980 (recrutement complémentaire) ;
- 4 emplois grâce au « tour extérieur » ;
- 3 emplois au titre du recrutement des officiers, loi du 2 janvier 1981 ;
- 9 emplois par voie de détachement de fonctionnaires issus des corps recrutés par l'E.N.A., soit un apport total de 45 fonctionnaires.

**Le recrutement au tour extérieur**, prévu par le décret n° 75-164 du 12 mars 1975 portant statut particulier du corps des membres des tribunaux administratifs n'a jamais soulevé de problèmes particuliers. Ce recrutement a lieu à raison d'une nomination de conseiller de deuxième classe pour trois nominations de conseillers issus de l'E.N.A. L'article 11 du décret de 1975 dispose par ailleurs qu'il est procédé à la nomination d'un conseiller de première classe pour sept nominations au grade de conseiller de première classe par la voie du tableau d'avancement annuel. Les candidats peuvent être soit des fonctionnaires de l'Etat justifiant de dix années de services effectifs



en catégorie A, soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit (pour le grade de conseiller de deuxième classe seulement) des admissibles à l'agrégation de droit public. Les dossiers sont examinés par une commission de sélection présidée par le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, ainsi que le prévoit l'article 7 du statut ci-dessus rappelé. C'est sur proposition de cette commission qu'ont lieu les nominations.

La sélection est précédée d'une publicité par la voie du *Journal officiel*. Toutes les directions de personnel des administrations centrales sont également informées par circulaire ; aussi les candidats sont-ils d'origine administrative très diverse : ministère de l'Economie et des Finances, de la Justice, des Postes et Télécommunications, de l'Agriculture, de l'Education nationale, de l'Intérieur et de la Décentralisation, etc. La commission sélectionne en général des candidats de moins de quarante ans pour le grade de conseiller de deuxième classe, et de quarante à quarante-cinq ans pour le grade de conseiller de première classe, à valeur professionnelle égale.

Quant au recrutement complémentaire, la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 autorise à titre exceptionnel et pendant une période de cinq années le recrutement de conseillers de tribunal administratif de première et de seconde classe par voie de concours. Les conditions dans lesquelles ont lieu ces concours ont été précisées par décret en Conseil d'Etat publié le 20 décembre 1980. Ce texte prévoit notamment les formes de la publicité de ce recrutement.

C'est ainsi que d'une part, comme l'exige le décret susmentionné, un avis de recrutement est publié chaque année au *Journal officiel*, et que d'autre part, l'Agence nationale pour l'emploi est avisée par les soins du ministère de la Fonction publique. Enfin, toutes les administrations sont informées dès la publication de l'avis de recrutement.

Cette procédure a permis de recueillir en 1980, pour 18 postes à pourvoir, plus de 500 candidatures. La publicité de la prochaine session de recrutement — 12 postes à pourvoir — va être ouverte. Il convient de s'attendre à un nombre de candidatures au moins égal à celui de la session précédente.

Depuis 1982, le nombre de postes susceptibles d'être pourvus par la voie du recrutement complémentaire ne doit pas excéder le nombre des postes offerts à la sortie de l'Ecole nationale d'administration qui est la voie de recrutement normale du corps des tribunaux administratifs. Ce recrutement sera donc limité à douze postes par an.

De telles dispositions sont de nature à préserver l'homogénéité et le prestige du corps des conseillers de tribunal administratif. Mais une inquiétude, exprimée par le syndicat de la juridiction administrative, se fait jour : celle d'une modification de la pyramide des emplois, préjudiciable à un déroulement continu des carrières.

Cette crainte est avivée par la hiérarchisation des emplois créés au titre du projet de loi de finances pour 1983.

En effet, les 21 emplois de conseiller sont situés uniquement dans le grade de conseiller de deuxième classe. Cette pratique menace les perspectives d'avancement des magistrats des tribunaux administratifs puisque la pyramide des emplois n'est élargie qu'à sa base.

Votre commission des Lois souhaite qu'il soit possible de remédier à cet état de fait par une diversification, dans la hiérarchie des grades, des emplois créés, afin de faciliter un déroulement régulier des carrières des conseillers des tribunaux administratifs.

Enfin, il conviendrait, pour améliorer le rendement des tribunaux administratifs, que le Gouvernement prenne en considération une suggestion du syndicat de la juridiction administrative reprise par votre Rapporteur, qui tend à la création d'un corps de « conseillers juridiques » auprès des préfets.

D'un niveau équivalent à celui des magistrats des tribunaux administratifs, les conseillers juridiques contribueraient à éviter une dispersion des tâches des membres des tribunaux administratifs, et notamment en les remplaçant à la tête des nombreuses commissions administratives, dont la présidence échoit aux magistrats de l'ordre administratif, telles les commissions départementales des impôts, la commission régionale de conciliation, la commission d'expulsion des étrangers, la commission régionale de l'hospitalisation, etc.

Mais l'accroissement des effectifs des membres de la juridiction administrative, avec son cortège de problèmes non résolus, ne saurait expliquer à lui seul l'amélioration de la situation des tribunaux administratifs. Des réformes, qu'elles soient de structure ou de procédure, ont contribué aux gains de productivité de la juridiction administrative.

## **B. — Les réformes intervenues.**

Parmi les réformes intervenues pour accroître l'efficacité du juge administratif, certaines semblent avoir produit des effets limités, alors que d'autres réformes ont eu un effet bénéfique, malgré les critiques dont elles ont fait l'objet.

### **1. Des solutions limitées.**

Depuis 1979, certaines solutions avaient été envisagées pour remédier à l'encombrement de la juridiction administrative en limitant, « à la source », le nombre de recours. C'est ainsi qu'un groupe de travail fut spécialement constitué, par un arrêté du Premier ministre en date du 30 novembre 1979, pour « examiner les

problèmes de compétence de la juridiction administrative » et étudier les conditions dans lesquelles certaines compétences contentieuses pourraient être transférées aux tribunaux judiciaires, considérés comme moins surchargés.

Les recommandations de ce groupe de travail, qui n'ont pas fait l'objet d'une publication, ne se sont pas traduites par l'adoption de mesures concrètes. Il en va de même du projet de création d'une juridiction fiscale autonome, à l'instar de celle qui existe en République fédérale d'Allemagne, qui n'a pas vu le jour.

Quant aux comités consultatifs de règlement amiable des dommages, institués par le décret n° 80-974 du 4 décembre 1980 et créés dans cinq départements (Hautes-Alpes, Cher, Haute-Marne, Moselle et Val-d'Oise), leur activité ne semble pas avoir eu un réel effet de dissuasion, susceptible de diminuer le nombre des recours contentieux.

En revanche, une réforme paraît avoir atteint l'objectif qui lui était assigné, malgré les critiques dont elle a fait l'objet.

## **2. Une réforme contestée.**

Le décret du 17 juin 1980, qui obéissait au souci d'accélérer et de simplifier le cours de la justice, a supprimé l'intervention obligatoire du commissaire du Gouvernement devant les tribunaux administratifs. Il incombait au président du tribunal administratif de décider des affaires qui seraient jugées en l'absence de conclusions du commissaire du Gouvernement.

Il s'agissait, en allégeant la tâche des commissaires du Gouvernement, de réduire leur nombre au sein de chaque tribunal et de confier les postes ainsi dégagés à des conseillers chargés des fonctions de rapporteurs. La réforme n'a pas totalement supprimé l'intervention du commissaire du Gouvernement mais l'a cantonnée aux litiges pour lesquels aucune dispense de conclusions n'aurait été décidée. L'allègement de la procédure a sensiblement accru le rendement des tribunaux. Toutefois, elle a été critiquée par une partie de la doctrine et par le syndicat de la juridiction administrative qui ont fait valoir des « risques d'erreurs d'aiguillage » et un doublement du pourcentage des appels interjetés entre 1980 et 1981.

Pour atténuer ces inconvénients, le décret n° 82-917 du 27 octobre 1982 a introduit la possibilité pour le commissaire du Gouvernement de proposer au président de la formation du jugement d'être dispensé de donner des conclusions à l'audience sur une affaire. Cette concertation devrait accroître les garanties offertes aux justiciables sans aboutir à un ralentissement de la procédure. Telle est, sommairement décrite, la situation actuelle des tribunaux administratifs. Mais il convient de s'interroger sur leurs perspectives d'avenir.

### III. — LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Une question ne peut manquer de se poser : la stabilisation observée depuis 1980-1981 constitue-t-elle un phénomène durable ou simplement une pause dans la courbe ascendante du contentieux administratif ?

En l'occurrence, l'avenir de la situation des tribunaux administratifs apparaît comme dépendant de l'incidence de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et du projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

#### A. — La loi de décentralisation.

La mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 ne peut qu'entraîner une augmentation de la charge des tribunaux administratifs par la multiplication des recours formés contre les délibérations des collectivités territoriales et par la « banalisation » du sursis à exécution.

Toutefois, il est difficile de préjuger, dès à présent, de l'importance des tâches résultant de l'application de la loi de décentralisation.

#### B. — Le statut des grandes villes.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs de Paris, de Marseille, et de Lyon, la réforme du statut des trois grandes villes comporte des risques d'un fort accroissement de leur activité.

En effet, et à l'instar des actes des autorités communales, les délibérations des conseils d'arrondissement sont soumises aux règles de contrôle administratif prévues par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 2 mars, modifiée par la loi du 22 juillet 1982 résultant d'une proposition de notre collègue Pierre Schiélé. Le caractère exécutoire des délibérations du conseil d'arrondissement est subordonné à leur publication et à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.

Les délibérations des conseils d'arrondissement sont donc assimilées à celles des conseils municipaux.

De ce fait, le maire de la commune ne peut annuler les délibérations des conseils d'arrondissement. Le projet de loi ne lui reconnaît que le droit de demander au conseil d'arrondissement de procéder à une seconde lecture. Si le conflit persiste, le maire de la commune peut déférer au tribunal administratif la délibération contestée et assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

Les dispositions de l'article 20 prévoient la possibilité pour le maire de former un recours contre une délibération d'un organe réputé faire partie intégrante de la commune. Comme l'écrit notre collègue Roger Romani, dans son rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon : « cette mesure est doublement révélatrice : elle démontre que l'unité de gestion de la commune est rompue, tout en reconnaissant implicitement que les conseils d'arrondissement constituent des pouvoirs autonomes vis-à-vis du conseil municipal et du maire ». Quoi qu'il en soit, l'avenir des tribunaux administratifs dépend, pour une large part, de la politique de décentralisation entreprise par le Gouvernement.

En conclusion de cette partie du rapport, consacrée aux tribunaux administratifs, votre Rapporteur voudrait formuler deux remarques :

— la première concerne le problème du rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la Justice. Cette question a été évoquée à maintes reprises au cours des dernières années. L'argument clé en faveur de cette réforme repose sur une indépendance plus achevée du juge administratif à l'égard de l'administration active, comportant, à terme, l'avènement d'un véritable statut de magistrat.

Le Gouvernement ne semble pas favorable à ce rattachement. En effet, le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation considère que l'originalité et l'intérêt de la situation des conseillers des tribunaux administratifs tiennent au fait que, membres d'un corps recruté par la voie de l'École nationale d'administration, ils sont bénéficiaires, sans restriction, des dispositions très libérales du statut général des fonctionnaires. Ils sont ainsi, et sans qu'à aucun moment l'indépendance du juge administratif soit mise en cause, très proches de l'administration active. Le Ministre estime qu'à cet égard, leur rattachement au ministère de l'Intérieur est certainement mieux adapté à leur spécificité et que le rôle essentiel des tribunaux administratifs dans la réussite de la décentralisation plaide en faveur d'un lien organique avec le Ministère qui en est responsable ;

— la seconde remarque concerne la création d'un corps unique, rassemblant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, que revendique le syndicat de la juridiction administrative.

Votre Rapporteur n'est pas favorable à une fusion des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, en raison de la vocation spécifique du Conseil d'Etat.

Toutefois, il conviendrait d'élargir l'accès des membres des tribunaux administratifs au Conseil d'Etat en réservant au corps des tribunaux administratifs un certain pourcentage des postes de conseillers d'Etat et de maître des requêtes, attribués au tour extérieur.

## CHAPITRE II

### LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

**« Le problème de la sécurité publique est, hélas ! au cœur de l'actualité. De nombreux faits et de multiples manifestations témoignent, en effet, d'un malaise général tant dans la population que parmi les fonctionnaires des services chargés d'assurer une mission de sécurité publique. »**

C'est en ces termes que votre Rapporteur invitait le Sénat à créer, le 6 mai 1982, une commission de contrôle des services de l'Etat chargés du maintien de la sécurité publique.

Aujourd'hui, l'examen du budget de la police nationale pour 1983 offre l'occasion à votre commission des Lois de mieux mesurer la volonté du Gouvernement d'assurer la sécurité des citoyens qui est l'un des premiers devoirs de l'Etat.

## I. — LA MESURE DE L'INSÉCURITÉ

### A. — La progression « inquiétante » de la délinquance et de la criminalité.

Après avoir enregistré un ralentissement de sa progression en 1978, une reprise en 1979 et une forte hausse en 1980, la criminalité a connu de nouveau en 1981 une progression importante, il est vrai, moindre que l'année précédente.

Ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous, établi d'après les statistiques de la police judiciaire, la criminalité globale a, en effet, augmenté de 1980 à 1981 de près de 10 %, taux supérieur à la moyenne annuelle depuis 1977 (9,44 %).

Cet accroissement, bien supérieur à notre taux de croissance démographique, est le signe évident que le sentiment d'insécurité éprouvé par la population repose sur des causes objectives.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES CRIMES ET DÉLITS CONSTATÉS  
DE 1977 A 1981

	1977		1978		1979		1980		1981		1977-1981
	Nombre	Variation depuis 1976 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1977 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1978 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1979 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1980 pourcentage	Variation depuis 1977 pourcentage
Criminalité globale (total brut)	2.097.919	+ 15,02	2.147.832	+ 2,38	2.330.566	+ 8,51	2.627.508	+ 12,74	2.890.020	+ 9,9	+ 37,76
Taux pour 1.000 habitants .....	39,60	+ 15,22	40,39	+ 1,99	43,67	+ 8,12	49,03	+ 12,27	53,67	+ 9,46	+ 35,53

*Les formes nouvelles que revêt cette criminalité sont tout aussi inquiétantes.*

Certaines infractions, particulièrement mal ressenties par la population et qui sont indéniablement la cause de l'aggravation du sentiment d'insécurité, ont enregistré en 1981 une hausse très rapide. Qu'il s'agisse des vols à main armée (+ 11,71 %), alors que ce type de délinquance avait nettement régressé en 1980 (— 3,04 %) ; qu'il



s'agisse des vols avec violence (+ 17,32 %), infractions pour lesquelles la France vient au premier rang des pays européens avec un taux de 0,66 % pour mille habitants ; qu'il s'agisse également des cambriolages de lieux d'habitation (+ 16,64 %), des vols à la roulette (+ 16,19 %), des destructions et dégradations de biens publics (+ 15,96 %) ; qu'il s'agisse enfin et surtout des viols (+ 14,89 %), du trafic des stupéfiants (+ 7,78 %) et de la toxicomanie (+ 27,80 %).

Dans ce tableau particulièrement sombre de la criminalité, on ne peut que noter avec une certaine satisfaction la régression sensible des homicides non crapuleux (— 6,45 %), des attentats par explosifs dirigés contre des biens publics (— 29,41 %) ou contre des biens privés (— 41,47 %), des vols de véhicules à moteur à deux roues (— 6,15 %) on encore des agressions de chauffeurs de taxi (— 19,60 %).

*La répartition géographique du crime demeure toujours très inégale.* Les départements les plus criminogènes sont aussi les plus urbanisés. Il s'agit, par ordre décroissant, de Paris, des Bouches-du-Rhône, du Nord, de la Seine-Saint-Denis, du Rhône, des Hauts-de-Seine, des Alpes-Maritimes, de la Gironde, du Val-de-Marne et des Yvelines.

Toutefois, les 22.875.150 habitants vivant dans les zones rurales ou semi-rurales, relevant du ressort de la Gendarmerie nationale, ont subi un taux de criminalité globale de 42,28 % contre 62,08 % pour les 30.968.350 habitants vivant dans des agglomérations de plus de 10.000 habitants, la moyenne étant de 53,67 %.

**C'est dire l'évolution préoccupante de la criminalité en milieu rural.**

Il n'en demeure pas moins que les risques encourus par les populations urbaines augmentent encore avec la dimension des agglomérations dans lesquelles elles vivent : c'est ainsi que les personnes vivant dans l'une des 13 villes de plus de 250.000 habitants (excepté Paris) subissent 1,72 fois plus de criminalité globale que celles vivant en zones rurales ou semi-rurales. Les habitants de la ville de Paris connaissent une situation plus sérieuse encore : ils subissent 3,66 fois plus de criminalité globale que s'ils se trouvaient dans une agglomération de moins de 10.000 habitants.

De même que la progression globale de la criminalité et des formes nouvelles qu'elle revêt, *la composition du milieu délinquant est particulièrement préoccupante.*

Elle fait en effet apparaître l'importance relative de la délinquance immigrée ainsi que celle de la délinquance juvénile.

La délinquance immigrée représente 2,57 % de la population étrangère (4.223.928 habitants) et 14,55 % de l'ensemble des per-

sonnes ayant commis des crimes ou des délits contre respectivement 1,29 % et 85,45 % pour la délinquance française.

Quant à la délinquance juvénile, elle représente 2,38 % de la population des mineurs juridiquement capables de commettre des crimes ou des délits (de 13 à 18 ans) et 13,60 % de l'ensemble des personnes mises en cause contre respectivement 1,64 % et 86,40 % pour la délinquance des adultes.

Compte tenu de leur importance et de leur spécificité, votre Commission émet le souhait que les pouvoirs publics attachent une attention particulière à ces deux catégories de délinquance et s'efforcent de mettre en œuvre tous les moyens appropriés pour en freiner l'évolution.

A cet égard, elle ne peut que se féliciter des expériences entreprises cet été pour prévenir le développement de la délinquance juvénile. Il en est ainsi de la mise en place des centres de loisirs pour les jeunes, où les moniteurs de la police proposent des activités à caractère éducatif et sportif ; de la création de délégations locales de prévention de la délinquance dans les douze départements les plus fortement urbanisés ; ou encore de l'opération « anti-été chaud » destinée à éviter dans la banlieue lyonnaise la flambée de délinquance qui s'était produite l'été dernier.

**Il lui apparaît toutefois indispensable aujourd'hui de faire de la promotion de l'éducation civique une priorité, laquelle doit s'accompagner d'un souci rigoureux d'objectivité.**

Quant à la prévention de la délinquance immigrée, votre Commission ne peut qu'approuver la priorité donnée au contrôle de l'immigration clandestine, qui s'est notamment concrétisée par le renforcement des effectifs de la police de l'air et des frontières (4.170 agents contre 1.343 en juillet 1981).

Néanmoins, elle constate que, depuis la loi du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, l'expulsion est devenue pratiquement impossible et la reconduite à la frontière des immigrés clandestins suppose une procédure très lourde, qui gêne les services de police.

**Il lui apparaît, dans ces conditions, particulièrement souhaitable de réformer ce texte législatif qui interdit toute action efficace de la police.**

A cet égard, votre Rapporteur souhaiterait connaître la position de M. le Secrétaire d'Etat quant au sort des 19.805 travailleurs étrangers, qui n'ont pas vu leur situation régularisée en application de la circulaire interministérielle du 11 août 1981.

**PERSONNES MISES EN CAUSE EN 1981**

	Total des personnes mises en cause	Français		Etrangers		Mineurs (15 à 18 ans)		Majeurs	
		Nombre	% par rapport au total des personnes mises en cause pour chaque catégorie	Nombre	% par rapport au total des personnes mises en cause pour chaque catégorie	Nombre	% par rapport au total des personnes mises en cause pour chaque catégorie	Nombre	% par rapport au total des personnes mises en cause pour chaque catégorie
<b>Criminalité globale</b> .....	746.893	638.193	85,45	108.700	14,55	101.564	13,60	645.329	86,40
<i>dont :</i>									
— Vols avec violences .....	10.313	7.485	72,57	2.828	27,43	3.177	30,80	7.136	69,20
— Cambriolages et vols assimilés .....	45.965	37.754	82,13	8.211	17,87	15.200	33,06	30.765	66,94
— Coups et blessures volontaires .....	31.392	24.986	79,59	6.406	20,41	2.848	9,07	28.544	90,93
— Vols d'automobiles .....	24.477	21.287	86,96	3.190	13,04	6.723	27,46	17.754	72,54
— Vols de deux roues .....	16.496	14.202	86,09	2.294	13,91	10.185	61,74	6.311	38,26
— Vols à la roulotte .....	29.452	23.864	81,02	5.588	18,98	7.895	26,80	21.557	73,20
— Vols à l'étalage .....	56.778	45.397	79,95	11.381	20,05	15.751	27,74	41.027	72,26
— Chèques sans provision .....	160.618	152.702	95,07	7.916	4,93	608	0,37	160.010	99,65
— Utilisations frauduleuses de chèques ...	14.332	13.159	91,81	1.173	8,19	677	4,72	13.655	95,28
— Dégradations contre biens publics et biens privés .....	26.772	23.468	87,65	3.304	12,35	7.380	27,56	19.392	72,44

Ont été retenues au sein de la criminalité globale les infractions les plus représentatives en nombre ; leur total représente, en effet, pour l'année considérée, 64,48 % de l'ensemble des crimes et délits.

## B. — La recrudescence du terrorisme.

Depuis le 10 mai 1981, 1.159 attentats terroristes ont été commis en France, faisant 37 morts et 350 blessés, soit déjà le quart des actes de terrorisme ayant eu lieu sous le précédent septennat (4.791 attentats, 94 morts et 548 blessés).

