

N° 79

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

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 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, M.M. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (annexes 23 et 24), 574 (tome II) et in-8° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 16), (1978-1979).

Loi de finances. — Collectivités locales - Elections - Emploi - Etablissements publics régionaux - Français de l'étranger - Ile-de-France (région d') - Informatique - Intérieur - Police - Sécurité publique - Tribunaux administratifs.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	9
PREMIERE PARTIE. — L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE	11
A. — La justice administrative	11
1. — <i>La crise</i>	12
<i>Ses principaux symptômes</i>	12
2. — <i>Comment en sortir ?</i>	13
<i>Des recrutements supplémentaires, mais surtout une revision des compétences et des procédures</i>	13
B. — Les préfetures	14
<i>La persistance du problème des personnels affectés à des tâches d'Etat, mais rémunérés sur des fonds départementaux</i>	14
1. — <i>Le corps préfectoral</i>	15
a) <i>Les effectifs</i>	15
b) <i>Le recrutement au tour extérieur</i>	15
2. — <i>Les personnels de préfecture</i>	16
a) <i>Les effectifs du cadre national : la création de 245 emplois nouveaux</i>	16
<i>Tableau n° 1. — Répartition des effectifs budgétaires en 1978 et 1979</i>	17
b) <i>Les problèmes catégoriels</i>	17
c) <i>Les actions de recrutement de formation et de perfectionnement</i>	18
<i>Tableau n° 2. — Bilan des efforts de recrutement depuis 1975</i>	18
C. — L'organisation des élections	19
1. — <i>L'application de la loi n° 77-805 du 19 juillet 1977 tendant à faciliter le vote des Français établis hors de France</i>	20
a) <i>L'évolution des inscriptions</i>	20
b) <i>Les contestations</i>	20
2. — <i>L'emploi de l'informatique</i>	21
a) <i>Le fichier électoral</i>	21
b) <i>Les fichiers des Renseignements généraux</i>	21
3. — <i>Etat des réformes envisagées</i>	22
a) <i>L'organisation des élections</i>	22
<i>L'éventuel report des élections cantonales</i>	22
<i>L'introduction de la représentation proportionnelle pour les élections municipales</i>	22
<i>Les mesures tendant à faciliter la candidature des salariés aux élections locales</i>	23
b) <i>L'organisation des campagnes électorales</i>	23
<i>La réglementation de l'affichage électoral</i>	23
<i>Le contrôle des fonds électoraux : le financement des campagnes électorales, le financement des partis politiques.</i>	24

	Pages.
DEUXIEME PARTIE. — LA SECURITE.....	27
I. — La sécurité publique	27
A. — L'évolution de la criminalité et de la délinquance	27
1. — Appréciation globale	27
L'année 1977 a été marquée, après la pause relative de 1976, par une recrudescence.	
2. — Les chiffres	28
3. — Les méthodes	30
a) La prévention	30
b) La répression	30
4. — Des résultats globaux appréciables	31
B. — La police nationale	32
1. — L'application de la réforme de structure	32
a) La réorganisation du commandement des Compagnies républicaines de sécurité	32
b) La réorganisation des polices urbaines	32
c) Les conséquences de la réforme de structure sur la situation des personnels	33
2. — La reprise de l'effort de recrutement	34
La création de 1 150 emplois nouveaux.	
Tableau n° 3. — Evolution des effectifs budgétaires de la police nationale de 1968 à 1979.....	35
Tableau n° 4. — Les créations d'emploi dans la police nationale de 1968 à 1979.....	36
3. — La situation matérielle des policiers	37
Les améliorations apportées par le budget.	
Le problème de l'intégration de l'indemnité de résidence et de l'indemnité de sujétion spéciale dans le traitement servant de base au calcul de la retraite.	
4. — L'application de la loi n° 78-788 du 28 juillet 1978 portant réforme de la police judiciaire	38
a) Aspects quantitatifs	39
Tableau n° 5. — Liste des Compagnies républicaines de sécurité dont tous les officiers devront être habilités comme officiers de police judiciaire.	40
Tableau n° 6. — Liste des compagnies dont deux officiers devront être habilités comme officiers de police judiciaire.....	40
b) Aspects qualitatifs	41
L'adaptation de la formation.	
Tableau n° 7. — Taux d'encadrement des Compagnies républicaines de sécurité.....	42
5. — La formation des policiers en 1979	43
6. — Les problèmes d'équipement	43
Annexe : La situation du personnel féminin dans la police nationale.	44
C. — La police municipale	45
1. — La séparation des compétences	45
2. — La situation des policiers municipaux	46
Leurs effectifs suivant la taille des communes.	
Les problèmes en suspens.	

	Pages.
	—
II. — La sécurité civile	48
A. — Son organisation	48
Organigramme	49
B. — Les orientations de son action pour 1979	50
1. — Accroître l'efficacité des personnels	50
2. — Aider les collectivités locales	51
3. — Développer les moyens de secours nationaux	51
4. — Poursuivre les études et recherches au niveau national.	51
C. — Bilan de quelques actions spécifiques	51
1. — L'amélioration des conditions de lutte contre les incendies de forêt	52
a) La prévention	53
b) La formation des hommes	54
c) La détection	54
d) L'organisation du commandement	54
e) La lutte active	55
2. — La départementalisation des services d'incendie et de secours	56
a) Bilan de la départementalisation en 1978	56
b) Les problèmes d'équipement	57
c) Un nouveau transfert de charges ?	58
3. — La prévention de « l'alcoolisme au volant »	59
Tableau n° 8. — Bilan chiffré de l'ensemble des actions menées au titre de la sécurité routière (au cours des six premiers mois de 1978)	60
4. — Les moyens mobilisables dans le cadre du plan Orsec.	61
 TROISIEME PARTIE. — LES COLLECTIVITES LOCALES	 65
I. — L'évolution des structures	65
Autonomie communale et coopération.	
A. — La coopération intercommunale	66
1. — Statistiques	66
Le nombre des syndicats intercommunaux à vocation multiple continue à progresser.	
Tableau n° 9. — Nombre de fusions intervenues depuis le vote de la loi du 16 juillet 1971.....	66
Tableau n° 10. — Evolution du nombre des syndicats de communes de 1972 à 1977	66
Les compétences exercées.	
2. — Un cas particulier : les contrats de pays	68
B. — Les communautés urbaines en 1978	69
C. — Bilan de la loi du 10 juillet 1970 portant création des agglomérations nouvelles	71
Tableau n° 11. — Calendrier de création des agglomérations existantes	72
Tableau n° 12. — Bilan des aides financières de l'Etat.....	72
Tableau n° 13. — Les caractéristiques fiscales des collectivités concernées	73
Tableau n° 14. — Les données budgétaires relatives aux collectivités concernées	73

