

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

## 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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 20), 2991 (tomes III et IV) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexes n° 15 et 16) (1985-1986).

---

Lois de finances. - Collectivités locales - Ordre public.

## SOMMAIRE

	Pages
Introduction .....	3
<b>CHAPITRE PREMIER. - LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. - Une dégradation préoccupante .....</b>	<b>6</b>
A. - <i>Les symptômes de la crise</i> .....	6
B. - <i>Les causes de l'engorgement</i> .....	9
<b>II. - Des perspectives inquiétantes .....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE II. - LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....</b>	<b>13</b>
<b>I. - L'évolution des budgets locaux .....</b>	<b>14</b>
A. - <i>La transformation des structures budgétaires</i> .....	14
1. Les dépenses des communes .....	15
2. Les dépenses des départements .....	16
3. L'irrésistible ascension des budgets régionaux .....	18
B. - <i>L'évolution de la fiscalité directe locale</i> .....	21
1. Une pression fiscale accrue .....	21
2. Une réforme éludée .....	24
C. - <i>Les emprunts des collectivités locales</i> .....	30
1. La raréfaction des prêts .....	31
2. Le renchérissement relatif des emprunts .....	32
<b>II. - L'instabilité des concours de l'Etat aux collectivités locales .....</b>	<b>34</b>
A. - <i>La dotation globale de fonctionnement : une refonte contestable</i> .....	34
1. Une dotation altérée .....	35
a) L'essoufflement de la D.G.F. ....	35
b) L'émission de la D.G.F. ....	37
2. Une réforme discutable .....	39
a) Les acquis du Sénat .....	40
b) La nouvelle D.G.F. ....	41
B. - <i>La dotation globale d'équipement inacceptable</i> .....	45
1. Une dotation structurellement inadaptée .....	45
a) Des crédits insuffisants .....	45
b) Des mécanismes de répartition peu opérants .....	46
2. Un retour en arrière inadmissible .....	47
a) Un recul de la décentralisation .....	47
b) Une réforme en trompe-l'œil .....	49
C. - <i>Le Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) : un avenir incertain</i> .....	50
1. Une évolution satisfaisante .....	51
2. Une réforme hasardeuse .....	52
a) Les projets de réforme du F.C.T.V.A. ....	52
b) Le lancinant problème du décalage de deux ans .....	54

	Pages
III. - L'incertitude de la compensation financière des transferts de compétence .....	55
A. - <i>Des recettes fiscales peu évolutives</i> .....	56
1. La « carte grise » .....	56
2. La « vignette automobile » .....	57
3. Les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière sur les mutations immobilières à titre onéreux .....	59
B. - <i>Une compensation incomplète</i> .....	60
CHAPITRE III. - LA POLICE .....	67
I. - Observations sur le budget .....	68
A. - <i>Les caractéristiques essentielles des crédits affectés à la police</i> .....	68
B. - <i>Les effectifs</i> .....	70
C. - <i>L'évolution de la délinquance</i> .....	72
D. - <i>Appréciation globale</i> .....	75
II. - Compte rendu de missions .....	77
1. <i>L'organisation des forces de police en Allemagne fédérale</i> .....	78
1.1. La structure fédérale .....	78
1.2. Organigramme du ministère fédéral de l'intérieur .....	79
1.3. Le Bundesgrenzschutz (B.G.S.) .....	80
a) Les missions du B.G.S. ....	80
b) L'organisation du B.G.S. ....	80
2. <i>L'organisation de la sécurité publique en Italie</i> .....	81
2.1 Les différentes forces de police .....	81
1. La police d'Etat (Pubblica Sicurezza) .....	81
2. Les carabinieri .....	81
3. La garde des Finances (Guardia di Finanza) .....	81
4. Les agenti di custodia et la guardia forestale .....	82
5. Les polices municipales .....	82
2.2 La coordination .....	82
1. A l'échelon central .....	82
2. A l'échelon régional .....	82
2.3. Les services de sécurité .....	83
2.3.1. Les services ministériels et interministériels .....	83
2.3.2. Le comité parlementaire pour les services d'information et de sécurité et pour le secret d'Etat .....	84
a) Composition .....	84
b) Compétence .....	84
CONCLUSION .....	87
ANNEXES .....	89

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 1986 revêt un caractère particulier puisqu'il s'agit du dernier projet de budget de la législature. Ce caractère exprime à son tour, à cet avis, un aspect particulier : votre rapporteur s'est attaché, au fil des chapitres, à dresser une esquisse de bilan de l'action menée depuis 1981 à l'égard des tribunaux administratifs, des collectivités locales et de la sécurité publique. Cet examen, dénué de passion mais empreint de rigueur, le conduira, conformément aux décisions de la commission des lois, à vous proposer le rejet des crédits du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

## CHAPITRE PREMIER

### LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Depuis quatre ans, votre rapporteur pour avis porte une attention particulière à la situation des tribunaux administratifs.

La double mission impartie aux tribunaux administratifs explique cet intérêt.

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

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

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

Pourtant, force est de constater qu'après l'accalmie constatée en 1981-1982, la situation des tribunaux administratifs se dégrade inexorablement. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que les perspectives qui s'ouvrent aux tribunaux administratifs, dans le cadre de la décentralisation, ne laissent d'être inquiétantes.

## I. - UNE DÉGRADATION PRÉOCCUPANTE

La dégradation de la situation des tribunaux administratifs, qui prend les traits d'un engorgement croissant du prétoire, est imputable à l'abandon de la politique énergique et efficace menée jusqu'en 1982.

### A. - Les symptômes de la crise.

Après la pause observée en 1981-1982, l'inflation contentieuse connaît une reprise vigoureuse comme en témoigne le tableau ci-après :

Année judiciaire	Nombre d'affaires enregistrées	Nombre de jugements définitifs	Affaires en Instance à la fin de l'année judiciaire
1980-1981 .....	39.882	40.145	74.668
1981-1982 .....	38.834	43.353	68.433
1982-1983 .....	46.444	42.395	72.422
1983-1984 .....	49.324	43.210	78.520
1984-1985 .....	55.258	47.574	86.922

S'agissant du nombre d'affaires enregistrées, la progression s'élève à + 20 % entre 1982 et 1983, à + 6,3 % entre 1983 et 1984 et à 12 % entre 1984 et 1985.

En outre, le stock des affaires en instance à la fin de l'année judiciaire 1984-1985 s'établit à 86.922 en progression de + 10,70 % par rapport à l'année précédente.

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

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Répartition des affaires et des instances par ressort géographique en données brutes

Tribunaux administratifs	1981-1982			1982-1983			1983-1984			1984-1985		
	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En Instance	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En Instance	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En Instance	Affaires enregistrées	Affaires jugées	En Instance
Paris .....	6.338	7.978	9.274	7.096	7.737	8.652	7.697	7.957	8.392	8.285	7.496	9.181
Amiens .....	1.131	912	2.101	1.234	1.058	2.276	1.351	1.076	2.551	1.412	1.131	2.833
Bastia .....	»	»	»	418	211	487	344	333	498	435	413	520
Besançon .....	562	757	685	779	540	924	886	674	1.136	729	623	1.242
Bordeaux .....	1.252	1.280	1.592	1.494	1.001	2.085	1.549	1.481	2.153	1.975	1.825	2.303
Caen .....	977	721	2.056	1.304	839	2.521	1.310	844	2.987	1.378	1.010	3.355
Châlons-sur-Marne .....	690	545	753	919	565	1.107	915	552	1.470	1.025	1.142	1.353
Clermont-Ferrand .....	1.138	1.353	2.404	967	1.050	2.321	1.113	1.396	2.038	1.167	1.143	2.062
Dijon .....	730	678	1.130	888	688	1.330	861	833	1.358	1.108	1.132	1.634
Grenoble .....	1.718	1.776	3.146	2.001	1.922	3.183	2.469	1.861	3.757	2.762	2.403	4.135
Lille .....	1.357	1.379	3.165	1.826	1.231	3.760	1.962	1.163	4.559	2.139	1.507	5.191
Limoges .....	484	473	658	563	497	729	517	520	726	691	490	954
Lyon .....	1.729	1.641	2.810	2.124	1.861	3.196	2.265	1.860	3.601	3.372	2.122	4.848
Marseille .....	2.548	3.388	5.462	2.746	3.363	4.836	2.774	2.926	4.663	3.399	3.239	4.833
Montpellier .....	1.623	1.459	2.659	1.887	1.518	3.028	2.179	1.788	3.419	2.564	2.046	3.937
Nancy .....	719	663	1.278	1.113	663	1.728	1.016	575	2.169	1.185	785	2.592
Nantes .....	1.454	1.654	2.484	2.090	1.647	2.927	2.294	1.780	3.441	2.290	2.003	3.728
Nice .....	1.936	2.382	3.558	1.855	1.892	3.230	2.073	1.797	3.517	2.505	2.189	3.833
Orléans .....	1.168	1.088	3.178	1.273	1.541	2.910	1.383	1.676	2.617	1.493	1.400	2.821
Pau .....	810	828	1.269	967	913	1.323	1.098	821	1.600	1.127	953	1.774
Poitiers .....	1.582	1.810	1.736	1.506	1.348	1.894	1.635	1.168	2.391	1.416	1.779	1.998
Rennes .....	1.750	1.863	2.458	1.998	1.502	2.954	2.087	1.863	3.178	2.389	1.997	3.565
Rouen .....	897	747	1.967	1.159	877	2.249	1.133	766	2.616	1.157	917	2.856
Strasbourg .....	1.527	1.718	3.479	2.216	2.562	3.125	2.252	1.742	3.635	2.123	1.838	3.919
Toulouse .....	1.247	2.196	1.957	1.389	1.283	2.063	1.409	1.639	1.833	1.441	1.683	1.714
Versailles .....	2.716	2.751	5.881	3.565	3.094	6.351	3.602	3.070	6.883	4.040	3.395	7.530
Saint-Denis de la Réunion .....	268	985	831	488	464	855	513	525	843	505	407	941
Basse-Terre, Cayenne et Fort-de-France .....	416	444	334	566	528	373	632	514	489	699	580	599
Saint-Pierre-et-Miquelon .....	3	2	5	»	»	5	5	10	0	7	11	1
Nouméa .....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	261	149	489
Papeete .....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	179	65	181
Totaux .....	38.834	43.353	68.433	46.444	42.395	72.422	49.324	43.210	78.520	55.258	47.574	86.922

La lecture du tableau indique le niveau d'activité des différents tribunaux administratifs pour l'année 1984-1985. Un classement établi en fonction du nombre d'affaires enregistrées fait apparaître les résultats suivants :

Tribunal administratif	En pourcentage du total
Paris .....	15
Versailles .....	7,31
Marseille .....	6,15
Lyon .....	6,10
Grenoble .....	5
Montpellier .....	4,64
Nice .....	4,53
Rennes .....	4,32
Nantes .....	4,14
Lille .....	3,87
Strasbourg .....	3,84
Bordeaux .....	3,57

Par rapport au nombre d'affaires jugées au cours de l'année judiciaire 1984-1985, les résultats sont les suivants :

Tribunal administratif	En pourcentage du total
Paris .....	15,75
Versailles .....	7,13
Marseille .....	6,80
Grenoble .....	5,05
Nice .....	4,60
Lyon .....	4,46
Montpellier .....	4,30
Nantes .....	4,20
Rennes .....	4,20

S'agissant de la répartition par nature du contentieux introduit devant les tribunaux administratifs, les matières qui représentent le plus fort pourcentage du total des requêtes enregistrées sont, en 1984-1985, par ordre décroissant, les suivantes :

	(En pourcentage.)
- contributions et taxes .....	25,8
- fonctionnaires et agents publics .....	11,9
- urbanisme et aménagement du territoire .....	8,6



- commune, département et région .....	8,5
- travaux publics .....	5,3
- travail .....	5,1
- marchés et contrats .....	5

Ces statistiques donnent la mesure de l'engorgement du prétoire administratif.

En conséquence, les délais moyens de jugement ne cessent de s'allonger : un an et sept mois en 1982, un an et huit mois en 1983, un an et neuf mois en 1984 et **un an et dix mois en 1985**. Compte tenu du délai moyen de jugement du Conseil d'Etat (deux ans et dix mois), une instance contentieuse administrative, assortie d'un appel, aboutit à un véritable déni de justice.

#### B. - Les causes de l'engorgement des tribunaux administratifs.

L'explication de la dégradation continue de la situation des tribunaux administratifs doit être recherchée dans l'abandon de la politique efficace, de renforcement des effectifs des membres des tribunaux administratifs et de multiplication des formations de jugement menée entre 1980 et 1983.

Or, depuis 1983, aucune création d'emploi budgétaire n'est intervenue. Depuis cette date, l'effectif budgétaire des membres des tribunaux administratifs stagne à 375. Quant à l'effectif réel des membres des tribunaux administratifs, il décroît de 363 en 1984 à 360 en 1985.

Par ailleurs, les créations d'emplois prévues par le projet de loi de finances pour 1986 (19 emplois) ne bénéficieront pas aux tribunaux administratifs puisqu'elles sont destinées à assurer la mise en place des chambres adjointes au Conseil d'Etat.

Toutefois, cette mesure budgétaire prouve que le Gouvernement a admis que la croissance du contentieux administratif rend nécessaire un accroissement des effectifs des juges.

En outre, le nombre des formations de jugement reste stable depuis 1983 (73).

Tout se passe comme si la rigueur budgétaire avait incité le Gouvernement à relâcher son effort et à préférer à des mesures quantitatives, aux effets immédiats, des réformes qualitatives aux conséquences plus incertaines.

En effet, depuis 1983, l'effort des pouvoirs publics s'est porté sur l'amélioration des conditions de travail, notamment par un aménagement des locaux et par un regroupement des services.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite promouvoir la mise en oeuvre de méthodes modernes de gestion. A cet effet, un comité chargé de proposer un plan d'informatisation des tribunaux administratifs a été créé le 27 avril 1983. Dès 1984, le tribunal administratif de Versailles a été doté d'un matériel informatique. Cette « expérience pilote » a été étendue à trois tribunaux administratifs en 1985 (Bastia, Orléans, Rennes).

Pour les autres tribunaux, des solutions provisoires ont été recherchées dans l'utilisation de machines à traitement de texte afin d'alléger les greffes des tâches répétitives. Sans mettre en doute les effets positifs que comporteront, à terme, ces mesures qualitatives, force est de constater qu'une action énergique est nécessaire pour éviter l'asphyxie des tribunaux administratifs.

## II. - DES PERSPECTIVES INQUIÉTANTES

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

Selon le troisième rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales, 3.420.000 actes des collectivités locales et des établissements publics locaux ont été transmis aux représentants de l'Etat, entre le 1<sup>er</sup> avril 1984 et le 31 mars 1985.

Ces actes ont fait l'objet de 2.042 recours devant les tribunaux administratifs. Sur ce nombre, 977 recours furent assortis d'une demande de sursis à exécution, dont 15 selon la procédure exceptionnelle prévue par les articles 3 (4<sup>e</sup> alinéa), 46 (4<sup>e</sup> alinéa) et 69 (7<sup>e</sup> alinéa) de la loi du 2 mars 1982.

Rapportés au nombre d'actes transmis, les cas de saisine du tribunal administratif ne s'élèvent qu'à 0,06 %.

Toutefois, il convient de souligner que le nombre de recours progresse de + 152 % par rapport à la première année d'application des règles de contrôle de légalité et de + 58 % par rapport à la seconde année.

195 sursis à exécution ont été accordés par les tribunaux administratifs dont 6 dans le cadre de la procédure exceptionnelle. Les commissaires de la République ont interjeté appel devant le Conseil d'Etat de 50 jugements au principal et de 11 décisions relatives à des sursis à exécution.

Par ailleurs, il est significatif de constater que les recours les plus nombreux ont été dirigés à l'encontre des décisions relatives à la gestion des personnels (43,8 % du nombre total des recours) puis, par ordre décroissant, les décisions concernant la fixation des prix des services publics (26,7 %), les décisions prises en matière d'urbanisme (14 %), les marchés et les contrats (3,4 %)...

Enfin, des disparités apparaissent entre les départements selon l'interprétation plus ou moins souple ou plus ou moins sévère que le représentant de l'Etat fait de la loi comme en témoigne le tableau ci-après :

RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENTS DU NOMBRE DE RECOURS DÉPOSÉS PAR LES  
REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT ENTRE LE 1<sup>er</sup> AVRIL 1984 ET LE 31 MARS 1985

(En nombre décroissant.)

Département	Nombre	En pourcentage du total
Isère .....	259	12,7
Alpes-Maritimes .....	94	4,6
Var .....	78	3,8
Moselle .....	75	3,7
Gironde .....	73	3,6
Essonne .....	59	2,9
Meurthe-et-Moselle .....	58	2,85
Seine-et-Marne .....	55	2,70
Loire-Atlantique .....	55	2,70
Côtes-du-Nord .....	54	2,65
Bouches-du-Rhône .....	51	2,50

Six représentants de l'Etat ont déposé près de 40 % du nombre total des recours.

En définitive, votre rapporteur demeure persuadé que le déploiement de la décentralisation, avec ses incidences contentieuses, rend indispensable une amélioration de la productivité des tribunaux administratifs qui ne peut résulter que d'un accroissement des effectifs des magistrats administratifs.

## CHAPITRE II

### LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Votre rapporteur pour avis examinera successivement :

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

## I. - L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Pour prendre la mesure de l'évolution récente des finances des collectivités locales, il est nécessaire d'analyser la transformation des budgets locaux, la progression de la fiscalité locale et le financement des investissements.

### A. - La transformation des structures budgétaires.

Selon les prévisions des experts de la caisse des dépôts et consignations, les dépenses des collectivités locales atteindraient 439 milliards de francs en 1985 en augmentation de 10 % par rapport à 1984 (399 milliards de francs). **Les dépenses de fonctionnement** s'élèveraient à 288 milliards de francs en progression de 12 % par rapport à 1984 (257 milliards de francs), soit 5,6 % en termes réels. A compétences inchangées, la progression des dépenses de fonctionnement ne ressortirait qu'à 3,7 %, en francs constants.

Quant aux **dépenses d'équipement** des administrations locales, qui s'élèveraient à 96 milliards de francs en 1985 contre 92 milliards de francs en 1984, elles ne devraient croître que de 4,2 % en volume.

Au-delà de ces estimations globales, une analyse des budgets locaux permet de constater trois phénomènes communs aux trois catégories de collectivités locales qui apparaissent comme lourds de conséquences pour l'avenir de la décentralisation :

- une **augmentation de la part relative des dépenses de fonctionnement** dans les budgets locaux malgré la rigueur de la gestion des élus locaux ;

- un **ralentissement de la progression des dépenses d'équipement**, alors que les besoins des populations locales ne cessent de se diversifier ;

- un **accroissement du poids de la dette** des collectivités locales qui contraint les collectivités locales à recourir à l'impôt.

### 1. *Les dépenses des communes.*

Si la diversité des communes françaises rend délicate toute approche globale des dépenses communales, les statistiques recueillies par la direction de la comptabilité publique et par la direction générale des collectivités locales permettent cependant d'apprécier l'évolution des dépenses des communes.

En 1984, les dépenses réelles totales des communes (hors groupements de communes) se sont élevées à **225,6 milliards de francs** en progression de 9 % par rapport à 1983.

Au sein des dépenses réelles totales, la part relative des **dépenses de fonctionnement** ne cesse de s'accroître : 63,8 % en 1981, 64,45 % en 1982, 66,63 % en 1983 et 67,70 % en 1984.

En effet, la croissance annuelle des charges de fonctionnement, sensible depuis 1970, traduit, avec un certain retard, l'important effort d'investissement assumé par les communes, notamment dans le secteur social et culturel : les équipements réalisés (crèches, piscines, centres culturels...) ont induit des charges supplémentaires de fonctionnement parfois très lourdes pour les budgets communaux. En outre, le rythme de progression des dépenses de fonctionnement varie selon l'importance démographique des communes : il est d'autant plus élevé que la commune compte d'habitants.

**Les frais de personnel**, qui s'élevaient à 64,8 milliards de francs en 1984, progressent de + 11 % par rapport à 1983. Ils représentent 42,41 % des dépenses de fonctionnement contre 42,31 % en 1983.

Quant aux **intérêts de la dette**, ils atteignent 17 milliards de francs en 1984 (hors groupements de communes) contre 15,3 milliards en 1983, soit une augmentation de 11,1 %.

Corrélativement, les communes connaissent une croissance modérée de leurs **dépenses d'investissement** : 72,6 milliards de francs en 1984 contre 69,1 milliards de francs en 1983, soit une augmentation de + 5 %.

S'agissant des dépenses d'équipement brut, leur montant atteint 54,1 milliards de francs en 1984 contre 52,1 milliards de francs en 1983, soit une progression de 3,8 % seulement.

Quant aux remboursements de la dette, leur part relative au sein des dépenses d'investissement ne cesse de s'accroître : 14,3 % en 1982, 15,4 % en 1983 et 16,4 % en 1984.

## 2. Les dépenses des départements.

Les dépenses réelles totales des départements (métropole + D.O.M.) ont connu l'évolution suivante :

	1981	1982	1983	1984 (1)
Montant en milliards .....	83,2	98,2	112,4	115
Progression en pourcentage .....	»	+ 18,02	+ 14,45	+ 2,3

(1) Estimation : Les budgets des départements ont connu en 1984 de profonds changements induits par le transfert de l'aide sociale.

Ces dépenses représentaient en 1984 2,8 % du produit intérieur brut contre 1,8 % en 1970.

Leur montant par habitant s'élevait à 1.497 F en 1981, à 1.779 F en 1982, à 2.037 F en 1983 et à 2.075 F en 1984.

Les dépenses de fonctionnement, d'un montant de 87,2 milliards de francs en 1983, progressent de 15 % par rapport à 1982.

Le tableau ci-après donne la mesure de la prépondérance croissante des dépenses de fonctionnement au sein des dépenses départementales :

	1980	1981	1982	1983
Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses réelles totales en pourcentage .....	76,7	76	77,2	77,5

Les frais de personnel, qui constituent le deuxième poste des dépenses de fonctionnement, atteignent 11 milliards de francs en 1984. Ces dépenses ont progressé de 16 % entre 1982 et 1983 et de 9 % entre 1983 et 1984.