Certes, la montée du terrorisme n'est pas récente. Mais, depuis six mois et notamment au cours du mois d'août dernier, on a assisté à une multiplication d'attentats particulièrement graves commis aussi bien dans le cadre du terrorisme international à Paris que dans le cadre du terrorisme interne en Corse.

Depuis cette date, en effet, 18 attentats, 21 morts et environ 150 blessés ont été dénombrés dans la capitale, et plus de 600 attentats en Corse, malgré la réforme institutionnelle.

Le Gouvernement en fait lui-même l'aveu :

« En Corse, en revanche, la violence liée au séparatisme, qui avait diminué de manière très sensible à la suite de la trêve décidée par le Front de libération national de la Corse en mai 1981, a repris dès le début de l'année 1982, principalement sur l'île. Elle s'est traduite par des plasticages quasi quotidiens dont la cadence a considérablement augmenté au cours des trois derniers mois. Le F.L.N.C. a revendiqué trois « nuits bleues » commises à Paris le 17 février et en Corse le 11 février et le 20 août. C'est à l'occasion de cette dernière action, où l'on a pu dénombrer une centaine d'attentats, qu'il a annoncé officiellement la rupture de la trêve décidée en mai 1981. »

Contrairement à ce que d'aucuns voudraient accréditer, bien que multiforme, le terrorisme n'est qu'un. Il repose sur la volonté d'abattre l'Etat et les racines de la société démocratique.

En effet, le terrorisme qui frappe actuellement la plupart des pays du monde occidental, s'il a un caractère essentiellement national, montre également de plus en plus un aspect international. Les problèmes de stabilité gouvernementale internes de ces nations sont en effet fortement liés à leurs relations politiques.

C'est ainsi qu'il a pu être remarqué une certaine internationalisation de ce terrorisme, les actions criminelles étant à la fois menées par des Français d'« Action directe », des Italiens des « Brigades rouges » et de « Prima linea » et des Espagnols proches du « Groupe libertaire autonome de Madrid ».

Cet aspect a été, en outre, confirmé par les arrestations en 1980 à Paris de cinq jeunes femmes, membres de la « bande à Baader ». D'autre part, les liens étroits qu'entretiennent les anarchistes français avec les organisations clandestines italiennes, allemandes et espagnoles ont été démontrés en 1980 et 1981 lors de l'enquête relative au hold-up de Condé-sur-l'Escaut du 28 août 1979.

L'internationalisation du terrorisme semble s'être actuellement cristallisée autour du problème palestinien, la coopération entre mouvements se traduisant par la création de commandos internationaux et par la fourniture d'un soutien logistique dans les divers pays de la part le plus souvent de pays étrangers opposés aux démocraties occidentales (pays de l'Est).

Sans pour autant que l'on puisse véritablement affirmer qu'il existe une centrale internationale du terrorisme, on doit bien être conscient du degré d'organisation et de ramification que supposent des actions terroristes d'envergure, du type de celles que nous connaissons en France depuis quelques mois.

Il importe alors à l'Etat d'y apporter une réponse spécifique.

Devant la récente recrudescence du terrorisme international, les pouvoirs publics ont immédiatement réagi, marquant ainsi leur volonté de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour combattre ce phénomène.

Des améliorations et innovations destinées à accroître l'efficacité et le caractère offensif des services chargés de la lutte contre le terrorisme ont été décidées. Elles s'inscrivent dans le cadre de la politique de sécurité, définie par le Président de la République, lors de sa conférence de presse du 17 août 1982 et visent en particulier à une meilleure coordination des divers services concernés.

Ainsi, au plan opérationnel, plusieurs mesures ont été prises :

- La coordination de la lutte antiterroriste qui regroupe tant le terrorisme interne qu'international a été confiée à un secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité publique.

- La création d'un « Bureau de lutte contre le terrorisme » (B.L.A.T.) en remplacement du « Comité permanent de coordination » créé le 22 juin 1976 dans le but de centraliser et d'échanger les renseignements recueillis en vue de leur exploitation. Ce bureau regroupe les responsables des services de police, de la Gendarmerie nationale et de la Direction générale des services extérieurs. Il se réunit quotidiennement au Secrétariat d'Etat et a pour mission de coordonner les renseignements de tous les services qui participent à la lutte contre le terrorisme.

Parallèlement, le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation réunit chaque semaine un « conseil antiterroriste »

qui a pour mission de mettre en œuvre le programme d'action élaboré à la suite de l'attentat de la rue Marbeuf, ainsi que les mesures annoncées par le Président de la République.

- Le renforcement du contrôle des étrangers lors de leur entrée en France ou de leur sortie du territoire par la mise en place de 24 brigades frontalières mobiles nouvelles, venant s'ajouter aux 33 existantes. De même, il a été décidé d'instaurer un examen systématique par les services de renseignement des demandes de visas d'entrée en France et de rétablir, avant la fin de l'année, le visa de court séjour à l'égard de tous les pays de l'Amérique du Sud. Ce régime devra progressivement être étendu à d'autres pays.

- La surveillance des points sensibles, notamment à Paris, a été renforcée par le recours accru à des gendarmes auxiliaires. Dès la fin de l'année 1983, 2.000 d'entre eux devraient assurer les gardes statiques des ambassades, consulats et autres bâtiments publics, assurées jusque-là par des gendarmes mobiles.

- Il a également été décidé de surveiller l'activité des diplomates soupçonnés d'activités illicites et de l'utilisation abusive des valises diplomatiques.

- En outre, un fichier central du terrorisme a été mis en place. Il ne s'agit pas là de la création d'un nouveau traitement mais de l'extension du fichier tenu par les Renseignements généraux qui comportait environ 2.000 références et s'attachait à suivre le terrorisme interne.

Le traitement ainsi modifié devrait pouvoir comporter dès la fin 1982 jusqu'à 60.000 références.

Si les services de la Direction centrale des renseignements généraux sont seuls chargés de la constitution et de la mise à jour de ce fichier, les informations qu'ils mettront en mémoire pourront provenir de tous les services de police ou des services qui dépendent du ministre de la Défense et concourent à la lutte contre le terrorisme. Ces mêmes services pourront avoir accès aux informations contenues dans cette application particulière, à l'exclusion des autres rubriques du fichier des Renseignements généraux.

Par ailleurs, des mesures de sécurité draconiennes ont été prévues tant en ce qui concerne la sécurité physique des installations centrales que pour la protection des informations contre tout détournement.

Le coût d'ensemble de cette opération s'élève à près de douze millions de francs, les crédits nécessaires ayant été dégagés par un redéploiement et une augmentation des crédits du budget de 1982 (initial et collectif) et par l'étalement dans le temps des dépenses informatiques grâce à la technique du leasing.

La commission nationale « Informatique et Liberté » saisie le 13 septembre 1982 devrait rendre prochainement son avis sur les conditions de cette extension.

Sans remettre en cause les libertés fondamentales, le Gouvernement entend ainsi se doter de tous les moyens nécessaires pour enrayer le terrorisme.

Diverses mesures ont été également prises sur le plan législatif et réglementaire. On retiendra notamment :

- La création d'un « Office central pour la répression du trafic des armes, des explosifs et des matières sensibles ».

Cet Office, doté de moyens importants en personnel et en matériel, sera intégré au sein de la Direction centrale de la police judiciaire.

Sa création donnera ainsi à la police judiciaire de meilleures possibilités d'intervention par la centralisation de toute documentation et de toute information, indispensables en ce domaine.

Par ailleurs, l'Office animera et coordonnera l'action des services de police et de Gendarmerie, avec possibilité de les assister, voire même si besoin est de se substituer à eux plus particulièrement dans les affaires de trafic organisé tant au plan national qu'international.

Les infractions dont aura à connaître ce nouvel Office tombent sous le coup des articles 86 à 99 du Code pénal ainsi que des actes commis par les groupes de combat et les milices privées dont la loi du 10 janvier 1936 prévoit la dissolution.

Un projet de décret a été soumis pour étude auprès des divers ministères concernés.

- La dissolution du mouvement « Action directe ».

- L'élaboration d'une nouvelle réglementation sur la détention et la vente des armes. C'est ainsi qu'à l'initiative du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, la Chancellerie est associée à l'élaboration de projets de décrets concernant notamment le commerce, la conservation et le transport des armes, ainsi que les dépôts et débits de munitions à usage civil. Il est également envisagé de compléter le décret n° 73-364 du 12 mars 1973 par des dispositions relatives, d'une part, à la détention d'armes des première et quatrième catégories, d'autre part, à l'acquisition et à la détention par les musées et les associations d'armes et munitions de collection.

- Enfin et surtout, tout récemment, l'affirmation d'une nouvelle doctrine en matière d'extradition.

Tout en réaffirmant son attachement au droit d'asile, le Gouvernement entend désormais faire preuve de meilleure volonté à l'égard de ses partenaires européens notamment.

C'est ainsi que la nature politique de l'infraction ne sera pas retenue, et l'extradition sera en principe accordée, sous réserve de l'avis de la chambre d'accusation, lorsque auront été commis dans un Etat respectueux des libertés et des droits fondamentaux, des actes criminels (prises d'otages, meurtres, violences ayant entraîné des blessures graves ou la mort, etc.) de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en œuvre de moyens inacceptables.

Votre commission des Lois se félicite de ces nouvelles orientations. *Toutefois, elle souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre en place un certain nombre d'instruments juridiques, compte tenu du vide juridique laissé par la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat.*

Ces instruments pourraient être :

— la prolongation de la durée de la garde à vue jusqu'à quatre jours, comme en matière de trafic des stupéfiants. La garde à vue de 48 heures peut en effet apparaître insuffisante pour certaines infractions très graves, commises par des malfaiteurs organisés. L'enquête nécessite souvent que soient effectuées, dans les meilleurs délais, des investigations, en France ou à l'étranger, permettant l'identification de coauteurs ou complices, la recherche d'éléments de preuves, l'audition de témoins importants dispersés en des lieux divers. Il faut aussi, notamment dans les affaires d'atteintes à la sûreté de l'Etat, que puisse être étudiée sérieusement dans les temps les plus courts, l'importante documentation saisie qui peut permettre d'identifier et de confondre les auteurs d'attentats, mais aussi et surtout les véritables instigateurs d'actes de terrorisme ;

— la centralisation des procédures judiciaires au niveau national, ainsi que la possibilité de délivrer des commissions rogatoires à compétence nationale.

Par ailleurs, il conviendrait peut-être d'envisager la création d'un *office central pour la répression du terrorisme*, ce qui permettrait une centralisation de l'information et une meilleure coordination de l'action des services. Des affaires récentes n'ont-elles pas montré que la coordination prévue par des services spéciaux s'était révélée illusoire... ?



**C. — L'insécurité des policiers.**

Le sentiment d'insécurité se trouve amplifié pour plusieurs autres raisons :

1. Un nombre croissant de policiers et de gendarmes paient aujourd'hui de leur vie notre protection. L'état ci-dessous témoigne de l'essor de cette criminalité :

**FONCTIONNAIRES DE POLICE TUÉS ET BLESSÉS  
DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS DEPUIS 1971**

Années	Décédés		Blessés	
	Opération de police (1)	Service (2)	Opération de police	Service
1971 .....	3	18	247	735
1972 .....	1	19	188	727
1973 .....	4	21	167	723
1974 .....	7	10	184	737
1975 .....	5	25	208	758
1976 .....	8	22	203	777
1977 .....	7	17	159	813
1978 .....	5	18	163	814
1979 .....	10	8	215	789
1980 .....	9	21	242	976
1981 .....	3	19	225	1.004
1982 (au 13 octobre 1982) .....	8	14	218	854
<b>Total .....</b>	<b>70</b>	<b>212</b>	<b>2.419</b>	<b>9.707</b>

(1) La rubrique « Opération de police » comprend : la répression du banditisme, le maintien de l'ordre.

(2) La rubrique « En service » comprend : la circulation, la manipulation d'armes, l'éducation physique, le trajet, divers.

A cet égard, on ne peut qu'approuver la circulaire en date du 1<sup>er</sup> juin 1982 du Garde des Sceaux par laquelle il demande aux procureurs généraux de requérir contre les auteurs de tels actes de violence des « sanctions exemplaires et dissuasives ».

Mais ne faudra-t-il pas aller jusqu'à rétablir, dans ce cas, la peine de mort, comme le proposait déjà M. Edgar Faure ?

2. La seconde raison d'aggravation de ce sentiment d'insécurité réside dans le fait que les autorités judiciaires et de police ont des difficultés à arrêter les coupables des infractions.

Le pourcentage des faits élucidés par rapport aux faits constatés par la police est particulièrement faible en ce qui concerne les crimes et délits inspirés par le profit tels que les cambriolages ou les vols de toutes natures. Comparé aux crimes et délits de comportement, ce taux n'est en effet que de 38,64 % (37,06 % en 1980) contre 56,62 % (58,31 % en 1980).

D'une manière générale, seulement 40,96 % des crimes et délits constatés en 1981 ont été élucidés. Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter des résultats obtenus par la Gendarmerie puisque 77,66 % des affaires traitées ont été résolues.

Le tableau ci-dessous dresse le bilan, par type de crimes et délits, des recherches effectuées par les services de police :

**BILAN DE L'ACTION MENÉE PAR LA POLICE POUR L'ANNÉE 1981**

Désignation des crimes et délits	Faits constatés en 1981	Faits élucidés en 1981	Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés	
			1981	1980
<i>Criminalité globale</i> .....	2.890.020	1.183.622	40,96	39,83
dont :				
<i>Atteintes volontaires contre les personnes :</i>				
— règlements de comptes entre malfaiteurs .....	148	33	22,30	22,48
— homicides crapuleux .....	208	90	43,26	43,14
— homicides non crapuleux ..	1.638	1.522	92,92	88,92
— coups et blessures volontaires	34.891	26.592	76,21	77,38
<i>Atteintes aux mœurs :</i>				
— viols .....	2.167	1.733	79,97	76,62
— attentats à la pudeur .....	6.550	4.578	69,89	69,26
<i>Infractions contre la chose publique, la famille et la réglementation :</i>				
— destructions et dégradations de biens publics .....	15.615	5.652	36,20	33,19
— trafic de stupéfiants (1) ....	831	831	100,00	100,00
— toxicomanie (1) .....	13.019	13.019	100,00	100,00
<i>Infractions astucieuses contre les biens :</i>				
— chèques sans provision (2)..	337.426	313.809	93,00	86,89
— utilisations frauduleuses de chèques et escroqueries ....	156.282	103.751	66,39	59,02
— abus de confiance et détournements de gages .....	19.202	15.690	81,71	73,86
<i>Autres infractions contre les biens :</i>				
— vols à main armée .....	5.408	1.234	22,81	21,55
— autres vols avec violences ..	35.669	8.508	23,85	27,19
— cambriolages et vols avec entrée par ruse .....	308.122	47.376	15,37	16,27
— vols à la roulotte .....	501.788	54.234	10,80	11,75
— vols d'automobiles .....	230.813	28.785	12,47	12,79
— vols de véhicules motorisés à deux roues .....	196.048	17.978	9,17	9,84
— autres vols sans violence ...	404.580	77.196	19,08	20,03
— destructions et dégradations de biens privés .....	159.562	25.970	16,27	17,17

(1) Il convient de noter que les affaires de trafic de stupéfiants et celles relatives à la toxicomanie sont élucidées en même temps qu'elles sont constatées ; c'est ce qui explique le taux de 100 % qui ne doit pas être comparé aux autres taux.

(2) Compte tenu de la spécificité de ces délits, le taux indiqué ne peut être comparé avec celui des autres rubriques.

Quoi qu'il en soit, ce sentiment d'insécurité engendre des comportements et des réactions dangereuses. On a vu, en effet, apparaître ces dernières années des réactions d'autodéfense ayant donné lieu à des homicides. Depuis 1978, 56 personnes ont trouvé la mort du fait de tels actes.

Parfois aussi, des citoyens ont cherché les moyens d'assurer leur protection par le recours à des milices privées de défense. Or, plusieurs événements tragiques survenus récemment ont mis en cause le comportement de certains vigiles privés. Les polices parallèles ne devraient pas exister. Et parce qu'elles tendent à substituer à l'autorité de l'Etat l'autorité privée, leur existence peut constituer, à terme, une menace pour la vie de nos institutions démocratiques.

Pour éviter que de tels comportements ne se généralisent, votre Commission estime nécessaire de renforcer les moyens dont dispose la puissance publique pour assurer la sécurité des personnes et des biens.

Il est en effet du devoir des pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour lutter efficacement contre l'insécurité et d'assurer ainsi aux citoyens la protection à laquelle ils ont droit.

#### D. — Le malaise de la police.

Il n'est pas possible d'examiner ce budget du ministère de l'Intérieur sans évoquer ce problème. Le nier ne serait pas de bonne foi. L'audition, à laquelle a procédé votre Rapporteur, des divers syndicats de la police révèle à l'évidence que ce malaise existe. Il est d'ordre moral avant d'être matériel et il tient essentiellement aux diverses causes suivantes :

— En premier lieu, les propos tenus à une certaine époque tant au plan parlementaire que ministériel et qui ont contribué à donner de la police une image uniquement partisane et répressive.

— En second lieu, l'évolution de notre dispositif juridique depuis le 10 mai 1981. Essentiellement orientés vers la seule et légitime protection de la liberté individuelle, ces textes ont ignoré les contraintes liées à l'action de sauvegarde de la sécurité des personnes et des biens et démobilisé de nombreux policiers.

— En troisième lieu, la manière dont s'exerce l'activité syndicale au sein de la police à tous les échelons et qui tend à créer des hiérarchies parallèles, concourt à la déstabilisation.

Nous constatons bien qu'un peu partout les hiérarchies sont remises en cause, à l'Education nationale, dans l'entreprise, dans le secteur nationalisé, dans l'université, etc.

Il n'en reste pas moins vrai que si l'on laissait une sorte d'auto-gestion s'installer dans la police, on prendrait des risques de tous ordres, et plus particulièrement au plan de la sécurité des citoyens, d'une extrême gravité.

— En quatrième lieu, les rapports qui méritent d'être précisés entre la Gendarmerie et la police. Les dernières normes prises à ce sujet (Gendarmerie chargée de l'organisation des voyages officiels, etc.) n'ont pas contribué à éclaircir les choses.

— En cinquième lieu, la dispersion des centres de décision qui prive pour une large part les forces de police et la hiérarchie de leur efficacité. On peut à ce sujet constater une certaine déception après la mise en place du secrétariat d'Etat à la Sécurité publique.

L'opinion publique, à travers la presse et la télévision, a bien pris conscience de l'existence de ce malaise.

La polémique qui sur certains sujets, garde à vue, contrôles d'identité, droit d'asile, s'est établie entre le ministère de la Justice et celui de l'Intérieur n'est pas faite pour la rassurer. Il convient donc dans ce domaine de rétablir une confiance qui se dissout. Les Français sont convaincus que leur police doit pouvoir échapper à toute pression politique ou syndicale pour pouvoir remplir efficacement sa mission.

Il convient donc d'établir sans plus tarder le climat nécessaire pour donner à notre police les moyens moraux et juridiques indispensables qui lui permettront de faire face objectivement à ses responsabilités.



Face aux besoins pressants de sécurité ressentis par l'opinion publique, le budget de l'Intérieur pour 1983 est relativement satisfaisant, compte tenu de la politique de rigueur budgétaire définie par le Gouvernement :

— en effet, les crédits de la Sécurité, qui passent de 13,48 milliards à 15,32 milliards de francs, progressent de 13,65 %, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat augmente de 11,8 % ;

— cette appréciation doit cependant être nuancée, en raison de la neutralisation de l'effort financier consenti en faveur du renforcement des effectifs du fait de l'incidence des réductions d'horaires de travail. Par ailleurs, certaines économies, inscrites au projet de budget, sont particulièrement inopportunes. Il en est ainsi de la réduction des crédits destinés à l'achat et à l'entretien du matériel de transport et de la non-reconduction des crédits pour l'entretien et l'aménagement immobilier.

## II. — L'ADAPTATION DE LA POLICE A LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ

### A. — Les effectifs.

#### 1. Un nouveau développement des créations d'emplois.

Comme en 1981 et 1982, le budget de la police nationale pour 1983 prévoit une augmentation substantielle des effectifs. C'est en majeure partie ce qui explique la progression de 14,48 % des crédits afférents aux dépenses de personnel, qui passent de 11.868 millions de francs à 13.587 millions de francs. Ces dernières représentent elles-mêmes l'essentiel des crédits de fonctionnement (15.025 millions de francs).

La priorité donnée au renforcement des effectifs se concrétise par la création de 1.880 emplois se répartissant ainsi qu'il suit :

*Personnels actifs (1.617 emplois) :*

● Personnels en civil : 700

60	{	10 commissaires divisionnaires, 21 commissaires principaux, 29 commissaires.
500	{	115 inspecteurs divisionnaires, 135 inspecteurs principaux, 250 inspecteurs.
		140 enquêteurs.

● Personnels en tenue : 917

22	{	3 commandants, 6 officiers de paix principaux, 13 officiers de paix.
895	{	40 brigadiers-chefs, 101 brigadiers, 754 gardiens.

**Personnels administratifs et ouvriers (263) :**

— Médecins .....	5
— Professeurs .....	6
— Psychologues .....	20
— Commis .....	40
— Agents de bureau .....	57
— Agents de service non spécialistes .....	75
— Ouvriers cuisiniers .....	20
— Ouvriers (service du matériel) .....	30

On doit noter avec satisfaction que les créations d'emplois se traduisent, cette année, par un rééquilibrage des effectifs entre la police en civil et la police en tenue, qui avait été largement privilégiée en 1982.