	Pages.
II. — Les finances des collectivités locales.....	74
A. — L'évolution de leurs budgets.....	74
Appréciation globale.....	74
Tableaux n° 15. — L'évolution des budgets locaux de 1972 à 1976.....	75
B. — Les relations financières avec l'Etat.....	78
1. — La répartition des charges entre les communes et l'Etat	78
Le projet de budget pour 1979, en attendant la loi-cadre, n'apporte aucun élément nouveau.	
La nationalisation ou l'étatisation des lycées municipaux, CEG et CES.	
Les dépenses de justice supportées par les collectivités locales.	
Les dépenses d'aide sociale.	
2. — Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales	80
a) Les prêts	80
Tableau n° 16. — Les emprunts des départements et communes et de leurs établissements publics en 1977 et 1978.....	81
b) Les subventions.....	83
Les subventions d'équipement	84
Les subventions spécifiques diminuent.	
Tableau n° 17. — Les subventions d'équipement aux collectivités locales pour 1979...	85
Les dotations du Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée augmentent sensiblement; les conditions d'assujettissement des collectivités locales à la TVA; les conditions de remboursement en 1979.	
Les subventions de fonctionnement	88
La compensation des exonérations des impôts locaux	88
La dotation globale de fonctionnement: les principales modifications apportées aux textes par la Haute Assemblée, ses conséquences pour les communes	89
c) Les ressources propres des collectivités locales...	90
Annexe: Les collectivités locales et les sociétés d'économie mixte.....	91
1. — Le cadre juridique	91
2. — L'activité des sociétés d'économie mixte locales	92
3. — Les perspectives	93
III. — Le personnel communal.....	94
A. — Aperçu des réformes envisagées.....	94
1. — Recrutement	94
2. — Avantages matériels	94
3. — Retraite	95
4. — En matière sociale	96
B. — Le statut des secrétaires généraux de mairie.....	97
C. — Le financement du centre de formation du personnel communal	99

	Pages.
APPENDICE. — LES ETABLISSEMENTS PUBLICS REGIONAUX.....	101
I. — Leurs finances	101
A. — L'évolution de leurs budgets.....	101
Tableau n° 18. — Budget primitif pour 1978 (volume global).	103
Tableau n° 19. — Budget primitif pour 1978 (par habitant).	105
B. — Leurs ressources	106
1. — Les ressources fiscales	106
Tableau n° 20. — Volume et importance relative des	
différentes ressources	107
a) Permis de conduire.....	108
Tableau n° 21. — Ressources fiscales.....	109
b) Cartes grises	110
c) Droits de mutation.....	111
d) Taxe régionale	112
e) Report d'excédents	113
f) Fiscalité par habitant.....	113
Tableau n° 22. — Taux d'imposition voté par les	
établissements publics régionaux.....	115
2. — Les emprunts (tableau n° 23).....	116
3. — Les autres ressources.....	120
C. — Leurs dépenses	120
1. — Dépenses de fonctionnement (tableau n° 24)	121
2. — Dépenses d'investissements (tableau n° 25)	123
D. — La région d'Ile-de-France	124
1. — Présentation générale de son budget.....	125
2. — Les recettes	127
Tableau n° 26. — Evolution des recettes globales	
(1976-1978)	128
Tableau n° 27. — Evolution des recettes par habitant	
(1976-1978)	129
3. — Les dépenses	130
a) Les dépenses d'investissements	130
Les autorisations de programme.....	130
Tableau n° 28. — Evolution des autorisations de	
programme (1976-1978)	131
Tableau n° 29. — Pourcentage des autorisations	
de programme affectées à chaque secteur.....	132
Les crédits de paiement.....	133
Tableau n° 30. — Les crédits de paiement (1976-	
1978)	134
Tableau n° 31. — Pourcentage des crédits de	
paiement affectés à chaque secteur.....	136
Tableau n° 32. — Evolution des dépenses d'investissements	
par secteur et par habitant (1976-	
1978)	137

	Pages.
	—
b) Les dépenses de fonctionnement	138
Tableau n° 33. — Evolution des dépenses globales de fonctionnement	139
Tableau n° 34. — Pourcentage de chaque catégorie de dépenses	140
Tableau n° 35. — Evolution des dépenses de fonctionnement par habitant (1976-1978)	141
II. — Bilan de l'action menée par les régions en matière d'emploi	142
A. — Les primes régionales	143
Tableau n° 36. — Bilan des primes régionales	144
B. — Les fonds de garantie	145
Tableau n° 37. — Bilan des fonds de garantie	146
CONCLUSION	147
EXAMEN DU BUDGET EN COMMISSION	149

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits du Ministère de l'Intérieur revêt cette année **une importance toute particulière**. Cela est vrai tout d'abord **sur le plan des crédits** puisque le budget continue à progresser plus vite que le budget de l'Etat. Ce progrès affecte surtout la sécurité publique et se marque par la reprise, après un intervalle de près de quatre ans, de l'effort de recrutement des personnels de police.