Toutefois, le poids des frais de personnel au sein des dépenses de fonctionnement apparaît comme relativement faible en comparaison de leur part relative au sein des budgets communaux.

	(En pourcentage.)		
	1982	1983	1984
Part des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement des départements .....	11,40	11,46	9,50



**Les intérêts de la dette** s'élevaient en 1984 à 5,6 milliards de francs en progression de 25 % par rapport à 1983. Leur part dans les dépenses réelles de fonctionnement n'a cessé de s'accroître, passant de 4,8 % en 1981 à 6,5 % en 1984.

Sur la période 1978-1983, les intérêts versés ont augmenté de + 22,4 % en moyenne par an, soit + 9,9 % en francs constants.

**Quant aux dépenses d'investissement**, elles atteignaient pour l'ensemble des départements 28,2 milliards de francs en 1984 (estimation) contre 25,3 milliards de francs en 1983, soit une augmentation de + 11,46 %.

Ces dépenses sont essentiellement constituées des dépenses d'équipement brut, des subventions d'équipement, versées et du remboursement de la dette.

**Les dépenses d'équipement brut** s'élevaient à 14,1 milliards de francs en 1984. Ces dépenses, qui représentent près de 52 % des dépenses d'investissement, se sont accrues de 10 % par rapport à 1983, soit à un rythme inférieur à celui enregistré les années précédentes.

**Les subventions d'équipement versées** comprennent, d'une part, les subventions attribuées et versées au cours de l'exercice et, d'autre part, le montant des subventions qui seront versées au cours des prochains exercices. Ces subventions atteignaient un montant de 9,2 milliards de francs en 1983, en progression de 16,3 % par rapport à 1982. La part des subventions d'équipement versées aux communes s'élève à 71 % de ce total.

**Les remboursements de dette pour emprunts**, d'un montant de 2,3 milliards de francs en 1983, ont augmenté de 20 % par rapport à 1982. Ils représentent 10 % des dépenses d'investissement.

D'une manière générale, **la dette totale** des départements métropolitains (sans Paris) s'élevait à 59,3 milliards de francs au 1<sup>er</sup> janvier 1983, soit 1.137 F par habitant, en augmentation de 18,5 % par rapport à 1982. La dette pour emprunts représente globalement 67,4 % de l'endettement total de ces départements. La charge de la dette qui est mesurée par l'annuité de la dette (intérêts + remboursement en capital), s'élevait, pour l'ensemble des départements, à 10,5 milliards de francs en 1984 contre 8,5 milliards de francs en 1983, soit une progression de 23,50 %.

La charge des annuités dans les budgets des départements tend à augmenter comme l'indique l'évolution du ratio :

annuité totale

---

recettes réelles de fonctionnement (hors participation d'aide sociale)

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983
<i>Annuité totale.</i>				
Recettes réelles de fonctionnement (hors participation d'aide sociale)	12,5	12,7	13,0	14,2

### 3. L'irrésistible ascension des budgets régionaux.

Le transfert de l'exécutif au président du conseil régional, la reconnaissance au profit de la région d'une autonomie de fonctionnement avec la possibilité de créer des services et la liberté de recruter du personnel ainsi que l'élargissement des compétences régionales ont entraîné une forte augmentation des dépenses des régions comme en témoigne le tableau ci-après :

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX DEPUIS 1980

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

Source : budgets primitifs.

Avec 15,2 milliards de francs en 1984, les dépenses totales des régions représentent 280 F par habitant.

La progression des dépenses régionales a été deux fois plus rapide de 1982 à 1984 que de 1980 à 1982 : + 84 % contre + 40 %.

Cette forte progression des dépenses régionales résulte de la croissance quasi exponentielle des dépenses de fonctionnement qui, avec un montant de 5,25 milliards de francs en 1984, ont plus que **quadruplé** (+ 422 %) depuis 1982.

La structure des dépenses des régions tend donc à se modifier ; la part des dépenses de fonctionnement progresse

fortement et régulièrement : 9,9 % en 1981, 11 % en 1982, 17,35 % en 1983 et 34,7 % en 1984.

Deux facteurs expliquent cette explosion des dépenses de fonctionnement:

- d'une part, la vive augmentation des frais de personnel ;
- d'autre part, le poids sans cesse croissant de la dette.

Depuis l'autorisation accordée aux régions, en 1982, de recruter des agents, **les dépenses de personnel** ont triplé (300 millions de francs en 1984 contre 100 millions de francs en 1982).

La mise en place de nouveaux services, rendue nécessaire par les responsabilités de gestion confiées aux régions (formation professionnelle, lycées) s'est traduite par le recrutement de près de **2.000 agents** entre 1982 et 1984.

Au total, les régions employaient, au 1<sup>er</sup> janvier 1984, 2.278 personnes qui se répartissaient comme suit :

Région	Effectifs du personnel au 1 <sup>er</sup> décembre 1984 (1)				Pourcentage des dépenses de personnel dans le budget primitif 1984
	Titulaires	Non titulaires	Total	Dont mis à disposition	
Alsace .....	18	31	49	19	1,80
Aquitaine .....	63	63	126	13	2,21
Auvergne .....	14	49	63	13	2,38
Bourgogne .....	53	18	71	9	2,29
Bretagne .....	25	40	65	24	1,09
Centre .....	10	44	54	7	1,87
Champagne-Ardenne .....	14	25	39	12	2,12
Corse .....	20	79	99	32	3,19
Franche-Comté .....	12	43	55	12	2,86
Languedoc-Roussillon .....	»	120	120	»	3,24
Limousin .....	20	10	30	10	1,95
Lorraine .....	61	8	69	15	1,86
Midi-Pyrénées .....	43	59	102	26	1,90
Nord - Pas-de-Calais .....	296	27	323	14	3,24
Basse Normandie .....	12	46	58	14	2,32
Haute Normandie .....	12	30	42	20	1,64
Pays de la Loire .....	19	48	67	28	0,72
Picardie .....	16	94	110	31	3,03
Poitou-Charentes .....	8	48	56	»	1,40
Provence - Alpes-Côte d'Azur ...	21	254	275	21	3,96
Rhône-Alpes .....	20	75	95	13	1,02
<b>Total (non compris Ile-de-France)</b>	<b>757</b>	<b>1.211</b>	<b>1.968</b>	<b>333</b>	<b>224</b>
Ile-de-France .....	75	235	310	75	1,13
<b>Total général (France métropolitaine) ....</b>	<b>832</b>	<b>1.446</b>	<b>2.278</b>	<b>408</b>	<b>1,95</b>

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

Le second facteur de la progression des dépenses de fonctionnement réside dans l'augmentation sensible de la charge des intérêts de la dette qui a doublé entre 1982 et 1984 en passant de 500 millions de francs à un milliard de francs.

Au total, l'annuité de la dette des régions a progressé de 700 millions de francs en 1982 à 1.400 millions de francs en 1984.

En définitive, les dépenses d'investissement ne représentaient plus que 65,3 % des budgets régionaux en 1984 contre encore 82,5 % en 1983.

Cette évolution est inquiétante dans la mesure où elle consacre un quatrième échelon de gestion administrative alors que la région doit demeurer une instance de planification et de programmation au service de l'action économique et de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, si le projet de loi relatif à l'organisation des régions, en cours d'examen devant le Parlement, semble s'inscrire dans la logique initiale d'une collectivité territoriale spécialisée et exerçant des compétences d'attribution, des mesures extérieures à ce texte, telles que l'élection des conseillers régionaux à la représentation proportionnelle, l'incompatibilité entre les fonctions de membre du bureau d'un conseil général et celles de membre du bureau du conseil régional et le déplaçonnement des ressources fiscales, accroissent l'autonomie et la spécificité régionales et renforcent les risques d'institution d'une tutelle de la région sur les départements et les communes.

## B. - L'évolution de la fiscalité directe locale.

L'analyse de l'évolution de la fiscalité directe locale apparaît comme particulièrement importante dans la mesure où il semble difficile, sinon impossible pour les contribuables de financer le supplément de dépenses induit par la décentralisation.

Or, deux phénomènes caractérisent les cinq années qui viennent de s'écouler :

- un accroissement continu de la pression fiscale locale ;
- une mise en sommeil de la nécessaire réforme de la fiscalité directe locale.

### 1. *Une pression fiscale accrue.*

Après la pause observée en 1980, l'augmentation de la pression fiscale locale se poursuit ; en dépit d'un ralentissement de son rythme de progression, qui apparaît comme la conséquence de la gestion rigoureuse des élus locaux, la fiscalité locale croît plus rapidement que la fiscalité de l'Etat.

Le tableau suivant permet de prendre la mesure de cette évolution :

Années	Progression des ressources fiscales de l'Etat en pourcentage	Progression des ressources fiscales des collectivités locales en pourcentage	Différence en nombre de points
1981/1980 .....	14,53	16,90	+ 2,37
1982/1981 .....	16,58	18,90	+ 1,42
1983/1982 .....	9,70	10,70	+ 1
1984/1983 .....	8,10	17,90	+ 9,80
1985/1984 .....	4,36	11,50	+ 7,14

En 1985, le produit fiscal voté par les communes et leurs groupements ainsi que par les départements devrait s'élever à **130 milliards de francs** en progression de + 11,50 % par rapport à 1984 (116,6 milliards de francs).

Pour les seuls départements, le produit fiscal voté est de 37,5 milliards de francs, en progression de 11,9 % par rapport à 1983.

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

- 1980 : 2,59 % ;
- 1981 : 2,71 % ;
- 1982 : 2,78 % ;
- 1983 : 2,85 % ;
- 1984 : 3,07 %.

**Il convient de surveiller attentivement cette évolution qui, si elle se prolongeait ou s'accroissait, ne manquerait pas de jeter le discrédit sur la décentralisation, tout en opérant, au détriment des élus locaux, un « transfert de l'impopularité » de l'impôt, à une époque où la réduction des prélèvements obligatoires constitue une ardente obligation.**

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

- 1982 : 498 F ;
- 1983 : 520 F ;
- 1984 : 598 F ;
- 1985 : 681 F.

Quant à la répartition par taxe du produit de la fiscalité directe communale, le tableau ci-après fait apparaître son évolution depuis 1981.

(En millions de francs.)

Taxes	1981		1982		1983 (1)		1984 (2)		1985 (3)	
	Produits	Parts respectives (en %)	Produits	Parts respectives (en %)	Produits	Parts respectives (en %)	Produits	Parts respectives (en %)	Produits	Parts respectives (en %)
Taxe foncière sur les propriétés bâties .....	9.133	17,01	10.918	17,21	13.260	18,59	17.880	21,51	20.173	21,8
Taxe foncière sur les propriétés non bâties .....	2.814	5,24	3.129	4,93	3.530	4,95	3.829	4,61	4.115	4,4
Taxe d'habitation .....	13.102	24,41	15.335	24,18	18.202	25,51	20.819	25,05	22.994	24,8
Taxe professionnelle .....	28.630	53,34	34.047	53,68	36.354	50,95	40.591	48,83	45.225	48,8
Ensemble des quatre taxes .....	53.679	100	63.429	100	71.346	100	83.119	100	96.539	100

(1) Rôles généraux et supplémentaires.

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

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

Pour les départements, la répartition du produit des quatre taxes directes locales est la suivante :

(En millions de francs.)

Taxes	1983 (1)		1984 (2)		1985 (3)	
	Produits	Parts respectives (en %)	Produits	Parts respectives (en %)	Produits	Parts respectives (en %)
Taxe foncière sur les propriétés bâties .....	5.532	18,98	7.217	21,56	8.184	21,86
Taxe foncière sur les propriétés non bâties .....	1.943	6,66	2.069	6,18	2.249	6,01
Taxe d'habitation .....	7.316	25,10	8.253	24,65	9.145	24,42
Taxe professionnelle .....	14.362	49,26	15.936	47,61	17.864	47,71
Ensemble des quatre taxes .....	29.153	100	33.475	100	37.442	100

(1) Rôles généraux et supplémentaires.

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

(3) Il s'agit de données recueillies dans les budgets primitifs des départements.

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

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

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

Taxes	Taux moyens communaux			Taux moyens départementaux		
	1983	1984	1985	1983	1984	1985
Taxe d'habitation .....	10,50	10,64	10,72	4,88	4,89	4,93
Taxe foncière sur les propriétés bâties .....	12,27	12,68	12,84	6,31	6,26	6,37
Taxe foncière sur les propriétés non bâties .....	34,51	35,16	35,61	19,72	19,85	20,02
Taxe professionnelle .....	11,55	11,70	11,88	5,41	5,42	5,46

S'agissant des choix fiscaux opérés par les collectivités locales en 1985, il apparaît que 72,3 % des communes ont retenu la solution d'une variation uniforme des taux, alors que 27,7 % d'entre elles ont opté pour la formule de la variation différenciée des taux.

D'une manière générale, les communes de plus de 10.000 habitants choisissent la solution d'une variation différenciée plus fréquemment que les communes moins peuplées. Pour l'exercice 1985, 33 % des communes de plus de 10.000 habitants ont retenu cette solution contre 27 % des communes de moins de 10.000 habitants.

Par-delà cette analyse de l'évolution récente de la fiscalité directe locale, force est de constater que, depuis 1981, aucune mesure essentielle n'a été prise non seulement pour remédier aux inconvénients présentés par certaines impositions locales, mais également pour permettre aux collectivités de disposer de ressources fiscales provenant **d'impôts localisés, maîtrisés et évolutifs.**

## 2. Une réforme éludée.

Deux impôts directs locaux sont concernés par des projets de réforme qui n'ont pas encore été soumis au Parlement : la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.



Le reproche essentiel, formulé à l'encontre de la **taxe d'habitation**, réside dans le fait que cette imposition ne tient pas compte du revenu des ménages comme instrument de mesure de leurs capacités contributives réelles.

En dépit des abattements que peuvent décider les collectivités locales, le degré de personnalisation de cet impôt demeure limité. Or, la taxe d'habitation, impôt indiciaire, assis sur la valeur locative du logement, représente une charge importante pour beaucoup de contribuables à revenu modeste.

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

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

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

La **loi du 11 juillet 1985** portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a institué un nouveau dégrèvement pour le calcul des cotisations établies au titre de 1985 et des années suivantes.

Ainsi, les contribuables qui n'étaient pas passibles au titre de l'année précédente de l'impôt sur le revenu, ni de l'impôt sur les grandes fortunes sont, à compter de 1985, dégrévés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale, à concurrence de 25 % du montant de l'imposition excédant 1.000 F.

Cette limite sera révisée les années suivantes proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée, l'année précédente, au niveau national.

Mais, ces dégrèvements, pris en charge par le budget de l'Etat, connaissent une limite constituée par leur coût budgétaire.

En définitive, si ces mesures doivent être approuvées, elles ne constituent que des palliatifs au regard d'une nécessaire réflexion sur les modalités d'une prise en compte du revenu des contri-

buables, comme élément de l'assiette ou comme facteur de modulation de l'assiette de la taxe d'habitation.

S'agissant de la **taxe professionnelle**, les critiques formulées à l'encontre de cette imposition locale sont trop connues pour qu'il soit nécessaire de leur consacrer de longs développements.

En effet, la taxe professionnelle est un impôt sur l'outil de production qui constitue un frein à l'embauche et à l'investissement. Par ailleurs, la taxe professionnelle, qui fausse la concurrence entre les entreprises appartenant à un même secteur d'activité, affecte plus particulièrement les entreprises de main d'œuvre.

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

Ces défauts sont tellement flagrants que le Président de la République a qualifié, en septembre 1983, la taxe professionnelle d'impôt « imbécile, injuste et anti-économique ». Pourtant, la réflexion engagée par le Gouvernement, depuis 1982, sur l'avenir de la taxe professionnelle et sur sa suppression éventuelle, ne s'est concrétisée que par de simples aménagements.

Dans un premier temps, la loi de finances rectificative du 28 juin 1982 a allégé le poids de la taxe professionnelle, tant par une réduction des bases d'imposition que par l'édiction de nouvelles règles d'encadrement du taux de cet impôt.

La réduction des bases d'imposition s'est traduite :

- par une diminution de 10 % de la fraction des salaires prise en compte pour le calcul de l'impôt, qui passe de 20 à 18 % de la masse salariale ;

- par un étalement sur deux ans de l'intégration progressive dans les bases de la taxe professionnelle de l'augmentation des investissements.

Les dispositions concernant la fixation du taux de la taxe professionnelle ont consisté à renforcer le lien entre l'évolution du taux de la taxe professionnelle et la progression du taux de la taxe d'habitation. Depuis 1983, le taux de la taxe professionnelle, qui, en application de la loi du 10 janvier 1980, ne pouvait pas augmenter plus que le taux moyen pondéré des impôts sur les ménages, ne doit pas progresser plus que le taux de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, le taux-plafond de la taxe professionnelle a été abaissé de deux fois et demie la moyenne nationale ou départementale du taux de cette imposition, **au double de la seule moyenne nationale.**

Les communes dont le taux de la taxe professionnelle de 1982 était supérieur au nouveau taux-plafond reçoivent du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une compensation annuelle.

Dans un deuxième temps, la loi du 8 janvier 1983 a autorisé les collectivités locales à exonérer temporairement de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les entreprises créées en 1983 et en 1984, soumises à un régime réel d'imposition des résultats et dont les deux tiers au moins des biens d'équipement sont amortissables selon le mode dégressif.

Enfin, la loi de finances pour 1985 a poursuivi cette politique d'atténuation du poids de la taxe professionnelle en prévoyant deux mesures :

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

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

Ces deux dispositions, qui sont permanentes, devraient être sans incidence sur les ressources des collectivités locales puisqu'elles constituent des dégrèvements de cotisations. Leur coût, évalué à 10 milliards de francs pour 1985, est pris en charge par le budget de l'Etat.

Tous ces palliatifs ont eu pour effet d'accroître le rôle du **fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**, institué par la loi du 10 janvier 1980 et dont les ressources proviennent, d'une part, d'une dotation du budget de l'Etat indexée sur le produit intérieur brut et destinée à financer les compensations versées aux collectivités locales en contrepartie des allègements consentis aux entreprises et, d'autre part, du produit des cotisations de péréquation perçues sur les entreprises implantées dans les communes où le taux global de la taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale.

Ces ressources font l'objet de deux types d'affectation : la compensation et la péréquation.

**La dotation de compensation** est versée aux communes, aux groupements de communes, aux départements et aux régions en contrepartie des allègements des bases d'imposition de la taxe

professionnelle (« compensation salaires » et « compensation matériels ») et de la perte de ressources résultant du nouveau plafonnement du taux de la taxe professionnelle (« compensation plafonnement du taux communal de taxe professionnelle »). Les ressources affectées à la **dotation de péréquation** sont égales au solde existant après déduction des sommes destinées aux trois compensations. Comme la dotation servie à chaque collectivité locale au titre des compensations « salaires » et « matériels » est figée en valeur absolue, ce mécanisme a dégagé, dès 1984, un excédent qui, ajouté au produit de la cotisation nationale de péréquation, permet de financer une péréquation de la richesse fiscale entre les communes. En 1984, les ressources de péréquation (731 millions de francs) ont été versées aux communes qui remplissaient une double condition : un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale et un produit par habitant des impôts sur les ménages au moins égal à la moyenne de leur groupe démographique.

Ces mécanismes de répartition du fonds de péréquation ont été sensiblement modifiés par la loi du 31 décembre 1984 qui poursuivait un double objectif :

- rééquilibrer le montant des dotations entre les différents groupes démographiques notamment en faveur des communes de 10.000 à 100.000 habitants ;

- apporter une aide significative aux communes subissant des pertes de taxe professionnelle.

En conséquence, les attributions du fonds national, versées au titre de la péréquation (1.178 millions de francs en 1985 et 1.300 millions de francs en 1986), sont, désormais, divisées en trois parts dont l'importance respective est fixée par le comité des finances locales.

**La part principale** (921 millions de francs en 1985), au moins égale à 75 % des crédits, est réservée à la péréquation de la richesse fiscale entre les communes.

Cette part est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes du même groupe démographique et dont les « impôts ménages » par habitant sont au moins égaux au montant moyen par habitant des impôts levés sur les ménages par les communes appartenant au même groupe démographique.

En 1985, **13.377 communes** ont reçu une dotation au titre de cette part principale.

**La deuxième part** (177 millions de francs en 1985), qui est destinée à compenser les pertes de la taxe professionnelle subies par les communes, comprend deux fractions.

La première fraction (117 millions de francs en 1985), qui compense les pertes de taxe professionnelle subies entre 1984 et 1985, est réservée aux communes enregistrant une diminution du produit de la taxe professionnelle supérieure à 20.000 F et représentant au moins 1 % du produit fiscal global des quatre taxes directes. Chaque commune bénéficiaire (862 communes en 1985) a reçu une dotation égale à la perte du produit de la taxe professionnelle diminuée d'un abattement de 20.000 F et multipliée par un taux de compensation (90 % en 1985).

La seconde fraction (60 millions de francs en 1985) est attribuée aux communes qui ont subi, entre 1981 et 1984, une perte de produit de taxe professionnelle au moins égale à 75.000 F et représentant plus de 2,5 % du produit des quatre taxes locales.

**La part résiduelle** (23 millions de francs en 1985) bénéficie aux communes qui connaissent des difficultés financières graves en raison d'une perte de taxe professionnelle ou de redevance des mines et dont le budget primitif a été soumis à la chambre régionale des comptes en application de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Sans nier les aspects positifs que comporte la réforme de décembre 1984, force est de constater que les aménagements au régime de la taxe professionnelle, intervenus sous la présente législature, ont accentué la « délocalisation » de cet impôt. Cette distension du lien entre les collectivités locales et la taxe professionnelle résulte tant de l'amointrissement de la liberté des communes dans la fixation du taux de cette taxe que de l'institution de mécanismes nationaux de compensation et de péréquation. Le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement a parachevé cette évolution en limitant aux seuls impôts levés sur les ménages, la notion d'effort fiscal qui intervient dans la répartition de la dotation de péréquation.