Un effort supplémentaire a, par ailleurs, été fait par le Gouvernement lors de l'examen du budget par l'Assemblée nationale. C'est ainsi que 420 postes nouveaux viendront s'ajouter aux 1.880 emplois initialement prévus, ce qui portera le total des créations d'emplois à 2.300. Ces postes supplémentaires se décomposeront de la manière suivante : 200 postes d'inspecteurs, 200 postes d'agents administratifs, techniques et ouvriers (dont 50 venant renforcer la police de l'air et des frontières) et, enfin, 20 postes d'encadrement pour la police en tenue destinés à pallier les insuffisances d'encadrement supérieur des effectifs.

Au total, c'est donc près de 9.300 emplois budgétaires de police qui auront été créés depuis la loi de finances rectificative du 3 août 1981.

**Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs budgétaires de 1977 à 1982 :**

**EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DE LA POLICE NATIONALE**  
(Entre 1977 et 1982.)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Personnels actifs :</b>						
— personnels en civil .....	19.188	19.188	19.885	19.978	20.211	20.629
— personnels en tenue .....	81.833	81.333	82.939	82.813	82.606	87.516
— personnels contractuels .....	1.210	331	331	331	331	171
<b>Total personnels actifs .....</b>	<b>102.231</b>	<b>100.852</b>	<b>103.155</b>	<b>103.122</b>	<b>103.148</b>	<b>108.316</b>
<b>Personnels administratifs .....</b>	<b>5.310</b>	<b>(2) 7.025</b>	<b>7.103</b>	<b>8.308</b>	<b>10.237</b>	<b>11.022</b>
<b>Personnels ouvriers :</b>						
— cuisiniers .....	180	180	180	180	180	203
— services techniques .....	(4) 1.167	(4) 1.156	(4) 1.166	(4) 1.166	(4) 1.166	(4) 1.267
<b>Total général .....</b>	<b>(1) 108.888</b>	<b>(1) 109.223</b>	<b>(3) 111.604</b>	<b>112.776</b>	<b>114.731</b>	<b>120.808</b>

(1) A compter du 1<sup>er</sup> 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.

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

(3) Prise en charge des personnels transférés du secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1979.

(4) Effectifs des personnels ouvriers des services techniques (matériel, armement, etc.).

Toutefois, la satisfaction procurée par l'importance des recrutements opérés depuis 1981 doit être atténuée par plusieurs considérations :

1° La totalité des recrutements n'a pu encore être effectuée et surtout, compte tenu des délais de formation, les policiers recrutés ne sont pas tous entrés en fonction. Pour certaines catégories de policiers, en particulier les commissaires et les élèves-officiers, ce n'est qu'en 1984 que la totalité des emplois créés en 1982 sera pourvue et qu'il sera possible d'apprécier l'effet des mesures nouvelles.

Le tableau ci-après fait apparaître le nombre de policiers effectivement recrutés et ceux entrés en service au cours de l'année 1982 :



**NOMBRE DE POLICIERS RECRUTÉS EN 1982  
ET ENTRÉS EN SERVICE AU COURS DE L'ANNÉE 1982**

Grades	Recrutement 1982	Sorties d'écoles 1982	Dates d'entrées en service
Commissaires .....	97	(1) 95	1 <sup>er</sup> août 1982
Inspecteurs .....	615	(2) 512	1 <sup>er</sup> novembre 1982
Enquêteurs .....	254	286	151 (3) - 1 <sup>er</sup> mars 1982
Officiers et commandants .....	123	(1) 71	135 - 1 <sup>er</sup> août 1982
Gradés et gardiens de la paix ....	6.284	4.416	1 <sup>er</sup> mars 1982
			1.632 (4) - 1 <sup>er</sup> mars 1982
			2.784 - 1 <sup>er</sup> août 1982
<b>Total .....</b>	<b>7.373</b>	<b>5.380</b>	

(1) Promotions 1980.

(2) Recrutement 1981.

(3) Recrutés en octobre 1981.

(4) Recrutés en octobre 1981.

*Votre Commission tient à souligner, à cet égard, qu'il serait nécessaire de mettre en place une véritable politique du personnel qui planifie les recrutements sur plusieurs années en fonction des besoins futurs. Les recrutements en « dents de scie » sont, en effet, préjudiciables à la fois au bon fonctionnement des services et au déroulement normal des carrières.*

2° Malgré le rétablissement d'un certain équilibre entre la police en civil et la police en tenue, le nombre des postes de policiers en civil demeure insuffisant.

Il est indispensable, en effet, de renforcer leur effectif, d'une part, parce qu'ils contribuent aux tâches de prévention, d'autre part, parce qu'il est nécessaire que le travail d'enquête judiciaire soit effectué dans de bonnes conditions.

3° La hiérarchisation des emplois au sein de chaque corps demeure toujours peu satisfaisante. En effet, les créations de postes sont effectuées en fonction d'une grille de répartition qui n'a pas été modifiée et qui ne fait pas à l'encadrement une place suffisante. Cette observation est particulièrement fondée pour les policiers en tenue.

Or, la garantie de la qualité du service public exige un bon encadrement.

4° Enfin et surtout, la réduction à 39 heures de la durée hebdomadaire du travail se traduit par une diminution des policiers présents sur la voie publique.

A cet égard, il est apparu intéressant à votre Rapporteur de rappeler l'étude réalisée par l'Administration en 1981 quant aux besoins en personnel destinés à compenser les réductions d'horaires d'une heure par an, entre 1982 et 1986, dans la perspective des 35 heures.

Elle permet de situer précisément les effectifs nécessaires :

	1982	1983	1984	1985	1986	Totaux
Police en tenue .....	2.145	(*) 10.714	1.632	1.172	1.235	16.898
Police en civil .....	527	544	563	582	607	2.823
<b>Total .....</b>	<b>2.672</b>	<b>11.258</b>	<b>2.195</b>	<b>1.754</b>	<b>1.842</b>	<b>19.721</b>

(\*) L'accroissement des besoins de l'année 1983 s'explique par le fait que la réduction éventuelle d'une deuxième heure hebdomadaire nécessite la création d'une brigade supplémentaire, dans la police en tenue, afin que la continuité du service soit assurée.

A ces chiffres, il convient d'ajouter les départs normaux (retraite) programmés pour la même période. Les besoins réels en effectifs s'élèvent en conséquence à :

	1982	1983	1984	1985	1986	Totaux
<i>Police en tenue.</i>						
Réduction horaire .....	2.145	10.714	1.632	1.172	1.235	16.898
Départs normaux .....	2.765	3.200	3.188	3.345	3.611	16.109
<b>Total .....</b>	<b>4.910</b>	<b>13.914</b>	<b>4.820</b>	<b>4.517</b>	<b>4.846</b>	<b>33.007</b>
<i>Police en civil.</i>						
Réduction horaire .....	527	544	563	582	607	2.823
Départs normaux .....	490	487	517	552	660	2.706
<b>Total .....</b>	<b>1.017</b>	<b>1.031</b>	<b>1.080</b>	<b>1.134</b>	<b>1.267</b>	<b>5.529</b>
<b>Total général ..</b>	<b>5.927</b>	<b>14.945</b>	<b>5.900</b>	<b>5.651</b>	<b>6.113</b>	<b>38.536</b>

Si l'on compare ces statistiques avec le nombre d'emplois véritablement créés en 1982 et les prévisions de créations pour 1983, il semble bien que l'augmentation des effectifs pour l'ensemble des années 1982 et 1983 permettra uniquement la compensation d'une seule heure de la réduction des horaires (celle de 1982).

Il est donc exclu, dans ces conditions, et avec le programme envisagé des créations d'emplois, de parler d'une quelconque amélioration du service public de la police.

La réponse faite par le ministre de l'Intérieur à une question que lui avait posée votre Rapporteur confirme d'ailleurs cette analyse :

« Les créations d'emplois proposées dans le budget de 1983 permettront de maintenir le potentiel des services, considérablement renforcé par les créations d'emplois du budget de 1982. »

## **2. Une répartition géographique toujours peu satisfaisante.**

Depuis 1979, les créations d'emplois ont permis de renforcer plus particulièrement la police judiciaire et les polices urbaines dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité, par le développement d'une action préventive entraînant notamment en 1981 et 1982 l'affectation de nombreux policiers en civil dans les zones criminogènes (Marseille, Côte d'Azur, Lyon, Lille, région Nord et région parisienne).

Au cours de ces deux dernières années, les renforts s'élèvent à 69 inspecteurs et enquêteurs pour Marseille, 60 pour Lyon et 6 pour Lille.

Les 4.781 emplois de gradés et gardiens créés au budget de 1982 ont permis de diriger l'effort sur les points suivants :

— renfort au profit des petites circonscriptions, pour porter leur effectif à 24 fonctionnaires, minimum jugé nécessaire pour assurer de façon satisfaisante un fonctionnement permanent. 121 petites villes en ont été bénéficiaires ;

— renfort au profit des grandes circonscriptions à haut risque criminogène. C'est ainsi que Lille a bénéficié de 75 emplois supplémentaires, Lyon de 111 et Marseille de 250. La région parisienne, pour sa part, a reçu un complément de 1.900 emplois au total : 500 pour Paris, 800 pour la petite couronne et 600 pour la grande couronne ;

— renfort de la police de l'air et des frontières : 800 emplois supplémentaires pour mettre en application la politique de contrôle

sévère de l'immigration et de lutte contre le terrorisme souhaitée par le Gouvernement. Ces renforts ont été affectés aux zones frontières et aux grands aéroports ;

— renforts dans un certain nombre d'autres circonscriptions, dont 110 pour les D.O.M.-T.O.M.

Cette orientation doit être approuvée. Toutefois, votre Commission tient à réitérer les propositions qu'elle avait formulées l'année dernière et qui malheureusement n'ont pas encore été suivies d'effet.

Il conviendrait, en effet, pour le long terme, qu'un plan de recrutement soit élaboré pour remédier aux inégalités constatées dans l'affectation des personnels. Il serait, tout d'abord, opportun d'établir une carte de l'implantation des postes de police et de gendarmerie, afin d'assurer une meilleure répartition des brigades sur l'ensemble du territoire. De même, on constate que certaines villes sont mieux dotées en effectifs de police que d'autres, alors que leurs besoins en sécurité sont analogues.

Mais le problème le plus préoccupant reste celui de l'insuffisance des effectifs de la police de l'air et des frontières (P.A.F.).

Le chiffre total de 4.170 policiers est notoirement insuffisant, compte tenu des tâches accrues confiées à ces personnels, qui ont pour mission essentielle d'assurer le contrôle de l'immigration, de renforcer la sécurité aérienne et de rechercher les terroristes.

Entre 1953 et 1981, le volume des voyageurs internationaux a plus que septuplé, passant de 50.000.000 à plus de 374.000.000, pendant le même temps, le volume du personnel P.A.F. n'a été multiplié que par 3,3 (de 1.228 à 4.170, ces chiffres comprenant les C.R.S. en renforts permanents). Le décalage est nettement plus marqué que ne le laissent apparaître ces données, puisque environ la moitié des effectifs de la P.A.F. est actuellement affectée, en raison de l'insécurité, sur les aéroports, alors même que les voyageurs aériens ne représentent que le neuvième du trafic frontalier total.

Pour la surveillance des frontières terrestres et maritimes, il ne reste qu'environ 1.800 fonctionnaires à répartir en  $3 \times 8$ , les contrôles y étant permanents, ce qui donne théoriquement un fonctionnaire tous les 20 kilomètres.

Dans ces conditions, il devient urgent de renforcer notablement le nombre des policiers affectés aux zones frontalières.

## B. — La carrière.

### 1. La formation.

Le projet de budget de l'Intérieur pour 1983 accorde de nouveau une large place au développement de la formation des personnels de police.

A ce titre, les crédits de fonctionnement de la Direction de la formation ont été augmentés de 10 millions de francs. En outre, au titre des crédits d'accompagnement des créations d'emplois, une enveloppe de 408.709 F est réservée à la formation.

Par ailleurs, une ouverture de crédits de 1,6 million de francs a été opérée pour assurer le fonctionnement à Clermont-Ferrand de l'ensemble immobilier qui doit abriter certains services de la Direction de la formation.

En ce qui concerne la formation initiale, les perspectives de 1983 sont centrées autour de diverses actions, notamment :

— l'installation prochaine de deux nouveaux centres de formation de police, qui font suite à la mise en place dès mars 1982 de 14 unités. C'est donc 16 centres de formation nouveaux qui viendront s'ajouter aux dix écoles de police déjà existantes.

Ces nouvelles structures d'accueil devraient permettre d'assurer dans des conditions plus satisfaisantes la formation des personnels qui seront recrutés ;

— par ailleurs, les efforts entrepris pour rénover et diversifier la formation des différentes catégories de personnel de police seront poursuivis. Ainsi, d'une manière générale, les stages pratiques destinés à améliorer l'intégration des policiers dans l'environnement économique et social du pays seront introduits ou intensifiés dans la formation des différentes catégories de personnel ;

— de même, les délégations au recrutement et à la formation placées auprès de chacun des « secrétariats généraux pour l'administration et la police » (S.G.A.P.) seront mises en place. Ces délégations, chargées de prolonger et de mettre en œuvre la politique définie par la nouvelle Direction de la formation, regrouperont des effectifs d'environ 132 personnes de tous corps et de tous grades.

*A cet égard, votre Commission souhaiterait attirer l'attention du Ministre sur la nécessité de donner rapidement suite au projet d'harmonisation de la scolarité des gardiens de la paix relevant des divers*

*services de la police nationale (polices urbaines, préfecture de police, police de l'air et des frontières, compagnies républicaines de sécurité).* De même, il conviendrait que les commissaires de police aient une formation approfondie sur les méthodes de gestion et d'administration des personnels.

La formation continue fait également l'objet d'une attention particulière.

Ainsi, une charte de formation élaborée en collaboration avec l'ensemble des personnels de police a permis de dégager un certain nombre d'actions particulièrement adaptées aux besoins de formation ressentis par les différentes catégories de policiers. Ces actions, appelées à être développées très rapidement, se caractérisent entre autres par un élargissement de l'ouverture sur l'extérieur, une meilleure professionnalisation du métier de policier et la création d'une documentation fiable à l'usage des personnels.

D'une manière plus générale, il est envisagé à partir de 1983 de procéder au recyclage pendant une période d'environ dix jours, du tiers des 110.000 fonctionnaires de police, chaque année.

En outre, les actions menées en 1982 seront renforcées au cours de l'année 1983 dans trois directions :

— l'amélioration des rapports entre la police et la population par l'établissement d'un programme destiné à sensibiliser les policiers en contact avec le public aux problèmes d'aide à la victime, d'accueil et d'écoute de la population ;

— le développement des techniques d'intervention purement policières dans des domaines tels que l'attaque des banques, la prise d'otages, les interventions de nuit ou la surveillance antivol ;

— la synthèse des actions d'ilotage et leur adaptation à l'environnement. Un programme pédagogique sera établi sur ce thème et la formation des ilotiers développée.

En définitive, ces mesures nouvelles, qui s'ajoutent aux dotations existantes, devraient permettre d'atteindre les objectifs fixés pour améliorer la qualité de la formation des policiers qui est essentielle au bon fonctionnement du service de la police.

*Mais la question essentielle reste de savoir si cet effort sera suffisant pour suivre le rythme des recrutements.*

## **2. Les conditions d'affectation.**

Seule une utilisation plus rationnelle des effectifs permettra véritablement d'accroître l'efficacité de la police.

C'est pourquoi votre commission des Lois estime indispensable, comme elle l'avait déjà souligné l'an passé :

1° de veiller à ne pas affecter en nombre excessif des personnels à des gardes statiques devant des locaux « sensibles ». Les gardes statiques des bâtiments administratifs, ainsi que celles des ambassades, consulats, édifices religieux, domiciles et résidences de diplomates, de personnalités françaises ou étrangères, ont représenté, en 1981, 8.629.804 heures pour les polices urbaines et les compagnies républicaines de sécurité. Cela représente approximativement l'équivalent du travail fourni par 5.000 fonctionnaires employés toute l'année ;

2° de décharger les policiers de certains tâches, qui n'ont qu'un lointain rapport avec leur mission traditionnelle de sécurité publique, telles que les enquêtes administratives, l'établissement des cartes d'identité ou de séjour et des passeports, ou encore de nombreuses charges judiciaires. Autant de tâches qui pourraient être confiées à des personnels administratifs ou à d'autres administrations.

Une telle mesure permettrait de dégager 5.000 à 7.000 des 10.000 policiers actuellement mobilisés par ces « tâches indues ».

**A cet égard, votre Commission souhaiterait obtenir du ministre de l'Intérieur des précisions sur les conditions d'une éventuelle prise en charge par les collectivités locales des tâches administratives actuellement accomplies par certains policiers. Notamment, ce transfert de charge s'accompagnera-t-il du transfert des ressources correspondantes ?**

### **3. Le statut, le régime indiciare et la protection sociale.**

#### *a) Un statut administratif toujours inchangé.*

Depuis la réforme d'ensemble du statut du personnel de la police intervenue en 1977, aucune modification statutaire importante n'a été décidée.

Aujourd'hui encore, la réorganisation de la structure des différents corps de police n'en est qu'au stade de l'étude.

Les mesures envisagées relèvent de deux lignes d'action principales :

— le renforcement de l'encadrement : il en est ainsi pour le corps des commandants et officiers, pour celui des inspecteurs, et pour celui des gradés et gardiens, pour lesquels est recherchée une pyramide d'âge permettant d'augmenter les effectifs des grades intermédiaires ou les plus élevés ;

— l'aménagement d'une meilleure carrière pour certains corps qui ne disposent pas de perspectives d'avancement satisfaisantes : il en est ainsi des enquêteurs et des agents de service, pour lesquels des projets de modification de leur statut ont été élaborés.

En outre, il est envisagé d'élargir et d'assouplir les dispositions permettant d'accorder des avancements exceptionnels aux fonctionnaires de police tués ou blessés dans l'exercice de leurs fonctions, ou qui se sont particulièrement distingués dans une opération de police périlleuse.

Enfin, une étude a été entreprise pour atténuer le préjudice de carrière que la réforme statutaire de 1977 a causé à certains commandants et officiers de paix.

Il conviendrait que ces études, actuellement soumise à l'agrément des ministres chargés de la Fonction publique et du Budget, aboutissent sans plus tarder.

Par ailleurs, on ne peut que regretter que l'amélioration des conditions d'accès des femmes aux emplois de la police nationale n'ait pas été plus significative.

En effet, si elles ont aujourd'hui accès aux différents corps de la police nationale, notamment depuis le récent décret du 15 octobre 1982 qui leur a permis d'accéder au corps des commandants et officiers de paix, il n'en demeure pas moins que c'est uniquement sur la base de quotas, qui ont évolué de la façon suivante :

(En pourcentage.)

Désignation	Quotas réservés		
	Jusqu'en 1982	1982	1983
Commissaire de police .....	10	10	20
Inspecteur de police .....	11	11	20
Enquêteur de police .....	20	20	20
Gardien de la paix .....	5,75	15	20

Seuls les quotas qui leur sont réservés sont, en effet, véritablement significatifs d'une volonté réelle d'ouverture dans ce domaine. On peut en douter, puisque malgré la loi du 7 mai 1982 sur l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux emplois publics et le décret du 15 octobre 1982, le prochain concours, en mars 1983, pour le recrutement des officiers de paix n'est pas ouvert aux femmes.



**b) Le régime indemnitaire et la protection sociale.**

Le Gouvernement s'est enfin résolu à satisfaire deux anciennes revendications des personnels de police.

La première, par le dépôt d'un amendement, adopté par l'Assemblée nationale, qui prévoit l'intégration progressive de l'indemnité de sujétion spéciale de police dans les bases de calcul des pensions de retraite des personnels des services actifs.

Cette mesure, à caractère rétroactif, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1983 et sera établie sur une période de dix ans. Elle permettra d'aboutir, à terme, à une augmentation des retraites de l'ordre de 17 % pour les personnels en civil et de l'ordre de 20 et 21 % pour les personnels en tenue, selon qu'ils sont affectés dans une commune de moins ou de plus de 50.000 habitants.

Une inscription de 58.220.820 F, correspondant au coût estimé de cette mesure pour 1983, figure au projet de budget.

Votre Commission approuve, bien entendu, cette mesure longtemps attendue par les intéressés. *Mais elle considère que le délai de dix ans est trop long et qu'en cinq ans l'intégration totale de l'indemnité devrait pouvoir être réalisée.*

La deuxième revendication aujourd'hui satisfaite concerne la majoration des pensions des veuves de policiers morts en service. Le secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité publique a, en effet, indiqué à l'Assemblée nationale que le taux de la pension de réversion serait porté de 50 à 100 % dans le cadre du collectif budgétaire pour 1982.

Cette mesure de justice, qui répond à l'attente de tous les policiers, ne représenterait au surplus qu'une faible charge pour le budget de l'Etat puisque son coût annuel peut être estimé à 400.000 F.

D'autres mesures à caractère statutaire ou social apparaissent souhaitables, en particulier :

— il semblerait équitable d'attribuer, aux agents de surveillance de la police nationale chargés du contrôle des passagers à la police de l'air et des frontières et de celui des sorties d'école à la préfecture de police, une indemnité calquée sur celle perçue par les personnels féminins de la préfecture de police chargés du contrôle des parcmètres ;

— il conviendrait de prendre des mesures pour que les retraites non mensualisées (trimestrielles) ne soient pas dévaluées par l'inflation, sans perdre de vue que c'est vers une mensualisation générale des retraites qu'il faut s'orienter ;

— enfin, il conviendrait de régler le problème de la parité entre la situation des personnels de police et celle de la Gendarmerie qui constitue une des revendications essentielles des policiers.