Avec 21,1 milliards de francs pour 1979, le projet de budget pour 1978 marque une progression de 21,1 %. C'est dire que **ses crédits augmentent sensiblement plus vite que la moyenne de progression du budget de l'Etat** qui s'établit à 15,2 %. 1979 devrait consacrer ainsi la revalorisation entreprise en 1974 du budget de ce ministère. Si le projet était adopté, il ferait passer la part du Ministère de l'Intérieur, en pourcentage des dépenses de l'Etat, de **3,1 % en 1974 à 4,5 %**.

Autre point positif : les dépenses de personnel (première, deuxième et troisième partie du titre III) en augmentant de 17,30 % par rapport à l'année dernière devraient permettre de créer 1 150 emplois dans la police, dont 1 092 emplois de police active contre 0 en 1978.

Cela est vrai surtout, **sur le plan des collectivités locales**, parce que l'année 1979 devrait coïncider avec le vote puis la mise en place de la réforme tant attendue de leurs compétences et de leurs finances. Sur ce point, le budget n'apporte malheureusement guère d'enseignements. Il ne comporte, en outre, aucun transfert nouveau de charges des collectivités locales vers l'Etat. Tout au plus, peut-il être une occasion de dresser un bilan des problèmes qui se posent avant la réforme.

Dans ces conditions, l'avis présenté cette année par la commission sera marqué, autant que faire se peut, par un souci de clarification en distinguant nettement les trois missions principales du Ministère :

— *l'administration générale et territoriale*. Sous ce titre, deux problèmes principaux retiendront l'attention : l'aggravation de la crise de la justice administrative, la persistance du malaise entre l'Etat et les départements au sujet des personnels de préfecture ;

— *la sécurité.* Cette année encore, elle requerra d'amples développements à la fois parce que le maintien de la sécurité des biens et des personnes se confirme comme étant l'une des exigences majeures de notre temps, mais aussi parce que la police nationale est en pleine mutation. Aux exigences quantitatives encore insuffisamment remplies s'ajoutent des besoins qualitatifs. Ceux-ci se marquent au niveau d'une clarification des compétences, d'une amélioration de la formation et des statuts, de la considération, tout simplement, que la nation et l'Etat doivent à leur police :

— *l'aide aux collectivités locales, enfin.* Que n'a-t-on pas dit et écrit là-dessus ! N'est-il pas paradoxal que l'on évoque les problèmes des collectivités territoriales dont la Constitution affirme l'autonomie à propos de l'examen des crédits d'un Ministère, fût-il pétri de bonnes intentions, au point de se faire souvent l'avocat des communes auprès des autres Ministères ?

Comment parler, d'autre part, de la situation des collectivités locales à partir d'un budget qui ne les concerne que partiellement ?

Comment, enfin, faire le point de la politique suivie en matière de collectivités locales alors que les crédits qui les concernent sont souvent disséminés entre plusieurs Ministères ?

Il faudrait que l'examen de la future loi-cadre s'accompagne d'une refonte des documents budgétaires et que le Parlement possède enfin un document unique qui lui permette véritablement de faire le point.

Du point de vue des collectivités locales, et si l'on excepte les dispositions des deux projets de loi aménageant la fiscalité directe locale et instituant la dotation globale de fonctionnement qui ont fait l'objet d'amples débats, le projet de budget est marqué par deux évolutions divergentes : la réduction des subventions sectorielles et une forte augmentation (+ 60 %) des dotations du Fonds de compensation de la TVA.

En matière d'appendice, le rapport comprendra également des renseignements très détaillés sur l'action des établissements publics régionaux, y compris, pour la première fois, la région d'Ile-de-France.

Rompant avec une habitude prise il y a trois ans, le plan de l'avis sera cette année modifié. Il s'appuiera en particulier sur la présentation du budget de l'intérieur sous forme de budget de programme qui complète heureusement cette année le « bleu » traditionnel. Plus que par le passé, d'autre part, le rapport s'attachera, dans les différents domaines traités, à faire le point sur l'application des lois les plus récentes.

PREMIERE PARTIE

L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE

Sous ce titre sont regroupées, ainsi que le précise très exactement le budget de programme, les activités qui « mettent en relief le rôle du Ministère de l'Intérieur dans le fonctionnement des institutions ».

A ce titre, ainsi que le précise le même document, le ministère apporte sa contribution dans trois domaines essentiels :

- le fonctionnement de la justice administrative ;
- le fonctionnement des services extérieurs de l'Etat : *« Responsable de l'organisation administrative du territoire, son action se manifeste traditionnellement par l'intermédiaire du corps préfectoral sous l'autorité duquel exercent les quelque 18 000 agents du cadre national des préfectures tous fonctionnaires dont ses services centraux assurent la gestion ainsi que, depuis une époque plus récente, par la création des missions régionales qui marquent sa compétence dans la mise en œuvre de la politique du Gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire » ;*
- le fonctionnement des Pouvoirs publics : *« Responsable des consultations électorales, il assure l'organisation matérielle des élections, les études législatives, le contentieux et centralise la documentation qui s'y rapporte. »*

Ce sont ces trois missions que nous examinerons successivement, non sans avoir marqué au préalable que l'administration générale et territoriale est, pour l'instant, à la fois la mission la moins connue du Ministère et celle qui porte le moins d'espérance pour 1979.

Dans ce domaine, en effet, le projet de budget ne comporte guère de solution satisfaisante, ni à la crise qui affecte le fonctionnement de la justice administrative, ni au vieux problème des personnels de préfecture payés sur les fonds départementaux.

A. — La justice administrative.

On se souvient que la réforme fonctionnelle et statutaire décidée par le décret du 12 mars 1975 s'était accompagnée d'un plan quadriennal qui avait permis, de 1974 à 1977, de recruter quarante-quatre magistrats supplémentaires.

Le projet de budget pour 1978, malgré un accroissement du nombre des affaires en instance, ne comportait initialement que cinq nouvelles créations d'emploi. C'est grâce à l'action conjointe de notre commission et du rapporteur de la Commission des Finances, M. Joseph Raybaud, que dix postes supplémentaires, portant l'effectif budgétaire total à 245 emplois, furent créés.