**La situation de la taxe professionnelle est ainsi devenue paradoxale : les collectivités locales maîtrisent de moins en moins la taxe qui leur procure les ressources fiscales les plus importantes.**

Cette évolution a conduit certains experts à prôner une suppression de la taxe professionnelle qui serait compensée par une dotation nouvelle ou par un abondement de la D.G.F. Pour sa part, votre rapporteur pour avis considère que la multiplication des dotations globales, dont le montant et la répartition sont fixées par l'Etat, réduit l'autonomie des collectivités locales. En

**effet, l'esprit de la décentralisation exige que les collectivités locales disposent de ressources fiscales provenant d'impôts localisés, maîtrisés et évolutifs.**

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

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

Pour conclure ces développements consacrés à la fiscalité directe locale, votre rapporteur souhaiterait formuler deux observations.

La première remarque a trait à l'urgente nécessité de procéder à une révision des bases des impositions directes locales. En l'occurrence, votre rapporteur se félicite de l'engagement pris par le Gouvernement, devant la Haute Assemblée, de mettre en œuvre progressivement la procédure de révision des valeurs cadastrales.

La seconde observation concerne la réforme de la fiscalité directe locale qui se trouve depuis plusieurs décennies au centre des préoccupations des élus locaux. Pour relancer l'idée d'une refonte de notre fiscalité locale, votre rapporteur pour avis a déposé une proposition de loi (Sénat n° 163, 1984-1985) tendant à instituer, auprès du Premier ministre, une commission nationale, composée de parlementaires, d'élus locaux, de membres du Conseil d'Etat et de magistrats de la Cour des comptes et chargée de proposer, au plus tard trois ans à compter de son installation, les grandes orientations d'une réforme de la fiscalité locale.

### C. - Les emprunts des collectivités locales.

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

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

### 1. La raréfaction des prêts.

Le tableau ci-après donne la mesure de la stagnation du volume des prêts accordés aux collectivités locales.

#### PRÊTS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES ET À LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

(En milliards de francs)

Années	C.D.C./C.F.	C.A.E.C.L.	Crédit agricole	Crédit mutuel	Emission sur le marché	Organismes divers (estimations)	Total	Progression en volume (en %)
1982 .....	34,15	9,87	3,5	1,7	1,35	»	50,5	»
1983 .....	32,52	12,98	3,69	2	5,01	2	58,22	+ 15,28
1984 .....	33,01	16,13	4,15	2,27	4,92	2	62,30	+ 7
1985 .....	28	22	4,30	2,50	5,20	2	64	+ 2,7

En 1985, le montant total des prêts aux collectivités locales, qui s'est élevé à 64 milliards de francs, n'a progressé que de 2,7 % en volume par rapport à 1984 soit une diminution en francs constants.

Dans ce total, le groupe de la Caisse des dépôts et consignations, qui est intervenu à hauteur de 50 milliards de francs, continue de détenir une part prépondérante : 78 % des prêts accordés aux collectivités locales. Au sein de ce groupe, une redistribution s'opère : la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.) assure la relève de la Caisse des dépôts et consignations. En effet, la C.A.E.C.L. a accordé, en 1985, 22 milliards de prêts sur les 50 milliards attribués par le groupe, soit 44 % contre 32 % en 1984.

Cette stagnation du volume des prêts accordés aux collectivités locales résulte de divers facteurs qui influent sur la collecte de l'épargne.

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

S'agissant de l'épargne financière, les placements longs ont fortement progressé.

En outre, l'épargne liquide, dont le montant total s'est maintenu en volume, s'est déplacée des livrets A et B, qui alimentent les « contingents Minjoz », vers les nouveaux pro-

duits : livret d'épargne populaire et compte pour le développement industriel (Codevi). Le montant de l'épargne collectée par les Codevi a dépassé les estimations les plus optimistes puisque ces fonds ont permis, en 1984, de financer un encours de prêts bancaires aux entreprises de l'ordre de 12 milliards de francs.

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

## 2. Le renchérissement relatif des emprunts.

Au-delà de la fixation à 30 % de « l'apport de ressources définitives » (A.R.D.) consenti par les emprunteurs, le renchérissement relatif des prêts dissuade les collectivités locales de recourir à l'emprunt.

Certes, la part des prêts à taux privilégiés au sein des prêts attribués aux collectivités locales tend à augmenter.

En effet, les collectivités locales ont pu accéder, en 1985, à 44 milliards de francs de prêts à taux privilégié ou à taux bonifié, soit 69 % de leurs ressources d'emprunt contre 64 % en 1984. Pour le groupe caisse des dépôts-caisses d'épargne-C.A.E.C.L., la part des prêts à taux privilégiés (40,5 milliards de francs en 1985) représente 81 % des prêts versés contre 74 % en 1984.

Mais, compte tenu du ralentissement de l'inflation, on ne peut manquer de s'interroger sur la signification de la notion de taux privilégié. En effet, la différence entre les taux privilégiés et le taux d'inflation a tendance à s'accroître comme l'illustre le tableau ci-après.

TAUX DES PRÊTS PRIVILÉGIÉS AU 1<sup>er</sup> JUILLET 1985

Durée du prêt	(En pourcentage.)		
	Prêts privilégiés taux fixes C.D.C./C.E.	Prêts à taux révisables C.D.C./C.E.	Prêts privilégiés taux fixes C.A.E.C.L.
1 à 5 ans .....	10	8,75	10
6 à 10 ans .....	10,50	9	10,75
11 à 15 ans .....	11	9,25	11,25
16 à 20 ans .....	11,25	9,50	11,75
Supérieur à 20 ans .....	11,75	»	»



Cette situation est d'autant plus préoccupante que la charge de la dette ne cesse d'augmenter : de 1983 à 1984, le montant des intérêts payés par les collectivités locales sur l'encours de leurs emprunts a augmenté de 17 %.

En l'occurrence, il convient de rappeler que l'encours de la dette des collectivités locales, qui s'élevait à 281,58 milliards de francs au 31 décembre 1982, se répartissait comme suit (en millions de francs) :

- communes .....	167.598
- groupements de communes .....	50.880
- départements .....	57.025
- régions .....	6.082
Total .....	281.585

L'alourdissement du poids de la dette contraint les collectivités locales à restreindre le volume de leurs investissements à une époque où les besoins exprimés par les populations locales ne cessent de se diversifier. En 1985, les dépenses d'équipement des collectivités locales devraient atteindre 96 milliards de francs contre 92 milliards de francs en 1984, soit une progression limitée à 4,3 %.

En conséquence, il apparaît indispensable de faire bénéficier les collectivités locales de mesures de rééchelonnement ou de consolidation des emprunts contractés à des taux particulièrement élevés, comparables à celles prises en faveur des entreprises.

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

L'état récapitulatif figurant dans le « fascicule bleu » du ministère de l'intérieur et de la décentralisation (p. 179) fait apparaître que le montant total des concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèvera, en 1986, à 139.903 millions de francs contre 129.039 millions de francs en 1985, soit une augmentation de + 8,41 %.

Au-delà de ces données globales, qu'un observateur ignorant, inexpérimenté ou inattentif pourrait être tenté de qualifier de positives, une analyse de l'évolution récente des concours de l'Etat aux collectivités locales conduit à tempérer cette impression initiale.

En effet, une comparaison en termes homogènes et à « structure constante », neutralisant les effets des transferts de compétences, montre que les concours de l'Etat *stricto sensu* atteindront seulement 103.050 millions de francs contre 99.403 millions de francs en 1985 soit une augmentation de + 3,66 %.

Cette faible progression intervient après une augmentation des concours de l'Etat qui ne ressortait qu'à 5,04 % entre 1984 et 1985. Mais au-delà de ce phénomène d'érosion, l'évolution récente des concours de l'Etat aux collectivités locales se caractérise par une grande instabilité comme en témoignent la refonte contestable de la dotation globale de fonctionnement, la réforme inacceptable de la dotation globale d'équipement des communes et l'avenir incertain du fonds de compensation de la T.V.A.

### A. - La dotation globale de fonctionnement : une refonte contestable.

Enrichi des leçons du passé, le législateur de 1979 et de 1980, guidé par une démarche pragmatique, a instauré un concours efficace : la dotation globale de fonctionnement.

En instituant la D.G.F., le législateur poursuivait un quadruple objectif :

- globaliser les divers concours de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales ;

- asseoir le plus important des concours de l'Etat aux collectivités locales sur un impôt moderne, devant garantir une progression satisfaisante de la dotation ;

- mettre en place des mécanismes, notamment de péréquation, assurant une plus grande solidarité entre les collectivités tout en tenant compte des situations spécifiques ;

- aménager une continuité entre le système du V.R.T.S. et celui de la D.G.F. afin d'éviter tout bouleversement et de préserver l'équilibre des budgets locaux.

La volonté des créateurs de la D.G.F. d'assurer aux collectivités locales des ressources croissantes, de ménager une transition harmonieuse entre l'ancien régime et le nouveau système et de promouvoir une solidarité accrue entre les collectivités s'est concrétisée dans l'institution d'une dotation qui a répondu à l'attente des élus locaux. Pourtant, force est de constater que les espoirs suscités par la D.G.F. et par ses débuts prometteurs ont fait place à une déception des élus locaux. Si les altérations subies par la D.G.F., depuis 1981, expliquent ce changement, la réforme de cette dotation, récemment adoptée par le Parlement, ne peut manquer de constituer une source d'inquiétude pour les gestionnaires locaux.

### 1. *Une dotation altérée.*

Deux phénomènes, analysés par votre rapporteur dans ses avis budgétaires de 1984 et de 1985, caractérisent la dégradation récente de la D.G.F. :

- d'une part, l'essoufflement de son rythme de progression ;

- d'autre part, l'émiettement de cette dotation entre un nombre, sans cesse croissant, de concours particuliers.

#### a) *L'essoufflement de la D.G.F.*

Les ressources affectées à la D.G.F. sont prélevées sur la plus importante des recettes fiscales de l'Etat : la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.).

Le montant de ce prélèvement est déterminé en appliquant au produit net prévisionnel de la T.V.A., à législation constante, un taux de prélèvement. Ce taux a été fixé à 16,45 % en 1979, à 16,386 % en 1980 et 1981, à 16,3472 % en 1982, à 16,737 % en 1983, à 16,706 % en 1984, à 16,752 % en 1985 et à 16,785 % pour 1986.

Mais le rattachement de la D.G.F. à la T.V.A., qui constitue un impôt sur la consommation, rend le montant de cette dotation tributaire de la conjoncture économique.

En conséquence, la D.G.F. a connu, après des débuts prometteurs (+ 16,07 % en 1980), un net fléchissement de son rythme de progression, comme en témoigne la lecture du tableau ci-après :

ÉVOLUTION DE LA D.G.F. DEPUIS 1981

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Montant total D.G.F. (loi de finances) .....	45.022	51.966	58.706	62.852	66.107	69.204
Dotation spéciale instituteur (D.S.I.) .....	»	»	2.146	2.374,6	2.497,6	2.614,6
Montant D.G.F. hors D.S.I. (loi de finances) .....	45.022	51.966	56.560	60.477,4	63.609,4	66.589,4
Montant D.G.F. hors D.S.I. mis en répartition .....	46.068	52.086	56.695	60.779,4	63.986,4	»
Taux de progression D.G.F. mise en répartition (hors D.S.I.) (en pourcentage) .....	16,57	13,06	8,85	7,20	5,27	4,68
Taux de croissance annuel des prix à la consommation (en glissement) (en pourcentage) ...	14	9,7	9,3	7,2	4,5 - 5 (prévision)	2,9 (prévision)

En 1986, la D.G.F. dont le montant s'élèvera à 69 milliards de francs ne progressera que de 4,68 %. **Ainsi, pour la quatrième année consécutive, la progression de la D.G.F. correspond à peine au rythme de l'inflation.** Cette évolution défavorable aux collectivités locales est d'autant plus préoccupante que les dépenses de fonctionnement des communes, qui représentent 65 % de leurs budgets, augmentent de plus de 10 % par an.

L'essoufflement du rythme de progression de la D.G.F. a été aggravé par l'abaissement du taux de la garantie de progression minimale. Dans sa rédaction encore en vigueur, l'article L. 234-19-1 du code des communes prévoit que « si dans une loi de finances le taux de progression du produit estimé de la taxe sur la valeur ajoutée est inférieur à dix pour cent, la même loi fixe de façon adaptée le taux garanti de progression minimale ». Compte tenu de l'évolution du produit de la T.V.A., l'article 2

de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a abaissé à 104 %, pour 1984, le taux de la garantie de progression minimale afin de préserver une marge crédible de péréquation. Cette mesure a été reconduite pour l'année 1985 par l'article premier de la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984. L'année 1985 a d'ailleurs été caractérisée par une explosion du nombre des collectivités locales bénéficiaires de cette garantie : 17.536 communes contre 5.792 en 1979 et 79 départements.

Au-delà de l'essoufflement du rythme de progression de la D.G.F., l'émiettement de cette dotation a constitué un second motif d'inquiétude pour les élus locaux dans la mesure où cette dispersion de la D.G.F. a nui à son efficacité.

b) *L'émiettement de la D.G.F.*

En effet, la structure initiale de la D.G.F. a été sensiblement modifiée en raison, d'une part, de l'inclusion de la « dotation spéciale instituteurs » et, d'autre part, de la multiplication des concours particuliers.

- *L'inclusion de la « dotation instituteurs ».*

Décidée par l'article 35 de la loi de finances pour 1983, l'intégration de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F., qui constitue la contrepartie de la compensation intégrale par l'Etat des charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs, présente de nombreux inconvénients.

Tout d'abord, cette compensation par l'Etat est une compensation globale au niveau national et non un remboursement des sommes effectivement versées par les communes. Cette approche globale pénalise les communes qui accordaient, avant 1983, des indemnités représentatives du logement des instituteurs, d'un montant supérieur à celui de la compensation forfaitaire fixée par l'Etat.

Par ailleurs, le montant unitaire de l'indemnité varie selon les départements puisqu'il est déterminé par chaque commissaire de la République.

En outre, une maîtrise insuffisante de l'effectif des bénéficiaires de l'indemnité, dont le nombre s'est accru fortement depuis l'intervention du décret du 2 mai 1983, entraîne, chaque année, un dépassement des crédits initialement prévus : 40 millions de francs en 1983 et 80 millions de francs en 1984.

Enfin, l'inclusion dans la D.G.F. de la « dotation spéciale instituteurs », en « gonflant » artificiellement le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, aurait pu empê-

cher la mise en œuvre de la régularisation indexée sur l'évolution des traitements de la fonction publique. Ce cas de figure aurait pu se réaliser pour la régularisation de la D.G.F. de l'année 1983, date de l'intégration de la « dotation spéciale instituteurs », si le Conseil d'Etat, érigé pour la circonstance en organe d'arbitrage interministériel, n'avait considéré, dans un avis rendu le 30 juillet 1984, que le taux de progression de la D.G.F. en 1983 ne pouvait être déterminé qu'abstraction faite du montant de la dotation spéciale instituteurs.

#### **- La multiplication des concours particuliers.**

Au fil des années et au gré des textes, les concours particuliers, dont le nombre est passé de 4 à 8, se sont multipliés et diversifiés.

Un recensement de ces concours particuliers conduit à mentionner successivement : le versement supplémentaire à la dotation forfaitaire, le minimum garanti par habitant, la dotation minimale de fonctionnement instituée pour les communes de moins de 2.000 habitants, la dotation particulière aux villes centres d'agglomération, la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, la dotation particulière pour les communes de moins de 2.000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière, la dotation de fonctionnement minimale pour les départements de moins de 200.000 habitants, la dotation particulière au profit des communes employant des agents détachés auprès des organisations syndicales.

Ce rapide inventaire des concours particuliers ne serait pas exhaustif s'il n'était fait mention de la dotation prélevée sur la D.G.F. et destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires.

Sans contester la spécificité des situations prises en considération par ces dotations spéciales, qui représentent environ 4,5 % du montant de la D.G.F. des communes, votre rapporteur pour avis ne peut manquer de déplorer cette floraison de concours spécifiques.

En effet, la multiplication de ces dotations, qui accentue la complexité des mécanismes de la D.G.F., contribue à développer, voire à exacerber, un esprit de concurrence entre les collectivités locales potentiellement bénéficiaires de ces crédits.

Le tableau ci-après, qui retrace la répartition des sommes allouées aux concours particuliers, donne la mesure de l'importance croissante de ces dotations spécifiques.

EVOLUTION DES CONCOURS PARTICULIERS

(en francs.)

	1984 Montants répartis	1985 Répartition arrêtée
Dotation fonctionnement minimale .....	854.559.912	888.741.000
Départements défavorisés .....	20.000.000	20.800.000
Dotation minimum garanti par habitant .....	81.976.695	90.000.000
Versement pour accroissement de population ..	103.493.438	105.000.000
Dotation villes centres .....	566.062.573	598.640.000
Dotation touristique (28 % de l'ensemble) .....	774.600.000	805.584.000
Permanents syndicaux .....	3.529.680	8.600.000
Frais de fonctionnement du C.F.L. ....	1.612.000	1.676.000
Total .....	2.405.834.298	2.519.041.000

Tel est le contexte de dégradation de la D.G.F. dans lequel intervient la réforme récemment adoptée par le Parlement.

2. Une réforme discutable.

Le Parlement a adopté, le 19 novembre 1985, une loi relative à la dotation globale de fonctionnement qui, lors de la rédaction du présent rapport, n'avait pas encore été promulguée. Cette loi procède à une réforme substantielle de la dotation globale de fonctionnement. Or, si le caractère provisoire de la loi du 31 décembre 1980, qui a reconduit la D.G.F. pour une durée expérimentale de cinq ans, rendait indispensable une intervention du législateur pour proroger ce concours de l'Etat aux collectivités locales, aucune disposition légale ne faisait obligation au Gouvernement de procéder à une profonde refonte des mécanismes actuels de cette dotation. En effet, l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980, introduit à l'initiative du Sénat, se bornait à indiquer que le Gouvernement présenterait au Parlement, à l'ouverture de la première session ordinaire de 1985-1986, « un rapport sur les conditions de fonctionnement de la dotation globale ainsi que sur ses incidences sur le financement des budgets locaux, en précisant les corrections qui s'avèreraient nécessaires à la lumière de l'expérience ».

Dans la mesure où le Gouvernement a estimé opportun de modifier très sensiblement les mécanismes actuels de la dotation globale de fonctionnement, l'enjeu de la réforme doit, une fois encore, être rappelé. En effet, avec un montant de 66 milliards de

francs en 1985 et de plus de 69 milliards de francs en 1986, la D.G.F., qui représente 65 % des concours de l'Etat aux collectivités locales, constitue près de 40 % des recettes de fonctionnement des communes et plus de 20 % de celles des départements.

Malgré l'importance de ces sommes, qui imposait aux pouvoirs publics un devoir de réalisme, de pragmatisme et de prudence, le Gouvernement a fait adopter une refonte de la D.G.F. qui, en dépit des infléchissements introduits par le Sénat, présente des aspects contestables.

a) *Les acquis du Sénat.*

Les acquis obtenus par le Sénat sont constitués par l'exclusion de la « dotation spéciale instituteurs », par une révision de l'indice de la fonction publique servant de référence à l'indexation de la D.G.F. et par l'augmentation du taux garanti de progression minimale.

S'agissant de la « dotation spéciale instituteurs », le Sénat est parvenu à convaincre l'Assemblée nationale et le Gouvernement de la nécessité d'exclure ce concours de l'enveloppe de la D.G.F.

Si votre rapporteur pour avis se félicite de ce résultat, il estime toutefois que cette « budgétisation » de la « dotation spéciale instituteurs » ne devrait constituer qu'un prélude à une prise en charge par l'Etat, directement et donc sans médiation des communes, de la responsabilité du logement des instituteurs.

En effet, l'évolution des mœurs, l'élévation des exigences de confort, l'attrait de l'accession à la propriété immobilière individuelle et la relativité de la notion de « nécessité de service » ont relâché le lien créé entre la commune et les instituteurs par le seul truchement du logement.

En outre, cette obligation mise à la charge des communes de fournir un logement « convenable » aux instituteurs, apparaît comme discriminatoire dans la mesure où l'extrapolation du « modèle communal », aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées ne s'est pas traduite, pour ces deux catégories de collectivités locales, par l'exercice de la responsabilité du logement des professeurs.

**Pour toutes ces raisons, votre rapporteur pour avis estime indispensable de restituer à l'Etat la charge directe du logement des instituteurs.**

L'Etat pourrait s'acquitter de cette responsabilité soit par le versement aux instituteurs d'une indemnité représentative de leur logement, soit par le paiement d'un loyer aux communes dont les logements convenables auraient « convenu » aux instituteurs.



**Concernant l'indexation de la D.G.F. sur la progression des traitements de la fonction publique**, le Sénat a obtenu, en commission mixte paritaire, que l'indice 254 soit substitué à l'indice 334 comme base de référence. En l'occurrence, il n'est pas inutile de rappeler que la manipulation conjoncturelle opérée par l'article 29 de la loi du 11 juillet 1985, qui a remplacé l'indice 100 par l'indice 334, avait privé les communes de 883 millions de francs au titre de la régularisation de la D.G.F. 1984.

Le choix de l'indice 254 nouveau majoré de la fonction publique semble judicieux dans la mesure où cet index, qui est l'indice médian des fonctionnaires employés par les communes, apparaît comme plus représentatif des dépenses de personnel réellement exposées par les collectivités locales.

**S'agissant de la nécessaire continuité entre l'actuelle D.G.F. et les nouveaux mécanismes de répartition de ce concours**, la Haute Assemblée a obtenu, lors de la commission mixte paritaire, que le taux garanti de la progression minimale soit porté de 40 % à 55 % du taux d'évolution des ressources affectées à la D.G.F. Ainsi les communes seraient assurées, en 1986, d'une progression minimale de leur attribution de D.G.F. de + 2,57 % (4,68 % × 55 %) au lieu de + 1,8 % comme dans le texte adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale.

Mais si l'accroissement du taux garanti de progression minimale constitue un facteur de sécurité pour les communes, la réforme de la D.G.F. n'en demeure pas moins contestable.

#### *b) La nouvelle D.G.F.*

En raison de l'orientation qui a présidé à sa conception, la réforme de la D.G.F. risque d'introduire de profonds bouleversements dans les budgets des communes.