### III. — LES MOYENS D'ASSURER LA SÉCURITÉ

#### A. — Les équipements.

L'augmentation des effectifs doit s'accompagner d'un effort accru dans le domaine de l'équipement. Les 294,5 millions de francs de crédits d'équipement, qui représentent 1,92 % du budget de la police nationale, autorisent à parler de véritable indigence en la matière. Or, les pouvoirs publics savent bien qu'on ne fera de la police française une police moderne que si on lui donne un équipement adapté à sa mission !

##### 1. Un matériel insuffisant.

La rapidité d'intervention et l'efficacité des recherches de la police exigent un matériel parfaitement adapté et moderne. Or, de ce point de vue, le projet de budget pour 1983, reste largement insuffisant.

- S'agissant des véhicules, si le parc « lourd » des compagnies républicaines de sécurité et de la préfecture de police de Paris reçoit 30 millions de francs de crédit de paiement, en revanche, le crédit prévu pour l'achat et l'entretien du matériel de transport fléchit de 12,19 % par rapport à 1982.

Certes, le programme de renouvellement et de renforcement du parc des véhicules légers, utilitaires et à deux roues, prévu par le plan quadriennal de modernisation de la police, a été atteint, voire souvent dépassé en 1982, mais la police a surtout besoin de véhicules fiables et convenablement entretenus, lui permettant de procéder dans les meilleures conditions à ses interventions.

Par ailleurs, le renouvellement du parc lourd n'est pas encore achevé (cars de commandement et véhicules logistiques) et il ne le sera pas plus avec la dotation prévue.

- Pour l'armement et la sécurité des personnels de police, un effort incontestable est accompli. Il se traduit par l'accélération de la substitution du revolver Manurhin spécial police au pistolet 7,65 (11.000 revolvers supplémentaires en 1983) et par l'acquisition d'une nouvelle tranche d'un millier de gilets pare-balles.

Toutefois, il convient de souligner l'inadaptation de cette arme à la tenue vestimentaire actuelle (vareuse). Il importe donc de modifier la tenue d'uniforme si l'on ne veut pas obérer la réforme de l'armement.

Par ailleurs, l'achat de 500 mousquetons A.M.D. 5,56 supplémentaires ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé par le plan quadriennal (2.500 unités sur les 8.000 prévues).

## **2. Des locaux vétustes.**

L'un des moyens de rapprocher la police des citoyens est de garantir à ces derniers des conditions d'accueil satisfaisantes dans les commissariats.

Dans ces conditions, il est indispensable de remédier à l'état de vétusté que connaît la grande majorité des locaux de police dans notre pays, particulièrement choquante à la fois pour les policiers qui y travaillent et pour le public qui y est reçu.

Or, malgré l'état déplorable de certaines installations, les crédits ouverts en 1982 (soit 11,44 millions de francs) pour financer les travaux d'aménagement et d'entretien des locaux de police ne sont pas reconduits.

*Votre Commission considère donc qu'il n'est plus possible de différer plus longtemps la mise au point d'un programme précis et rigoureux de rénovation des commissariats.* En revanche, elle approuve la priorité donnée à la construction ou à la réouverture de postes ou de bureau de police plus petits mais plus nombreux donc plus proches de la population.

En ce qui concerne la politique de la Direction de la police nationale dans le domaine immobilier, il convient d'évoquer également le problème particulier du logement des policiers.

Le problème de l'habitat des policiers à proximité de leur lieu de travail revêt une importance particulière au double point de vue de la sécurité des citoyens et de l'amélioration des conditions de vie des fonctionnaires intéressés.

Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ne bénéficie pas actuellement d'une dotation budgétaire spécifique pour le logement des fonctionnaires de police. Les seuls crédits dont il dispose à cette fin proviennent de la réservation, d'une somme prélevée par le ministère de l'Urbanisme et du Logement sur le chapitre 65-55 (art. 10) de son budget relatif à la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logement pour des fonctionnaires.

Ces crédits sont destinés à assurer la contribution financière que l'Etat consent à l'organisme constructeur avec lequel il a conclu la convention prévue à l'article R. 314-4 du Code de la construction et de l'habitation ; cette participation, limitée à 20 % du prix global de la construction, constitue la contrepartie de la réservation de logements au profit des fonctionnaires.

L'acuité particulière que revêt à Paris le problème de l'habitat des policiers a conduit à affecter les crédits consentis par l'Etat pour l'octroi des prêts de réservation au logement des fonctionnaires de police de l'agglomération parisienne. Ces crédits ont été de 8,4 millions en 1980, 4,8 millions en 1981, 4,125 millions en 1982.

La non-dotation en 1983 par le ministère de l'Urbanisme et du Logement de la ligne budgétaire correspondant à cette action conduit à un réexamen des procédures en vigueur.

Une ligne budgétaire particulière pour le logement des policiers devrait donc être ouverte en 1983 sur les crédits de l'Intérieur.

Des conventions seront alors passées avec des organismes de logements sociaux dans le cadre de l'article R. 314-4, R. 314-5, R. 314-8 et R. 314-15 du Code de la construction et de l'habitation.

Il pourrait également être envisagé de majorer dans les programmes sociaux la réserve des policiers sur le contingent réservé aux fonctionnaires de l'Etat ; mais cette disposition ne serait efficace qu'à long terme.

Une autre solution (deux propositions de loi en ce sens ont été enregistrées à l'Assemblée nationale et au Sénat, respectivement les 21 octobre 1981 et 6 janvier 1982) consisterait, dans les circonscriptions de police de plus de 100.000 habitants et pour les seuls projets de construction comportant dix appartements au moins, à imposer une réserve de logements au profit des policiers exerçant leurs fonctions dans la circonscription où un tel programme immobilier serait réalisé.

Un avantage particulier serait certes ainsi octroyé à une catégorie de fonctionnaires, mais cet avantage pourrait être considéré comme justifié, en raison de son intérêt sur le plan de la sécurité publique. Au demeurant, le moyen de s'assurer qu'il répond au vœu de la population pourrait consister à subordonner l'application éventuelle du texte dans une commune déterminée à l'avis favorable du conseil municipal ou, à une participation du budget communal au financement de l'opération.

## B. — LES MÉTHODES D'INTERVENTION

### 1. Les missions de sécurité générale.

L'effort des services de police doit avant tout porter sur la prévention. Celle-ci devra être obtenue par une plus grande présence de la police sur la voie publique notamment par le développement de l'îlotage, et essentiellement l'îlotage à pied exercé par un ou deux gardiens, toujours les mêmes dans un même îlot d'une grande ville, qui finissent par en connaître les habitudes, la population, et qui puissent déceler de ce fait tout comportement ou toute situation anormale.

Jusqu'à présent, des résultats positifs ont été obtenus sur le plan psychologique de la lutte contre le sentiment d'insécurité, et l'on peut estimer qu'un rôle dissuasif a été rempli, notamment en ce qui concerne les bandes de jeunes oisifs et pour certains formes de petite délinquance.

La technique de l'îlotage a toutefois l'inconvénient d'exiger un grand nombre de fonctionnaires et de présenter souvent pour le personnel des risques graves.

Pour cette raison, les chefs de service doivent dans certains secteurs sensibles faire patrouiller ensemble plusieurs îlotiers et soutenir leur action par un dispositif plus lourd, des patrouilles motorisées notamment, afin de garantir davantage aussi la sécurité des personnels.

Ainsi, outre les problèmes d'effectifs, le développement de l'îlotage pose également des problèmes d'ordre matériel : besoins en cyclomoteurs, matériel de transmissions et équipements divers.

En dépit de ces difficultés, il convient de développer cette politique dans le sens d'une plus grande présence sur la voie publique et d'une meilleure efficacité.

L'îlotage ne peut cependant être une panacée, les délinquants ont en effet vite fait de s'adapter, opérant alors hors des quartiers ou hors du temps où cette technique est appliquée.

Pour être pleinement efficace dans une zone particulièrement sensible à la petite et moyenne délinquance, la présence policière, fût-elle aussi proche de la population que celle de l'îlotier, ne suffit pas.

Il convient, en effet, de souligner qu'aucun moyen spécifiquement policier n'est à lui seul susceptible d'enrayer le développement de ce phénomène. Ce n'est que par des actions concertées des différents ministères que pourront être dégagées des solutions à ces questions qui sont étroitement liées aux problèmes de société, à l'éducation, aux conditions d'urbanisme et d'habitat, au chômage et à l'immigration.

Néanmoins, on ne peut que se féliciter des mesures mises en œuvre par les polices urbaines pour rapprocher la police du citoyen et accroître l'efficacité de ses interventions dans la lutte menée contre la délinquance. Il s'agit notamment :

— de la création dans 40 villes importantes de bureaux d'information sécurité qui ont pour mission de faire toutes recommandations utiles au public, aussi bien sur le plan des cambriolages que sur celui des agressions ;

— de l'intensification des patrouilles motorisées ;

— de la mise en œuvre d'opérations « tranquillité vacances ». Les zones particulièrement sensibles font l'objet d'une surveillance accrue et des contacts sont pris avec les habitants ;

— d'actions de prévention menées en faveur des personnes du troisième âge ;

— d'un accroissement de la surveillance dans les transports en commun (opérations « dernier bus », « dernier train »), dans les centres commerciaux et aux abords des établissements scolaires.

De plus, les polices urbaines ont été directement associées à plusieurs opérations à caractère préventif, décidées à l'échelon gouvernemental :

1° à une action globale des administrations, collectivités et associations, en faveur de 22 « îlots sensibles » de la région Ile-de-France connaissant des difficultés dues aux conditions de l'urbanisation, au chômage, à l'immigration, etc., et des problèmes de violence, de délinquance et de nuisances d'origines diverses.

2° aux travaux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, présidée par M. Dubedout et ayant pour mission essentielle d'engager des programmes d'action dans 16 quartiers — dont 5 se confondent avec un îlot sensible de la région Ile-de-France — justifiant une action prioritaire de l'Etat.

3° à une opération interministérielle en faveur des jeunes, créant des délégations locales de prévention de la délinquance, dans 12 départements fortement urbanisés.

Tels sont les moyens essentiels mis en place à ce jour et dont la poursuite est envisagée pour lutter contre le développement de la

petite délinquance. Il va de soi que cette action essentiellement préventive devra être complétée par la mise en œuvre des propositions de la Commission des maires sur la sécurité (Conseil national de prévention de la délinquance, assorti d'instances décentralisées ; création d'un fonds d'action sociale anti-délinquance et d'aide aux victimes...).

## **2. Les missions spécialisées.**

Anticipant les préoccupations exprimées par plusieurs organisations représentatives de policiers, votre Rapporteur a demandé quel serait l'avenir des brigades spécialisées de police qui ont pu être impliquées dans ce que certains appelaient des « bavures ». Le ministère de l'Intérieur n'a pas trop jugé bon de lui répondre.

Fort heureusement, l'existence des unités spécialisées dans la lutte contre le trafic et l'usage des stupéfiants n'est pas remise en cause.

Le phénomène de la toxicomanie reste un problème extrêmement préoccupant parce qu'il n'a cessé de se développer en France comme dans la plupart des pays occidentaux depuis le début des années 1970, parce que la population qu'il touche est très jeune — 80 % des usagers ont moins de vingt-cinq ans — et parce qu'enfin il s'est progressivement étendu à toutes les classes sociales et à la totalité du territoire.

Alors qu'en 1972, 2.294 usagers et 472 usagers-revendeurs ont été interpellés, en 1981 les arrestations ont concerné 9.995 usagers et 3.054 usagers-revendeurs.

Le nombre des décès provoqués par l'usage des stupéfiants a considérablement progressé en dix ans passant de 6 en 1972 à 172 en 1980. Ils ont été ramenés à 141 en 1981 sans que cette régression puisse être expliquée d'une manière certaine. Les décès enregistrés cette année ont été principalement occasionnés par l'héroïne (55 %), par les médicaments (26 %), les solvants organiques (7 %) et la cocaïne (3 %).

La politique à mener dans la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants englobe à la fois la prévention et la répression, coordonnées sur le plan régional et national par des services spécialisés.

Dans le domaine de la prévention, l'action de la police ne peut qu'être ponctuelle. L'origine du phénomène de la toxicomanie réside dans un problème de civilisation. La véritable prévention devrait conduire à supprimer la demande de drogue.

La prévention nécessite cependant une bonne connaissance des données du phénomène de toxicomanie. A ce titre, les seules statistiques tenues au niveau national sont établies par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (O.C.R.T.I.S.) à partir des informations fournies par tous les services de police, de gendarmerie et de douane. Les efforts accomplis pour approcher la réalité seront poursuivis notamment par la mise à disposition de moyens informatiques.

La prévention exige également une détection rapide des cas de toxicomanie. En ce sens, la formation spécialisée des services concourant à la lutte contre la drogue revêt un aspect fondamental. L'O.C.R.T.I.S. effectue déjà des conférences dans toutes les écoles de police judiciaire, de la Gendarmerie et des agents des douanes et organise des stages destinés aux enquêteurs des services régionaux de police judiciaire. De nouveaux stages de formation vont être mis en place qui permettront à certains personnels d'assurer à leur tour la formation des fonctionnaires de police et d'aborder avec plus d'efficacité les actions de sensibilisation qui sont menées auprès des adultes, enseignants et éducateurs sociaux.

Par ailleurs, au niveau local, les contacts avec les policiers et les administrations concernées par le phénomène de toxicomanie (enseignement, action sanitaire et sociale...) seront poursuivis et intensifiés.

La répression qui aboutit à la neutralisation des trafiquants et à la confiscation des drogues constitue un autre aspect de la lutte contre la toxicomanie. Son efficacité exige une organisation spécifique des relations entre services et des moyens adaptés.

Le trafic des stupéfiants se caractérise par la mobilité des trafiquants. C'est pourquoi sa répression implique une rigoureuse coordination de l'activité des différents services concernés sur le plan national ainsi qu'une coopération internationale efficace.

Au plan national, le rôle de l'O.C.R.T.I.S. est déterminant puisqu'il centralise toutes les informations et coordonne l'action des polices, de la Gendarmerie et des douanes.

Au plan international, la coopération se réalise dans le cadre de l'organisation internationale de police criminelle, Interpol, qui a fait la preuve de son efficacité dans le démantèlement de groupes de trafiquants internationaux très importants. L'O.C.R.T.I.S. a en outre développé les relations privilégiées avec certains de ses homologues étrangers notamment aux Etats-Unis, au Canada, en Allemagne fédérale, en Espagne, à Gibraltar, ou en Italie. Il s'efforce de poursuivre cette politique particulièrement auprès des pays producteurs de drogues par l'implantation d'antennes installées sur place. Une décision récente du ministre de l'Intérieur a permis de



renforcer les moyens de l'antenne de Bangkok, et d'en créer une à Hong Kong.

Sans doute serait-il souhaitable de poursuivre cette politique au Moyen-Orient et en Amérique du Sud.

L'organisation de la lutte contre le trafic des stupéfiants, qui confie à un organe unique l'O.C.R.T.I.S. le rôle de centraliser l'information et de coordonner l'action des différents services, est sans doute la meilleure aussi bien sur le plan de la prévention que de la répression. C'est ainsi que plusieurs pays européens se sont inspirés du modèle français pour modifier leur organisation dans le sens d'une centralisation des moyens de lutte contre le trafic des stupéfiants. Il est évident en effet que cette action ne peut s'accommoder de cloisonnement ; le caractère protéiforme du trafic, la mobilité des trafiquants rendent illusoirs et inopérantes toutes tentatives de règlement local du problème.

### **3. La coordination des actions de la police.**

#### *a) Au niveau national.*

L'efficacité de la police exige une parfaite coordination entre les différents corps de policiers.

C'est en effet une des caractéristiques de notre organisation administrative que cette dispersion des services appelés à assurer les missions de sécurité intérieure et extérieure qui sont la première justification de l'Etat.

D'incontestables progrès avaient déjà été réalisés :

La collaboration des différents services de police était ainsi réalisée au niveau organique par les liaisons entre les services spécialisés dans le domaine du renseignement (police judiciaire, surveillance du territoire, renseignements généraux) et entre les services de la police judiciaire et ceux de la sécurité publique, collaboration renforcée en 1977 par la diffusion d'une « instruction relative à la coopération des Services de la police nationale dans les enquêtes criminelles ».

D'autre part, la centralisation nécessaire du renseignement au niveau national et international dans la lutte contre les formes les plus graves de criminalité avait conduit les pouvoirs publics à créer des offices centraux dont le rôle est d'assurer l'animation et la coordination de l'action des services.

Aujourd'hui, cet effort de coordination se concrétise par la nomination de M. Joseph Franceschi comme secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité publique. A cette fin, tous les services de police sont mis à sa disposition, et il peut également faire appel à la Direction générale de la sécurité extérieure qui relève du ministère de la Défense. Mais il n'agit que sous l'autorité du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

**Dans ces conditions, on ne peut que souligner le danger que représente l'existence d'un bicéphalisme des organes de décision. Pour être opérationnel, efficace et cohérent, le Secrétariat d'Etat doit, en effet, centraliser toutes les informations et coordonner toutes les actions.**

Des difficultés subsistent également concernant la coordination des missions de sécurité publique incombant à la police nationale, pour les communes placées sous le régime de la police d'Etat, et à la Gendarmerie, pour toutes les autres communes.

Il n'existe pas en effet de seuil précis de population permettant de répartir les compétences entre les deux services publics. C'est ainsi que certaines communes comptant moins de 15.000 habitants sont placées sous le régime de police d'Etat alors que d'autres qui dépassent ce chiffre de population sont surveillées par la Gendarmerie.

A noter cependant que de nombreuses communes bien que placées sous le régime de la police d'Etat sont surveillées en totalité ou en partie par la Gendarmerie.

Dès lors, il est apparu nécessaire de clarifier la situation, préjudiciable à l'ordre public et de mettre un terme aux ambiguïtés qui pouvaient exister du fait de la coexistence de leurs compétences respectives.

Un groupe de travail mixte police nationale-Gendarmerie a été constitué le 5 janvier 1982 pour étudier les modifications à apporter à la répartition des compétences dans les communes « étatisées » où le fait n'est pas conforme au droit, c'est-à-dire où les missions de sécurité publique sont en pratique accomplies par la Gendarmerie. Il vient de remettre son rapport et ses propositions se résument comme suit :

— suppression du régime de police d'Etat dans 328 communes déjà surveillées en fait, entièrement ou en partie, par les brigades de Gendarmerie ;

— prise en charge effective par la police nationale de la totalité des missions de sécurité publique dans 158 communes où le régime de police d'Etat ne peut être supprimé (agglomérations importantes ou insérées étroitement dans le tissu urbain) ;

— exceptionnellement, maintien d'un partage territorial des compétences dans quelques communes particulièrement étendues.

Il apparaît par ailleurs nécessaire que la procédure instituant ou supprimant le régime de la police d'Etat fixée par l'article L. 132-6 du Code des communes soit revue afin que le département de la Défense y soit associé au même titre que ceux de l'Intérieur et des Finances (contreseing de l'arrêté interministériel prévu en pareil cas).

De même, la recherche d'une répartition plus équilibrée des charges entre la police et la Gendarmerie pour l'extraction (1) et le transfèrement (2) des détenus est à l'étude.

Cette charge est en effet mal répartie. La police n'assure :

— que les extractions qui n'entraînent aucun déplacement en dehors de la circonscription de police (art. D. 315 du Code de procédure pénale),

— aucun transfèrement, en vertu d'un accord résultant d'une circulaire interministérielle (Intérieur-Défense) en date du 6 février 1950 et ce, malgré les dispositions contraires du Code de procédure pénale (art. D. 57 et D. 297).

Il conviendrait donc d'examiner dans quelles conditions, il est possible de donner suite à cette étude.

De même, certaines incompréhensions subsistent entre les autorités judiciaires et les policiers ou les gendarmes qui, en matière de police judiciaire, sont leurs collaborateurs naturels et permanents.

Les magistrats du parquet sont, en effet, amenés à choisir les formations auxquelles ils doivent confier les enquêtes et ont donc la responsabilité de la mise en œuvre d'une bonne politique de saisine *ratione materiae* des services de police et de Gendarmerie. Or, il arrive que, pour ne pas heurter certaines susceptibilités locales, certains magistrats se refusent à appliquer une politique de saisine cohérente, bien définie et conforme aux dispositions de l'article D-4 du Code de procédure pénale.

Il conviendrait donc, pour éviter les doubles emplois et l'instauration d'un néfaste esprit de concurrence entre les services, que les parquets définissent clairement un cadre habituel de saisines, tenant compte de la spécificité et des attributions de chaque service participant aux enquêtes judiciaires et, pour la Direction centrale de la police judiciaire, de son rôle dans la lutte contre le crime organisé.

---

(1) Extraction : opération par laquelle un détenu est conduit sous surveillance en dehors de l'établissement de détention lorsqu'il doit comparaître en justice, recevoir des soins... (art. D-291 du C.P.P.).

(2) Transfèrement : conduite d'un détenu sous surveillance d'un établissement pénitentiaire à un autre établissement pénitentiaire (art. D-290 du C.P.P.).

Par ailleurs, on ne peut passer sous silence le fait que certains magistrats, notamment les juges d'instruction, saisissent directement des inspecteurs, officiers de police judiciaire, en les invitant à leur rendre compte. Si de telles pratiques devaient dans l'avenir s'officialiser, le risque serait grand de voir s'affaiblir, notamment au sein des polices urbaines les pouvoirs de direction, d'animation, de coordination et de contrôle des chefs de service. Il apparaît donc souhaitable que la saisine des inspecteurs et le retour des actes de procédure s'effectuent dans le respect de la voie hiérarchique.