Le projet qui nous est soumis tient mieux compte des besoins puisqu'il crée d'emblée quinze nouveaux emplois de conseiller. Parallèlement, une importante satisfaction morale est donnée au corps des conseillers des tribunaux administratifs : pour la première fois, un magistrat issu de ce corps est appelé à présider le tribunal administratif de Paris.

Malgré ces points positifs, les symptômes de la crise demeurent. Pour être résolue, celle-ci demande un changement de dimension.

1. — LA CRISE

La crise de la justice administrative est liée à son succès même. C'est ainsi que le nombre des requêtes ne cesse de s'accroître. Elles ont presque atteint cette année le nombre de 30 000, ce qui représente une progression de près de 13 % par rapport à 1977.

Chaque année ce nombre augmente d'environ 2 500 dossiers. On peut donc raisonnablement prévoir l'enregistrement de près de 32 000 affaires pour l'année judiciaire 1978-1979.

Dans le même temps, les efforts consentis ont produit leurs fruits puisque, alors que le nombre de jugements rendus au cours de l'année judiciaire 1975-1976 n'était que de 20 271, il est passé, pour l'année 1976-1977, à 24 363 dont environ 3 000 dossiers électoraux.

Malgré ces efforts, le stock des affaires en instance ne cesse de croître de 5 000 dossiers par an environ, soit une progression de l'ordre de 7 à 8 %.

Le délai moyen de jugement varie, selon les évaluations, de 24 à 28 mois.

ANNEE judiciaire.	AFFAIRES enregistrées.	JUGEMENTS rendus au cours de l'année judiciaire.	AFFAIRES en instance à la fin de l'année judiciaire.
1975-1976	23 857	20 271	47 267
1976-1977	29 209	24 363	52 110

2. — COMMENT EN SORTIR ?

Jusqu'à présent, on n'avait guère envisagé d'autre issue que dans le recrutement de personnel supplémentaire.

Certains, encore, pensent qu'il serait nécessaire de recruter en 1979 quinze à vingt postes supplémentaires par rapport aux créations prévues. C'est une solution, mais si l'on se réfère à l'expérience passée, ce ne pourrait être qu'une solution provisoire qui ne réduirait pas de façon sensible les délais de jugement.

Il semble préférable, comme l'a d'ailleurs suggéré à l'Assemblée Nationale M. Jean Foyer, président de la Commission des Lois, de s'orienter vers une réforme de la procédure et de la compétence des juridictions administratives. Par exemple, M. Foyer suggérerait que, comme l'a fait la loi du 31 décembre 1957 en ce qui concerne les accidents de véhicule, la loi transfère aux tribunaux judiciaires une partie des compétences juridictionnelles actuelles des tribunaux administratifs. Elle pourrait ainsi créer de nouveaux « blocs de compétence » qui éviteraient de trop longues controverses.

Toujours selon M. Foyer, deux blocs de compétence nouveaux pourraient être créés : le premier concernerait les contrats administratif et le second la responsabilité de la puissance publique.

Le deuxième effort devrait avoir pour but une codification véritable du droit administratif, ainsi que s'y était engagé le Premier Ministre, M. Raymond Barre, dans son discours de Blois. Une plus grande précision des règles applicables réduirait là encore les occasions de contentieux.

Ces idées vont tout à fait dans le sens des suggestions faites au cours de l'examen du projet de budget au sein de votre Commission des Lois. Votre rapporteur, pour sa part, pense qu'une des voies consisterait dans le **développement de la procédure du référé administratif.**

Il faudrait aussi que l'administration, de son côté, ne se montre pas trop négligente. Il est inadmissible, par exemple, comme l'a déjà fait remarquer M. Jozeau-Marigné dans le cadre du contrôle de l'application des lois, que tous les décrets nécessaires à l'application de la loi n° 77-1356 du 10 décembre 1977 relative au recrutements des membres des tribunaux administratifs ne soient pas encore publiés.

B. — Les préfectures.

A la différence des dernières années qui avaient été marquées par l'affectation de crédits d'investissement importants à la construction des nouvelles préfectures du Var et de Haute-Corse, les crédits d'équipement pour 1979 ne sont pas très importants : les 15.9 millions de francs inscrits cette année (chapitre 57-40) permettront d'achever la construction, à Toulon, de la nouvelle préfecture du Var.

En revanche, au niveau des personnels, le projet de budget marque la reprise de l'effort de recrutement, un moment interrompu en 1978. Le problème des charges de personnels indûment supportées par les budgets départementaux n'est pas pour autant résolu. Le plan quadriennal des créations d'emploi envisagé au début de l'année 1974 et qui devait porter sur 1 845 emplois par an n'a été que très imparfaitement appliqué. Même si l'on ajoute aux 1 461 emplois créés en 1975, 1976 et 1977 les 245 emplois prévus au présent projet de budget, ce sont encore plus de 5 000 emplois (1) qui devraient être créés dans les prochaines années.

Le seul élément nouveau apporté par le Ministre au cours de son audition est la référence qu'il a faite à une lettre que M. Raymond Barre, Premier Ministre, a adressée le 7 février dernier à notre collègue Gustave Héon, président de l'Assemblée des présidents de conseils généraux dans laquelle il lui disait son intention de mettre le problème à l'étude en 1979 (2).

Un recrutement supplémentaire sera d'autant plus important que la loi-cadre devrait permettre une clarification des compétences entre l'Etat et les départements et que, d'autre part, l'année 1978 verra l'expiration des contrats des 785 vacataires recrutés à titre exceptionnel dans le cadre du Pacte national pour l'emploi.

(1) En réalité, selon l'enquête la plus récente menée par l'INSEE en 1976 et dont les résultats ont été connus en 1978, l'effectif des personnels départementaux dans les préfectures s'élevait à 15 000 environ, se répartissant en 7 000 agents titulaires et 8 000 non titulaires.