En effet, la nouvelle D.G.F. qui diffère très sensiblement, dans sa structure, de l'actuelle dotation est animée par la volonté de concentrer ce concours de l'Etat en faveur des communes accueillant certaines catégories de population.

La principale originalité de la loi adoptée par le Parlement réside dans l'apparition de trois nouveaux critères : **la population, l'effort fiscal et le « potentiel social »**, qui président à la répartition des trois dotations composant le tronc commun de la D.G.F. des communes.

En effet, le tronc commun de la D.G.F. des communes comprend une dotation de base, une dotation de péréquation et une dotation de compensation.

La **dotation de base**, qui représente 40 % du tronc commun, est répartie entre les communes sur la base d'une attribution moyenne par habitant, modulée selon l'importance démographique de la commune. L'amplitude de cette modulation va de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5 pour les villes de plus de 200.000 habitants. Entre ce minimum et ce maximum, l'accroissement de la valeur du coefficient démographique, d'une strate à l'autre, est linéaire.

L'instauration de cette « dotation de capitation », qui intègre automatiquement les accroissements de population, entraîne la suppression de trois concours particuliers : le minimum-garanti par habitant, le versement pour accroissement de population et la dotation de fonctionnement minimale réservée aux communes de moins de 2.000 habitants.

Quant à la **dotation de péréquation**, son économie générale a été sensiblement modifiée par l'Assemblée nationale.

En effet, cette dotation, qui représente 37,5 % du tronc commun et non plus 30 % comme dans le projet initial, comprend, en définitive, deux fractions.

Une **première fraction**, s'élevant à 30 % de la D.G.F., est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal.

L'effort fiscal de chaque commune est mesuré par le rapport entre le produit fiscal de la commune et son potentiel fiscal. En l'occurrence, il convient de souligner que l'Assemblée nationale a exclu la taxe professionnelle des impôts pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal.

Introduite par l'Assemblée nationale, la **seconde fraction**, qui représente 7,5 % du tronc commun, est destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant mesurée par le revenu imposable.

Cette inclusion dans la dotation de péréquation de la « dotation revenu » qui constituait, dans le projet initial, un des éléments de la dotation de compensation, se traduit par une modification de cette dernière dotation.

En effet, la **dotation de compensation**, qui ne représente plus que 22,5 % du tronc commun contre 30 % dans le projet initial, est répartie entre les communes en fonction de trois « critères-indicateurs de charges » dont la pondération est la suivante :

- 20 % pour le critère du nombre d'enfants relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire ;

- 20 % pour le critère de la longueur de la voirie communale, cette longueur étant doublée pour les communes situées en zone de montagne ;

- 60 % pour le critère du parc des logements sociaux.

En l'occurrence, il convient de souligner que le Sénat a obtenu que les logements sociaux en accession à la propriété soient inclus dans ce dernier critère.

Par ailleurs, la loi ne maintient que trois concours particuliers en faveur des communes : la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, la dotation particulière aux communes de moins de 2.000 habitants connaissant une importante fréquentation touristique journalière et la dotation aux communes centres d'agglomération.

En outre, la loi laisse subsister la **dotation de fonctionnement minimale des départements défavorisés** instituée par la loi du 29 décembre 1983. L'évolution de la répartition de cette dotation entre les douze départements de moins de 200.000 habitants a été la suivante :

(En francs.)

Dotation de fonctionnement minimale	1984	1985
Alpes de Haute-Provence .....	405.218	416.000
Hautes-Alpes .....	850.186	855.388
Ariège .....	959.572	1.024.246
Cantal .....	2.713.196	2.857.467
Haute-Corse .....	2.054.161	2.136.608
Corse-du-Sud .....	1.168.177	1.133.950
Creuse .....	2.367.935	3.571.246
Gers .....	2.609.907	2.772.378
Lot .....	2.390.481	2.439.939
Lozère .....	1.796.550	1.872.050
Tarn-et-Garonne .....	1.283.318	1.304.726
Territoire de Belfort .....	400.000	416.000

Mais si cette réduction du nombre des concours particuliers est positive, la réforme de la D.G.F., qui apparaît comme sous-tendue par une approche plus « sociologique » que réellement objective, privilégie certaines communes « citadines » et péri ou sub-urbaines.

Plusieurs indices permettent de souligner la neutralité toute relative de la nouvelle D.G.F. S'agissant de la dotation de compensation, une constatation s'impose à l'évidence. La forte pondération (60 %) du critère du parc des logements sociaux avantage certaines communes urbaines alors que le faible poids du

critère de la voirie (20 %) défavorise les petites communes qui supportent pourtant des charges particulièrement lourdes en matière de voirie.

Par ailleurs, la réforme comporte des incitations au regroupement des communes puisque :

- la D.G.F. versée aux districts et aux communautés urbaines se superpose à l'attribution perçue par les communes membres de ces groupements ;

- et que le critère de l'intégration fiscale se traduit par l'institution d'une prime au profit des groupements qui exercent davantage de compétences au lieu et place des communes membres.

Enfin, cette absence de neutralité de la nouvelle D.G.F. est aggravée par la brièveté des délais impartis à l'entrée en vigueur de la réforme.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait un passage progressif, échelonné sur dix ans, de l'ancien régime au nouveau système de répartition de la D.G.F. En 1986, chaque commune et chaque département auraient reçu 90 % de leur attribution de dotation globale de fonctionnement de 1985, considérée comme une base, le solde étant réparti selon la nouvelle législation. Chaque année, l'importance de la base 1985 aurait dû diminuer de 10 points.

Toutefois, à l'initiative de l'Assemblée nationale, la durée de la période d'entrée en vigueur progressive de la réforme a été ramenée de dix à cinq ans.

La première année, chaque commune et chaque département devraient recevoir 80 % du montant de leur attribution de D.G.F. - 1985, les 20 % restants étant calculés par application des nouveaux critères. Ce pourcentage de 80 % diminuerait ensuite de 20 points par an, la réforme produisant tous ses effets en 1990.

En définitive, la réforme de la D.G.F., qui ne semble pas favorable aux petites communes, risque de se traduire par des transferts importants de ressources entre les communes appartenant à un même groupe démographique.

L'instabilité qui caractérise la législation applicable aux concours de l'Etat a également affecté la dotation globale d'équipement.

**B. - La dotation globale d'équipement :  
une réforme inacceptable.**

Si la D.G.E. des départements semble avoir trouvé son rythme de croisière, après les tribulations de l'année 1983 et l'ouverture d'un crédit exceptionnel de 100 millions de francs, la dotation globale d'équipement communale a fait la preuve de son inadaptation structurelle aux besoins d'investissement des communes petites et moyennes.

*1. Une dotation structurellement inadaptée.*

Au-delà des mérites théoriques du principe même de la globalisation des subventions, qui aurait dû constituer à la fois un facteur de liberté et un élément de sécurité pour les gestionnaires locaux, la mise en oeuvre, en 1983, de la dotation globale d'équipement des communes a sonné le glas des espoirs suscités par l'institution de ce nouveau concours de l'Etat.

En dépit des modifications, des réformes et même des refontes, introduites successivement par les lois du 22 juillet et du 29 décembre 1983, la dotation globale d'équipement, telle qu'elle est conçue par le Gouvernement, apparaît comme structurellement inadaptée aux besoins des petites communes, et même à la situation des communes moyennes.

Une analyse des causes de l'inadaptation structurelle de la D.G.E. des communes conduit à distinguer, d'une part, l'insuffisance des crédits alloués au titre de ce concours et, d'autre part, les modalités de répartition de cette dotation.

*a) Des crédits insuffisants.*

La raison principale des déceptions suscitées par la D.G.E. des communes réside dans la modicité des crédits répartis au titre de ce concours de l'Etat. En effet, les subventions antérieurement allouées aux communes font l'objet d'une **globalisation progressive et partielle**, comme l'illustre le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986
Autorisations de programme .....	1.165,66	1.904,10	2.644,55	2.550,49
Crédits de paiement .....	446,12	1.247	1.965,18	2.416,02

A l'exception de certains chapitres, globalisés en totalité dès 1983, et notamment les crédits relatifs à la voirie urbaine et rurale inscrits au budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, l'essentiel des chapitres globalisables a fait l'objet d'une intégration progressive au sein de la D.G.E. à raison de 20 % en 1983, 40 % en 1984 et toujours 40 % en 1985.

En 1986, la quasi totalité des chapitres budgétaires globalisables devrait figurer dans les crédits de paiement de la D.G.E. Toutefois, lorsque la globalisation sera intégralement réalisée, en 1987, elle ne portera que sur 50 % des crédits des chapitres de subventions aux communes et à leurs établissements publics. En effet, les chapitres de subventions correspondant à des équipements lourds réalisés par les grandes villes, notamment en matière d'hospitalisation et de transports urbains, seront maintenus en dehors de la globalisation. Mais la raison essentielle de l'inadaptation de la D.G.E. tient aux mécanismes de répartition de cette dotation.

*b) Des mécanismes de répartition peu opérants.*

L'institution d'un système dans lequel les concours de l'Etat bénéficient à toutes les communes, pour l'ensemble de leurs investissements, s'est traduite par un phénomène de dispersion des crédits qui s'est répercuté sur le montant du taux de concours appliqué à la dépense réelle d'investissement. En l'occurrence, il convient de rappeler que le taux de concours de l'Etat est obtenu en divisant le montant des crédits affectés à la part principale de la D.G.E. par le total estimé des dépenses d'investissement devant être réalisées, au cours de l'exercice considéré, par les communes et leurs groupements. Ces modalités de calcul se traduisent par un taux de concours nécessairement peu élevé puisque appliqué à toutes les dépenses d'investissement des communes. Il convient de rappeler que le taux de concours s'élevait à 2 % en 1983, à 2,2 % en 1984 et à 2,2 % en 1985.

Malgré la modicité du taux de concours, ce mécanisme a entraîné des dépassements de crédit (370 millions de francs en 1983 et environ 235 millions de francs en 1984) qui viennent s'imputer sur l'ensemble des crédits de paiement de l'exercice ultérieur.

Dans ces conditions, une maîtrise insuffisante des dépenses d'investissement prises en considération condamne inexorablement le taux de concours à un chiffre dérisoire, malgré l'augmentation des crédits de paiement.

Or, si le mécanisme du taux de concours peut s'avérer satisfaisant pour les grandes communes, compte tenu du volume et du flux régulier de leurs investissements et surtout du fonds de roulement constitué par les remboursements du F.C.T.V.A., il est apparu, à l'expérience, **inadapté à la situation des petites et moyennes communes.**

En effet, un taux de concours aussi bas ne permet pas de financer, dans des conditions satisfaisantes, les opérations d'une certaine importance et notamment, les opérations de voirie, les constructions scolaires et les équipements sportifs pour lesquels le taux moyen de subvention de l'Etat, antérieurement à l'institution de la D.G.E., s'élevait à 20 %. Plus généralement, le mécanisme du taux de concours répond mal aux besoins de financement des petites communes qui réalisent, de manière discontinue et irrégulière, des opérations d'investissement importantes. La capitalisation de sommes dérisoires mais excluant l'obtention d'une subvention spécifique ne permet pas la réalisation de tels équipements. En réalité, le maintien de la D.G.E., sous sa forme actuelle, risque d'alimenter un processus inéluctable de sous-équipement des communes à une époque où les besoins exprimés par les populations municipales ne cessent de se diversifier. Dans ces conditions, une nouvelle réforme de la D.G.E. communale présente un caractère d'urgente nécessité. Mais si un consensus s'est fait jour pour demander une révision de la D.G.E. des communes, la réforme proposée par le Gouvernement apparaît, dans son état actuel, comme inacceptable.

## *2. Un retour en arrière inadmissible.*

Le projet de réforme qui constitue un aveu de l'échec de la D.G.E. des communes dans sa conception gouvernementale, comporte des atteintes aux principes qui animent la décentralisation. Ce retour en arrière est d'autant plus inadmissible qu'en l'absence d'un abondement significatif des crédits ouverts au titre de la D.G.E. des communes, cette « révolution » demeurera illusoire.

### *a) Un recul de la décentralisation.*

Le projet de loi comporte une double atteinte aux principes qui animent la décentralisation.

**En premier lieu, la réforme proposée bat en brèche le principe de la globalisation des subventions d'équipement, considéré par votre commission des lois comme le corollaire indissociable de la décentralisation et de l'autonomie locale. En effet, le projet de loi consacre un retour des subventions spécifiques, octroyées opération par opération, puisque la seconde part de la dotation globale d'équipement réservée aux communes et aux groupements dont la population n'excède pas 2.000 habitants serait attribuée, dans chaque département sous forme de subventions, par le représentant de l'Etat.**

Seuls les crédits affectés à la première part continueraient d'être répartis, malgré les défauts de ce système, au prorata des dépenses réelles d'investissement des communes et des groupements de communes de plus de 2.000 habitants, selon le mécanisme actuel du taux de concours.

Si l'objectivité commande de reconnaître que le Gouvernement s'est rallié à la position défendue par l'Association des maires de France en cantonnant la renaissance des subventions spécifiques aux communes de moins de 2.000 habitants, il convient toutefois de rappeler que ces communes, au nombre de 32.470 sur un effectif total de 36.432 communes, accueillent 26 % de la population française (14,6 millions d'habitants) et réalisent plus de 27 % du total des investissements communaux.

Cette brèche, ouverte au sein du principe de la globalisation, est encore élargie par la faculté offerte aux communes et aux groupements de 2.001 à 10.000 habitants, qui relèvent normalement du système du taux de concours, d'opter pour le régime des subventions spécifiques.

**La seconde atteinte à l'esprit de la décentralisation est constituée par la résurgence du représentant de l'Etat dans le département qui se voit investi d'une mission de répartition des subventions spécifiques. Le pouvoir du représentant de l'Etat apparaît comme largement discrétionnaire puisque le commissaire de la République arrête, chaque année, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribuée.**

En effet, le rôle de la commission d'élus, créée dans chaque département « auprès du représentant de l'Etat », se bornerait à définir, chaque année, les **catégories** d'opérations prioritaires et à déterminer, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles.

Pour justifier ce retour du préfet, érigé en juge de l'opportunité d'un investissement communal, le Gouvernement invoque des arguments tenant à la nature étatique des crédits



répartis sous forme de subventions spécifiques. Une telle objection ne résiste pas à l'analyse, car de nombreux exemples issus de notre histoire administrative démontrent que tous les crédits d'Etat ne sont pas nécessairement ni obligatoirement répartis par des autorités étatiques.

Conformément à l'esprit de la décentralisation, la commission d'élus aurait dû, comme l'ont préconisé le comité des finances locales et l'Association des maires de France, être dotée d'un pouvoir de décision pour la répartition des subventions spécifiques sous réserve de la faculté offerte au représentant de l'Etat de demander à cette instance une nouvelle délibération en cas de désaccord sur les choix effectués. Une autre solution, présentant le mérite de maintenir le préfet à l'écart du système et donc d'éviter de s'interroger sur le rôle susceptible de lui être imparti, aurait pu consister à faire transiter les sommes correspondant aux subventions par le budget du département. Exécutif du département, dont la vocation intercommunale a été confirmée par les lois de décentralisation, le président du conseil général, lié par les choix arrêtés par la commission d'élus, aurait ordonné et réparti ces subventions conformément aux décisions de cette instance. Une telle solution, exempte de tout risque d'instauration d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, aurait présenté l'avantage de permettre au département, qui accorde aux communes une aide non négociable sous forme de subventions, de définir une politique d'intervention en faveur des communes plus cohérente, plus opérante et plus efficiente.

En outre, en l'absence d'un abondement significatif des crédits affectés à la dotation globale d'équipement, la réforme proposée par le Gouvernement s'avère **illusoire**.

#### *b) Une réforme en trompe-l'œil.*

L'insuffisance des crédits alloués à la dotation globale d'équipement des communes condamne inexorablement à l'échec toute réforme limitée à la seule modification des mécanismes de répartition de la D.G.E. des communes.

En l'occurrence, il convient de rappeler que les crédits de paiement ouverts au titre de la D.G.E. des communes ne s'élèveront en 1986, qu'à 2.416 millions de francs. Or, le montant de l'enveloppe attribuée, en 1986, à la D.G.E. des communes préfigure le niveau des sommes affectées à ce concours lorsque cette dotation aura atteint son « rythme de croisière ».

En 1986, compte tenu de l'imputation du dépassement des crédits au titre de la D.G.E. communale de 1985, **chaque représentant de l'Etat ne recevrait, en moyenne, qu'une somme de six**

millions de francs à répartir entre les communes de moins de 2.000 habitants du département. Cette somme dérisoire souligne le caractère illusoire de la réforme puisque quatre ou cinq opérations de constructions scolaires du premier degré suffiraient à absorber la totalité des crédits disponibles. Par ailleurs, ces chiffres reposent sur l'hypothèse d'un gel de la part de la D.G.E. attribuée aux communes de moins de 2.000 habitants, en 1985 (38,5 %). Mais une incertitude affecte le maintien de cet avantage relatif puisque le Gouvernement peut, par décret, réduire le montant de la part de la D.G.E. réservée aux communes de moins de 2.000 habitants. En outre, le **droit d'option reconnu aux communes dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants** risque de s'exercer au **détriment des petites communes**. En effet, dans un contexte de concurrence, exacerbée par la rareté des crédits disponibles, les communes de 2.001 à 10.000 habitants disposeront d'atouts supplémentaires pour faire entendre leur voix.

En définitive, les véritables remèdes aux maux dont souffre la dotation globale d'équipement des communes ne sauraient être constitués que par un abondement des crédits et par la création, en dehors de la D.G.E., d'une dotation communale pour l'équipement des écoles, destinée à assurer aux communes une aide de l'Etat pour la construction, la reconstruction ou l'extention des écoles primaires.

Pour toutes ces raisons, mais surtout pour ne pas susciter de vains espoirs dans l'esprit des élus locaux, le Sénat a décidé d'opposer la question préalable au projet de loi réformant la D.G.E. des communes.

### **C. - Le fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) : un avenir incertain.**

Contrastant avec les déceptions suscitées par l'essoufflement de la dotation globale de fonctionnement et avec les inquiétudes nées de l'inadaptation structurelle de la dotation globale d'équipement des communes, les attributions du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) ont continué de connaître, après 1981, une évolution satisfaisante. Pourtant, le Gouvernement envisage de modifier les modalités de répartition des ressources du F.C.T.V.A.

### 1. Une évolution satisfaisante.

Créé par la loi du 29 juillet 1975, organisé par la loi de finances pour 1977, modifié par la loi de finances pour 1981 et considéré, depuis 1983, comme un prélèvement sur les recettes de l'Etat, le F.C.T.V.A. a pour objet le remboursement de la taxe à la valeur ajoutée acquittée par les collectivités sur leurs dépenses d'investissement. La liste des bénéficiaires des attributions versées par le F.C.T.V.A., qui comprend notamment les communes, les départements, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, les bureaux d'aide sociale et les caisses des écoles, a été étendue aux établissements publics régionaux. En effet, depuis le 1er janvier 1985, les régions bénéficient des attributions du F.C.T.V.A. au titre de leurs dépenses d'investissement afférentes à l'exercice 1983.

L'assiette du fonds de compensation de la T.V.A. est constituée par les dépenses réelles d'investissement telles que définies par le décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977 et constatées au compte administratif de l'avant-dernière année. Les remboursements s'effectuent sur la base d'un pourcentage correspondant au taux moyen de la T.V.A.

Au cours des dernières années, l'évolution des attributions du F.C.T.V.A. a été la suivante :

Année	Credits inscrits en loi de finances (en millions de francs)	Progression en pourcentage	Taux de compensation en pourcentage
1981 .....	6.200	»	14,966
1982 .....	7.240	+ 16,77	14,966
1983 .....	8.078	+ 11,57	14,966
1984 .....	9.529	+ 17,96	15,324
1985 .....	10.808	+ 13,42	15,683
1986 .....	12.164	+ 12,54	15,683

Cette croissance des attributions du F.C.T.V.A., qui résulte principalement de l'évolution spontanée des dépenses d'investissement des collectivités locales, a permis de masquer les carences de la dotation globale d'équipement des communes. En effet, les communes qui connaissent un flux important et régulier d'inves-

tissements disposent, grâce aux remboursements du F.C.T.V.A., d'une sorte « de fonds de roulement » qui rend tolérable et moins paralysante la modicité du taux de concours alloué par l'Etat au titre de la dotation globale d'équipement (2,2 %). Par ailleurs, il est loisible d'observer que l'évolution satisfaisante du F.C.T.V.A. (+ 14,5 en moyenne par an de 1982 à 1986), qui corrobore le bien-fondé du choix effectué en 1975 sous la pression du Sénat, a contribué, dans une large mesure, à éviter une stagnation des concours de l'Etat aux collectivités locales.

## 2. Une réforme hasardeuse.

Le Gouvernement a décidé de modifier les modalités de répartition des ressources du F.C.T.V.A. alors que le lancinant problème du décalage de deux ans entre le paiement de la T.V.A. par les collectivités locales et le versement des attributions du fonds de compensation, qui constitue la seule faille du système mis en place en 1976, demeure en suspens.

### a) Les projets de réforme du F.C.T.V.A.

Pour justifier ses projets de réforme du F.C.T.V.A., le Gouvernement met en avant les écarts importants, apparus depuis 1981, entre le montant des crédits inscrits en loi de finances, celui du prélèvement effectué sur les recettes de la T.V.A. et enfin la charge réelle finalement constatée. En effet, l'exécution des lois de finances depuis 1981 a fait apparaître des excédents (150 millions de francs en 1981 et 240 millions de francs en 1982), puis des dépassements (719 millions de francs en 1983, 1.281 millions de francs en 1984 et 1.780 millions de francs en 1985).

Le Gouvernement a envisagé successivement deux projets d'une réforme destinée à assurer une meilleure maîtrise de l'évolution du F.C.T.V.A.

En effet, un premier projet de décret, présenté au comité des finances locales le 6 septembre 1985, comportait trois séries de dispositions :

- une définition plus précise des dépenses réelles d'investissement ouvrant droit à la compensation de la T.V.A. qui excluait les subventions spécifiques de l'assiette de ces dépenses et ne retenait que les dépenses d'un montant supérieur à 10.000 F ;

- un remboursement à l'Etat des attributions du F.C.T.V.A. en cas de cession d'une immobilisation à un tiers ne figurant pas sur la liste des bénéficiaires du fonds ;

- un calcul des attributions du F.C.T.V.A. sur la base des paiements de T.V.A. effectivement mandatés qui aurait obligé les collectivités locales à tenir une comptabilité distincte de la T.V.A. réellement payée.