Une bonne collaboration entre la police et la justice, dont l'une agit sous le contrôle de l'autre, ne peut naître que des relations personnelles qui s'instaurent entre les policiers et magistrats, de l'estime et de la confiance réciproques.

Dès lors, on ne peut qu'être inquiet de la dangereuse dégradation de leurs rapports. Plus que jamais, les fonctionnaires de police ont le sentiment d'être « lâchés » par la justice. Ils éprouvaient déjà un certain agacement, voire du découragement de devoir procéder plusieurs fois de suite à l'arrestation d'un même individu, contre lequel le magistrat n'a décidé aucune mesure d'incarcération. Aujourd'hui, ils ne supportent plus la présomption de culpabilité que certains magistrats fait peser sur eux, qui se traduit par la multiplication des inculpations et des procédures diligentées à leur encontre.

Plus grave encore pour cette police est que, déjà en butte à une partie de la magistrature qui entend la mettre sous son contrôle, le Gouvernement semble vouloir aujourd'hui la livrer au jugement de l'opinion publique.

Tout cela contribue à créer un climat d'incertitude qui a pour effet de jeter le doute dans l'esprit des forces de l'ordre quant à l'étendue exacte de leurs missions et de leurs pouvoirs d'intervention. Il en résulte alors une véritable paralysie des moyens et des hommes préjudiciable à la sécurité des citoyens.

C'est pourquoi, votre commission des Lois tient à rappeler fermement l'urgence qu'il y a à définir le cadre juridique de leurs missions de police, que ce soit en matière de contrôle d'identité ou de l'usage des armes de service.

#### *b) Au niveau international.*

Face à la montée du terrorisme international et au développement de la criminalité itinérante, la coopération entre les services chargés de la sécurité publique dans les différents pays est plus que jamais rendue nécessaire.

Dès lors, on ne peut que se féliciter que les échanges internationaux entre les pays touchés par le terrorisme s'intensifient grâce :

— à l'organisation internationale de police d'Interpol. La ratification par le Parlement de l'Accord de siège paraphé le 11 octobre 1982 lui permettra désormais de bénéficier de privilèges et immunités identiques à ceux des organisations internationales déjà implantées sur notre territoire ;

— au bureau de liaison de la police nationale ;

— aux réunions informelles, tenues en France ou à l'étranger, à l'occasion d'affaires importantes ;

— à des groupes « T.R.E.V.I. », qui se réunissent à des dates périodiques au sein de la Communauté économique européenne. En ce domaine, les services de la police nationale participent de très près aux réunions des :

— « Groupe I », chargé du terrorisme et « sous-groupe 1/1 » qualifié pour examiner les problèmes posés par la suppression des contrôles aux frontières ;

— « Groupe II », sous-groupe 2/5, chargé d'étudier les problèmes posés par les trafics d'armes et d'explosifs ;

— aux réunions sur la lutte contre le terrorisme qui ont lieu régulièrement au niveau des ministres de l'Intérieur d'Autriche, de France, d'Italie, de Suisse et d'Allemagne fédérale (club des cinq) où sont exposés et examinés les renseignements en la matière intéressant les cinq pays.

A cet égard, ne conviendrait-il pas que cette coopération, limitée à des échanges de renseignements, comporte également l'accès aux fichiers respectifs des services concernés ?

..

Votre Rapporteur terminera ce chapitre consacré à la police nationale par deux réflexions qui lui paraissent essentielles :

1. Qu'il s'agisse de l'augmentation des effectifs, de la réorganisation des missions des policiers, des problèmes de locaux et de matériels comme des questions de carrière, tous les efforts entrepris demeureront insuffisants aussi longtemps qu'ils ne s'inscriront pas dans la définition d'une politique globale de la police. Il faut aujourd'hui plus que jamais élaborer une loi-programme, faute de quoi, le problème de la police et de la sécurité ne sera jamais pleinement résolu. On pourrait ainsi retenir les orientations suivantes :

— réaffirmer la vocation de service public de la police, la rapprocher de la population et assurer un bon équilibre entre ses missions de prévention et de dissuasion et son rôle répressif ;

— instituer des règles de déontologie professionnelle définissant les devoirs des policiers mais aussi leurs droits, dès lors qu'ils sont injustement attaqués ;

— veiller à ce que les fonctionnaires de police conservent une totale indépendance à l'égard du pouvoir politique ;

— veiller, enfin et surtout, à ce que les organisations syndicales respectent le principe de la hiérarchie.

2. Restaurer la sécurité ne sera possible qu'en rétablissant la confiance, confiance des citoyens en leur police, confiance des policiers en l'Etat républicain.

Dans ces temps difficiles que nous connaissons, la police a besoin, pour remplir sa mission, de moyens, de toutes ses forces et de toute sa foi. Ce n'est pas en cherchant à lui donner mauvaise conscience que l'on renforcera la sécurité des Français.

## CHAPITRE III

### LES COLLECTIVITÉS LOCALES

#### I. — L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES

##### A. — L'attachement à l'autonomie communale.

Au-delà des clivages politiques et des affrontements partisans, le Sénat s'est toujours retrouvé uni pour défendre l'autonomie communale.

Ce souci de préserver l'autonomie communale s'est exprimé lors de l'examen du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

La volonté de garantir la liberté des communes a conduit la Haute Assemblée, comme le demandait son Rapporteur, M. Paul Girod, à refuser les regroupements qu'ils soient incités ou insidieux.

A l'article 5, le Sénat a affirmé la possibilité pour les collectivités territoriales de s'associer *librement* pour l'exercice de leurs compétences, retirant ainsi à la rédaction initiale du deuxième alinéa de cet article son caractère incitatif ou pédagogique. Plus concrètement, l'intention du Sénat s'est exprimée à l'article 122 du projet de loi relatif à la répartition de la dotation globale d'équipement des communes. Le Sénat a supprimé toute possibilité de majoration de la D.G.E. au profit « des communes et de leurs groupements qui réalisent des travaux d'équipement dans le cadre d'une charte intercommunale ».

En outre, il a limité aux seuls districts disposant d'une fiscalité propre, et aux communautés urbaines existantes, le bénéfice du solde de la D.G.E. des communes.

Le Sénat a ainsi exprimé son hostilité à toute extension du nombre des groupements de collectivités territoriales à fiscalité propre.

En ce qui concerne les regroupements insidieux, favorisés par le projet de loi et notamment, en matière d'urbanisme, d'aménage-

ment du territoire et de transports, le Sénat a institué aux articles 20 et 20 *bis* (nouveau) un nouveau type de syndicat à durée limitée, qualifié de syndicat intercommunal d'études et de programmation et chargé de l'élaboration du schéma directeur ou du schéma de secteur, afin d'éviter la pérennisation d'un double niveau d'administration. Ce syndicat reprend la formule, imaginée par l'Association des maires de France, en 1967, sous le qualificatif de secteur d'études et de programmation et consacrée par le regretté Président de Tinguy dans son rapport sur le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales (projet de loi Bonnet).

De plus, à l'article 22, le Sénat a prévu la possibilité pour une commune, lorsqu'elle estime que le schéma approuvé est de nature à compromettre l'un de ses intérêts essentiels, de se retirer de l'établissement public et du périmètre, après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire faisant intervenir deux délibérations concordantes du conseil municipal.

Enfin, à l'article 92, qui créait une nouvelle forme de coordination dont l'imprécision, jointe à l'intervention du représentant de l'Etat, pouvait autoriser toute évolution dans un sens contraire à l'autonomie locale, la Haute Assemblée a refusé l'assimilation automatique des chartes intercommunales aux plans d'aménagement rural. Les positions prises par le Sénat lors de l'examen du deuxième volet de la décentralisation témoignent de son attachement à l'autonomie communale. Le bien-fondé de cette fidélité, soutenue par l'expérience des réalités locales du « Grand conseil des communes de France », se voit confirmé par les faits, et notamment par l'évolution du nombre des communes fusionnées.

Au 30 septembre 1982, on dénombre 810 fusions prononcées en application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

Ces fusions s'ajoutent à celles, en nombre moins important, qui avaient été réalisées sous les régimes juridiques antérieurs (notamment loi municipale de 1884 et décret du 22 janvier 1959).

Sur les 810 fusions précitées, regroupant 1.952 communes, 627, concernant 1.561 communes ont été réalisées, sous le régime de la fusion-association et 183, intéressant 391 communes, sous le régime de la fusion simple.

Toutefois, certaines fusions n'ont pas apporté aux intéressés tous les résultats escomptés. Aussi, 53 séparations — concernant la totalité ou une partie des collectivités engagées dans chaque fusion — ont-elles été prononcées depuis 1975. Ce mouvement de « défusion » s'est accentué au cours de dernières années (6 en 1977, 15 en 1978, 23 en 1979). En 1980, en revanche, on ne compte que 8 « défusions ».



## B. — L'évolution des communautés urbaines.

Jusqu'à présent, le régime juridique des communautés urbaines était défini par la loi du 31 décembre 1966, complétée par la loi du 22 juillet 1977, due à une initiative de M. Jean Foyer. Mais, dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, des dispositions relatives aux communautés urbaines tendent à modifier l'état actuel du droit.

Il convient de dresser un bilan financier des communautés urbaines avant de préciser le contenu de la réforme proposée.

### 1. Le bilan des communautés urbaines.

Les neuf communautés urbaines créées depuis 1968 regroupent 250 communes et un peu moins de 4 millions d'habitants, comme l'indique le tableau ci-après :

Communauté urbaine	Population agglomérée 1982	Nombre de communes regroupées
Bordeaux .....	583.329	27
Brest .....	206.807	8
Cherbourg .....	85.279	6
Le Creusot .....	108.276	16
Dunkerque .....	202.903	17
Lille .....	1.041.237	86
Lyon .....	1.099.484	55
Le Mans .....	183.555	8
Strasbourg .....	401.037	27

Pour 1980, qui constitue le dernier exercice connu, les grandes masses financières des communautés urbaines se résument ainsi :

(Valeurs exprimées en millions de francs courants.)

Budgets principaux	1980
Dépenses réelles de fonctionnement .....	3.541
— dont frais de personnel .....	1.325
— dont intérêts versés .....	586
Dépenses réelles d'investissement .....	2.325
— dont remboursement de dette .....	375
— dont équipement brut .....	1.479
Recettes réelles de fonctionnement .....	4.272
— dont D.G.F.-V.R.T.S. ....	830
— dont contributions directes .....	2.030
Recettes réelles d'investissement .....	1.809
— dont subventions et participation .....	454
— dont emprunts .....	1.113
Dettes en capital au 1 <sup>er</sup> janvier .....	7.015
Annuité de la dette .....	961
<b>Dépenses réelles totales .....</b>	<b>5.866</b>

Par rapport aux années antérieures, l'évolution récente se caractérise par les tendances suivantes.

Après le sensible ralentissement observé en 1976 et 1977, la croissance des dépenses totales se poursuit mais à un rythme moins soutenu (+ 6,7 % par rapport à 1979) que l'année précédente (+ 17 % de 1978 à 1979).

En 1980, les dépenses totales réalisées par les communautés urbaines atteignent près de 6 milliards de francs. Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 16,6 % par an entre 1976 et 1980. En revanche, les dépenses d'investissement ont enregistré un certain ralentissement au cours de cette période, puisque les dépenses d'équipement n'ont progressé que de 6,4 % par an en moyenne.

Les recettes réelles de fonctionnement sont constituées pour 18 à 20 % environ par la dotation globale de fonctionnement, et pour 45 à 47 % par les contributions directes. Les recettes fiscales communautaires ont ainsi augmenté de près de 16 % par an entre 1976 et 1980.

Pour financer leurs dépenses d'équipement, les communautés urbaines ont disposé de subventions et de participations en forte croissance (plus de 21 % en moyenne annuelle). L'appel aux capitaux extérieurs s'est sensiblement ralenti (4,8 % de croissance annuelle moyenne). En 1980, les dépenses d'équipement communautaires ont

été financées, globalement, pour 8 % par des ressources propres, pour 31 % par des subventions, et 61 % par des emprunts.

Enfin, les charges financières pèsent très lourdement dans le budget des communautés urbaines.

La dette totale des communautés urbaines s'élève à 7 milliards de francs en 1980. Au cours de la période étudiée, la croissance de l'endettement a été relativement modérée (10,6 % par an en moyenne), du fait du fléchissement de l'effort d'équipement, accompagné d'un moindre recours à l'emprunt. La dette par habitant est ainsi passée de 1.180 F en 1976 à 1.763 F en 1980.

L'annuité de la dette (intérêts versés + remboursement du capital), qui a augmenté de 13,9 % en moyenne entre 1976 et 1980, représente 16 % des dépenses totales.

## *2. L'avenir des communautés urbaines.*

Par un décret en date du 4 août 1981, M. Arthur Notebart, député, président de la communauté urbaine de Lille, a été chargé d'une mission auprès du Premier ministre. Cette mission consistait dans l'étude de la situation et du fonctionnement des communautés urbaines.

Elaboré en concertation avec les élus responsables des communautés urbaines, le rapport Notebart, qui n'a pas fait l'objet d'une publication, aurait formulé un ensemble de propositions et de suggestions visant à améliorer le fonctionnement des institutions communautaires. Pour sa part, votre Rapporteur avait souligné, dans l'avis présenté au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 1982, que le bilan, globalement positif, des communautés urbaines n'excluait pas des adaptations de la réglementation afin de promouvoir une meilleure représentation des communes membres au conseil de la communauté urbaine et d'assouplir la répartition des compétences entre les communes et la communauté urbaine.

Ces préoccupations semblent avoir été partagées par le Gouvernement. Mais, curieusement, les dispositions relatives aux communautés urbaines ont été incluses dans le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, auquel le Sénat a décidé d'opposer la question préalable, compte tenu de l'inopportunité du texte, du caractère contestable de son fondement juridique et de la gravité des conséquences de la réforme.

Il convient donc de rappeler les modifications apportées au régime juridique des communautés urbaines par le projet de loi.

Ces dispositions tendent, d'une part, à abroger la loi du 22 juillet 1977 qui avait pour origine une proposition de M. Foyer et, d'autre

part, à modifier la représentation des communes au sein du conseil de la communauté urbaine et à la répartition des compétences entre les communes et la communauté urbaine.

S'agissant de la loi du 22 juillet 1977, son principal objet résidait dans la reconnaissance, au profit des grandes villes, d'un droit de retrait dont l'exercice se traduisait par la dissolution de l'organisme de coopération. Ce droit au retrait témoignait du souci de sauvegarder les intérêts d'une commune qui ne se verrait pas assurer, dans le fonctionnement de la communauté urbaine, des garanties correspondant à son importance démographique et à la contribution financière de la population au budget communautaire.

La faculté de se retirer était offerte à la commune dont la population représente plus du quart de la population totale de la communauté urbaine et dont le produit des recettes fiscales, perçues sur son territoire pour le compte de la communauté urbaine, atteint 40 % des impôts directs recouverts par cette communauté.

D'autre part, la décision du retrait ne pouvait intervenir que dans les six mois suivant le renouvellement des conseils municipaux. Le Gouvernement a estimé que le droit au retrait était discriminatoire puisque les petites communes n'en bénéficiaient pas.

Votre Rapporteur tient à souligner que la loi Foyer répond à un problème réel qui réside dans le risque encouru par les communes centres de se voir, par le jeu de la règle majoritaire, imposer des contributions communautaires disproportionnées à leurs ressources.

C'est pourquoi, le Gouvernement avait prévu, à l'article 51 du projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, d'instituer une condition de majorité qualifiée (deux tiers) pour l'adoption du budget communautaire. Mais l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition.

En ce qui concerne la représentation des communes au sein du conseil de communauté, le projet de loi procède à une augmentation du nombre des délégués, des communes et à une modification des règles en matière d'accord amiable pour la répartition des sièges.

Le tableau ci-après permet de prendre la mesure de l'augmentation du nombre des délégués des communes par rapport à la situation actuelle.

Population totale de l'agglomération	200.000 au plus		200.001 à 600.000		600.001 à 1.000.000		Plus de 1.000.000	
	Actuel- lement	A l'avenir	Actuel- lement	A l'avenir	Actuel- lement	A l'avenir	Actuel- lement	A l'avenir
Nombre de communes								
20 au plus .....	50	50	70	70	70	90	70	120
21 à 50 .....	50	70	70	90	70	120	70	140
Plus de 50 .....	70	90	90	120	90	140	90	140

S'agissant de la répartition des sièges au sein du conseil de communauté, le principe de la répartition amiable, défini par l'article L. 165-26 du Code des communes, n'est pas remis en cause.

Toutefois, une condition supplémentaire est introduite : sauf consentement de la commune intéressée, la représentation d'une commune résultant de la procédure amiable ne peut être inférieure au résultat de l'application de la représentation proportionnelle au plus fort reste.

L'accord sur la répartition des sièges doit intervenir dans les trois mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

A défaut d'accord amiable, la répartition des sièges doit obéir aux trois principes suivants :

— chaque commune dispose d'au moins un siège au conseil de communauté ;

— les sièges restants sont répartis à la proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne ;

— à moins que la commune n'y consente, le nombre des délégués ne peut être inférieur à ce qu'il est présentement.

Enfin, aux termes de l'article 48 du projet de loi, les délégués sont obligatoirement désignés au sein du conseil municipal de chaque commune. Cette disposition devrait permettre, dans certains cas, de désigner des membres de la minorité.

En ce qui concerne les compétences dévolues aux communautés urbaines, le projet de loi restitue aux communes les attributions exercées par la communauté urbaine en matière de logements et d'organismes H.L.M. Mais la programmation, en matière d'habitat, demeure de la compétence de la communauté urbaine. De plus, le texte instaure une possibilité de réduction des compétences exercées par la communauté urbaine. Lors de la création d'une communauté urbaine, les communes peuvent, à la même majorité qualifiée que celle requise par la décision institutive, exclure des compétences de la communauté urbaine, dès lors qu'ils sont principalement destinés aux

habitants d'une seule commune, les opérations ou équipements suivants : la création et l'équipement des zones d'habitation, de rénovation urbaine et de réhabilitation, ainsi que des zones industrielles, artisanales ou portuaires ; l'eau, l'assainissement et les ordures ménagères ; la création de cimetières et les fours crématoires ; la voirie et la signalisation ; et les parcs de stationnement.

De même, dix ans après leur mise en service, les locaux scolaires construits par la communauté urbaine pourront revenir, tant pour la propriété que pour l'entretien, à la commune sur le territoire de laquelle ils sont implantés. Toutefois, les charges d'emprunt resteront supportées par la communauté urbaine.

Enfin, l'article 53 dispose que les transferts de compétences pourront s'opérer dans les deux sens. La communauté urbaine, par délibérations concordantes du conseil de communauté et des conseils municipaux, peut transférer aux communes membres certaines de ses compétences.

Telle est l'économie générale des dispositions relatives aux communautés urbaines que contient le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

Un autre texte, qui concerne les agglomérations nouvelles, a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

### **C. — L'avenir des agglomérations nouvelles.**

Il convient de rappeler la situation juridique et financière des villes nouvelles avant de s'interroger sur leur avenir.

#### *1. La situation juridique et financière des villes nouvelles.*

Les villes nouvelles, dotées d'un statut particulier par la loi du 10 juillet 1970 (dite loi « Boscher ») sont actuellement au nombre de 9 : 5 en région parisienne (Cergy, Evry, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines, Melun-Sénart), 4 en province (Le Vaudreuil, l'Isle-d'Abeau, Lille-Est, Rives-de-l'Etang-de-Berre).

Le Vaudreuil qui était la seule ville nouvelle constituée selon la formule de l'ensemble urbain vient d'être érigé en commune de plein exercice par la loi du 25 septembre 1981.

A l'exception de Lille-Est (commune de Villeneuve-d'Ascq), dont l'aménagement est assuré par la communauté urbaine de Lille, les autres villes nouvelles ont choisi la formule du syndicat communautaire d'aménagement (S.C.A.), établissement public administratif

doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le syndicat exerce à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle (Z.A.N.) l'ensemble des compétences obligatoires et facultatives des communautés urbaines. Il y dispose du monopole de la perception des impôts directs locaux et des taxes assimilées, et est attributaire de la dotation globale de fonctionnement.

Parallèlement aux S.C.A., ont été constitués les établissements publics d'aménagement (E.P.A.) dont la participation à l'aménagement des villes nouvelles est prévue par l'article L. 172-5 du Code des communes. Des conventions ont été conclues en vertu du même article, entre les organismes maîtres d'ouvrage et les E.P.A., dans le but de réaliser les opérations nécessaires à la construction et à l'aménagement des villes nouvelles.

Pour mener à bien leur développement, les villes nouvelles bénéficient d'aides financières spécifiques :

— un mode de calcul avantageux de la dotation globale de fonctionnement :

- recensements complémentaires annuels,
- population fictive calculée sur la base de six fois le nombre de logements en chantier (au lieu de quatre) dans la zone d'agglomération nouvelle ;

— des subventions accordées par l'Etat pour les équipements à réaliser dans les villes nouvelles individualisées dans le budget annuel de l'Etat ;

— des dispositions spécifiques pour les prêts.

Les budgets des syndicats communautaires d'aménagement et des communes assimilées, supports des villes nouvelles, présentent des caractéristiques particulières.

Tout d'abord, il convient de souligner l'importance de la section d'investissement au sein des budgets. En 1981, la masse budgétaire des villes nouvelles s'élevait à 3.186 millions de francs qui se répartissait de la façon suivante :

- dépenses de fonctionnement : 1.449 millions de francs ;
- dépenses d'investissement : 1.737 millions de francs.