(2) Je ne disconviens pas que nombre d'agents, qu'appointent les départements, exécutent des tâches qui incombent normalement à l'Etat. Vous reconnaissez, également, que la situation inverse se présente parfois. C'est pourquoi j'accepte d'étudier, à partir de 1979, la prise en charge — par étape — de certains de ces agents par l'Etat, dans le cadre des reclassements de compétences qui pourraient être opérés afin de développer les pouvoirs locaux.

« Mais nous sommes, tous et moi, bien conscients que les répartitions les plus minutieuses des initiatives comme des responsabilités entre les collectivités locales et l'Etat, laisseront subsister une marge d'incertitude. Des agents départementaux continueront à travailler pour le compte de l'Etat, de même que des fonctionnaires d'Etat continueront à être au service des départements.

« C'est pourquoi, loin d'aborder ce problème en termes de conflits d'attributions, nous sommes convaincus, l'un comme l'autre, qu'il est plus réaliste de fixer les bases d'une coopération. »

1. — LE CORPS PRÉFECTORAL

La commission a tenu à souligner la plus grande rigueur qui semble présider dans la gestion de ce corps dont les effectifs sont beaucoup moins pléthoriques que par le passé et pour lesquels le recrutement au tour extérieur est également beaucoup moins important.

a) *Les effectifs.*

L'effectif réel des préfets et sous-préfets en activité au 15 septembre 1978 s'établit comme suit :

I. — *Préfets :*

Postes territoriaux :

En Métropole	106
Dans les Départements d'Outre-Mer	6
Hors cadre	28
Mission et surnombre	6
Total	146

II. -- *Sous-préfets :*

Postes territoriaux :

En Métropole	446
Dans les Départements d'Outre-Mer	19
Hors cadre	31
Mission et surnombre	12
Total	508

b) *Le recrutement au tour extérieur.*

Préfets :

L'article 6 du décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets précise que le nombre des préfets occupant un poste territorial, non issus du cadre des sous-préfets ou administrateurs civils, ne peut excéder le cinquième de l'effectif global des préfets servant dans ces postes.

Actuellement quatre préfets nommés au tour extérieur sont en poste territorial (Métropole et départements d'Outre-Mer).

Sous-préfets : rappel des règles en vigueur :

Les articles 8 et 9 du statut des sous-préfets déterminent les règles de recrutement des sous-préfets au tour extérieur. Ces articles ont été modifiés au début de l'année 1978 dans le sens d'un plus grand assouplissement :

— en vertu de l'article 8, trois nominations de sous-préfet au bénéfice principalement de directeurs ou attachés principaux de préfecture, âgés de trente-cinq ans au moins et de cinquante ans au plus peuvent être prononcées chaque année pour neuf administrateurs civils appartenant à la précédente promotion de l'ENA détachés en qualité de sous-préfet au cours des douze mois suivant la fin de leur scolarité à l'école ;

— au titre de l'article 9 peuvent être nommés sous-préfets, à raison de deux au plus par an, des candidats âgés de trente ans au moins et cinquante ans au plus, titulaires d'un des diplômes requis pour le premier concours d'entrée à l'ENA ;

— l'ensemble de ces dispositions a permis de recruter huit sous-préfets en 1978, chiffre identique à celui de 1977 (six au titre de l'article 8 et deux au titre de l'article 9).

Actuellement cinquante-huit sous-préfets nommés au tour extérieur sont en activité dans le corps des sous-préfets.

2. — LES PERSONNELS DE PRÉFECTURE

a) *Les effectifs du cadre national.*

Comme il a été indiqué précédemment, le projet de budget 1979 se traduira par la création de 245 emplois portant le total des effectifs budgétaires du cadre national à 18 149.

Les créations affecteront plus particulièrement les catégories A et B.

TABLEAU N° 1

Répartition des effectifs budgétaires en 1978 et en 1979.

EMPLOIS	EFFECTIF budgétaire 1978.	CREATIONS d'emplois pour 1979.
Chef de service administratif.....	118	
Directeur	282	6
Attaché principal.....	522	10
Attaché	2 965	49
Total catégorie A.....	3 887	65
Secrétaire en chef.....	514	13
Chef de section.....	860	22
Secrétaire administratif.....	2 573	65
Total catégorie B.....	3 947	100
Agent d'administration principal.....	6 016	
Agent administratif et commis.....		
Sténodactylographe	1 632	80
Agent technique de bureau.....	1 306	
Total catégorie C.....	8 954	80
Agent de bureau	518	
Agent de service	538	
Total catégorie D.....	1 116	
Totaux	17 904	245

N. B. — Par ailleurs, huit emplois de préfecture ont fait l'objet de transformations pour mieux assurer le fonctionnement de certains services spécialisés.

b) Les problèmes catégoriels.

Sur le plan statutaire, comme il a déjà été indiqué les années précédentes, les personnels de préfecture appartenant aux catégories B, C et D relèvent de statuts interministériels.

Les mesures qui interviennent pour l'ensemble des agents de la fonction publique leur sont donc applicables, tout au moins en ce qui concerne les personnels appartenant au cadre national.

Les fonctionnaires de catégorie A, pour leur part, sont soumis à un statut particulier. Parmi eux, les attachés de préfecture vont bénéficier de divers aménagements qui tiendront compte des directives ministérielles conjointes, Budget-Fonction publique, au sujet des nouvelles règles de reclassement des fonctionnaires recrutés dans les corps de catégorie A. L'année 1978 a également vu l'application du décret du 26 octobre 1977 créant des emplois fonctionnels de chefs des services administratifs des préfectures. Ces emplois

sont au nombre de 118 dont 22 (un par préfecture de région) atteignent l'indice brut 1 015. Les autres (un par département), l'indice brut 966. Ces emplois ont été pourvus par un arrêté du 25 mai 1978 publié au *Journal officiel* du 22 juin.

c) *Les actions de recrutement, de formation et de perfectionnement.*

Au cours des dernières années, un très important effort de recrutement a été fait. Le tableau ci-après fait ressortir le nombre de postes offerts aux concours d'attachés, de secrétaires administratifs et de commis.