En définitive, ce premier projet mettait fin au système du remboursement forfaitaire de la T.V.A. Par ailleurs, l'exclusion du remboursement de la T.V.A. des dépenses d'investissement inférieures à 10.000 F traduisait une méconnaissance de la situation particulière des communes petites et moyennes.

Pour ces raisons, le comité des finances locales a exprimé sa ferme opposition au projet de décret. En conséquence, le Gouvernement a élaboré un second projet, présenté au comité des finances locales le 19 novembre 1985, qui maintient le système actuel de compensation forfaitaire fondé sur le taux moyen de la T.V.A. et sur le compte administratif. Toutefois, sont exclues de la liste des dépenses d'investissement ouvrant droit à la compensation de la T.V.A., les subventions spécifiques reçues de l'Etat, les travaux effectués pour le compte de tiers et les dépenses n'ayant pas supporté la T.V.A. Par ailleurs, toute cession à un tiers non bénéficiaire du F.C.T.V.A. d'un équipement ayant donné lieu au versement d'une attribution du fonds de compensation devrait entraîner le remboursement de ce versement.

En outre, la réforme proposée entrerait en vigueur en 1988. Toutefois, les achats de terrains et les subventions spécifiques correspondant aux années 1984 et 1985 seraient déduits, dès 1986 et 1987, de la base de compensation.

En définitive, même si le second projet de décret a été expurgé des dispositions les plus contestables qui figuraient dans sa première mouture et notamment la suppression du lien établi avec le compte administratif, l'exclusion des dépenses de moins de 10.000 F et la non prise en compte des subventions globalisées (dotation globale d'équipement et dotations scolaires), la réforme envisagée n'en demeure pas moins inacceptable tant par son caractère rétroactif que par la diminution estimée à un milliard de francs des attributions du F.C.T.V.A.

**En conséquence, votre commission des lois demande instamment au Gouvernement de renoncer à un projet de réforme qui méconnaît les besoins des collectivités locales.**

En réalité, le seul problème que le Gouvernement devrait s'attacher à résoudre réside dans le décalage de deux ans entre le paiement de la T.V.A. et la compensation effectuée par le fonds.

b) *Le lancinant problème du décalage de deux ans.*

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

En effet, l'article 3 du décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977 précise que les dépenses réelles d'investissement, prises en considération pour la répartition du fonds au titre d'une année déterminée, sont celles afférentes à la pénultième année. En outre, le Gouvernement allègue du fait que les comptes administratifs, qui servent de référence au calcul des remboursements de la T.V.A., ne sont généralement connus qu'à la fin de l'année suivant l'exercice considéré. Cette argumentation n'a pas convaincu votre rapporteur pour avis qui se doit de rappeler qu'aux termes des articles 9 et 57 de la loi du 2 mars 1982, le vote sur le compte administratif doit intervenir avant le 1er octobre de l'année suivant l'exercice.

Il suffirait donc que le législateur précise que la transmission du compte administratif au représentant de l'Etat doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la date limite d'adoption de ce document pour que l'argument invoqué par l'administration soit privé de tout fondement.

Dans ces conditions, le remboursement de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales devrait pouvoir s'effectuer avant la fin du mois de décembre de l'année suivant l'exercice considéré. Une telle mesure, qui ne semble pas relever de l'utopie, se traduirait par une réduction du décalage actuellement constaté de deux ans à un an.

En conclusion de ces développements consacrés au F.C.T.V.A., votre rapporteur pour avis voudrait insister sur la nécessité de reconnaître aux collectivités locales une plus grande liberté dans l'utilisation des dotations qu'elles reçoivent au titre du fonds de compensation de la T.V.A.

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

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

### III. - L'INCERTITUDE DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

Par delà la dévolution du pouvoir exécutif local aux présidents du conseil général et du conseil régional, la décentralisation se caractérise par un transfert aux collectivités locales de certaines compétences de l'Etat. Cette « nouvelle donne » entre l'Etat et les collectivités locales s'est échelonnée sur une période de trois ans. En 1986, le transfert concernera certaines compétences de l'Etat dans le domaine de l'enseignement et de l'action culturelle. Mais, si le calendrier du transfert progressif des compétences étatiques est respecté, il n'en va pas de même pour les compétences restituées à l'Etat. En effet, la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement des tribunaux de l'ordre judiciaire est encore différé d'une année. Par ailleurs, l'institution du régime de police d'Etat, dans les communes qui en font la demande, est subordonnée, à l'intervention d'un décret qui semble loin d'être élaboré. Pourtant, ce décret, qui doit définir les conditions d'institution du régime de police d'Etat, aurait dû être publié avant le 31 décembre 1985.

L'ampleur de la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales confère toute son acuité au problème de la compensation des charges transférées. Cette question ne devrait d'ailleurs pas se poser puisque le législateur a pris soin de définir des principes qui doivent guider la compensation financière des transferts de compétence et notamment les principes de l'équivalence et de la concomitance des transferts de ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences transférées.

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

## A. - Des recettes fiscales peu évolutives.

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

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

Quant à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (« carte grise »), elle a été transférée aux régions, dès 1983. Dans un contexte économique déprimé, un décalage apparaît entre, d'une part, la forte croissance du coût des compétences transférées (aide sociale en particulier) et, d'autre part, des recettes fiscales dont le rendement dépend de la conjoncture.

### 1. La « carte grise ».

En application des dispositions des articles 1635 *bis* G à 1635 *bis* K du C.G.I. dans leur rédaction issue de la loi de finances pour 1983, les régions fixent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983 le « taux unitaire » de la taxe par cheval-vapeur sans qu'aucune limitation ne soit apportée à l'augmentation annuelle. Les taux applicables aux différentes catégories de véhicules découlent automatiquement du taux unitaire.

Le tarif moyen unitaire par cheval-vapeur adopté par l'ensemble des régions passe de 60,15 F à 68,23 F soit une augmentation de 13,43 % entre 1984 et 1985. Mais ce taux moyen national recouvre des situations contrastées : 0 % pour la Martinique et 41,67 % pour la région centre.

En 1984, le rendement effectif de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules a été le suivant :



(en francs.)

Régions	Exercice 1984 : rendement effectif de la « carte grise »
Ile-de-France .....	381.169.000
Champagne-Ardenne .....	65.983.069
Picardie .....	64.716.058
Haute-Normandie .....	83.894.713
Centre .....	104.480.304
Basse-Normandie .....	32.340.263
Bourgogne .....	73.331.400
Nord - Pas-de-Calais .....	154.912.844
Lorraine .....	106.048.558
Alsace .....	59.400.000
Franche-Comté .....	50.948.367
Pays-de-Loire .....	136.937.433
Bretagne .....	118.119.496
Poitou-Charentes .....	77.547.281
Aquitaine .....	148.146.186
Midi-Pyrénées .....	107.853.019
Limousin .....	35.936.829
Rhône-Alpes .....	288.216.358
Auvergne .....	58.007.649
Languedoc-Roussillon .....	93.565.592
Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	185.358.582
Corse .....	15.457.657
<b>Total France métropolitaine .....</b>	<b>2.441.370.678</b>

En définitive, le rendement effectif de la « carte grise » en 1984 aura été inférieur de près de 5 % aux prévisions effectuées par le ministère de l'intérieur et de la décentralisation (2.553.567.760 F).

## 2. La « vignette automobile ».

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

Par ailleurs, le transfert de la vignette s'est accompagné de l'attribution aux conseils généraux d'un pouvoir de fixation du tarif de base de la taxe différentielle applicable aux véhicules de cinq ans et plus dont la puissance fiscale n'excède pas 4 chevaux fiscaux.

Le tarif applicable aux véhicules de plus de 4 CV est obtenu en majorant le tarif de base, ainsi déterminé par le conseil général par un coefficient fixé par la loi et croissant en fonction de la puissance fiscale des véhicules.

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

La liberté des conseils généraux est donc limitée pour la fixation des rapports entre l'imposition de chaque catégorie de véhicules. En revanche, ils peuvent librement diminuer ou augmenter les tarifs applicables à l'ensemble des catégories. Ces pouvoirs se sont exercés dès 1984 pour la période d'imposition 1985.

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

Enfin, compte tenu de la possibilité donnée aux conseils généraux de faire varier le tarif de la taxe différentielle, la loi de finances pour 1984 a prévu que, désormais, la vignette représentative de cette taxe doit être acquise dans le département d'immatriculation du véhicule.

Pour la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 1985 au 30 novembre 1986, le tarif de base moyen s'élève à **197,46 F** contre 184,33 F pour 1985 soit une augmentation de 7,12 %.

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

Alors que le rendement effectif de la vignette s'est élevé à **8.106 millions de francs en 1984**, son rendement prévisionnel pour 1985 est estimé à 8.700 millions de francs, **soit une augmentation de + 7,3 %**.

Par ailleurs, à la suite d'une décision de la cour de justice des communautés européennes qui a relevé l'incompatibilité de la taxe spéciale sur les voitures particulières de plus de 16 CV fiscaux avec les principes communautaires, l'article 18-1 de la loi du 11 juillet 1985 a supprimé cette taxe.

Cette suppression de la taxe spéciale se traduit pour les départements par une diminution du rendement global de la vignette automobile au titre de la période d'imposition qui va du 1<sup>er</sup> décembre 1985 au 30 novembre 1986.

En effet, conformément à la loi, les conseils généraux avaient fixé, avant l'échéance du 30 avril 1985, les tarifs de la vignette automobile pour la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 1985 au 30 novembre 1986. Or, les dispositions de la loi du 11 juillet 1985 substituent de nouveaux tarifs à ceux qui résultaient des décisions prises par chaque conseil général. Ces tarifs sont plus faibles que les tarifs arrêtés par les conseils généraux puisque les voitures particulières de plus de 16 CV fiscaux relèvent de la « vignette normale » dans les quatre catégories nouvelles créées par la loi du 11 juillet 1985. Les départements ont donc subi une perte de ressources fiscales de l'ordre de **35 millions de francs** qui devrait être compensée par l'Etat.

### *3. Les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière sur les mutations immobilières à titre onéreux.*

L'article 28 de la loi de finances pour 1984 a transféré aux départements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière à l'exception des droits afférents aux immeubles affectés à l'habitation, pour lesquels le transfert n'est intervenu que le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Ces impôts prennent désormais le nom de « droit départemental d'enregistrement » et de « taxe départementale de publicité foncière ».

Au titre de la taxe départementale de publicité foncière, ont été transférés aux départements au 1<sup>er</sup> janvier 1984 :

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

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

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

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

Par ailleurs, la loi de finances pour 1984 a donné aux départements la faculté de modifier les taux en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 1984. Toutefois, ces modifications ne peuvent avoir pour effet de relever au-delà de 10 % les taux inférieurs ou égaux à 10 % ni de réduire à moins de 5 % les taux supérieurs ou égaux à 5 %. Les taux inférieurs à 5 % ne peuvent donc être baissés et les taux supérieurs à 10 % ne peuvent donc être augmentés.

En 1984, le rendement effectif du droit départemental d'enregistrement et de la taxe départementale de publicité foncière, à l'exception du droit d'enregistrement applicable aux

immeubles affectés à l'habitation, s'est élevé à 3.707 millions de francs. Pour 1985, le rendement prévisionnel est estimé à 3.900 millions de francs soit une progression limitée à 5,2 %.

S'agissant du droit départemental d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles destinés à l'habitation, dont le transfert est intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 1985, son rendement prévisionnel est évalué à 3.600 millions de francs pour 1985.

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

#### **B. - Une compensation incomplète.**

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

Le montant de la dotation générale de décentralisation inscrit dans le projet de loi de finances pour 1986, s'élève à 11.271 millions de francs.

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

Dotation générale de décentralisation 1986	Millions de francs
<b>a) Communes :</b>	
- bureaux municipaux d'hygiène .....	288,582
- document d'urbanisme .....	58,511
- primes d'assurance (autorisations d'utilisation du sol) .....	11,979
- culture .....	131,013
- concours particulier « bibliothèques municipales » .....	11,515
- transports scolaires (autorités organisatrices des transports urbains) ..	270,224
<b>b) Départements :</b>	
- fonctionnement de l'enseignement public .....	1.144,982
- action sociale et santé .....	5.104,368
- fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche ...	9,017
- concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche investissement » .....	28,912
- travaux d'aménagement de cultures marines .....	5,470
- transports scolaires .....	2.919,389
- dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat .	292,573
- culture (bibliothèques centrales de prêt) .....	145,375
- prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfetures et sous-préfetures .....	- 1.468,315
- rétablissement des sommes prélevées en 1985 au titre de l'expérience de prise en charge par l'Etat des frais de fonction- nement dans les préfetures .....	42.608
<b>c) Régions :</b>	
- fonctionnement de l'enseignement public .....	1.864,623
- aides à la flotte de pêche côtière .....	12,587
- aides aux entreprises de cultures marines .....	12,811
- dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat .	289,209
- concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer .....	6,893
<b>d) Région de Corse :</b>	
- éducation .....	49,717
- culture .....	3,885
- environnement .....	1,808
- transports .....	32,965

Par rapport à 1985, la D.G.D. présente deux caractéristiques nouvelles :

- la déduction des sommes représentant la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement et d'équipement des préfetures et sous-préfetures (1.468,315 millions de francs) ;

- l'entrée en vigueur des transferts de compétences en matière d'éducation.

En effet, les dépenses de fonctionnement afférentes aux établissements scolaires sont prises en charge par le truchement de la dotation générale de décentralisation. Quant aux dépenses d'équipement, elles sont compensées par deux concours de l'Etat :

- la dotation régionale d'équipement scolaire, attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et les établissements d'éducation spéciale. Pour 1986, cette dotation s'élève à 2.020 millions de francs en autorisations de programme et à 855 millions de francs en crédits de paiement ;

- la dotation départementale d'équipement des collèges, attribuée aux départements pour les investissements afférents aux collèges. Pour 1986, cette dotation s'élèvera à 999,302 millions de francs en autorisations de programme et à 428,233 millions de francs en crédits de paiement.

Mais, au-delà de cette analyse globale de la dotation générale de décentralisation, une observation peut être formulée. En dépit de la garantie constituée par l'intervention de la commission consultative sur l'évaluation des charges, la compensation financière des transferts de compétences n'apparaît pas comme complète.

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

Pour l'action sanitaire et sociale, la prise en compte des résultats du seul exercice 1983 pour calculer les droits à compensation ne permet pas d'appréhender la réalité des charges transférées mais, au mieux, les dépenses constatées du point de vue comptable au moment des transferts. En conséquence, sont exclues du champ de la compensation, les charges résultant du fonctionnement en année pleine des établissements ouverts en 1983, les charges afférentes aux emprunts contractés par les établissements au cours de l'année 1983, les charges induites par les conventions collectives négociées par l'Etat avant le 1<sup>er</sup> janvier 1984, etc.

En outre, les dépenses effectuées par l'Etat dans les domaines de compétences transférées étaient souvent insuffisantes.

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

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

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

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

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

Mais le Conseil d'Etat a interprété très strictement la portée de cette disposition comme en témoigne l'exemple du renforcement des normes de sécurité pour les transports en commun de personnes. En l'occurrence, la Haute Assemblée a estimé que les coûts supplémentaires, induits par l'application des nouvelles normes de sécurité définies par l'arrêté du 2 juillet 1982, ne sont pas couverts par la compensation prévue à l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983. En effet, selon le Conseil d'Etat, seules les modifications réglementaires qui concernent **directement** et **exclusivement** une compétence transférée peuvent donner lieu à compensation. En l'espèce, la Haute Assemblée a considéré que l'arrêté du ministre des transports constitue une « réglementation périphérique » applicable à l'ensemble des transports de personnes et non aux seuls transports scolaires.

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

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

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

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

Pour les départements métropolitains, les taux maximaux de la participation horaire des collectivités locales sont fixés, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1984 :

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

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

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

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

**En premier lieu**, le transfert de l'exécutif opéré par la loi du 2 mars 1982 ne s'est pas effectué à coût nul pour les départements et les régions. Les présidents de conseils généraux ou régionaux ont dû recruter des collaborateurs de haut niveau pour reconstituer les réseaux de commandement. En outre, des dépenses immobilières non négligeables ont été engagées pour abriter les services de la région ou du département.

**En second lieu**, le retard pris dans la réorganisation des services extérieurs de l'Etat préalablement à leur transfert, qui va être différé d'un an, contraint les exécutifs territoriaux à recruter du personnel pour assumer leurs nouvelles compétences. En effet, seules les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (D.D.A.S.S.) ont jusqu'à présent pu faire l'objet d'un



partage entre l'Etat et les départements. Quant au transfert des directions départementales de l'équipement, la « conception centralisatrice » qui a présidé à l'élaboration du décret du 31 juillet 1985 ne saurait recevoir l'agrément des exécutifs départementaux.

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

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

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

## CHAPITRE III

### LA POLICE

Le projet de loi de finances pour 1986 s'inscrit, en ce qui concerne les crédits affectés à la police, dans un contexte marqué par les deux caractères suivants :

- il est le dernier projet de loi de finances de la législature ;
- mais il est également le premier budget prenant en compte les conséquences financières de la loi de modernisation de la police nationale (loi du 7 août 1985) et du plan quinquennal qui l'accompagne.

La discussion de ce projet de loi ayant permis il y a quatre mois de dresser un premier bilan de l'action menée dans le domaine de la sécurité publique, votre rapporteur se bornera dans le présent rapport à compléter, en tenant compte des données budgétaires, les observations qu'il formulait alors (1). Il présentera également les informations que les deux missions qu'il a accomplies à l'automne en République fédérale d'Allemagne et en Italie lui ont permis de recueillir.

---

(1) Voir Sénat - 1984-1985 - Rapport n° 461.

## I. - OBSERVATIONS SUR LE BUDGET

### A. - Les caractéristiques essentielles des crédits affectés à la police.

1. Le tableau suivant permet d'appréhender l'évolution globale des catégories de crédits affectés aux missions de police :

	1985	1986	Evolution (En pourcentage)
Titre III (en milliards) .....	17,142	18,334	+ 1,2 (+ 7)
Titre V :			
Crédits de paiement (en millions) .....	251	344	+ 93 (+ 37)
Autorisations de programme (en millions) ..	253,8	598,2	+ 344,4 (+ 135)
Total (en milliards) .....	17,393	18,878	+ 1,485 (+ 8,5)

2. L'évolution sectorielle appelle les observations suivantes :

2.1. Les crédits de fonctionnement (titre III) progressent en pourcentage de 7 % et en valeur absolue de 1,2 milliard de francs. Les mesures individualisées au titre du plan de modernisation et d'équipement de la police nationale représentent 580 millions de francs. Elles concernent :

- la création de 20 emplois de traducteurs et 79 emplois pour la police technique et scientifique (9,3 millions de francs) ;

- les crédits d'accompagnement relatifs à la création de 20 emplois de démineurs (10.000 F) ;

- la prise en compte de certaines mesures concernant le personnel (110 millions) ;

- l'ajustement des dotations en matériel pour 449 millions de francs.

Si les crédits affectés à l'équipement personnel des policiers stagnent (108 millions de francs), en revanche ceux concernant l'acquisition de véhicules progressent de 84 millions de francs. Mais il faut remarquer que les crédits affectés au parc lourd, et qui figurent au titre V, ne connaissent aucune augmentation. Les dotations pour les carburants passent de 134,5 millions de francs à 184,5 millions de francs, soit une progression de 37 % : cette hausse sensible ne doit pas faire illusion puisque le budget 1985 avait enregistré une diminution de ces crédits de 3,15 millions en valeur absolue, ce qui représentait en pourcentage une diminution d'environ 7,5 % des crédits en francs constants. En fait, en 1983-1984-1985, les crédits en carburants affectés à la police avaient quasiment stagné en valeur absolue et régressé en valeur réelle, si bien que la mobilité des forces de police atteignait un seuil critique. L'effort consenti pour 1986 représente ainsi essentiellement un effort de remise à niveau.

Il en va tout autrement des crédits consacrés aux dépenses informatiques et bureautiques qui passent de 82 millions de francs à 112 millions de francs, traduisant l'effort consenti dans ce domaine.

2.2. **Les crédits d'investissement (titre V)** enregistrent une hausse importante des crédits de paiement (+ 93 millions, soit + 37 % en pourcentage) et très importante des autorisations de programme (344,5 millions, soit 135 %). Certes, en valeur absolue, les montants globaux des crédits d'investissement n'atteignent pas le milliard alors que les crédits de fonctionnement frôlent un total de 18,5 milliards : ce rapprochement souligne tout à la fois la structure normale du budget d'un ministère tel que celui de l'intérieur, l'effort de réorientation du budget vers les crédits d'investissement et la nécessité urgente de rattraper le retard accumulé dans ce domaine depuis le début de la législature. Les évolutions les plus significatives sont les suivantes :

- **équipement immobilier** : les autorisations de programme passent de 211 à 527 millions et les crédits de paiement de 213 à 284 millions. Votre commission a trop souvent insisté sur l'état lamentable du parc immobilier de la police nationale pour ne pas se féliciter de cet effort. Elle tient cependant à souligner l'incohérence qui consiste à sacrifier pendant deux exercices les crédits consacrés à l'immobilier puis à augmenter substantiellement ces mêmes crédits : faut-il à nouveau rappeler, en effet, que le budget 1983 se caractérisait par la non-reconduction des crédits consacrés à l'entretien et l'aménagement immobilier et que le budget 1984 enregistrait une régression de 10 % des autorisations de programme et de 23,5 % des crédits de paiement dans ce domaine ?

- **logement des policiers** : les autorisations de programme passent de 7,5 à 37,5 millions et les crédits de paiement de 5 à 27 millions : la modestie des chiffres de départ n'autorise aucun triomphalisme, bien qu'il faille là aussi se féliciter que les échéances électorales, professionnelles et politiques, aient enfin permis de prendre ce lancinant problème à bras le corps. Une réflexion identique s'applique aux crédits consacrés aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police, dont les autorisations de programme passent de 5,6 à 55,6 millions de francs et les crédits de paiement de 4,5 à 47 millions.