Les dépenses d'investissement sont en grande partie couvertes par l'emprunt qui entraîne un endettement très important et croissant des villes nouvelles, dont le tableau suivant permet de prendre la mesure :

**DETTE**

(En millions de francs.)

	1978	1979	1980	1981
Total dette en capital .....	1.540,2	2.033,0	2.605,6	3.078,4

Par habitant, la dette s'élevait en 1981 à 9.282 F contre 8.824 F en 1980.

En ce qui concerne les recettes, les ressources ordinaires des S.C.A. sont principalement constituées par les impôts locaux ; parmi eux, la taxe professionnelle peut représenter de 87 % des ressources fiscales, comme à Berre, à 23 % à Grand-Melun.

Le tableau suivant retrace l'évolution du produit fiscal.

(En millions de francs.)

	1978	1979	1980	1981
Produit fiscal .....	305,9	425,1	538,7	737,4

L'accroissement du produit fiscal s'explique par une augmentation sensible des bases d'imposition, mais surtout par une hausse importante de la pression fiscale qui, très faible lors de la création des villes nouvelles, est actuellement à un niveau comparable à celui des communes environnantes de même taille démographique.

Enfin, le montant des subventions d'équilibre accordées par l'Etat pour combler les déficits des budgets des S.C.A. s'élevait à 34,3 millions de francs en 1981. Depuis 1978, le total des subventions d'équilibre reçues par les villes nouvelles atteint 160,7 millions de francs.

**2: L'avenir des villes nouvelles.**

Dans l'avis présenté l'année dernière, votre Rapporteur avait estimé que si le dispositif administratif et financier avait été bien adapté à la phase initiale du développement des villes nouvelles, ce statut connaissait des difficultés de fonctionnement, du fait de l'avancement des réalisations et de l'arrivée de populations nouvelles (dessaisissement de fait des communes, disparités fiscales, etc.), sans parler des révisions des prévisions initiales de peuplement.



Une réforme du statut des villes nouvelles apparaissait donc comme nécessaire. C'est dans cette voie que s'est engagé le Gouvernement, en déposant un projet de loi portant modification du statut des agglomérations nouvelles, adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 6 octobre 1982.

Bien que la réforme de ce statut ne dépende pas du ministère de l'Intérieur, il est impossible de ne pas l'évoquer dans le présent rapport. Il apparaît que la nécessité de cette réforme ne peut être contestée et certains des objectifs, à l'heure actuelle énoncés par le Gouvernement, peuvent même être approuvés.

Toutefois, la méthode d'élaboration et de discussion parlementaire du projet de loi portant modification du statut des agglomérations nouvelles est tout à fait condamnable. La rédaction du texte a été improvisée, l'absence de concertation est totale ; l'examen par le Gouvernement et la discussion parlementaire sont précipités de manière abusive.

Certains objectifs peuvent être considérés comme positifs et notamment :

— le rétablissement de l'unité du territoire communal sur le plan juridique et fiscal ;

— le rapprochement de la gestion des équipements et des services de quartier, des administrés ;

— le maintien de la maîtrise, par l'organe de gestion de l'agglomération nouvelle, de la politique d'aménagement urbain tout en continuant de bénéficier du « pot commun » des taxes professionnelles provenant de la zone d'agglomération nouvelle. Toutefois, il n'en demeure pas moins vrai que le dispositif de la loi, voté en première lecture par l'Assemblée nationale, devrait être profondément remanié en s'inspirant de certaines orientations qui permettraient, notamment, d'aller dans le véritable sens de la décentralisation, en se rapprochant le plus possible du droit commun et en donnant aux communes, dont il convient de maintenir l'indépendance, une plus grande possibilité d'appréciation et de décision.

Dans ce sens, la collaboration des communes doit pouvoir se poursuivre, mais dans le cadre de formules simples, évitant toute intégration excessive.

Il serait en effet impensable qu'on observe vis-à-vis des villes nouvelles et des communes qui les constituent une politique de centralisation, alors que l'on prône partout ailleurs une politique de décentralisation.

## II. — ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Comme l'année dernière, votre Rapporteur analysera successivement l'évolution :

- des budgets des collectivités locales ;
- de la fiscalité locale ;
- des budgets des établissements publics régionaux.

### A. — L'évolution des budgets des collectivités locales.

#### 1. *Les grandes masses.*

*L'année 1979* constitue le dernier exercice pour lequel les finances des communes, des départements, de la ville de Paris et des établissements publics régionaux sont connues avec exactitude.

En 1979, le volume budgétaire total des collectivités locales a atteint 190 milliards de francs, dont 60 % pour les seules communes.

Les principaux postes de dépenses de la section de fonctionnement sont les frais de personnel (42,9 % des dépenses de fonctionnement des communes) et les transferts (participations, contingents, allocations et subventions) qui représentent 73 % des dépenses de fonctionnement des départements, et qui sont essentiellement constituées par des dépenses d'aide sociale.

En investissement, 60,4 % des dépenses sont des investissements directs, dont 79,3 % sont constitués par des travaux.

Les ressources des collectivités locales sont principalement constituées de quatre grandes masses : la fiscalité directe représente 30,8 % des ressources, les remboursements, subventions et participations 18,4 %, la dotation globale de fonctionnement 17 % et les emprunts 12,4 %.

*En ce qui concerne l'exercice 1980*, des statistiques récemment établies par la Direction générale des collectivités locales fournissent des estimations assez précises.

Ces chiffres proviennent de la centralisation des comptes des communes et de leurs services à comptabilité distincte, des groupements de communes, des départements, des régions et des régies communales et départementales.

Les deux tableaux qui suivent retracent l'évolution des dépenses  
et des recettes locales de 1970 à 1980.

**1. DÉPENSES**

	1970		1975		1980	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
<b>I. — Fonctionnement.</b>						
Fournitures et services .....	7.542	19,5	14.390	17,9	30.000	17,3
Frais de personnel .....	11.946	31,1	24.135	30	51.300	29,6
Participations, subventions .....	11.428	29,7	26.837	33,5	64.500	37,2
Frais financiers .....	3.979	10,2	8.855	11	20.800	12
Autres charges .....	3.746	9,5	6.155	7,6	6.800	3,9
<b>Total .....</b>	<b>38.275</b>	<b>100</b>	<b>79.973</b>	<b>100</b>	<b>172.400</b>	<b>100</b>
<b>II. — Investissements.</b>						
1. Directs .....	18.254	69,6	34.678	64,4	59.400	63,4
dont :						
— Acquisitions immobilières .....	(3.490)	(13,3)	(3.841)	(7,2)	(7.400)	(7,9)
— Acquisitions mobilières .....	»	»	(1.931)	(3,6)	(4.800)	(5,1)
— Travaux .....	(14.764)	(56,3)	(28.906)	(53,6)	(47.200)	(50,4)
2. Indirects .....	7.937	30,4	19.201	35,6	34.300	36,6
dont :						
— Remboursement de dettes .....	(3.829)	(14,6)	(7.201)	(13,4)	(14.200)	(15,2)
— Subventions versées .....	(1.980)	(7,5)	(5.738)	(10,6)	(9.600)	(10,2)
— Constitution de créances .....	(1.702)	(6,4)	(4.669)	(8,7)	(7.500)	(8)
— Divers .....	(426)	(1,6)	(1.593)	(2,9)	(3.000)	(3,2)
<b>Total .....</b>	<b>26.191</b>	<b>100</b>	<b>53.879</b>	<b>100</b>	<b>93.700</b>	<b>100</b>
<b>Total général .....</b>	<b>64.466</b>	<b>»</b>	<b>133.852</b>	<b>»</b>	<b>266.100</b>	<b>»</b>

## 2. RECETTES

	1970		1975		1980	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
<b>I. — Fonctionnement.</b>						
Produits d'exploitation et domaniaux .....	8.060	17,3	13.748	14,4	28.000	14,1
Remboursements, subventions et participations	10.835	23,3	22.417	23,4	49.500	24,8
V.R.T.S.-D.G.F. (à partir de 1979) .....	9.343	20,1	20.500	21,4	39.500	19,8
Impôts directs .....	14.793	31,9	31.604	33	69.900	35
Autres produits .....	3.493	7,4	7.530	7,8	12.600	6,3
<b>Total .....</b>	<b>46.254</b>	<b>100</b>	<b>95.799</b>	<b>100</b>	<b>199.500</b>	<b>100</b>
<b>II. — Investissements.</b>						
Epargne brute .....	8.249	31,4	15.826	9	27.100	27,4
Subventions (dont F.C. T.V.A. à partir de 1975)	5.221	19,9	9.461	16,1	20.900	21,1
Emprunts .....	10.130	38,6	26.872	45,6	36.200	36,6
Autres recettes .....	2.641	10,1	6.714	11,4	14.800	14,9
<b>Total .....</b>	<b>26.241</b>	<b>100</b>	<b>58.871</b>	<b>100</b>	<b>99.000</b>	<b>100</b>
<b>Total général .....</b>	<b>64.516</b>	<b>»</b>	<b>154.670</b>	<b>»</b>	<b>271.400</b>	<b>»</b>

*L'examen de ces tableaux autorise un certain nombre d'observations.*

En 1980 les dépenses (non consolidées) des collectivités locales se sont élevées à 266 milliards de francs, soit 44,9 % du budget de l'Etat ou 9,7 % du produit intérieur brut.

S'agissant des dépenses effectuées en 1980, les frais de personnel correspondant aux agents communaux et départementaux, dont les effectifs s'élèvent respectivement à 554.000 et 101.000 personnes, représentent 50 milliards de francs, soit 19 % du total des dépenses locales et 30 % des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses d'équipement ont atteint près de 60 milliards de francs, soit 22,3 % du total des dépenses locales et 67 % de l'ensemble des dépenses d'équipement public de la nation.

La part des communes et de leurs groupements (syndicats, districts, communautés urbaines) est prépondérante : 65 % du total des dépenses et 70 % des seules dépenses d'équipement.

Le financement de ces dépenses est globalement assuré :

— pour près de 53 % par des ressources propres : essentiellement fiscalité locale directe, mais aussi recettes tarifaires et produits du domaine ;

— pour 34 % environ par des transferts de l'Etat : subventions d'équipement, compensation de la T.V.A., dotation globale de fonctionnement, etc. ;

— pour 13 % par des fonds d'emprunts. Près de 70 % de ces emprunts sont contractés auprès des caisses publiques à des taux privilégiés.

Les ressources provenant de la fiscalité locale représentent un montant un peu plus élevé que les transferts de l'Etat : 76 milliards en 1980 contre environ 75 milliards de francs.

**Pour l'analyse de la période 1970-1980**, il convient de distinguer les dépenses des recettes.

En ce qui concerne les dépenses, une constatation s'impose : sur la période considérée, les dépenses locales ont augmenté plus vite que le P.I.B. (+ 15,2 % par an en moyenne et en francs courants contre + 13,4 %).

A l'intérieur **des dépenses**, les dépenses de fonctionnement ont augmenté plus vite que les dépenses d'équipement : + 16,2 % contre 13,6 %.

La part des dépenses de personnels dans le total des dépenses locales s'est légèrement accrue, passant de 18,5 % en 1970 à 19,3 % en 1980.

Quant au pourcentage des frais financiers, il s'est accru de 6,2 % en 1970 à 7,8 % en 1980.

Si le poids des investissements dans le total des dépenses a diminué, et notamment depuis 1976, le rôle des collectivités locales dans la réalisation des équipements collectifs continue de s'accroître puisqu'elles en ont assuré 67 % en 1980 contre 60 % en 1970.

S'agissant de l'évolution **des recettes**, depuis 1970, la fiscalité directe locale a augmenté plus rapidement que l'ensemble des dépenses locales : + 16,8 % par an contre + 15,2 %.

Le pourcentage représenté par les impôts directs est passé de 31,9 % en 1970 à 35 % en 1980, alors que la part des remboursements, subventions et participations ainsi que celle du V.R.T.S. auquel a succédé la dotation globale de fonctionnement restées sont stables dans le volume des recettes de fonctionnement.

Quant à l'autofinancement des collectivités locales, sa part a sensiblement diminué dans les recettes d'investissement : 31,4 en 1970 contre 27,4 en 1980.

Concomitamment, l'importance des subventions a augmenté en raison, notamment, de la création du F.C.T.V.A. à partir de 1975 : 19,9 % en 1970, 21,1 % en 1980.

## *2. Le financement des investissements.*

Le tableau ci-après qui retrace l'évolution des recettes de la section d'investissement des collectivités locales, de 1975 à 1979, permet de formuler les observations suivantes :

— une stabilité de la part émanant de l'autofinancement brut qui s'établit à 30 % ;

— un accroissement continu du pourcentage des subventions : de 14 % en 1975 à 19,50 % en 1979 ;

— une régression de la part des emprunts, contrairement aux idées reçues en la matière, de 46,8 % en 1975 à 38,75 % en 1979.

**EVOLUTION DES RECETTES DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES :  
COMMUNES, DÉPARTEMENTS, PARIS DE 1975 A 1979**

(En millions de francs.)

Intitulé	1975		1976		1977		1978		1979	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
Subventions .....	5.994	14	6.281	13,8	7.529	16,2	8.711	16	11.612	19,50
Emprunts .....	20.014	46,8	19.486	42,9	19.485	42	22.191	42,2	23.034	38,75
Autres recettes .....	3.958	9,3	6.124	13,5	5.017	10,8	5.728	10,9	6.966	11,75
dont :										
— Aliénations d'immobilisations .....	( 1.821)	( 4,3)	( 2.139)	( 4,7)	( 1.988)	( 4,3)	( 2.182)	( 4,1)	»	»
— Recouvrements de créances .....	( 1.290)	( 3 )	( 1.809)	( 4 )	( 1.709)	( 3,7)	( 2.295)	( 4,4)	»	»
— Divers .....	( 847)	( 2 )	( 2.176)	( 4,8)	( 1.320)	( 2,8)	( 1.251)	( 2,4)	»	»
<b>Total .....</b>	<b>29.966</b>	<b>70</b>	<b>31.891</b>	<b>70,2</b>	<b>32.031</b>	<b>69</b>	<b>36.630</b>	<b>69,6</b>	<b>41.612</b>	<b>70</b>
<b>Autofinancement brut .....</b>	<b>12.821</b>	<b>30</b>	<b>13.558</b>	<b>29,8</b>	<b>14.384</b>	<b>31</b>	<b>15.985</b>	<b>30,4</b>	<b>17.832</b>	<b>30</b>
<b>Total des recettes d'investissement .....</b>	<b>42.787</b>	<b>100</b>	<b>45.449</b>	<b>100</b>	<b>46.415</b>	<b>100</b>	<b>52.615</b>	<b>100</b>	<b>59.444</b>	<b>100</b>

## B. — L'évolution de la fiscalité locale.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1982, votre Rapporteur avait consacré de longs développements à l'évolution comparée de la fiscalité locale de 1976 à 1980 et au bilan du vote direct des taux en 1981.

En effet, l'année 1981 était intéressante, en matière de fiscalité, à un double titre :

— elle a permis, d'une part, de constater qu'exceptionnellement le taux de progression des ressources fiscales locales était inférieur à celui de la fiscalité de l'Etat : 15,94 % contre 18,44 % ;

— elle a vu, d'autre part, la première application du vote direct des taux institué par les articles 2 et 3 de la loi du 10 janvier 1980.

En ce qui concerne le présent avis, les propos de votre Rapporteur seront plus modestes puisqu'ils se borneront à analyser l'évolution de la fiscalité locale en 1981 et 1982.

Toutefois, avant d'étudier les produits des taxes et de dresser un bilan du vote direct des taux en 1982, il convient de comparer l'évolution de la fiscalité locale à celle de la fiscalité de l'Etat.

La tableau suivant rappelle les taux d'évolution respectifs des deux catégories de fiscalité.

Années	Progression des ressources fiscales de l'Etat en pourcentage (1)	Progression des ressources fiscales des collectivités locales en pourcentage (2)	Différence en nombre de points (2) - (1) (3)
1978-1977 .....	5,03	17,72	+ 12,69
1979-1978 .....	16,26	18,05	+ 1,79
1980-1979 .....	18,44	17,15	- 1,31
1981-1980 .....	14,53	16,90	+ 2,37

La lecture de ce tableau fait ressortir que les ressources fiscales des collectivités locales ont progressé de + 16,90 % de 1980 à 1981, contre 14,53 % pour les ressources fiscales de l'Etat. Après le déclin constaté en 1979-1980, la fiscalité locale connaît à nouveau une progression plus rapide que celle de la fiscalité de l'Etat.

Cette évolution constitue un retour à une situation traditionnelle, puisque l'année 1980 constitue une exception dans la tendance constatée depuis 1977.



Le taux de progression de + 16,90 % de 1981 par rapport à 1980 est comparable à celui enregistré entre 1979 et 1980.

Par rapport à 1980, la progression des droits indirects en 1981 s'établit à + 11,90 %. Ce rythme de croissance est très inférieur à celui constaté entre 1978 et 1979 (+ 22,59 %) et entre 1979 et 1980 (+ 23,93 %), l'écart est encore plus important si l'on compare cette évolution 1980-1981 à la progression enregistrée entre 1977 et 1978 : + 46,90 %. Mais cette progression spectaculaire résultait d'un contexte particulier, caractérisé par un relèvement des tarifs de certaines taxes (surtaxe sur les eaux minérales) et de la mise en œuvre complète de nouvelles taxes, partiellement entrées en application en 1977 (taxe de protection sanitaire et d'organisation des marchés de viandes ; taxe départementale d'espaces verts).

*S'agissant de la taxe locale d'équipement*, sa progression entre 1980 et 1981 s'élève à + 5,23 % au lieu de + 13,77 % entre 1979 et 1980.

Deux facteurs d'importance respective très inégale peuvent expliquer le ralentissement très sensible du taux de progression annuel du produit effectivement perçu par les collectivités au titre de la taxe locale d'équipement :

— tout d'abord, le montant du produit effectivement perçu par les comptables de la Direction générale des impôts et non du produit mis en recouvrement par les directions départementales de l'équipement est affecté par l'allongement des délais de paiement prévus par l'article 73 de la loi du 30 novembre 1980 ;

— enfin, mais ce facteur a sans doute eu une incidence moindre, une certaine diminution du nombre de la matière imposable, consécutive à une récession de la construction, peut constituer un élément d'explication.

En 1982, les produits fiscaux votés progressent de 18,9 % au lieu de 17,4 % en 1981.

Le montant total des produits fiscaux prélevés en 1982 par les collectivités locales s'élève à 86.243 millions de francs. Cette somme représente le montant de la fiscalité directe que les communes, les groupements de communes à fiscalité propre et les départements ont inscrit à leurs budgets primitifs.

Toutefois, en raison des dégrèvements prévus, notamment par la loi du 28 juin 1982 (loi de finances rectificative pour 1982), les sommes prélevées sur les contribuables au titre des quatre taxes directes diffèrent des montants perçus par les collectivités locales. La progression (+ 18,9 %) des produits fiscaux est essentiellement due à l'évolution de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 20,3 %) et de la taxe professionnelle (+ 19,6 %).

La fiscalité communale (hors groupements de communes), qui représente 66,3 % du produit global en 1982 contre 66,1 % en 1981, a augmenté cette année de + 19,2 % (contre + 18 % entre 1980 et 1981).

Les taux d'imposition communaux s'établissent en moyenne à 10,43 % pour la taxe d'habitation (10,09 % en 1981), 11,99 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (11,40 % en 1981), 34,11 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (33,36 % en 1981) et 11,49 % pour la taxe professionnelle (11,02 % en 1981).

La fiscalité communale représente en moyenne 1.037 F par habitant. Cette moyenne recouvre des disparités importantes, entre les petites et les grandes communes. La fiscalité des communes de moins de 500 habitants s'élève en effet à 536 F par habitant, contre 1.415 F pour les communes de 50.000 à 100.000 habitants et 2.178 F pour Paris.

Du fait de l'allègement des frais d'assiette afférents à la taxe d'habitation et des dégrèvements prévus pour la taxe professionnelle dans la loi de finances rectificative de 1982, l'évolution de la pression fiscale réelle sera très sensiblement inférieure à l'augmentation des recettes dont bénéficient les collectivités locales :

— le produit réellement acquitté par les contribuables au titre de la taxe d'habitation progressera de 9,2 % ;

— la taxe professionnelle pour les entreprises ne progressera réellement que de l'ordre de 14 %. En outre, pour 1,3 million d'entreprises bénéficiant de l'allègement supplémentaire de 5 %, la cotisation n'augmenterait en moyenne que de 9 % par rapport à 1982.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, la diminution des frais d'assiette se traduit par un allègement de 754 millions de francs. Par ailleurs, le dégrèvement d'office total de la taxe d'habitation accordé aux contribuables âgés de plus de soixante ans ainsi qu'aux veuves et veufs âgés de moins de soixante ans qui ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente peut s'estimer au total à 900 millions de francs.

S'agissant de la taxe professionnelle, quatre mesures d'allègement sont entrées en vigueur en 1982 :

— la diminution de 6 à 2 % de la cotisation nationale de taxe professionnelle ;

— les dégrèvements d'office de 5 % pour les établissements dont la base d'imposition comporte des salaires ou des valeurs locatives de biens non passibles d'une taxe foncière ;

— la modification du régime de réduction de taxe professionnelle ;

— les dégrèvements pour les emplois créés dans le cadre d'un contrat de solidarité.

Le redevable moyen de taxe professionnelle verra sa cotisation augmentée de 14 % alors que les produits votés progressent de 19,2 %.

En outre, pour 1,3 million d'entreprises, industrielles pour la plupart, qui bénéficient de l'allègement supplémentaire de 5 %, la cotisation n'augmenterait en moyenne que de 9 %.