TABLEAU N° 2
Bilan des efforts de recrutement depuis 1975.

	1975	1976	1977	1978	TOTAL
Attachés :					
Par les IRA	160	160	160	150	630
Par concours	150	120	75		345
Total	310	280	235	150	975
Secrétaires administratifs.....	423	300	300	150	1 173
Commis	241	500	800	80	1 621
	974	1 080	1 335	380	3 769

Les actions de **recrutement** elles-mêmes ont été très sensiblement alourdies par l'**augmentation rapide du nombre des candidats** qui, de 1975 à 1977, est passé :

— pour le concours d'attaché de vingt-trois à vingt-neuf inscrits pour un poste ;

— pour le concours de secrétaire administratif de quinze à vingt inscrits pour un poste ;

— pour le concours de commis de dix-sept à vingt et un inscrits pour un poste.

Quant aux **actions de formation et de perfectionnement**, en 1978, vingt-deux stages auront été organisés, pour 720 fonctionnaires, ce qui représente 2 251 journées-stagiaires. Ces stages ont mis l'accent sur les problèmes traités dans les préfectures et les sous-préfectures, notamment en matière économique, financière et réglementaire.

Les sessions interrégionales de formation des attachés de préfecture, ouvertes cette année aux secrétaires administratifs expéri-

mentés, ont concerné 257 fonctionnaires, soit, à raison de cinq sessions de deux jours et demi par région, 3 212 journées-stagiaires environ.

D'autre part des formations spécifiques à l'accueil du public ont été entreprises dans un certain nombre de départements : 360 fonctionnaires y auront participé cette année, grâce à l'activité de quarante-deux animateurs spécialement formés (dont vingt-sept en 1978) et avec l'aide d'un film réalisé sur ce sujet.

Les actions de perfectionnement de l'ensemble du personnel d'une préfecture, commencées en 1975 dans la Gironde, se sont étendues en Haute-Corse et dans le Var. Elles ont concerné, en 1978, 520 agents de toutes catégories.

En 1979, les actions de formation et de perfectionnement conserveront la même nature. Une action destinée à la formation initiale des nouveaux fonctionnaires des catégories C et D s'y ajoutera. Elle devrait devenir systématique dès 1980.

Enfin, dans le domaine des préparations de concours, 8 590 candidats sont inscrits aux cours par correspondance de l'administration centrale ; par ailleurs, dans la presque totalité des préfectures, des séances orales sont organisées.

C. — L'organisation des élections.

Dans la présentation des années précédentes, et bien que votre rapporteur ait continué chaque année à questionner le ministère sur les différents aspects de l'organisation des élections, aucun développement particulier n'avait été consacré à ce sujet.

Il en va différemment cette année pour plusieurs raisons :

— la présentation « fonctionnelle » de l'avis de votre commission a permis de mieux isoler chaque action ;

— l'organisation des élections de mars 1978 a révélé certaines anomalies, en particulier dans l'application de la loi n° 77-305 tendant à faciliter le vote des Français établis hors de France ;

— le vote de la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés a incité votre commission à se préoccuper des conditions dans lesquelles ce nouvel instrument était utilisé par les services du ministère ;

— enfin, les mois qui viennent de s'écouler ont montré que beaucoup, y compris au plus haut niveau de l'Etat, se préoccupaient de revoir certaines dispositions législatives, voire certaines pratiques existant en matière électorale.

Sur tous ces points, votre rapporteur a questionné M. le Ministre de l'Intérieur. Ce sont les réponses qu'il a reçues qui constituent ce paragraphe nouveau du rapport.

**1. — L'APPLICATION DE LA LOI N° 77-805 DU 19 JUILLET 1977
TENDANT A FACILITER LE VOTE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

a) Evolution des inscriptions.

La loi du 19 juillet 1977 modifiant l'article L. 12 du code électoral a permis aux Français établis hors de France de s'inscrire dans toute commune de plus de 30 000 habitants de leur choix, dans la limite de 2 % des électeurs inscrits dans ces communes.

Avant cette modification, en 1976, le nombre de Français de l'étranger inscrits sur les listes électorales était de 101 578.

Selon un recensement effectué en 1977 et 1978, ce nombre serait désormais de 153 469.

L'augmentation constatée permet de mesurer les effets de la loi du 19 juillet 1977, encore qu'une partie des nouvelles inscriptions ait été enregistrée dans des communes de moins de 30 000 habitants.

b) Les contestations.

Un certain nombre d'inscriptions effectuées au titre de la loi du 19 juillet 1977 ont donné lieu à contestation dans le cadre des opérations de revision des listes électorales.

Il résulte des renseignements en la possession du ministère de l'intérieur que 15 409 inscriptions ont été ainsi contestées dans vingt communes de plus de 30 000 habitants.

Compte tenu des décisions rendues par les tribunaux d'instance et la Cour de cassation, le nombre d'inscriptions refusées a été de 2 256.

Le Conseil constitutionnel a eu également à se prononcer, lors du contentieux des élections législatives de mars 1978, sur des contestations mettant en cause la régularité d'inscriptions de Français de l'étranger sur les listes électorales au titre de la loi du 19 juillet 1977 et de procurations de vote données par ces électeurs.

Ces contestations, qui intéressaient trois circonscriptions, ont donné lieu à une seule invalidation : dans sa décision du 12 juillet 1978 (Paris, 16^e circonscription) le Conseil constitutionnel a estimé que quarante-quatre inscriptions et procurations de vote étaient dues à des manœuvres de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin et qu'il y avait lieu de ce fait à annulation des opérations électorales.