- **police scientifique et technique** : les crédits consacrés à la recherche progressent de 1,5 à 2,4 millions pour les autorisations de programme et de 0,2 à 1,3 million pour les crédits de paiement ;

- **équipements matériels** : la stagnation globale caractérise les crédits consacrés aux matériels : les autorisations de programme régressent (de 35,2 à 33,7 millions) et les crédits 2,8 à 33 millions) que la hausse attendue des prix transformera également en régression.

## B. - Les effectifs.

a) Le projet de loi de finances pour 1986 annonce, pour la seconde année consécutive, une diminution des effectifs. Le budget de programme « sécurité publique » mentionnait, pour 1985, une diminution de 86 unités des fonctionnaires affectés à ces tâches de sécurité ; pour 1986, cette diminution concerne au total 69 unités.

b) De 1981 à 1985, le tableau des effectifs budgétaires et réels des différentes catégories de policiers s'établit ainsi :

Années (1)	1981		1982		1983		1984		1985	
	Eff. Budg.	Eff. réels	Eff. Budg.	Eff. réels	Eff. Budg.	Eff. réels	Eff. Budg.	Eff. réels	Eff. Budg.	Eff. réels
Direction .....	68	79	66	66	62	66	64	66	62	61
Commissaires .....	1.989	1.944	1.996	1.955	2.056	1.970	2.057	2.008	2.057	2.034
Inspecteurs .....	14.139	13.844	14.381	14.044	15.081	14.355	15.106	14.866	15.106	14.924
Enquêteurs .....	4.187	3.899	4.357	4.000	4.497	4.164	4.504	4.081	4.333	3.873
Total civils .....	20.382	19.766	20.000	20.065	21.000	20.551	21.733	21.041	21.562	20.804
Commandants et officiers .....	1.960	1.276	2.089	1.314	2.131	1.479	2.131	1.559	2.131	1.574
Grades et gardiens .....	30.646	79.184	85.247	79.508	86.322	84.740	86.318	85.962	86.318	25.862
Total tenue .....	82.606	80.460	87.516	80.822	88.453	86.219	88.449	87.521	88.449	87.436
Total actifs .....	102.388	100.226	108.316	100.000	110.153	106.770	110.182	108.562	110.011	108.330

(1) Au Premier janvier de chaque année.

Ce tableau permet de faire les observations suivantes :

1. La progression des effectifs budgétaires s'établit à 7.623 unités et celle des effectifs réels à 8.104.

2. Au 1<sup>er</sup> janvier 1985, la différence effectifs-budgétaires-effectifs réels était de 1.681 unités.

3. Les effectifs réels disponibles sont les effectifs réels indiqués dans le tableau, moins les effectifs en formation : pour 1985, ce chiffre s'établissait à environ 4.000 fonctionnaires. Les effectifs réels disponibles sur le terrain sont donc d'environ 104.500.

4. Pour mesurer la capacité opérationnelle réelle des forces de police, il faut prendre en compte leurs horaires de travail. Or, ceux-ci ont diminué depuis 1981 en raison des trois facteurs suivants : rétablissement du 8 mai en tant que jour férié ; octroi d'une cinquième semaine de congés ; réduction d'une heure de la durée hebdomadaire de travail. Ces mesures ont « coûté » au minimum l'équivalent de 5.055 fonctionnaires en tenue et 2.000 fonctionnaires autres qu'en tenue.

Malgré les affirmations répétées du ministre de l'intérieur, la capacité opérationnelle des forces de police a donc régressé depuis 1981. D'une part, les effectifs réels en activité sont inférieurs de 5.000 unités environ aux effectifs budgétaires théoriques ; d'autre part, les mesures sociales prises par le Gouvernement ont amputé les capacités opérationnelles d'environ 7.000 postes en équivalent-fonctionnaires. Lorsque le Gouvernement annonce que la police nationale comprend 110.000 fonctionnaires, il faut donc

comprendre que, par rapport aux normes en vigueur avant 1981, il s'agit de 98.000 fonctionnaires opérationnels dans les mêmes conditions, soit un chiffre équivalent aux effectifs réels des années 1977 ou 1978.

### C. - L'évolution de la délinquance.

1. Pour les années 1981 à 1984 inclus, cette évolution s'établit ainsi :

	1981	1982	1983	1984
Nombre de crimes et délits .....	2.890.020	3.413.682	3.563.975	3.681.453
Pourcentage d'évolution .....	+ 10	+ 18,12	+ 4,40	+ 3,30
Taux pour 1.000 habitants .....	53,67	62,83	65,58	67,14
Pourcentage d'évolution .....	+ 9,46	+ 17,07	+ 4,38	+ 2,38

2. Si les statistiques ainsi établies laissent envisager une décélération du taux de progression de la délinquance, il faut toutefois observer les points suivants :

- Le nombre d'actes délictueux s'établit en 1984 à un total supérieur de 1.054.000 unités à ce qu'il était en 1980 (2.627.508). On peut aujourd'hui estimer qu'un million de Français épargnés par la délinquance en 1980 sont annuellement frappés désormais par elle. Ce seul chiffre explique la montée de ce que certains appellent par périphrase « le sentiment d'insécurité ».

- Une simple augmentation de 1 % du nombre atteint signifie que 37.000 délits nouveaux sont commis ou, de façon plus imagée, que la totalité de la population d'une ville comme Châtellerault, jusqu'alors épargnée par hypothèse, est désormais frappée par la délinquance ;

3. **Les facteurs d'explication** sont multiples et aucun n'épuise à lui seul le sujet. Il convient tout d'abord d'observer que le phénomène de la progression de la délinquance n'est pas nouveau - le nombre d'actes délictueux recensés était de 650.000 en 1963 et de 2.330.000 en 1979, mais il subit une accélération certaine : il aura fallu 16 ans pour passer de 650.000 à 2.300.000 et quatre ans seulement pour passer, entre 1981 et 1985, de 2.300.000 à plus de quatre millions, c'est-à-dire pour réaliser une progression strictement identique en valeur absolue (1.700.000 actes).

Le phénomène n'est pas non plus strictement national : tous les pays industrialisés subissent la montée de la délinquance : mais il convient d'observer qu'au contraire celle-ci diminue en valeur absolue aux Etats-Unis.

Il est également tentant d'expliquer le phénomène par la montée du chômage, explication qui présente le double avantage d'être mécanique et relativement « objective », le chômage étant lui-même présenté comme le produit de causes extérieures. Cette idée simpliste ne permet malheureusement pas de prendre en compte le fait que la Suède par exemple avec un taux de chômage de 2,8 % connaît un taux de délinquance très supérieur au taux français. Le rapport de la commission présidée par M. Gilbert Bonnemaïson ne dit-il pas que « le chômage, souvent invoqué, ne se traduit pas forcément, tant s'en faut, par la délinquance : les taux de criminalité sont en général assez bas dans les villes les plus touchées par la crise industrielle » « On conviendra enfin, pour en terminer sur ce point, qu'il est inacceptable, en l'absence de données certaines, de faire peser une telle suspicion sur une catégorie de citoyens déjà éprouvés par la perte d'un emploi ou l'impossibilité d'en trouver un ! On constate ici les ravages d'une idéologie qui niant la responsabilité personnelle et imputant les responsabilités à « la société » en vient à recourir spontanément à des explications discréditant en bloc une catégorie de la population.

Une prudence analogue s'impose en ce qui concerne la corrélation immigration-délinquance bien que les données statistiques semblent ici beaucoup plus nettes : en 1980, le taux de délinquance était de 10,8 pour les Français et de 24,9 pour les étrangers. (Revue pénitentiaire et de droit pénal, avril-juin 1983).

Quoi qu'il en soit de l'influence respective de ces différents facteurs ainsi que de leur effet combinatoire, il faut convenir qu'aucun ne suffit à expliquer la hausse formidable de la délinquance en 1982 : ce phénomène n'a pas été expliqué de façon convaincante jusqu'à maintenant. Il est probable que l'explication fondée sur ce que les membres du congrès de psychiatrie infantile ont un jour élégamment appelé « l'ignorance de la valeur structurante de l'interdit » est à considérer avec attention. Le laxisme n'étant jamais débonnaire qu'en apparence mais destructeur par essence, il faut convenir que les critiques immodérées contre le rôle de la police « avant 1981 » et l'idéologie « compréhensive » ont joué un rôle dans l'augmentation de la délinquance en 1982. On rappellera enfin que durant cette même année les effectifs en activité sur le terrain étaient sensiblement inférieurs à ceux des années précédentes en raison des mesures de réaménagement des horaires de travail décidées.



4. **La structure de la délinquance** appelle également quelques observations destinées à souligner les tendances fondamentales :

- Le premier caractère est la nationalisation de la délinquance : les chiffres relatifs à l'année 1983 comme à l'année 1984 enseignent que l'adéquation urbanisation-délinquance est de moins en moins apte à caractériser le phénomène. Même si l'écart en valeur absolue reste important, la distinction zones urbaines-zones rurales tend à s'estomper ;

- Le second caractère tient à la **nature des actes délictueux commis**. Un optimisme de commande répandait il y a peu de temps l'idée que la progression de la délinquance était due à la petite délinquance cependant que la grande délinquance stagnait. Cette idée mérite pour le moins d'être nuancée. Si les homicides crapuleux ou non crapuleux ne connaissent pas de progression importante (de 1983 à 1984, ils sont passés respectivement de 311 à 295 et de 2.043 à 2.115), en revanche les vols à main armée (de 6.139 à 7.661 soit + 25 %) et les autres vols avec violence (de 44.735 à 50.246, soit + 12 %) subissent un accroissement alarmant, supérieur à celui des cambriolages de lieux d'habitation (de 212.397 à 263.631, soit + 11,50 %) ou de résidences secondaires (de 18.223 à 20.841, soit + 14,50 %). On doit également noter la forte progression, de 1983 à 1984, des incendies contre les biens publics (de 1.025 à 1.192, soit + 16 %) ou contre les biens privés (de 6.921 à 7.868, soit + 13,50 %) ;

- Le troisième caractère tient au rôle croissant joué par les **stupéfiants**. A Paris, près de la moitié des délits flagrants ont pour origine la drogue. Les statistiques en la matière doivent être interprétées avec prudence car elles traduisent également l'effort croissant de la police pour lutter contre ce fléau. Mais faire cette observation est également reconnaître que le mal est encore beaucoup plus étendu que ce que révèlent les seules statistiques. Or celles-ci sont effrayantes : pour les deux dernières années, on observe les variations suivantes :

- interpellations .....	+ 19	%	+ 9	%
- interpellations de trafiquants ...	+ 17,3	%	+ 19,50	%
- d'usagers et usagers revendeurs ..	+ 11,50	%	+ 8	%

Il faut être conscient que la drogue est l'une des armes les plus meurtrières dirigées contre un pays comme la France. L'histoire chinoise du siècle passé est riche d'enseignements à cet égard. Il s'agit donc là d'une action d'autant plus prioritaire pour tout gouvernement que les liens entre le trafic de drogue, la subversion et l'immigration clandestine de plus en plus clairs.

\*

\* \*

#### D. - **Appréciation globale.**

En définitive, et si l'on tente de dresser un bilan global de l'action menée depuis 1981 en matière de sécurité publique, il faut convenir que le débit est très nettement supérieur au crédit.

1. Dans ce dernier poste, il convient de faire figurer l'action menée en faveur de la formation tant initiale que permanente des personnels en tenue, même si de trop nombreux stages semblent avoir une finalité plus statistique que pratique. Il convient également d'y faire figurer les actions engagées en matière d'équipements informatiques et bureautiques ainsi que la lutte contre le retard injustifiable de la police scientifique et technique. On ne saurait en revanche y compter les recrutements massifs de fonctionnaires décidés en 1981 pour les deux raisons suivantes : les recrutements massifs ne permettent pas de sélectionner les meilleurs candidats ; les recrutements opérés ont permis d'améliorer les horaires de travail des policiers mais non la sécurité des citoyens.

2. Dans le domaine du passif, en revanche, doivent figurer de nombreux postes et, en premier lieu, bien entendu, la progression de la délinquance.

Mais il faut également mentionner :

- la disparition des contrôles d'identité qu'une législation hypocrite a rendu impossibles ;

- l'abandon du programme de fabrication d'une carte d'identité infalsifiable ;

- une politique budgétaire erratique qui a conduit à de tels gaspillages et à de tels retards qu'il est apparu indispensable au bout de quatre ans d'établir un programme quinquennal de remise à niveau baptisé « plan de modernisation »... et financé par le produit des infractions au code de la route ;

- la situation des services de renseignements civil et militaire dont l'efficacité devient un problème ;

- la montée du terrorisme et notamment, dans ses aspects les plus récents, du terrorisme dans les départements et territoires d'outre-mer ;

- l'absence de politique claire en matière d'immigration et de lutte contre l'immigration clandestine ;

- l'absence de tout progrès dans le domaine de la coopération judiciaire européenne et de la protection coordonnée des démocraties contre les menées déstabilisatrices et totalitaires ;

- la crise morale au sein de la police et la confusion des responsabilités syndicales et politiques qui se traduisent notamment par la contestation en toute impunité des responsables hiérarchiques ;

- et, conséquence de l'ensemble de ces facteurs, **le développement dans l'opinion publique d'une mentalité obsidionale**, la perte de confiance des institutions et en la cohésion sociale, les développements ravageurs et mutilants du racisme.

## II. - COMPTE RENDU DE MISSIONS

L'expérience des pays étrangers, et tout particulièrement des pays européens qui se trouvent confrontés à des problèmes analogues à ceux que connaît la France, est du plus haut intérêt pour ceux qui sont convaincus que la lutte contre la criminalité et la délinquance dans le monde contemporain impose une coopération internationale. Telle est la raison fondamentale pour laquelle la commission des lois du Sénat a mandaté son rapporteur pour avis des crédits du ministère de l'intérieur et de la décentralisation aux fins d'effectuer deux missions en République fédérale d'Allemagne et en Italie. Ces missions ont eu lieu du 1<sup>er</sup> au 3 octobre (Bonn) puis du 15 au 17 octobre 1985 (Rome). Avant d'exposer les caractères essentiels des services de police dans ces deux pays, votre rapporteur tient à souligner combien ces deux déplacements l'ont conforté dans la conviction que **seule une coopération européenne plus poussée, dépassant le stade des mots et des communiqués** pour déboucher sur des liens institutionnels réels, était nécessaire pour lutter contre le terrorisme et les autres formes de criminalité. Les entretiens qu'il a eus tant avec M. Spranger qu'avec M. Corder, respectivement secrétaire d'Etat chargé de la sécurité à Bonn et à Rome, prouvent qu'à l'évidence cette nécessité est également ressentie par les partenaires européens de la France. Il apparaît donc souhaitable à tous égards que celle-ci prenne, dans les prochains mois, **une initiative** dans ce domaine afin de renforcer la sécurité des citoyens de chacun des pays européens. La coopération policière bilatérale entre les services ou multilatérale par l'intermédiaire des groupes Trevi ou du club de Vienne donne des résultats satisfaisants et cette satisfaction même montre qu'il est possible d'aller plus loin non seulement dans l'information mais également dans la coopération ; il faut également **dépasser la seule coopération policière** pour parvenir enfin à la constitution d'un espace judiciaire européen, permettant de régler les questions irritantes d'extradition.

## 1. L'organisation des forces de police en Allemagne fédérale.

### 1.1. La structure fédérale.

Selon les principes posés par la loi fondamentale du 23 mai 1949, la compétence de droit commun en matière de police appartient aux Etats fédérés (Länder). La loi fondamentale (art. 73) réserve toutefois à la compétence exclusive de la fédération la législation relative à « la collaboration de la fédération et des Länder en matière de police judiciaire et de protection de la Constitution, l'institution d'un office fédéral de la police judiciaire ainsi que la répression internationale de la criminalité ».

• En application de ces principes, relèvent directement de la compétence fédérale :

- l'office fédéral pour la protection de la Constitution, dont le siège est à Cologne ;

- l'office fédéral de recherches criminelles (Bundeskriminalamt ou B.K.A.), dont le siège est à Wiesbaden et qui est en même temps le bureau central national de l'organisation internationale de police criminelle, ou Interpol (article premier de la loi du 8 mars 1951) ; le B.K.A. dispose d'environ 3.500 fonctionnaires ;

- la police des frontières (Bundesgrenzschutz ou B.G.S.) qui compte environ 22.500 personnes ;

- les services de renseignements civils (Bundesnachrichtendienst ou BND) et militaires (M.A.D.).

• Relèvent en revanche de la compétence des Länder :

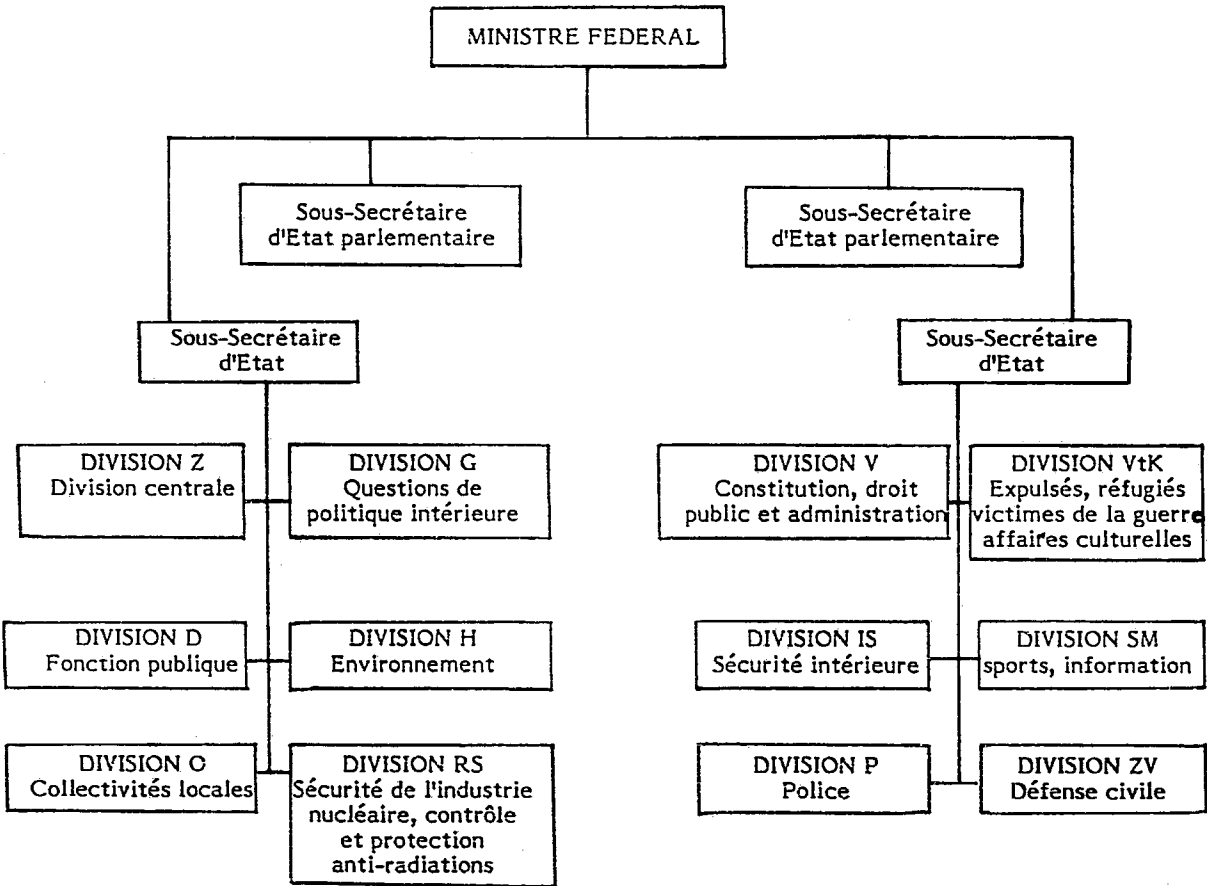
- les offices « régionaux » pour la protection de la Constitution ;

- les forces de police de droit commun qui compteraient au total environ 220.000 personnes. Cette compétence s'est traduite par un mouvement de centralisation au niveau du Land des compétences de police autrefois détenues par les autorités municipales. Ce mouvement est actuellement remis en cause car il en a entraîné une moindre présence policière sur le terrain, les patrouilles automobiles ne remplaçant pas l'îlotage.

En cas d'urgence, le gouvernement fédéral peut toutefois prendre la direction des forces de police des Länder. C'est la

raison pour laquelle il équipe lui-même ces forces de police en moyens matériels et procède à leur inspection. La structure fédérale de l'Etat ne nuit donc pas à l'homogénéité des forces de police.

### 1.2. Organigramme du ministère fédéral de l'intérieur.



La lecture de cet organigramme enseigne notamment que les compétences du ministère fédéral de l'intérieur sont beaucoup plus larges que celles du ministère français de l'intérieur puisqu'aux compétences en matière de police, de défense civile et de collectivités locales, s'ajoutent des compétences en matière de fonction publique, de protection de l'environnement, d'affaires culturelles, de politique sportive et d'information.

Les sous-secrétaires d'Etat parlementaires sont des membres du Bundestag nommés par le président fédéral sur proposition du Chancelier et en accord avec le ministre auprès duquel ils sont nommés. Ils ont pour mission d'aider le ministre à accomplir sa

tâche, en s'occupant plus particulièrement des rapports avec les deux assemblées et leurs commissions, les groupes parlementaires, les groupes d'étude et les partis politiques. Le ministre précise lui-même les compétences qui leur sont dévolues.

Les sous-secrétaires d'Etat sont les fonctionnaires du plus haut rang dans la hiérarchie du ministère. Leurs fonctions postulent un accord prononcé avec les objectifs du ministre. Ils sont révocables *ad nutum*.

### 1.3. Le Bundesgrenzschutz (B.G.S.).

#### a) *Les missions du B.G.S.*

Le B.G.S., force de police fédérale qui comprend environ 22.500 fonctionnaires, dépend du ministre fédéral de l'intérieur.