Le tableau ci-après retrace les produits par habitant et les taux d'imposition de la fiscalité directe communale en 1982.

**LA FISCALITÉ DIRECTE COMMUNALE EN 1982 :  
PRODUITS (\*) PAR HABITANT ET TAUX D'IMPOSITION**

Communes	Produit fiscal total par habitant en francs	Taux moyen de la taxe d'habitation	Taux moyen du foncier bâti	Taux moyen du foncier non bâti	Taux moyen de la taxe professionnelle
— de 0 à moins de 700 habitants .....	536	6,01	9,01	31,02	7,31
— de 700 à moins de 2.000 habitants .....	627	7,08	10,48	35,96	7,95
— de 2.000 à moins de 5.000 habitants .....	783	8,05	11,43	38,88	8,65
— de 5.000 à moins de 10.000 habitants .....	941	8,96	12,91	39,01	9,99
— de 10.000 à moins de 20.000 habitants .....	1.126	10,77	14,80	44,63	12,17
— de 20.000 à moins de 50.000 habitants .....	1.249	12,40	15,18	40,80	13,58
— de 50.000 à moins de 100.000 habitants .....	1.415	11,57	13,15	34,19	13,76
— 100.000 habitants et plus moins Paris .....	1.315	15,90	14,75	26,67	13,75
Paris .....	2.178	10,32	6,23	12,57	11,44
<b>Total des moins de 10.000 habitants ..</b>	<b>707</b>	<b>7,55</b>	<b>10,95</b>	<b>33,82</b>	<b>8,70</b>
<b>Total des plus de 10.000 habitants sans Paris .....</b>	<b>1.271</b>	<b>12,76</b>	<b>14,57</b>	<b>38,81</b>	<b>13,37</b>
<b>Total général sans Paris .....</b>	<b>987</b>	<b>10,44</b>	<b>12,94</b>	<b>34,22</b>	<b>11,49</b>
<b>Total général avec Paris .....</b>	<b>1.037</b>	<b>10,43</b>	<b>11,99</b>	<b>34,11</b>	<b>11,49</b>

(\*) Il s'agit de la somme du produit communal *stricto sensu* et du produit des syndicats de communes sans fiscalité propre (pseudo-fiscalité).

**C. — Evolution des budgets des établissements publics régionaux.**

En 1982, le montant des dépenses votées dans les budgets primitifs s'élève à 8.261,1 millions de francs, soit une progression de + 23 % par rapport à 1981.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses et des recettes de l'ensemble des régimes depuis 1979.

**LES DÉPENSES ET LES RECETTES DE L'ENSEMBLE DES RÉGIONS**  
Années 1979 à 1982.

(En millions de francs.)

Années	Dépenses			Recettes		
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses réelles totales	Recettes de fonctionnement	Recettes d'investissement	Recettes réelles totales
1979 .....	419,1	4.157,8	4.576,9	2.380,4	2.181,9	4.562,3
1980 .....	495,5	4.499,9	4.995,4	2.734,9	2.594,2	5.329,1
1981 (1) .....	663,6	6.050,3	6.713,9	3.058,4	3.646,2	6.704,6
1982 (1) .....	904,2	7.356,9	8.261,1	3.880,5	4.380,6	8.261,1

(1) Budgets primitifs votés.

Le rythme de progression des recettes et des dépenses a évolué de la manière suivante :

1980/1979 : + 9,13 % ;

1981/1980 : + 34,40 % ;

1982/1981 : + 23 %.

S'agissant des dépenses, la structure des budgets régionaux témoigne de leur caractère de budgets d'investissement. En effet, les dépenses d'investissement représentent, en 1982, 89 % des dépenses réelles totales. L'importance de cette part conforte la spécificité de la région et notamment sa vocation de structure d'incitation, d'impulsion et de programmation.

A cet égard, les régions ont progressivement utilisé les possibilités offertes par les décrets n<sup>os</sup> 77-849 et 77-850 du 27 juillet 1977 autorisant les E.P.R. à garantir des prêts consentis aux entreprises industrielles et à attribuer des primes à la création d'entreprises industrielles.

En 1979, les E.P.R. ont attribué 1.094 primes régionales à la création d'entreprises industrielles pour un montant de 55 millions de francs. En 1980, les sommes versées à ce titre atteignaient 82 millions de francs.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1981, les régions avaient soutenu la création de 41.931 emplois.

Au total, les régions ont consacré à l'interventionnisme économique 10 % de leur budget d'investissement en 1979.

Le contexte économique actuel rend nécessaire une poursuite et un accroissement de cet effort dans le domaine du développement économique.

Mais, pour préserver la capacité d'investissement des régions, une maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement apparaît comme indispensable.

En effet, les dépenses de fonctionnement progressent plus rapidement que les dépenses totales des régions.

De 1979 à 1982, les dépenses totales des régions ont augmenté de + 80 %, tandis que les dépenses de fonctionnement se sont accrues de + 115 %.

Par rapport à 1981, le taux de progression des dépenses de fonctionnement s'élève à + 36 %.

Cet accroissement résulte, pour une large part, du recrutement de personnels supplémentaires.

Les établissements publics régionaux, qui étaient autorisés à recruter douze agents administratifs et cinq agents de service, ont, depuis la circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 1981, la possibilité de se doter des moyens en personnel nécessaires au fonctionnement des assemblées régionales.

En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les régions peuvent, conformément au principe de la libre administration des collectivités territoriales, créer des services et recruter le personnel nécessaire à leur fonctionnement.

Sur le fondement des informations recueillies auprès de 16 préfectures de région sur 22, le tableau ci-après indique les effectifs des personnels recrutés en 1982 ainsi que leur répartition catégorielle.

Régions	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie D
Alsace .....	5	»	»	»
Aquitaine .....	7	»	»	»
Auvergne .....	10	»	»	»
Basse Normandie .....	2	»	»	»
Bourgogne .....	8	»	»	»
Bretagne .....	2	»	»	»
Centre .....	3	»	»	»
Champagne-Ardenne .....	5	»	»	»
Corse .....	1	»	»	»
Franche-Comté .....	8	»	»	»
Haute Normandie .....	1	»	»	»
Ile-de-France .....	15	1	26	1
Lorraine .....	9	»	»	»
Nord - Pas-de-Calais .....	8	»	»	»
Pays de Loire .....	1	»	»	»
Picardie .....	11	»	»	»
Poitou-Charentes .....	3	»	»	»
Provence - Alpes-Côte d'Azur .....	9	»	»	»
Réunion .....	1	»	»	»
<b>Total .....</b>	<b>109</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>1</b>

N.B. : Les régions : Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Guadeloupe, Guyane et Martinique n'ont pas fourni ces renseignements.

Cette statistique appelle les commentaires suivants :

— tout d'abord, les régions ont recruté principalement des personnels de catégorie A qui composent 80 % des nouveaux personnels ;

— ensuite, la région d'Ile-de-France a diversifié son recrutement en l'étendant aux personnels de catégorie B, C et D ;

— enfin, la mise en œuvre rapide de la loi du 2 mars 1982 n'a pas permis aux E.P.R. d'élaborer des statuts particuliers des fonctionnaires régionaux. Aussi, les régions ont-elles recruté des agents contractuels.

En conclusion de ce chapitre consacré aux budgets régionaux, votre Rapporteur voudrait insister sur la nécessité, pour les régions, de ne pas hypothéquer leur capacité d'investissement.

### III. — ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT

Il est particulièrement malaisé, cette année, d'apprécier avec exactitude l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales.

La difficulté provient des modifications apportées au calcul de la D.G.F. par l'intégration de la dotation spéciale représentative du logement des instituteurs, de la création de la dotation globale d'équipement, de l'institution de la dotation compensatrice des transferts de compétences et de l'inscription des crédits du fonds de compensation pour la T.V.A. au tableau des voies et moyens du budget général de l'Etat, à la partie D « Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ».

Présentée par les services du ministère du Budget comme une normalisation puisque le F.C.T.V.A. se situera dorénavant aux côtés de la D.G.F., cette modification de présentation complique tout jugement sur l'évolution des dépenses en capital au titre du ministère de l'Intérieur.

Mais, au-delà de ces difficultés, deux tendances se manifestent :

- un fléchissement des concours globaux ;
- une évolution contrastée des subventions.

#### A. — Le fléchissement des concours globaux.

Ce phénomène affecte tant la dotation globale de fonctionnement que les crédits du F.C.T.V.A.

##### 1. *La dotation globale de fonctionnement.*

Instituée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement avait marqué un progrès extrêmement sensible des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Répartie en fonction de critères objectifs et rattachée à un grand impôt d'Etat, la T.V.A., la nouvelle dotation avait permis, au cours des dernières années, notamment pour la quasi-totalité des petites communes, une amélioration très nette des budgets locaux.

Le Parlement avait donc reconduit pour cinq années le système mis en place initialement pour une période expérimentale de deux ans.

Conformément à la loi du 31 décembre 1980, la D.G.F. se compose :

- d'une dotation forfaitaire ;
  - une première part répartie en fonction du potentiel fiscal ;
  - une seconde part répartie en fonction des impôts sur les ménages ;
- de concours particuliers :
  - le versement supplémentaire à la dotation forfaitaire pour accroissement de population, pour les communes ;
  - le versement au titre du minimum garanti par habitant, pour les communes et les départements ;
  - la dotation de fonctionnement minimale, pour les communes de moins de 2.000 habitants ;
  - la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements ;
  - la dotation particulière aux villes centres d'une unité urbaine.

Jusqu'au 31 décembre 1985, les parts respectives des deux grandes masses de la D.G.F. doivent évoluer de la manière suivante :

(En pourcentage.)

	Dotation forfaitaire (1)	Dotation de péréquation (1)	Concours particuliers (2)
1979 .....	57,5	42,5	(3) 5
1980 .....	55	45	(3) 5
1981 .....	52,5	47,5	(3) 4,636
1982 .....	50	50	entre 4 et 5
1983 .....	47,5	52,5	entre 4 et 5
1984 .....	45	55	entre 4 et 5
1985 .....	42,5	57,5	entre 4 et 5

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

(2) En pourcentage de la dotation globale de fonctionnement.

(3) Décision du Comité de gestion du fonds d'action locale pour 1979, 1980 et du Comité des finances locales pour 1981.



Quant à l'évolution des deux parts de la dotation de péréquation, elle résulte du tableau suivant :

(En pourcentage.)

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

(1) En pourcentage de la dotation de péréquation.

L'expérience des trois premières années de mise en œuvre de la D.G.F. a montré que le « potentiel fiscal » exerce un « effet égalisateur » entre les communes par l'attribution d'une somme presque uniforme, quelle que soit la taille de la commune.

En ce qui concerne les éléments servant de base au calcul du montant de la D.G.F., il convient de rappeler que, aux termes de l'article L. 234-1 du Code des communes, le montant de la D.G.F. est déterminé en appliquant un taux de prélèvement sur le produit prévisionnel net de la taxe sur la valeur ajoutée, à législation constante.

En 1982, le taux de prélèvement fixé à 16,3472 % par la loi de finances pour 1982 a été ramené à 16,1890 % par la loi de finances rectificative (n° 82-540 du 28 juin 1982) afin de tenir compte des changements relatifs à la législation de la T.V.A.

Pour 1983, toute nouvelle modification du régime des taux de la taxe sur la valeur ajoutée entraînera corrélativement la fixation d'un nouveau taux de prélèvement, pour obtenir le même produit que celui attendu antérieurement.

Chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, sur proposition du comité des finances locales qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé du Budget : produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée et taux de prélèvement.

L'évolution du produit de la T.V.A. depuis 1977 est retracé dans le tableau suivant :

**EVOLUTION DU PRODUIT DE LA T.V.A. DEPUIS 1977**

(En millions de francs.)

Années	T.V.A. brute	Montant remboursements	T.V.A. nette base D.G.F.
1977 prévue .....	177.765	19.117	158.648
1977 réalisée .....	169.971	18.436	151.535
1978 prévue .....	198.897	18.990	179.907
1978 réalisée .....	193.862	17.792	176.070
1979 prévue .....	221.594	22.447	199.147
1979 réalisée .....	217.791	19.516	208.275
1980 prévue .....	253.007	21.311	231.696
1980 réalisée .....	261.739	23.656	238.083
1981 prévue .....	298.910	24.150	274.760
1981 réalisée .....	299.129	28.944	270.185
1982 prévue .....	348.395	30.505	317.890
1982 rectifiée (1) .....	345.100	31.800	313.300
1983 (prévision) .....	385.700	35.000	350.700

(1) Après les modifications de taux fixées par la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82.540 du 28 juin 1982).

L'analyse de l'évolution de la D.G.F., de 1982 à 1983, est obscurcie par l'intégration de la dotation de compensation des charges liées au logement des instituteurs.

La compensation des charges imposées aux communes pour le logement des instituteurs, qui fait suite à une revendication des élus locaux, a connu des formes successives.

La loi du 31 décembre 1980, dans son article 8, avait prévu une répartition, en 1981, du reliquat de la D.G.F., proportionnellement au nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

Puis l'article 94 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a posé le principe d'une compensation progressive sur la base de la situation constatée en 1981. La solution du reliquat fut donc abandonnée et remplacée par une inscription dans le budget du ministère de l'Education d'une somme de 650 millions de francs. Pour l'année 1983, le Gouvernement se propose d'atteindre l'objectif de compensation intégrale prévu par l'article 94 de la loi du 2 mars 1982.

A cet effet, le projet de loi de finances pour 1983 prévoit l'intégration, dans la D.G.F., d'un crédit de 2.106 millions de francs au titre d'une dotation spéciale. Cette dotation représente 3,58 % de la dotation globale de fonctionnement.

L'intégration dans le D.G.F. permet, tout en distinguant la « dotation spéciale instituteurs » des autres attributions de la D.G.F., de garantir à cette compensation une évolution égale à celle des recettes de la T.V.A. et donc de l'activité économique.

En outre, la création de ce concours particulier porte la D.G.F. à 58,666 milliards de francs. Par suite de cette inclusion, la progression de la D.G.F. s'élève à 12,89 % pour 1983. Mais, pour établir une comparaison homogène, il convient d'ajouter le montant de la compensation du logement des instituteurs, versée en 1982 (650 millions de francs), au total atteint par la D.G.F. l'année dernière. Sur cette taxe, la progression de la D.G.F. ne s'élève plus qu'à 11,49 %.

Pour les départements, les groupements et les communes qui ne disposent pas d'écoles publiques, le taux moyen d'augmentation s'établit à + 8,84 %.

**Votre Commission a considéré que, compte tenu de la progression des dépenses de fonctionnement des communes, cette situation était très préoccupante. De plus, le désengagement de l'Etat ne peut se traduire que par un accroissement de la fiscalité locale.**

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la D.G.F.

EVOLUTION DE LA D.G.F.

(En milliards de francs.)

	1980	1981	1982	1983
D.G.F. (hors instituteurs) .....	37,966	45,022	51,966	56,560
Logement des instituteurs .....	-	0,187	0,650	
Total .....	37,966	45,209	52,616	58,666

**2. Le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.).**

Institué par la loi du 29 décembre 1976, le F.C.T.V.A. a pour objet de permettre le remboursement, partiel d'abord, intégral depuis 1981, de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales et leurs groupements sur les dépenses d'investissement.

Les bénéficiaires du fonds sont les communes, les départements, leurs groupements, leur régies, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles et, depuis l'intervention de la loi de finances pour 1981, les services départementaux d'incendie et de secours, les bureaux d'aide sociale, les caisses des écoles et le centre de formation des personnels communaux.

L'assiette du fonds de compensation pour la T.V.A. est constituée par les dépenses réelles d'investissement, telles qu'elles sont définies par le décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977, inscrites au compte administratif de la pénultième année.

Depuis 1981, la compensation de la T.V.A. est intégrale et les répartitions ont été effectuées en 1981 et 1982 sur la base d'un remboursement de 14,966 % des dépenses réelles d'investissement, ce pourcentage correspondant au taux normal de T.V.A. de 17,6 %.

En 1981, la dotation budgétaire initiale était de 6.200 millions de francs, mais 150 millions de francs ont fait l'objet d'une annulation de crédits (arrêté du 18 novembre 1981).

La répartition a porté sur 6.020.036.412 F et des régularisations sont en cours.

En 1982, le montant des crédits ouverts est de 7.240 millions de francs. A ce jour, 6.647.438.855 F ont été délégués sur justifications.

Pour 1983, le montant du fonds de compensation pour la T.V.A. sera de 8.078 millions de francs, soit une progression de 11,57 %. Cette estimation a été effectuée sur la base de l'évolution de la F.B.C.F. des collectivités locales et devrait correspondre au montant de la T.V.A. acquittée sur les dépenses réelles d'investissement en 1981.

La progression du montant du F.C.T.V.A. est moins rapide que l'augmentation observée en 1982 (+ 16,8 %) et en 1981 (+ 16 %).

Ce déclin du F.C.T.V.A. illustre également un certain désengagement de l'Etat.

En outre, votre commission des Lois tient à attirer l'attention du Gouvernement sur le lancinant problème de l'année de référence prise en considération pour le calcul des dépenses réelles d'investissement servant d'assiette au F.C.T.V.A.

Pour des raisons techniques et en application du décret du 28 octobre 1977, les sommes qui servent de référence pour le remboursement sont constituées par les dépenses inscrites au compte administratif de la pénultième année. Cette situation se traduit par un décalage, préjudiciable à la trésorerie des collectivités locales, de deux ans entre la dépense et le versement du F.C.T.V.A.

## B. — L'évolution contrastée des subventions.

Le début de l'année 1981 avait vu la satisfaction d'une revendication très ancienne et la réalisation d'une promesse faite devant le Sénat, lors des débats sur le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales. L'arrêté du 10 mars 1981 a, en effet, apporté d'importantes dérogations à la règle selon laquelle la décision attributive de subvention doit être antérieure au commencement des travaux. Désormais, le maître d'ouvrage peut être autorisé à engager des travaux dans deux hypothèses : lorsqu'il s'agit de travaux à effectuer d'urgence pour des raisons de sécurité et lorsqu'il s'agit de travaux à réaliser par des particuliers sur injonction de l'Administration.

Il serait souhaitable que cette dérogation puisse être étendue à d'autres circonstances, voire, tout simplement, généralisée.

### 1. Les subventions de fonctionnement.

Le montant des subventions de fonctionnement, qui s'élève à 35,354 milliards de francs, pour l'ensemble des ministères, progresse de 13,12 % par rapport à 1982.

Pour le seul ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le total des subventions de fonctionnement s'élève à 5,5 milliards de francs, en augmentation de 19,56 % par rapport à 1982.

Toutefois, à l'intérieur de cette progression, certaines subventions sont en recul et notamment :

— la subvention aux services de lutte contre l'incendie et de secours dont le montant régresse de 0,5 % pour s'établir à 43,3 millions de francs ;

— la subvention aux communes fusionnées qui diminue de 40 %.

En revanche, certaines subventions connaissent une évolution plus favorable et notamment :

— la subvention versée aux départements au titre de la participation aux frais de fonctionnement des tribunaux administratifs qui s'accroît de + 53 % ;

— la subvention versée en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier qui progresse de 19 % par rapport à 1982.

Enfin, des subventions exceptionnelles de fonctionnement ont été octroyées, en 1981, à 17 communes pour un montant total de 15,67 millions de francs. L'origine des déficits peut se répartir en trois grandes catégories :

— urbanisation rapide liée à une insuffisance de ressources en taxe professionnelle ;

— cessation d'activités qui procuraient des ressources communales importantes ;

— équipements trop importants par rapport à la capacité financière des petites communes.

(En millions de francs.)

Chapitre	Libellé du chapitre	Variation par rapport à 1982 en pourcentage	Propositions budgétaires		
			Partie intégrée dans la D.G.E.	Partie non globalisée	Total du crédit
63-50	Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale .....	»	4.000	»	4.000
63-52	Fonds spécial d'investissement routier - Voirie locale - Réseau national déclassé .....	+ 7	1.387.550	34.000	1.421.550
65-50	Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains .....	+ 10,6	117.870	471.468	589.338
65-52	Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain .....	— 72,7	600	2.400	3.000
67-50	Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques .....	+ 49,2	9.600	60.267	69.867
67-51	Subventions pour travaux divers d'intérêt local ....	+ 2.285,7	»	83.500	83.500
67-52	Incitations financières au regroupement communal	— 6,2	16.870	67.462	84.332
67-54	Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques .....	»	»	1.000	1.000
			1.536.490	720.097	2.256.587
67-55	Dotation globale d'équipement .....	»	(1) 1.178.220		
			2.714.710		

(1) Dotation des Ministères autres que le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

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

(En milliers de francs.)