2. — L'EMPLOI DE L'INFORMATIQUE

L'année 1979 correspondra à la restructuration des services informatiques de l'administration centrale. Cette restructuration justifiera la création d'un poste de sous-directeur.

a) *Le fichier électoral.*

Le fichier électoral informatisé, utilisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques, pour procéder, comme le prévoit l'article L. 37 du Code électoral, au contrôle des listes électorales, est devenu opérationnel depuis la révision des listes intervenue en 1975 et 1976. Il est à noter cependant que l'informatisation du fichier électoral n'a résulté d'aucune décision quelque peu solennelle : il n'a pas même fait l'objet d'un arrêté ministériel. Il s'est substitué purement et simplement à l'ancien fichier manuel. L'utilisation de l'informatique pour sa tenue n'a entraîné aucune modification, notamment en ce qui concerne sa consultation. C'est ce que le Parlement a tenu à rappeler dans l'article 32 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Bien que l'opération ait été financée par le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Intérieur a participé à la création de ce nouveau fichier et sa contribution a été au total de 5 300 000 F. Trois révisions successives ont été effectuées à ce jour à l'aide de ce fichier. En ce qui concerne sa tenue, le Ministère de l'Intérieur ne prend en charge financièrement que l'impression des imprimés de liaison entre les mairies et l'INSEE. L'informatisation du fichier n'a donc apporté aucune innovation sur ce point.

Ainsi que le précise le Ministère de l'Intérieur, *le fichier est tenu sous la seule responsabilité de l'INSEE. Il n'existe, au niveau du Ministère, aucune centralisation des données qu'il contient.*

b) *Les fichiers des Renseignements généraux.*

Voici quelle a été la réponse fournie par le Ministère de l'Intérieur à cette question délicate :

« Aux termes du décret n° 67-196 du 14 mars 1967, la Direction active des Renseignements généraux est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique, nécessaires à l'information du Gouvernement.

« Pour l'exécution de cette mission, la direction susvisée rassemble des informations sur les associations, sociétés et groupements divers.

« De même, des dossiers départementaux sont constitués à partir d'informations publiques (presse, annuaires, documents administratifs).

« Les fichiers automatisés, opérationnels ou en cours de constitution, sont destinés à améliorer les recherches en donnant les numéros de référence aux divers dossiers. Ces fichiers ont été analysés par les membres de la commission « Informatique et Libertés » qui ont constaté dans leur rapport « qu'ils entraient dans le cadre de la mission traditionnelle de la direction ».

« Les applications sont gérées et exploitées exclusivement par les commissaires et inspecteurs des Services centraux des Renseignements généraux habilités à cet effet, et ne comportent aucune connexion avec d'autres applications. »

3. — ETAT DES RÉFORMES ENVISAGÉES

a) L'organisation des élections.

Votre rapporteur a souhaité connaître l'opinion du Ministère sur le report, un moment envisagé, de la date des élections cantonales et sur deux types de réforme concernant les élections locales :

— la modification du mode de scrutin dans les villes de plus de 30 000 habitants pour les élections municipales ;

— les facilités qui pourraient être données aux salariés candidats à un mandat local.

Les élections cantonales ont lieu normalement, en vertu de l'article L. 192 du Code électoral, au mois de mars.

En fait, le rapport n° 1 (1978-1979) fait par M. Etienne Dailly devant la Commission des Lois sur la proposition de loi relative aux élections cantonales de MM. Henri Caillavet et Henri Moreau a montré que les dates prévues par la loi n'avaient que rarement été respectées, quelles que soient les républiques.

On se souvient que cette proposition de loi a été renvoyée en commission sur décision du Sénat.

Dans sa réponse, le Ministère de l'Intérieur précise que « le Gouvernement n'envisage pas de déposer un projet de loi pour reporter la date des prochaines élections cantonales générales, puisque aucune autre consultation n'est prévue pour mars 1979. »

Une proposition de loi, déposée également par M. Caillavet, est soumise actuellement à l'examen de notre commission, qui tend à introduire des éléments de scrutin proportionnel pour les élections municipales dans les villes de plus de 30 000 habitants.

Selon la réponse fournie « *Le Gouvernement ne prévoit pas, du moins dans l'immédiat, de modification au régime des élections législatives. Pour ce qui est des élections municipales, des études ont été entreprises pour déterminer selon quelles modalités pourraient être représentées au sein des conseils municipaux les minorités qui en sont actuellement exclues par le jeu du système majoritaire, tout au moins dans les communes de plus de 30 000 habitants.* »

De même, votre rapporteur a demandé au Ministère s'il ne préparait pas, à l'image de ce qui avait été fait pour les salariés candidats à un mandat parlementaire par la loi n° 78-3 du 2 janvier 1978, un texte concernant les candidats à des mandats locaux. Il a été répondu que les études actuellement menées portaient sur les mesures tendant à faciliter aux salariés l'exercice de mandats locaux.

On se souvient que la Commission des Lois, pour sa part, sur le rapport de M. Boileau, a adopté une proposition de loi comportant des propositions très complètes sur ce même sujet. Le dernier article de la proposition (article 34) contient en outre des dispositions en faveur des candidats salariés aux élections municipales. L'article prévoit des dispositions différentes selon que la population des communes concernées est supérieure à 30 000 habitants ou comprise entre 9 000 et 30 000 habitants.

b) L'organisation des campagnes électorales.

Deux points ont retenu l'attention de votre rapporteur :

- la réglementation de l'affichage électoral, qui n'est que rarement respectée ;
- les projets du Gouvernement en ce qui concerne le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

La réglementation de l'affichage électoral :

Les excès auxquels ont donné lieu l'affichage en période électorale ont été maintes fois dénoncés. Certains en ont même tiré argument pour demander la suppression pure et simple de ce moyen de propagande considéré comme archaïque à une époque de large développement de l'influence des médias.