Ses membres ont pour missions de :

- surveiller et protéger les frontières du territoire fédéral, de contrôler la circulation trans-frontières et de rechercher les personnes suspectes, spécialement les terroristes ;

- d'assurer la protection de la Présidence de la République, de la Chancellerie, de la Cour constitutionnelle, des différents ministères ;

- d'assurer la sécurité des services de la République fédérale à l'étranger ainsi que celle des agences de la Lufthansa ;

- d'apporter son aide au B.K.A. et au service de sécurité du Bundestag ;

- d'assurer des missions de secours hélicoptérées ;

- de concourir, à la demande des Etats fédérés, à la sécurité des aéroports et autres institutions nécessitant une protection particulière, des visites officielles, et des manifestations.

#### b) *L'organisation du B.G.S.*

Les unités de surveillance des frontières sont réparties en cinq commandements (Bad Bramstedt ; Hanovre, Bonn ; Kassel ; München) qui disposent des unités logistiques nécessaires parmi lesquelles il faut citer les unités spécialisées suivantes : une unité maritime ; un groupe aérien ; le G.S.G. 9 qui est un groupe spécialisé d'intervention, extrêmement bien entraîné et doté du matériel le plus sophistiqué.

## 2. L'organisation de la sécurité publique en Italie.

### 2.1. Les différentes forces de police.

1. La **police l'Etat** (Pubblica sicurezza) comprend environ 70.000 fonctionnaires. A l'échelon central, les services actifs sont regroupés au sein de quatre directions (affaires générales ; prévention ; police criminelle ; police de la route, des chemins de fer, des frontières et postale).

2. Les **carabiniers** sont un corps militaire qui comprend actuellement environ 85.000 hommes et dépend du ministre de la défense pour ce qui concerne ses fonctions militaires, son organisation interne, la discipline et l'équipement. En pratique, étant donné la grande variété des missions confiées aux carabiniers, l'arme des carabiniers est rattachée, selon les unités concernées :

- au ministère de l'intérieur pour ses fonctions de police, le casernement des hommes et le matériel de casernement ;

- à l'autorité judiciaire pour les tâches relevant du code de procédure pénale, les carabiniers étant soit officiers soit agents de police judiciaire ;

- au ministère de la santé publique pour la lutte antidrogue et la répression des fraudes alimentaires ;

- au ministère de l'environnement et des biens culturels pour la sauvegarde du patrimoine artistique national ;

- au ministère du travail et de la prévoyance sociale pour le contrôle de l'application des lois sur le travail ;

- au ministère des affaires étrangères pour la surveillance des ambassades ;

- au ministère de l'agriculture et des forêts pour la répression des fraudes dans le secteur de la compétence de ce ministère.

3. La **garde des finances** (guardia di finanza) dépend du ministère des finances. Elle comprend environ 50.000 hommes et constitue un corps de police. Ses missions consistent en la prévention, la répression et le contrôle de toutes les atteintes à la législation fiscale, y compris la contrebande. Le service des douanes constitue un corps civil dépendant également du ministère des finances, mais distinct de la garde des finances et dont les activités sont uniquement administratives. La garde des finances, corps de police, collabore au maintien de l'ordre public avec les autres forces de police.



4. Les **agenti di custodia** et la **guardia forestale** constituent deux corps spécialisés pour le premier dans la surveillance des établissements pénitentiaires, et pour le second dans les infractions au domaine forestier.

5. Les polices municipales regrouperaient au total, pour les 8.500 communes italiennes, environ 40.000 policiers. Leur compétence n'est pas limitée aux seules questions de police urbaine, telle la circulation, mais s'étend aux problèmes concernant par exemple le régime juridique des constructions, les licences commerciales etc. Les membres des polices municipales ne sont, en principe, pas armés, mais ils peuvent l'être en vertu d'une habilitation préfectorale et s'ils collaborent avec les autres forces de police. La police municipale assure la sécurité des manifestations sportives, des personnalités et concourt au maintien de l'ordre à la demande du questeur ou du préfet. Il faut enfin remarquer qu'un projet de loi tendant à harmoniser les statuts et préciser les pouvoirs des polices municipales devrait être prochainement étudié par le Parlement italien.

## 2.2. La coordination.

1. A l'échelon central, est institué un **comité national pour l'ordre et la sécurité publique**, présidé par le ministre de l'intérieur et composé du :

- sous-secrétaire d'Etat délégué à l'ordre et à la sécurité ;
- chef de la police ;
- commandant général des carabinieri ;
- directeur de la garde des finances.

4. Ce comité se réunit sur convocation de son Président lorsque celui-ci le juge nécessaire.

2. A l'échelon régional, un comité, dont la structure est analogue, est également institué sous la présidence du préfet. Les services représentés à l'échelon national le sont également à l'échelon régional, le commandant opérationnel de la police - dénommé questeur - en faisant évidemment partie. Ce comité peut également s'adjoindre, selon les questions abordées, d'autres fonctionnaires, y compris des magistrats.

## 2.3. Les services de sécurité.

### 2.3.1. *Les services ministériels et interministériels.*

La loi du 26 octobre 1977, qui a procédé à une réorganisation des services de sécurité italiens, a institué les structures suivantes :

A. - Il existe deux services de renseignement contrairement aux propositions initiales du Gouvernement qui ne prévoyaient qu'un seul service.

- Le S.I.S.M.I. est un service de renseignement et de sécurité militaire également chargé du contre-espionnage. Ce service dépend du ministre de la défense et sa compétence territoriale concerne l'étranger ;

- Le S.I.S.D.E. (service pour les renseignements et la sécurité démocratique) est un service civil, dépendant du ministre de l'intérieur et dont la compétence correspond au territoire national.

Ces deux services ont exclusivement des compétences de renseignement : ils n'ont aucune compétence de police judiciaire.

B. - La direction et la coordination de ces services sont de la responsabilité du président du Conseil des ministres. Pour assurer cette responsabilité, il dispose de deux comités :

1. Le comité interministériel pour les renseignements et la sécurité (C.I.I.S.), organe politique, comprend les ministres des affaires extérieures, de l'intérieur, de la justice, de la défense, de l'industrie et des finances ainsi que, éventuellement, d'autres ministres. Ce comité a un rôle de consultation et de proposition.

2. Le comité exécutif pour les services de renseignements et de sécurité (C.E.S.I.S.) auquel la loi de 1977 confie le rôle véritablement actif :

a) *Composition* : le C.E.S.I.S. réunit :

- le chef d'état-major de la défense ;
- le secrétaire général du ministère des affaires étrangères ;
- le commandant général des carabinieri ;
- le commandant général de la garde des finances ;
- les directeurs du S.I.S.M.I. et du S.I.S.D.E. ;

- le chef de cabinet du président du conseil ;
- le chef de la police.

Le secrétariat général de ce comité est confié à un fonctionnaire ayant le rang de directeur général de l'administration.

b) *Information* : la loi impose au S.I.S.D.E. et au S.I.S.M.I. de communiquer au C.E.S.I.S. toutes les informations en leur possession, ainsi que l'indication des opérations réalisées ou en cours.

c) *Rôle* : le C.E.S.I.S. a pour fonction de :

- coordonner l'activité des services de renseignement ;
- analyser les renseignements qui lui sont fournis ;
- préparer et proposer les actions de ces services.

### 2.3.2. *Le comité parlementaire pour les services d'information et de sécurité et pour le secret d'Etat.*

Afin de permettre un contrôle parlementaire sur l'activité des services de sécurité, l'article 11 de la loi du 26 octobre 1977 institue un comité parlementaire pour les services d'information et de sécurité et pour le secret d'Etat (C.P.S.I.S.).

#### A. - *Composition.*

Le comité est composé paritairement de quatre députés et de quatre sénateurs nommés par les présidents des deux assemblées à la représentation proportionnelle des groupes. Il comprend actuellement trois démocrates chrétiens, deux communistes, un socialiste, un républicain et un membre du M.S.I. (mouvement social italien) : les groupes politiques numériquement les plus faibles n'y sont donc pas représentés. Le mandat des membres du comité correspond à la durée de la législature.

Le président du comité n'est pas élu par les membres du comité mais désigné conjointement par les présidents des deux Assemblées. Le président est actuellement le sénateur Gualtiéri, ancien président du groupe républicain. Il faut d'ailleurs noter que les présidents des Assemblées ont à cœur de désigner, pour faire partie de ce comité, des parlementaires chevronnés occupant au sein des Chambres des postes de responsabilité.

#### B. - *Compétence.*

1. Le comité a pour mission essentielle de **contrôler l'application des principes établis par la loi du 26 octobre 1977.** Pour assumer cette mission, le comité dispose des moyens suivants :

- le Gouvernement transmet au Parlement, chaque semestre, un rapport écrit sur la politique menée en matière de renseignements et de sécurité ainsi que sur les résultats obtenus ;

- le comité peut demander au président du Conseil et au C.I.I.S. des informations sur « les caractères principaux des structures et activités des services ». Le président du Conseil peut venir en personne devant le C.P.S.I.S. accompagné des chefs de service compétents mais il peut également, à la demande du comité, autoriser les responsables des services à se rendre seuls devant le C.P.S.I.S. Ce dernier cas est d'ailleurs le plus courant et les rencontres sont fréquentes. Le comité peut également, bien entendu, inviter les ministres de la défense et de l'intérieur à se rendre devant lui. Ces auditions ont pour but d'informer le comité sur la politique des services et les actions passées, mais non sur les actions en cours ;

- le comité peut enfin « formuler des propositions ou observations », c'est-à-dire notamment des réformes structurelles. A cette fin, il a la possibilité de présenter au Parlement des rapports portant sur certains points, tels la révision de la loi de 1977 ou les rapports magistrature-police. L'un des rapports les plus connus est celui portant sur l'action des services de renseignement et de sécurité durant la séquestration d'un leader démocrate-chrétien de la région de Campanie, M. Ciro Cirillo, qui a entraîné de nombreuses mutations de responsables.

2. Le comité a également pour mission de veiller à l'utilisation de la notion de secret d'Etat. Deux procédures sont prévues à cet effet :

- En premier lieu, le président du Conseil des ministres peut opposer au comité parlementaire, en exposant par un avis motivé les raisons essentielles, l'exigence de protection du secret dans la mesure où les renseignements sollicités lui paraissent excéder les limites du contrôle prévu par la loi.

Dans ce cas, le comité parlementaire, s'il estime, à la majorité absolue de ses membres, que l'objection tirée du secret n'est pas fondée en réfère à chacune des deux Chambres qui peut en tirer les conséquences politiques.

- En deuxième lieu, il faut observer que les officiers publics, les employés publics et les personnes chargées d'un service public ont l'obligation de s'abstenir de déposer et ne doivent pas être interrogées sur les faits couverts par le secret d'Etat.

Si l'autorité de poursuite n'estime pas justifié le refus fondé sur le secret d'état, elle en appelle au président du Conseil des ministres qui, s'il décide de confirmer le refus, doit se prononcer dans les soixante jours suivant la réception de la demande. Mais,

dans ce cas, le président du Conseil des ministres est tenu d'informer, en indiquant, par un avis motivé, les raisons essentielles de l'opposition du secret, le comité parlementaire. Le comité parlementaire, s'il estime, à la majorité absolue de ses membres l'opposition du secret infondée, en réfère à chacune des deux Chambres qui peut en tirer les conséquences politiques.

3. Le comité a enfin pour mission, depuis la loi du 1<sup>er</sup> avril 1981 sur l'administration de la sécurité publique, de contrôler l'établissement et le fonctionnement des **banques de données** établies par la police. Son contrôle s'exerce par sondage d'échantillons afin de vérifier notamment que les données ne font pas mention de la race ou de la religion des personnes fichées.

## CONCLUSION

Au terme de cet examen des crédits budgétaires du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, votre commission des lois a estimé que le projet de loi ne répond ni aux attentes des élus investis de la gestion des collectivités locales, ni à l'inquiétude des citoyens confrontés à l'insécurité.

**S'agissant de la situation des tribunaux administratifs**, votre commission des lois a constaté que l'abandon de la politique énergique de renforcement des effectifs et de création de formations de jugement, menée entre 1979 et 1982, a entraîné une dégradation du fonctionnement du service public de la justice administrative.

En l'occurrence, votre commission tient à rappeler que l'engorgement du prétoire administratif et l'allongement du délai moyen de jugement portent atteinte à la crédibilité de notre état de droit.

**Concernant les collectivités locales**, votre commission des lois s'est émue de l'accroissement de la pression fiscale locale à une époque où la fiscalité locale résulte du désengagement de l'Etat qui se manifeste notamment :

- par un transfert aux collectivités locales de compétences dont le coût d'exercice connaît une progression rapide dans un contexte de crise économique (aide sociale par exemple) ;

- par une compensation incomplète des charges transférées en raison notamment de l'insuffisance des « mises à niveau » préalables et du caractère peu évolutif du produit des impôts d'Etat transférés ;

- par une dépendance accrue des collectivités locales à l'égard de dotations parfois inadaptées aux réalités locales (D.G.E. des communes) et dont le rythme de progression s'essouffle.

En conséquence, la mise en œuvre de la décentralisation a entraîné, malgré la rigueur de la gestion locale, un transfert de l'impopularité de l'impôt en direction des élus locaux.

Par ailleurs, votre commission des lois s'est inquiétée de l'explosion des dépenses de fonctionnement régionales qui consacre un quatrième échelon de gestion administrative, au

détriment de la vocation d'instance de réflexion, de programmation et de planification qui doit demeurer celle de la région.

Enfin, votre commission des lois a constaté qu'à la volonté décentralisatrice qui animait les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 a succédé une « tentation recentralisatrice » comme en témoignent notamment « le partage retenu » des directions départementales de l'équipement et le retour des subventions spécifiques allouées par le représentant de l'Etat. **La décentralisation est-elle toujours la « grande affaire du septennat » ?**

**Dans le domaine de la sécurité publique**, le bilan des cinq années de la législature est manifestement négatif : la progression de la délinquance, le malaise et le découragement des fonctionnaires de police, l'absence de réelle coordination internationale dans le domaine de la lutte antiterroriste sont des faits objectifs qui ne sont certainement pas le fruit du hasard mais la conséquence des choix politiques effectués par les gouvernements depuis 1981. Le compte rendu des missions en Italie et en Allemagne fédérale prouve également que la politique en matière de formation et de recrutement reste insuffisante par rapport à l'action menée dans ces deux pays.

Ces lacunes ne sont pas nouvelles : votre rapporteur les dénonce depuis 1981 sans succès et le plan de modernisation de la police représente à cet égard l'aveu que les critiques, écartées avec dédain par les responsables, étaient bel et bien fondées. Il convient au demeurant de souligner combien il serait faux de reprocher à l'opposition d'avoir adopté une attitude de refus systématique : l'adoption par la majorité du Sénat des dispositions du plan de modernisation engageant une programmation pluri-annuelle ainsi que de la loi étendant la qualité d'agent de police judiciaire prouvent que le Sénat s'est au contraire attaché à favoriser toutes les mesures positives qui lui étaient proposées. Cette attitude cohérente et responsable lui permet d'autant plus de regretter aujourd'hui que les propositions aient été si peu nombreuses.

**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.**

## ANNEXES

1. Loi du 8 mars 1951 portant création d'un office fédéral de police criminelle (R.F.A.).
2. Loi du 26 octobre 1977 portant création et organisation des services de renseignement et de sécurité et sur le régime juridique du secret d'Etat (Italie).
3. Note sur les contrôles d'identité en Italie.
4. Note sur les contrôles d'identité en Allemagne fédérale.
5. Données sur les effectifs des forces de police et de gendarmerie en France, République fédérale d'Allemagne et Italie.
6. Eléments de comparaison sur la formation des gardiens de la paix dans les trois pays.



## ANNEXE N° 1

### LOI PORTANT CRÉATION D'UN OFFICE FÉDÉRAL DE POLICE CRIMINELLE

(*Bundeskriminalamt*) du 8 mars 1951

modifiée par la loi du 19 septembre 1969  
et par la loi du 28 juin 1973

#### Article premier.

(1) Il est créé par la fédération un *Bundeskriminalamt* en vue d'assurer la coopération entre la fédération et les Länder en matière de police criminelle. Il aura pour mission la lutte contre des auteurs d'infractions, dans la mesure où leur activité s'étend ou est susceptible de s'étendre sur le plan international ou au-delà du territoire d'un Land.

(2) Le *Bundeskriminalamt* est en même temps le Bureau central national de l'organisation internationale de police criminelle (*Interpol*) pour la République fédérale d'Allemagne.

#### Article 2.

(1) En tant que service central, le *Bundeskriminalamt* aura pour missions :

1. de recueillir et d'exploiter toutes informations et documentation concernant la lutte de la police contre la criminalité. Dans ce domaine il constitue en même temps le service central du système informatique interconnecté entre la fédération et les Länder ;

2. de communiquer sans délai aux autorités de la fédération et des Länder chargées de la poursuite pénale toutes les informations les concernant ainsi que toutes les relations établies entre différentes infractions ;

3. d'assurer la tenue des services d'identification ;

4. d'assurer la tenue des services nécessaires pour effectuer des examens et des recherches dans tous les domaines de la police scientifique et de coordonner la coopération des services de police en ces matières ;

5. d'étudier l'évolution de la criminalité et, sur cette base, effectuer des analyses et établir des statistiques de police criminelle ;

6. d'effectuer des recherches en vue de développer les méthodes et les modes de procéder de la police dans la lutte contre la criminalité ;

7. d'assister la police des Länder en matière de prévention de la criminalité ;

8. d'organiser des cycles de perfectionnement dans les spécialités de la police criminelle.

(2) A la demande des services de police, des parquets et des tribunaux, le *Bundeskriminalamt* effectue en matière d'identification et de police scientifique, des expertises pour les procédures pénales.

#### Article 3.

(1) Pour assurer la coopération entre la fédération et les Länder, ces derniers devront assurer sur leur territoire, la tenue de services centraux de police criminelle (*Länders-kriminalaemter*).

Ceux-ci devront transmettre au Bundeskriminalamt les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

(2) Un Landeskriminalamt (office de police criminelle du Land), tel qu'il est prévu à l'alinéa 1, pourra être tenu en commun par plusieurs Länder.

#### Article 4.

(1) Les Landeskriminalaemter informeront sans délai le Bundeskriminalamt des dates du début d'interruption et d'expiration des mesures privatives de liberté ordonnées par un juge.

(2) La même obligation d'information incombera aux autorités judiciaires et administratives à l'égard du Landeskriminalamt.

#### Article 5.

(1) Dans la mesure où la loi ne prévoit pas d'autres dispositions, la prévention et la répression de la délinquance resteront de la compétence des Länder.

(2) Le Bundeskriminalamt assume lui-même les missions policières dans le domaine de la poursuite pénale (art. 161, 163, 189 du code de procédure pénale).

1. dans les cas de trafic d'armes, de munitions, d'explosifs ou de stupéfiants organisé sur le plan international, de fabrication ou de mise en circulation de fausse monnaie sur le plan international, qui rendent nécessaire d'élucider des faits à l'étranger ainsi que des délits connexes à des infractions; dans les cas d'importance mineure, le parquet, en accord avec le Bundeskriminalamt, pourra confier les enquêtes à un autre service de police compétent;

2. dans les cas d'infractions portant atteinte à la vie (art. 211, 212 du code pénal) ou à la liberté (art. 234, 234 a, 239 b du code pénal) du président de la République fédérale d'Allemagne, de membres du Gouvernement fédéral, du Bundestag et du tribunal constitutionnel fédéral ou de personnalités étrangères reçues par des organes constitutionnels fédéraux ou de chefs et membres de représentations diplomatiques accréditées auprès de la République fédérale d'Allemagne, lorsqu'il y a lieu de supposer que l'auteur a obéi à des mobiles politiques et que les faits affectent les intérêts de la politique fédérale ou extérieure.

L'accomplissement des tâches décrites dans la phrase I n° 2 requiert l'accord du ministre fédéral de l'intérieur; en cas de péril en la demeure le Bundeskriminalamt peut agir avant d'avoir obtenu cet accord.

(3) Le Bundeskriminalamt assume en outre lui-même les tâches policières dans le domaine de la poursuite pénale:

1. lorsqu'il en est prié par l'autorité compétente d'un Land;

2. si le ministre fédéral de l'intérieur l'ordonne pour des raisons graves;

3. lorsque le procureur général de la fédération ou un juge d'instruction, à l'occasion d'enquêtes diligentées par le procureur général de la fédération, le lui demande ou lui en donne mission.

(4) Lorsque le Bundeskriminalamt assumera des missions policières dans le domaine de la répression du crime, les autorités des Länder compétentes au plus haut niveau en matière de justice pénale et de police devront être informées sans délai; devront en outre être informés sans délai le procureur général de la fédération dans les cas où il est compétent pour la conduite des enquêtes, et dans les autres cas, les procureurs généraux compétents territorialement. Il ne sera pas porté atteinte aux obligations d'autres services de police concernant la première intervention et la prise de mesures d'urgence, ni aux compétences du parquet et du juge d'instruction aux termes des art. 161, 189 du code de procédure pénale.

(5) Dans les cas prévus aux alinéas 2 et 3, le Bundeskriminalamt pourra donner aux Landeskriminalaemter compétents des instructions concernant leur coopération (alinéa 1 de l'art. 34). L'autorité suprême de Land devra en être avertie sans délai.

Article 6.

(1) Lorsque l'autorité compétente d'un Land lui en fera la demande, ou que cela sera utile pour les investigations, le Bundeskriminalamt pourra déléguer ses agents auprès des services de police des Länder, en vue de les assister dans la poursuite d'une affaire policière.

Ceci n'entame en rien la compétence des services de police des Länder.

(2) L'autorité suprême de Land intéressé devra être avertie sans délai.

Article 7.

(1) Lorsqu'un acte délictueux touche à la compétence de plusieurs Länder ou lorsqu'il se trouve en relation avec un autre acte délictueux commis dans un autre Land, et qu'il s'avère utile que les missions de police dans le domaine de la poursuite pénale soient effectuées de façon unifiée, le Bundeskriminalamt devra en avertir les autorités suprêmes des Länder ainsi que les procureurs généraux compétents territorialement. Dans ce cas, le Bundeskriminalamt devra, en accord avec le procureur général et l'autorité suprême d'un Land, confier à ce Land les missions de police dans le domaine des poursuites pénales en le chargeant de les assumer dans leur intégralité.