	1982	1983		1982	1983
<b>1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat :</b>			<b>3. Subventions d'équipement (autorisations de programme) :</b>		
Dotation globale de fonctionnement .....	51.966.000	58.666.000	Plan et Aménagement du territoire .....	130.000	108.072
Amendes .....	161.000	308.000	Culture et Communication .....	415.550	597.000
Dépassement du plafond légal de densité ....	87.000	132.000	Agriculture .....	1.155.890	764.556
Fonds de compensation pour la T.V.A. ....	»	8.078.000	Départements d'outre-mer .....	3.300	2.877
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle .....	»	4.150.000	Education .....	2.189.630	2.041.000
<b>Total .....</b>	<b>52.214.000</b>	<b>71.334.000</b>	Intérieur et Décentralisation .....	(1) 9.221.458	3.433.607
<b>2. Subventions de fonctionnement :</b>			Temps libre. — Jeunesse, Sports et Loisirs ..	295.000	259.970
Culture .....	588.535	648.800	Solidarité nationale. — Santé .....	1.498.000	1.721.860
Agriculture .....	455.000	613.433	Transports. — Aviation civile .....	»	»
Education .....	1.115.546	458.018	Environnement .....	94.076	110.691
Urbanisme et Logement .....	8.899	8.787	Transports intérieurs .....	599.440	614.350
Intérieur et Décentralisation .....	4.679.800	5.563.257	Urbanisme et Logement .....	390.500	254.300
Solidarité nationale - Santé .....	23.602.367	27.250.988	Justice .....	76.000	95.820
Départements d'outre-mer .....	71.487	66.077	<b>Total .....</b>	<b>16.068.844</b>	<b>10.004.103</b>
Armées. — Marine .....	20.800	23.800	<b>4. Compensation financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales :</b>		
Transports intérieurs .....	111.820	147.430	— dotation budgétaire .....	»	1.605.689
Justice .....	720.000	720.000	— transfert fiscal .....	»	1.150.000
Economie et Finances .....	54.000	54.000	<b>Total .....</b>	»	<b>2.755.689</b>
<b>Total .....</b>	<b>31.428.254</b>	<b>35.554.590</b>	<b>Total général .....</b>	<b>99.711.098</b>	<b>119.648.382</b>

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

## 2. Les subventions d'équipement.

L'institution de la dotation globale d'équipement influence l'évolution des subventions d'équipement pour 1983. Leur montant total est en régression, passant de 16 milliards de francs en 1982 à 10 milliards de francs en 1983, soit une diminution de 37 %.

S'agissant des crédits accordés par le ministère de l'Intérieur, ils s'élèvent à 3.433 millions de francs en 1983 au lieu de 9.221 millions de francs en 1982.

La globalisation de l'ensemble des crédits affectés à la voirie a entraîné la création d'un article nouveau, doté de 80 millions de francs, afin de permettre la réalisation des travaux de voirie pour lesquels le Gouvernement a pris des engagements et notamment la construction des grands stades, de l'accélérateur L.E.P. du C.E.R.N., et les programmes d'accompagnement des grands chantiers.

## IV. — LA DÉCENTRALISATION : ESQUISSE D'UN BILAN ET INCERTITUDES

Le projet de loi de finances pour 1983 s'inscrit dans un contexte spécifique puisque l'année 1982 a été placée sous le signe de la décentralisation. A cet égard, la démarche retenue diffère de l'attitude observée par les gouvernements précédents qui avaient soumis au Parlement un projet d'ensemble, intitulé projet de loi relatif au développement des responsabilités locales et adopté par le Sénat en avril 1980, au terme d'un examen approfondi.

En effet, le Gouvernement actuel procède par textes successifs. La première loi, celle du 2 mars 1982, modifiée par la loi du 22 juillet 1982, résultant d'une proposition de loi présentée par notre collègue, Pierre Schiélé, a créé les conditions de la décentralisation, en supprimant la tutelle administrative et en lui substituant un contrôle juridictionnel *a posteriori*. En outre, la loi « Droits et libertés des communes, des départements et des régions » a transféré le pouvoir exécutif du département et de la région au président du conseil général et du conseil régional.

Puis, le Gouvernement a déposé le 22 juin 1982, en priorité sur le Bureau du Sénat, le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui constitue le second volet de la décentralisation.



Le texte amputé de certaines sections du titre II, à la suite de la lettre rectificative du 28 septembre, a été adopté, en première lecture, par le Sénat le 5 novembre dernier après un examen caractérisé par une étroite concertation entre le Rapporteur de la commission des Lois, saisie au fond, notre collègue Paul Girod, et les Rapporteurs des commissions saisies pour avis, M. Jacques Valade pour les Affaires économiques, M. Paul Séramy pour les Affaires culturelles, M. Jean Madelain pour les Affaires sociales et MM. Jean-Pierre Fourcade et Joseph Raybaud pour la commission des Finances.

Il convient donc d'esquisser un bilan de la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 avant de souligner les incertitudes que comporte le transfert des compétences.

#### A. — Esquisse d'un bilan de la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982.

Le bilan comportera trois éléments :

- une analyse des dotations créées par la loi du 2 mars 1982 et de l'application de l'article 97 ;
- une étude de la mise à disposition et du transfert des services ;
- une approche des coûts induits par la décentralisation.

##### 1. Application de certaines dispositions de la loi du 2 mars 1982.

S'agissant de l'article 32 de la loi du 2 mars 1982 qui prévoit la possibilité pour le département, des communes et des établissements publics intercommunaux, de créer entre eux une agence départementale chargée d'apporter aux collectivités territoriales une assistance d'ordre technique, juridique ou financier, aucun département n'a, à ce jour, mis en œuvre cette faculté.

Les conseils généraux n'ont pas créé, ou n'envisagent pas de créer dans l'immédiat, un tel organisme. Seul le département du Maine-et-Loire a fait connaître explicitement son intention de créer ultérieurement une agence départementale ; le conseil général des Landes a, pour sa part, décidé de constituer une commission *ad hoc* en vue d'exploiter les résultats d'une enquête lancée sur ce thème auprès des maires du département et de faire toutes les propositions nécessaires en vue d'une éventuelle création.

Par ailleurs, il convient de signaler l'existence — ou les projets de création — de services ou organismes locaux qui, sans constituer des agences départementales au sens de l'article 32 susvisé, sont

— ou seront — chargés d'apporter aide et conseil aux élus locaux : ainsi le conseil général de la Savoie a créé, sous forme d'association de la loi de 1901, une agence répondant aux caractéristiques de celle instituée par l'article 32 de la loi du 2 mars 1982 ; le département du Jura dispose d'un syndicat mixte à compétence élargie et celui du Lot-et-Garonne d'un service d'information et d'aide administrative aux maires. Enfin, le conseil général du Doubs envisage de créer un service semblable dans son département.

*En ce qui concerne l'article 97*, qui interdit aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de verser des indemnités aux agents des services de l'Etat pour des prestations fournies, ces dispositions ont entraîné l'abrogation du décret du 22 juin 1972 modifié par le décret du 10 février 1981.

Les indemnités susceptibles d'être allouées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics aux agents des services extérieurs de l'Etat au titre des prestations fournies personnellement par ces agents en dehors de leurs fonctions ne pourront donc l'être, désormais, que dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu au deuxième alinéa de l'article 97.

Mais ce texte n'a pas encore été publié.

**Des précisions devraient être apportées au Parlement, pour qu'il puisse apprécier les innovations incluses dans le décret.**

Les indemnités dont l'attribution a été autorisée par des arrêtés interministériels ou préfectoraux, pris en application du décret sus-visé du 22 juin 1972 modifié, ont été versées jusqu'au 2 septembre 1982, en application du dernier alinéa de l'article 97.

*Quant à l'article 93 de la loi du 2 mars* instituant, au profit des E.P.R. et des collectivités territoriales, une dotation culturelle, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative à la répartition des compétences, les crédits de la dotation culturelle régionale, tant en ce qui concerne la première partie de cette dotation (crédits d'intervention) que la seconde partie (fonds spécial de développement culturel) figurent aux chapitres 43-10, 43-30, 43-40, 43-50, 66-10, 66-40 et 66-50 du budget du ministère de la Culture.

Ce département ministériel est chargé de la répartition des crédits d'intervention entre les différentes collectivités locales et d'assurer le contrôle de l'affectation des dotations globales aux régions du fonds spécial de développement culturel.

*En ce qui concerne l'article 95*, la suppression de la contribution des communes aux dépenses de police devrait se traduire par une diminution des ressources de l'ordre de 60 millions de francs.

Enfin, *s'agissant de l'article 96*, l'essentiel de la « dotation justice » figure pour un montant de 720 millions de francs en 1982 aux

chapitres 41-10 (nouveau) et 37-92 du budget du ministère de la Justice. C'est ce département qui en a assuré la répartition.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement des tribunaux administratifs supportées par les départements, leur remboursement par l'Etat a fait l'objet d'une inscription de 20.155.191 F au chapitre 41-55 du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour 1982.

## *2. La mise à disposition et le transfert des services.*

### *a) Transfert des services :*

En règle générale, les services ou parties de services qui ont été transférés, dans tous les départements, aux présidents des conseils généraux exerçaient les attributions suivantes :

— rapports soumis à l'assemblée départementale et procès-verbaux des délibérations ;

— affaires financières : budget départemental, budgets annexes, comptes hors budget ;

— participation du département aux établissements publics départementaux, aux institutions interdépartementales ainsi qu'aux syndicats mixtes et sociétés d'économie mixte ;

— patrimoine et voirie départementaux : acquisition, classement, déclassement, aliénation, travaux neufs et entretien, gestion ;

— programmation des activités et actions départementales ;

— participation, subventions, garanties d'emprunts, concours et aides financières accordés par l'assemblée départementale aux communes, et à leurs établissements publics, aux associations ou autres organismes et aux particuliers pour la réalisation d'équipements ou pour toute action, notamment en matière économique, sociale, scolaire, sportive et culturelle ; répartition de crédits d'Etat dans les cas où cette répartition est de la compétence du conseil général ;

— d'autres services tels que le service intérieur, le service automobile et l'informatique ont été transférés dans la plupart des départements mais pas dans la totalité d'entre eux.

Au total, 10.474 personnes ont été placées sous l'autorité des présidents des conseils généraux.

A ce jour 102 conventions départementales ont été signées par les représentants de l'Etat et les présidents de conseils généraux. En métropole, seule la convention du département de la Meuse n'a pas été signée et fera l'objet de la procédure du décret en Conseil d'Etat prévue au dernier paragraphe de l'article 26 de la loi du 2 mars 1982.

Les conventions signées ont toutes été approuvées à l'exception de celles de la Guadeloupe et de la Guyane, en instance d'approbation.

La convention conclue conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 entre le représentant de l'Etat et le maire de Paris, président du conseil de Paris, a également été approuvée.

En outre, 23 conventions régionales ont été approuvées.

Dans certains cas, les arrêtés d'approbation des conventions ont été assortis de considérants.

Selon le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ces considérants n'ont pas pour effet de modifier la portée des clauses de la convention, mais simplement de les expliciter.

Les considérants permettent ainsi de prévenir d'éventuels litiges qui ne pourraient que porter préjudice aux relations qu'entretiennent le représentant de l'Etat et le président de l'assemblée départementale.

Les considérants ne changent donc pas l'accord de volonté des parties, ils se bornent à en préciser le sens au regard des dispositions législatives et réglementaires et à lever de la sorte toute ambiguïté.

#### **b) *La mise à disposition :***

Aux termes des articles 27 et 74 de la loi du 2 mars 1982, les services extérieurs de l'Etat sont mis, en tant que de besoin, à la disposition de l'exécutif de la région ou du département.

Au total, 2.696 personnels d'Etat ont été mis à la disposition des présidents des conseils généraux.

S'agissant de l'article 28, il prévoit que les agents du département affectés à l'exécution de tâches de l'Etat sont mis à la disposition du représentant de l'Etat.

Pour l'ensemble des départements, 12.894 agents ont été mis à la disposition du représentant de l'Etat dans le département.

### 3. *Le coût de la décentralisation.*

La mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 ne s'est pas effectuée sans difficultés. En outre, elle a engendré des dépenses, parfois très importantes, que ce soit en matière de locaux ou de recrutement de personnels.

#### a) *Les difficultés :*

En ce qui concerne les régions, une des principales difficultés réside dans le détachement de fonctionnaires de catégorie A auprès des conseils régionaux.

Le niveau de la rémunération allouée aux fonctionnaires concernés semble constituer une entrave au détachement de personnels des catégorie A auprès des E.P.R.

D'après les renseignements fournis par le ministère de l'Intérieur, 25 fonctionnaires de catégorie A auraient obtenu un détachement sur des emplois contractuels des régions.

*S'agissant des départements, votre Rapporteur a procédé à une étude des difficultés et du coût du transfert de l'exécutif au président du conseil général.*

Vingt départements ont répondu au questionnaire qui leur avait été adressé.

D'après les réponses, les problèmes rencontrés résident principalement :

- dans le recrutement de personnels ;
- dans les besoins en locaux ;
- dans les relations avec les représentants de l'Etat.

*En ce qui concerne le recrutement des personnels, certains départements soulignent l'absence de candidats fonctionnaires de l'Etat aux concours internes organisés par les départements. D'après certains renseignements, des instructions verbales auraient été adressées aux préfets afin de dissuader les fonctionnaires, au besoin en leur refusant l'autorisation de se présenter aux concours internes.*

S'agissant du détachement de fonctionnaires d'Etat, il apparaît que l'examen des dossiers des candidats au détachement connaît certaines lenteurs.

D'une manière générale, **les locaux** affectés au conseil général suffisent à peine à assurer la première phase de la décentralisation.

Cette situation se conclut par la recherche de locaux. Généralement, les conseils généraux envisagent d'installer les services du département dans un nouvel immeuble, à construire ou à aménager. Dans cette hypothèse, l'administration préfectorale bénéficierait de l'usage de l'ensemble des locaux de l'actuelle préfecture.

En effet, la scission, en deux parties égales, des bâtiments de la préfecture est, dans l'ensemble, considérée comme une formule transitoire.

Quant aux relations avec le préfet et les services extérieurs de l'Etat, certains départements soulignent le formalisme des représentants de l'Etat qui exigent que toutes les correspondances échangées entre le président du conseil général et les services extérieurs transitent sous leur couvert.

En ce qui concerne le coût du transfert de l'exécutif, le tableau ci-après permet de l'apprécier.

Ces renseignements parcellaires, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, ne sont pas dénués d'intérêt.

A cet égard, il convient de souligner les différences dans les coûts observés qui peuvent varier entre 0,001 et 1,50 % du budget total.

## B. — Les incertitudes de la décentralisation.

Sans revenir sur les débats consacrés à l'examen du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, votre Rapporteur a estimé qu'il était nécessaire, compte tenu de l'importance de ce texte pour la vie future de nos collectivités territoriales, d'insister sur les apports du Sénat avant que l'Assemblée nationale n'ait achevé sa lecture du projet de loi.

**COUT DE LA DÉCENTRALISATION**

Départements	Nombre d'habitants	Coût				
		Créations d'emplois		Locaux	Comparaison en pourcentage par rapport au budget départemental du	
		Effectué	Prévus		Budget total	Budget de fonctionnement
Ardennes .....	308.170	3.500.000	3.100.000	8.100.000	1,50	2,70
Aube .....	287.826	1.500.000		6.500.000	1,25	1,66
Aveyron .....	277.000	1.000.000	2.000.000	1.900.000	0,9	1,3
Calvados .....	560.967	5.000.000		20.000.000	»	»
Cher .....	316.350	1.120.000	»	1.300.000	0,55	0,72
Loire .....	739.000	1.335.000	230.000	3.500.000	0,52	0,72
Haute-Loire .....	206.361	934.547		6.904.000	1,93	2,73
Lot-et-Garonne .....	298.700	1.500.000		1.600.000	0,52	0,67
Maine-et-Loire .....	629.849	62.500	151.200	9.460.000	0,7	1,45
Manche .....	464.695	14.000		145.000	0,0016	0,0026
Moselle .....	1.600.000	2.900.000		20.500.000	1,7	»
Bas-Rhin .....	912.000	150.000	»	500.000	0,05	0,07
Haut-Rhin .....	700.000	»	»	2.000.000	»	»
Rhône .....	1.500.000	1.867.000		500.000	0,09	0,12
Seine-Maritime .....	1.200.000	6.500.000		13.500.000	1,00	»
Yvelines .....	1.200.000	1.500.000	1.000.000	1.640.000	0,24	0,34
Somme .....	54.000	240.000	1.200.000	1.440.000	0,45	0,6
Vosges .....	397.957	187.250		»	0,31	0,25
Yonne .....	320.000	»	»	»	»	»
Essonne .....	988.400	3.078.000	1.512.000	165.000	0,30	0,37

**Le « grand conseil des communes de France » se doit de faire entendre sa voix, consacrée par son expérience des réalités locales.**

**En ce qui concerne les principes fondamentaux qui doivent guider les transferts, présents et futurs, de compétences, le Sénat a décidé :**

— de proscrire non seulement l'exercice de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, mais également l'ingérence d'une collectivité dans la sphère de compétences reconnues à une autre collectivité (art. 2) ;

— d'affirmer le principe d'un transfert par « blocs de compétences » afin de mettre un terme aux responsabilités indéfinies ;

— de préciser que les ressources correspondant aux compétences transférées doivent permettre un exercice satisfaisant desdites compétences (art. 3) ;

— de prévoir que tout accroissement de charges induit par une modification de la réglementation étatique doit être compensé dans les conditions prévues à l'article 114.

**En ce qui concerne les modalités des transferts de compétences, la Haute Assemblée a décidé :**

— que le transfert des services correspondant aux compétences transférées constitue le principe alors que la mise à disposition des services ne représente qu'un moyen subsidiaire (art. 6, 7, 8 a, 8 b) ;

— que les charges résultant des contrats destinés à garantir les collectivités locales contre les risques découlant de l'exercice des compétences nouvelles devront faire l'objet d'une compensation (art. 8 quater) ;

— que la mise à disposition des biens indispensables à l'exercice d'une compétence sera précédée de l'établissement contradictoire d'un procès-verbal précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens remis et le montant estimatif des travaux nécessaires à l'exercice satisfaisant de la compétence transférée (art. 9).

S'agissant de la compensation financière des transferts de compétences, le Sénat a introduit une section nouvelle qui regroupe trois dispositions relatives aux mises à niveau indispensables et préalables aux transferts de compétences, à savoir :

— la participation de l'Etat à hauteur de 65 % aux dépenses actuellement subventionnables des transports scolaires (art. 114 a nouveau) ;

— la révision du barème de l'aide sociale (art. 114 b nouveau) ;

— le remboursement des dettes de l'Etat en matière d'aide sociale (art. 114 c nouveau).

Dans la section 1, relative aux modalités de calcul des transferts de charges résultant des transferts de compétences et autres modalités de leur compensation, le Sénat a précisé que le bilan des transferts, effectués par la présente loi ou par un texte ultérieur, est établi sous forme d'un décompte intégral, établi contradictoirement et collectivement par collectivité.

*Le Sénat a, en outre, indiqué que les ressources de compensation sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées.*



**S'agissant de la dotation globale d'équipement des communes et des départements, qui répond à une revendication ancienne des élus locaux et dont le principe avait été posé par l'article 103 de la loi « droits et libertés », le Sénat a décidé :**

**— de modifier les conditions de répartition de la D.G.E. des communes afin d'éviter toute incitation au regroupement ou à la création de nouveaux syndicats disposant d'une fiscalité propre ;**

**— d'instaurer une répartition de la D.G.E. des communes à raison de 45 % en fonction de l'effort réel d'investissement et de 45 % en fonction de critères objectifs, significatifs du besoin d'équipement et notamment des charges d'emprunt ;**

**— de prévoir que le solde de cette dotation est attribué aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale.**

*S'agissant de la D.G.E. des départements, le Sénat a décidé d'écarter de la globalisation les subventions affectées aux équipements en matière d'eau et d'assainissement, ainsi que d'électrification rurale. Il a, en outre, précisé que les subventions à globaliser ne peuvent être inférieures au montant moyen attribué à l'Etat à ce titre pendant les trois années précédant cette globalisation. Le Sénat a ainsi adopté le principe de la répartition de la D.G.E. des départements entre une partie libre d'emploi et une partie affectée à l'équipement rural et répartie par le département en fonction des priorités définies par les différents maîtres d'ouvrages, et sans que ces crédits puissent conduire à modifier des secteurs existants.*

**Enfin, le Sénat a retenu, comme critère d'évolution de la D.G.E., la formation brute de capital fixe des administrations publiques (art. 126 bis nouveau).**

**Votre Rapporteur émet le souhait que l'apport du Sénat sera pris en considération par l'Assemblée nationale.**

**En conclusion**, et au terme de l'examen de ce document budgétaire, votre Commission a considéré, au-delà de toute querelle partisane, que les aspects négatifs du projet de budget du ministère de l'Intérieur l'emportent sur les points positifs qu'il contient.

**S'agissant du fonctionnement des tribunaux administratifs**, votre Commission a constaté la stabilisation du stock des affaires en instance, apparue pendant l'année judiciaire 1980-1981 et la réduction des délais moyens de jugement.

**A cet égard**, votre Commission a pris acte de la volonté du Gouvernement de poursuivre l'effort entrepris. Mais, si l'incidence de la loi du 2 mars 1982 sur le volume du contentieux administratif, ne peut être, à l'heure actuelle, mesurée avec exactitude, il apparaît que l'amélioration de l'efficacité de la juridiction administrative passe, notamment, par un accroissement des effectifs du corps des membres des tribunaux administratifs.

**Dans le domaine de la sécurité**, votre Commission a considéré que les recrutements prévus sont insuffisants pour compenser les effets de la réduction du temps de travail. En outre, elle a regretté la diminution des crédits affectés à l'achat et à l'entretien des véhicules. Enfin, votre Commission s'est émue de la non-reconduction des crédits ouverts en 1982, pour l'entretien et l'aménagement immobiliers.

**En ce qui concerne les collectivités locales**, votre commission des Lois a déploré le fléchissement des concours de l'État et principalement, la faible progression de la dotation globale de fonctionnement dont le montant englobe pourtant, la dotation spéciale représentative de l'indemnité du logement des instituteurs. L'inclusion de cette dotation spéciale a pour effet de majorer, artificiellement, la progression de la D.G.F. En outre, elle est susceptible de la faire échapper au mécanisme de régularisation prévu au sixième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes. Le désengagement de l'État ne peut être que préjudiciable à l'équilibre des budgets locaux.

**En conséquence**, votre Commission a décidé d'émettre un avis défavorable à l'adoption du projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.