(2) L'autorité compétente pour l'exécution des missions assignées à un Land, aux termes de l'alinéa 1, sera le Landeskriminalamt ; l'autorité suprême du Land pourra, cependant, déclarer compétent un autre service de police du Land au lieu du Landeskriminalamt.

Article 8.

(1) Lorsqu'ils agissent dans les cas prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 5 et à l'article 7, les fonctionnaires de police de la fédération et des Länder seront compétents sur toute l'étendue du territoire où la présente loi est applicable ; ils agiront alors à titre d'auxiliaires du parquet compétent. Ils informeront en temps utile les services de police locaux des enquêtes qu'ils effectuent dans leur ressort territorial, dans la mesure où des raisons graves ne s'y opposent pas. Dans toute la mesure du possible, ils devront s'assurer de la présence aux enquêtes d'agents des services compétents de la police locale.

(2) Les services de police des Länder fourniront au Bundeskriminalamt dans les cas relevant de sa compétence et aux fonctionnaires qu'il délègue aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 5 des renseignements et ils leur permettront de consulter les dossiers. Cette disposition s'applique également aux fonctionnaires des services de police des Länder agissant en vertu de l'article 7, alinéa 1.

(3) Les services compétents de la police prêteront assistance aux agents du Bundeskriminalamt ou, dans le cas d'attribution de compétence prévu à l'alinéa 1 de l'article 7, aux agents d'un autre Land, qui diligentera les enquêtes, en mettant à leur disposition du personnel et du matériel.

Article 9.

(1) Sans préjudice des droits du président du Bundestag allemand et des compétences du Bundesgrenzschutz (police fédérale des frontières) et de la police des Länder, le Bundeskriminalamt devra :

1. protéger directement la personne des membres des organes constitutionnels et, dans certains cas, les personnalités étrangères qu'ils reçoivent ;

2. assurer la sécurité intérieure des bureaux et résidences ainsi que de tous les locaux où séjourner le président de la République fédérale d'Allemagne, les membres du Gouvernement fédéral et, dans certains cas, les personnalités étrangères qu'ils reçoivent.

(2) Si des agents du Bundeskriminalamt et d'autres forces de police doivent entrer ensemble en action dans les cas prévus à l'alinéa 1, le ministre fédéral de l'intérieur et l'autorité suprême du Land en décident d'un commun accord.

(3) Pour l'exécution de ses missions prévues à l'alinéa 1, le Bundeskriminalamt dispose des pouvoirs analogues définis aux articles 10 à 32 du Bundesgrenzschutzzgesetz (loi régissant la police fédérale des frontières). Les droits fondamentaux portant sur l'intégrité corporelle (art. 2, alinéa 2, phrase 1 du Grundgesetz \*) seront limités conformément aux prescriptions du Bundesgrenzschutzgesetz (loi régissant la police fédérale des frontières).

(4) En cas de préjudice subi au cours de l'exécution de l'une des missions du Bundeskriminalamt aux termes de l'alinéa 1, les dispositions des articles 24 à 41 du Bundesgrenzschutzgesetz (loi régissant la police fédérale des frontières) seront applicables.

#### Article 10.

Les rapports officiels avec les autorités de police et de justice étrangères à l'égard de criminels internationaux de droit commun seront réservés au Bundeskriminalamt. Pour les régions frontalières, des exceptions pourront être admises sur la base d'accords, conclus entre le ministre fédéral de l'intérieur et les autorités suprêmes des Länder.

#### Article 11.

Les dispositions administratives générales requises pour l'application de la présente loi seront édictées par le gouvernement fédéral avec l'approbation du Bundesrat.

#### Article 12.

La présente loi sera également applicable à Berlin, dès que le Land de Berlin en aura ainsi décidé suivant l'article 87 de sa Constitution.

#### Article 13.

la loi du Reich relative à la police criminelle en date du 21 juillet 1922 (Reichsgesetzblatt 1, page 593) est abrogée.

---

(\*) Grundgesetz : terme désignant la constitution de la République fédérale d'Allemagne.

## ANNEXE N° 2

### LOI DU 26 OCTOBRE 1977 PORTANT CRÉATION ET ORGANISATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ ET SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DU SECRET D'ETAT.

#### Article premier.

Le président du Conseil des ministres est investi de la haute direction, de la responsabilité politique générale et de la coordination de la politique de renseignements et de sécurité dans l'intérêt et pour la défense de l'Etat démocratique et des institutions considérées comme fondamentales par la Constitution.

Le président du Conseil des ministres donne les directives et prend toute disposition nécessaire pour l'organisation et la mise en œuvre des activités liées aux objectifs visés à l'alinéa précédent ; il contrôle l'application des critères relatifs à l'apposition du secret d'Etat et à la détermination des organes qui y ont accès ; il veille à la protection du secret d'Etat.

#### Article 2.

Il est institué auprès de la présidence du Conseil des ministres, un comité interministériel pour les renseignements et la sécurité ; ce comité peut être consulté sur les orientations générales et les objectifs fondamentaux à poursuivre dans le cadre de la politique de renseignements et de sécurité ; il peut également émettre des propositions.

Le comité est présidé par le président du Conseil et comprend les ministres des affaires extérieures, de l'intérieur, de la justice, de la défense, de l'industrie et des finances.

Le président du Conseil des ministres peut appeler à participer aux séances du comité interministériel d'autres ministres, les directeurs des services mentionnés aux articles 4 et 6, des autorités civiles et militaires et des experts.

#### Article 3.

Il est institué sous l'autorité directe du président du Conseil des ministres le comité exécutif pour les services de renseignements et de sécurité (C.E.S.I.S.).

Le comité a pour mission de fournir au président du Conseil des ministres, afin de permettre l'accomplissement concret des missions à lui dévolues par l'article premier, tous les éléments nécessaires pour :

- la coordination de l'activité des services prévus aux articles 4 et 6 ;
- l'analyse des renseignements communiqués par les services visés ci-dessus ;
- la *préparation des situations correspondantes.*

Le comité est, par ailleurs chargé de la coordination des rapports avec les services de renseignements et de sécurité des autres Etats.

Le comité est présidé par le président du Conseil des ministres ou, par délégation, par un sous-secrétaire d'Etat.

Le secrétariat général du comité est confié à un fonctionnaire de l'administration de l'Etat ayant le grade de directeur général, dont la nomination et la révocation relèvent du président du Conseil des ministres, le comité interministériel prévu par l'article 2 dûment entendu.

Le président du Conseil des ministres détermine la composition du comité dont devront faire partie les directeurs des services mentionnés aux articles 4 et 6 ci-dessous et institue les bureaux strictement nécessaires à son activité.

#### Article 4.

Il est institué le service pour les renseignements et la sécurité militaire (S.I.S.M.I.). Ce service accomplit toutes les fonctions de renseignements ou de sécurité pour la défense sur le plan militaire de l'indépendance et de l'intégrité de l'Etat face à tout danger, menace ou agression. En outre, le S.I.S.M.I. assume, dans le but mentionné ci-dessus, des fonctions de contre-espionnage.

Le ministre de la défense, dont dépend le service, en détermine l'organisation et son activité sur la base des directives et des instructions du président du Conseil des ministres au sens de l'article premier.

Le directeur du service et les autres fonctionnaires indiqués dans les dispositions sur l'organisation sont nommés par le ministre de la défense, sur l'avis conforme du comité interministériel mentionné à l'article 2.

Le S.I.S.M.I. est tenu de communiquer au ministre de la défense et au comité institué à l'article 3 toutes les informations recueillies ou d'une manière générale toutes celles qui se trouvent en sa possession, les analyses ou les *situations préparées*, les opérations réalisées et tout ce qui est en rapport avec son activité.

#### Article 5.

Les subdivisions militaires et les bureaux proposés au renseignement, à la sécurité ou à la situation qui existent auprès de chaque force armée ou corps armé de l'Etat ont des missions de caractère strictement technico-militaire et de police militaire et dans le cadre des compétences de la seule force armée ou du seul corps armé ; ils agissent en liaison étroite avec le S.I.S.M.I.

Est abrogé l'alinéa g) de l'article 2 du décret du président de la République du 18 novembre 1955, n° 1477.

#### Article 6.

Il est institué le service pour les renseignements et la sécurité démocratique (S.I.S.D.E.). Ce service assume toutes les missions de renseignements ou de sécurité pour la défense de l'Etat démocratique et des institutions que la constitution considère comme fondamentales contre quiconque y porte atteinte et contre toute forme de subversion.

Le ministre de l'intérieur dont dépend le service en détermine l'organisation et se charge de son activité sur la base des directives et des instructions du président du Conseil des ministres au sens de l'article premier.

Le directeur du service et les autres fonctionnaires indiqués dans les dispositions sur l'organisation sont nommés par le ministre de l'intérieur, sur l'avis conforme du comité interministériel mentionné à l'article 2.

Le S.I.S.D.E. est tenu de communiquer au ministre de l'intérieur et au comité institué à l'article 3 toutes les informations ou d'une manière générale toutes celles qui se trouvent en sa possession, les analyses et les *situations préparées*, les opérations réalisées et tout ce qui est en rapport avec son activité.

#### Article 7.

Le personnel de chacun des services institués aux articles 4 et 6, et du comité visé à l'article 3 est constitué par des employés civils et militaires de l'Etat qui sont mis avec leur accord à la disposition exclusive de ces services, ainsi que par des personnes recrutées directement. En

aucun cas, les services ne peuvent avoir à leur disposition, à titre permanent ou occasionnel, des membres du Parlement, des conseillers régionaux, provinciaux, communaux, des magistrats, des ministres du culte ou des journalistes professionnels.

L'importance du personnel de chacun des services institués par les articles 4 et 6 et du comité prévu l'article 3, les cas et les modalités du retour des employés publics dans leur administration d'origine, le statut juridique et financier, les cas et les modalités de mise à la disposition d'une autre administration de l'Etat du personnel recruté directement, sont déterminés même par dérogation aux dispositions en vigueur, respectivement par le président du Conseil des ministres, par le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur, sur l'avis conforme du comité interministériel prévu à l'article 2 et en concertation avec le ministre du budget. Le statut juridique et financier du personnel du comité prévu à l'article 3 et des services institués aux articles 4 et 6 ne peut en tout état de cause être inférieur à celui des emplois équivalents dans la fonction publique.

Le comité et les services institués par les articles 3, 4 et 6 peuvent utiliser par décision du président du Conseil des ministres, sur proposition respectivement des ministres de la défense et de l'intérieur et en concertation avec les autres ministres, les moyens et les infrastructures de toute administration de l'Etat.

Le S.I.S.M.I et le S.I.S.D.E doivent se prêter mutuellement collaboration et assistance.

#### Article 8.

Ne peuvent appartenir à titre permanent ou occasionnel au comité prévu à l'article 3 ou aux services prévus aux articles 4 et 6 des personnes qui, par des comportements ou des actions subversifs à l'égard des institutions démocratiques, n'offrent pas des garanties sérieuses de fidélité aux valeurs de la constitution Républicaine et antifasciste.

#### Article 9.

Les personnes qui appartiennent au comité prévu par l'article 3 et aux services institués aux articles 4 et 6 n'ont pas la qualité d'officiers ou d'agents de police judiciaire; les personnes qui ont cette qualité dans leur administration d'origine, la perdent pendant la durée de leur appartenance au comité et aux services précités.

Par dérogation aux dispositions du droit commun, les personnes qui appartiennent à ces services ont l'obligation de rendre compte, par l'intermédiaire de leurs supérieurs, exclusivement aux directeurs des services qui en réfèrent respectivement au ministre de la défense et au ministre de l'intérieur et simultanément au président du Conseil des ministres par l'intermédiaire du comité prévu à l'article 3.

Les directeurs des services prévus aux articles 4 et 6 ont de même l'obligation de fournir aux organes compétents de police judiciaire les informations et les éléments de preuve relatifs aux faits constitutifs d'infractions.

L'accomplissement de l'obligation prévue à l'alinéa précédent peut être différé sur l'instruction du ministre compétent sous réserve de l'accord exprès du président du conseil lorsque cela est strictement nécessaire à la réalisation des objectifs institutionnels des services.

Les officiers et agents de police judiciaire doivent prêter toute leur coopération aux agents des services.

#### Article 10.

Aucune activité concernant de quelque façon que ce soit les missions de renseignement ou la sécurité ne peuvent être développée en dehors des organes, des modalités, des compétences ou des objectifs prévus par la présente loi.

Sont abrogées toutes les dispositions internes et réglementaires contraires aux incompatibilités avec la présente loi; les nouvelles dispositions devront être prises immédiatement par les organes compétents.

Lors de l'entrée en application de la précédente loi et jusqu'à l'établissement du rôle des services prévus aux articles 4 et 6, lesdits services utilisent moyennant le respect des dispositions de l'article 8, les personnels des services existants près les ministres de la défense et de l'intérieur (S.I.D et S.D.S).

Ces derniers services cessent en tout état de cause de fonctionner dans les six mois de l'entrée en vigueur de la présente loi ; tous les moyens, la documentation et les structures techniques seront transférés, sur l'instruction du président du Conseil des ministres et après consultation des ministres de l'intérieur et de la défense aux services prévus par les articles 4 et 6, selon les compétences et les fonctions qui leur sont attribuées.

#### Article 11.

Le Gouvernement transmet au Parlement, chaque semestre, un rapport écrit sur la politique de renseignement et de la sécurité et sur les résultats obtenus.

Un comité parlementaire constitué par quatre députés et quatre sénateurs nommés par les présidents des deux assemblées du Parlement selon la représentation proportionnelle contrôle l'application des principes établis par la présente loi.

A cette fin, le comité parlementaire peut demander au président du Conseil des ministres et au comité prévu à l'article 2, des informations sur les caractères principaux des structures et de l'activité des services et formuler des propositions ou des observations.

Le président du Conseil des ministres peut opposer au comité parlementaire, en exposant par un avis motivé les raisons essentielles, l'exigence de protection du secret dans la mesure où les renseignements sollicités lui paraissent excéder les limites du contrôle prévu à l'alinéa précédent.

Dans ce cas, le comité parlementaire, s'il estime, à la majorité absolue de ses membres, que l'objection tirée du secret n'est pas fondée en référence à chacune des deux chambres qui peut en tirer les conséquences politiques.

Les membres du comité parlementaires sont astreints au secret pour les informations recueillies ou pour les propositions ou les observations formulées en application du troisième alinéa. Les actes du comité parlementaire sont ouverts par le secret.

#### Article 12.

Sont couverts par le secret professionnel les actes, les documents, les nouvelles, les activités ou tout autre fait dont la diffusion pourrait nuire à l'intégrité de l'Etat démocratique y compris en relation avec les accords internationaux, à la défense des institutions considérées comme fondamentales par la constitution au libre exercice des missions dévolues aux organes constitutionnels à l'indépendance de l'Etat par rapport aux autres Etats et aux relations avec ceux-ci et à la défense militaire de l'Etat.

En aucun cas, ne peuvent être couverts par le secret d'Etat les faits tendant à la subdivision de l'ordre constitutionnel.

#### Article 13.

Les mots « secret politique et militaire » mentionnés au premier et au second alinéas de l'article 342 du code de procédure pénale sont remplacés par les mots « secret d'Etat ».

Les mots « veille au respect de la règle du second alinéa de l'article 352 » mentionnés au second alinéa de l'article 342 du code de procédure pénale sont remplacés par les mots « veille au respect de la norme de l'article 352 ».



Article 14.

La rubrique de l'article 351 du code procédure pénale est ainsi modifiée : « droit de s'abstenir de témoigner et interdiction d'interrogatoire prescrits par le secret professionnel ».

Le premier alinéa de l'article 352 du code de procédure pénale est inséré après le premier alinéa de l'article 351 du même code.

Article 15.

L'article 352 du code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Devoir de s'abstenir de témoigner et interdiction d'interrogatoire prescrits par le secret d'Etat. »

Les officiers publics, les employés publics et les personnes chargées d'un service public ont l'obligation de s'abstenir de déposer et ne doivent pas être interrogées sur les faits couverts par le secret d'Etat.

Si l'autorité de poursuivre n'estime pas fondé sur le secret d'Etat, elle en appelle au président du Conseil des ministres qui, s'il décide de confirmer le refus, doit se prononcer dans les soixante jours suivant la réception de la demande. Dans ce cas, aucune poursuite ne peut être engagée pour le délit prévu à l'article 372 du code pénal et, si la connaissance des faits couverts par le secret d'Etat est essentielle, l'autorité de poursuite déclare ne pas devoir continuer la poursuite en raison de l'existence d'un secret d'Etat.

Article 16.

S'il confirme l'opposition du secret d'Etat au sens de l'article 352 du code de procédure pénale, le président du Conseil des ministres est tenu d'informer, en indiquant par un avis motivé les raisons essentielles de l'opposition du secret, le comité parlementaire prévu à l'article 11 de la présente loi. Le comité parlementaire, s'il estime, à la majorité absolue de ses membres l'opposition du secret infondée, en réfère à chacune des deux chambres qui peut en tirer les conséquences politiques.

Article 17.

Le président du Conseil des ministres communique aux chambres avec la motivation correspondante chaque cas d'opposition du secret d'Etat au sens des articles 11 et 15 de la présente loi.

Article 18.

Jusqu'à la publication d'une loi relative au contenu du secret, les faits prévus et réunis par le Livre II, titre I, chapitres premier et cinquième du code pénal, concernant le secret politique « intérieur international » sont régis par la définition du secret prévu aux articles 1 et 12 de la présente loi.

Article 19.

Les dépenses engagées par le comité mentionné à l'article 3 et par les services prévus aux articles 4 et 6 sont inscrits au chapitre dénommé « comité interministériel pour les informations et la sécurité » qui doit être inséré dans les prévisions de dépenses du ministère du budget.

Le président du Conseil des ministres, sur la proposition du comité interministériel pour les renseignements de la sécurité, détermine par décret les crédits attribués au C.E.S.I.S. pour les dépenses d'organisation et de fonctionnement et au S.I.S.M.I. et au S.I.S.D.E. pour les dépenses d'organisation et de fonctionnement ainsi que pour les dépenses du président du Conseil des ministres et des ministres de la défense et de l'intérieur. Le ministre du budget pour la base des décisions susmentionnées, apporte par décret, les modifications correspondantes au budget de l'Etat. Les dépenses réservées sont inscrites aux chapitres imputés et ne donnent pas lieu à reddition de comptes.

Dès l'application de la loi, la rubrique susdite reçoit les crédits déjà inscrits, dans les prévisions des dépenses des ministères de l'intérieur et de la défense. Le ministre du budget est autorisé à modifier à due concurrence le budget, y compris pour les soldes négatifs

### ANNEXE N° 3

#### LE CONTRÔLE D'IDENTITÉ EN ITALIE

Selon l'article 3 de la loi sur la sécurité publique, n° 773, promulguée le 18 juin 1931, « le maire est tenu de délivrer aux personnes âgées de plus de quinze ans et ayant leur résidence dans la commune, quand ils en font la demande, une carte d'identité conforme au modèle établi par le ministère de l'intérieur.

« La carte d'identité est valable cinq ans (après la date de délivrance) et doit comporter la photographie de la personne à laquelle elle est délivrée. »

Selon l'article 4, « les autorités publiques ont la faculté d'ordonner que les personnes dangereuses ou suspectes, ou celles qui ne sont pas en mesure de prouver leur identité, soient soumises à l'établissement de fiches signalétiques ».

Elles peuvent ordonner aux personnes dangereuses ou suspectes de se munir d'une carte d'identité et de la présenter à chaque demande des officiers de police ».

D'autre part, le code pénal prévoit, à l'article 651 (Livre III – contraventions de police) :

« Quiconque refuse, à la demande des autorités de police, agissant dans l'exercice de leurs fonctions, de donner des indications sur son identité personnelle, ses fonctions ou qualités, est susceptible d'être condamné à une peine de prison n'excédant pas un mois ou à une amende ne dépassant pas 80.000 litres » (400 F.F.).

En conclusion, la détention d'une pièce d'identité peut être imposée et sa présentation, en cas de contrôle, est obligatoire. Le refus d'obtempérer est soumis aux sanctions mentionnées ci-dessus.

## ANNEXE N° 4

### LE CONTRÔLE D'IDENTITÉ EN R.F.A.

Toute personne ayant seize ans accomplis est tenue de posséder une carte d'identité (Personalausweis) et de la présenter sur demande à toute autorité habilitée à vérifier son identité.

Les cartes d'identité ont une durée de validité de cinq ans jusqu'à vingt-six ans et ensuite de dix ans. La délivrance d'une carte d'identité est gratuite pour autant qu'il s'agit d'une première carte ou de renouvellements normaux.

La loi du 6 mars 1980 modifiant la loi sur les cartes d'identité comporte des dispositions fixant les mentions à porter sur les cartes d'identité et interdit de faire figurer sur celles-ci des indications codées concernant son détenteur.

La nouvelle carte d'identité ouest-allemande en matière plastique sera infalsifiable et pourra être lue par des appareils portatifs.

ANNEXE N° 5

**DONNÉES SUR LES EFFECTIFS DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE  
EN FRANCE, RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE ET ITALIE**

	France	R.F.A.	Italie
Superficie (en Km <sup>2</sup> ) .....	547.000	249.000	301.000
Population (en millions) .....	54,9	61,2	57
Effectifs .....	190.500	246.000	245.000

**ANNEXE N° 6**

**ELÉMENTS DE COMPARAISON SUR LA FORMATION DES  
POLICIERS DANS LES TROIS PAYS**

**1. France.**

Le temps de scolarité des gardiens de la paix est actuellement de huit mois. Cette scolarité est complétée par un stage d'application de quatre mois en service actif.

**3. Italie.**

Le temps de scolarité est de douze mois, un premier examen ayant lieu à l'issue des six premiers mois. Cette première année est suivie d'un stage de six mois sanctionné par une sélection permettant d'orienter les élèves vers un second stage de six mois effectué, soit en police judiciaire, soit dans l'une des autres spécialités techniques.

**4. Allemagne fédérale.**

Le policier effectue une scolarité de deux ans et demi, puis effectue un stage de six mois sanctionné par un examen.