L'affichage est pourtant le moyen de propagande le plus ancien consacré par notre Code électoral. Tant dans son esprit que dans sa forme, c'est le moyen d'information démocratique par excellence, puisque tout candidat peut y avoir recours, même s'il est peu for-

tuné. C'est également un moyen de propagande efficace : la publicité commerciale par voie d'affiche reste une industrie prospère, ce qui tend à prouver qu'elle touche le public. Dans le domaine purement électoral, certes, l'affiche n'a plus l'exclusivité de l'information qui fut longtemps la sienne, mais elle conserve de réels avantages sur les autres moyens de propagande. Les moyens audiovisuels ne permettent en effet de développer que les grands thèmes d'une campagne nationale, sans pouvoir prétendre y intégrer les arguments d'intérêt local que les candidats souhaitent faire valoir. La propagande adressée au domicile de l'électeur sous forme des « circulaires » traditionnelles n'est pas généralement d'une lecture aussi facile et n'a donc pas l'impact d'une affiche bien faite ; au surplus, elle parvient à l'électeur au plus tard le jeudi précédant la consultation, alors que l'affiche peut rester en place pendant toute la durée de la campagne.

Dans ces conditions, le Ministère de l'Intérieur n'envisage pas de modifier la législation en cette matière. Il rappelle simplement qu'en période électorale l'affichage est interdit en dehors des emplacements réservés à cet effet, et que les manquements à cette règle sont sanctionnés d'une amende de 10 000 F à 36 000 F (articles L. 51 et L. 90 du Code électoral). De plus, l'impression et l'utilisation d'affiches autres que celles prévues réglementairement sont interdites, cette interdiction étant également assortie de sanctions pénales.

On sait, d'autre part, que le juge de l'élection retient dans certains cas les excès de propagande par voie d'affiches pour prononcer des annulations.

Une aggravation du dispositif répressif ne paraît donc pas, selon le Ministère de l'intérieur, de nature à apporter une amélioration sensible aux pratiques qui ont cours en ce domaine.

Le contrôle des fonds électoraux fait l'objet d'études dès l'année 1974. Il revêt en fait un double aspect : le financement des campagnes électorales, d'une part, celui des partis politiques, d'autre part.

Les précédents, fournis par les législations étrangères en cette matière, s'appliquent à des pays fort différents de la France dans leurs structures politiques et leurs usages électoraux et, de ce fait, ils ne sont pas transposables en l'état dans notre pays.

Les études effectuées ont fait ressortir la **complexité d'un financement spécifique des campagnes électorales**, car il est apparu nécessaire de sauvegarder dans tous les cas l'indépendance d'un candidat qui ne se réclame d'aucun parti politique, ce que ne réaliserait pas une aide accordée aux seuls partis. Au surplus, si

les subventions de l'Etat devaient encourager les candidats à accroître leurs dépenses électorales, le Gouvernement considérerait que la réforme irait à l'encontre des objectifs très généralement souhaités en ce domaine. Mais la mise au point de dispositifs de contrôle est particulièrement délicate, car, pour être efficace, le contrôle devrait sans doute revêtir un caractère contraignant, si bien qu'on pourrait y voir une atteinte à la liberté politique des candidats.

En revanche, une contribution de l'Etat au fonctionnement des partis politiques soulève moins de difficultés et c'est vers une réforme de ce type que les études sont actuellement orientées.

DEUXIEME PARTIE

LA SECURITE

I. — La sécurité publique.

Bien que les développements de la criminalité n'affectent pas plus la France que les pays voisins, les différentes unités de la police nationale ont été confrontées cette année à un développement nouveau de la criminalité — surtout de ce que l'on appelle la grande criminalité — après l'accalmie relative constatée en 1976.

Malgré cela, il est bon de le souligner, notre police a obtenu d'assez bons résultats. Il est donc particulièrement bienvenu que le projet de budget pour 1979 lui apporte quelques encouragements. C'est ainsi que la police nationale disposera d'effectifs nouveaux tandis que 1979 verra également l'application des réformes de structure et des réformes statutaires décidées au cours des deux dernières années.

L'effort en matière de personnel s'accompagnera d'un effort exceptionnel en matière d'équipement, il est vrai dans un secteur où celui-ci laisse beaucoup à désirer.

En revanche, certains problèmes demeureront : ils ont trait, en ce qui concerne la police nationale, à la formation donnée aux policiers et à la répartition des effectifs sur le territoire. La police municipale pour sa part rencontre des difficultés spécifiques tant au niveau de la définition de ses compétences que de la situation de ses personnels.

A. — L'ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE

1. — *Appréciation globale.*

D'après les chiffres communiqués par le Ministère de l'Intérieur, l'évolution constatée en 1977 par rapport à 1976 apparaît inquiétante : elle affecte plus particulièrement la grande criminalité (vols à main armée ou avec d'autres violences, prises d'otage, rapt avec demande de rançon et tentatives d'enlèvement). Le

pourcentage d'augmentation est 18,34 % contre 1,29 % l'année précédente. Durant les six premiers mois de l'année 1978, cette évolution a été un peu moins inquiétante. Les statistiques font néanmoins ressortir une augmentation sensible des vols à main armée (+ 7 %). Le recours à la violence est demeuré élevé.

On constate par ailleurs que les vols à main armée sont le fait de malfaiteurs qui, passant sans transition de la violence moyenne à la haute délinquance, s'attaquent à des objectifs très diversifiés. Les victimes principales sont toujours les agences bancaires, les bureaux des PTT ou les magasins à grande surface ; les bijouteries sont de plus en plus attaquées. Les prises d'otage sont par contre restées dans des limites restreintes. Si les enlèvements de personnes avec demande de rançon, bien que spectaculaires, restent très rares, le procédé de la prise d'otage au domicile d'une personne détentrice de fonds publics ou privés a tendance à se développer.

La criminalité moyenne ne s'est accrue que de 11,69 % en 1977 mais là encore cette progression doit être comparée avec la diminution de 7,42 % qui avait été constatée en 1976.

Les cambriolages qui représentent l'essentiel de ce type de criminalité ont progressé en 1977 de 12,85 % alors qu'ils avaient régressé de 10,34 % en 1976.

Enfin, les actes de petite délinquance, qui représentent la plus grande partie de la criminalité, ont augmenté, en chiffre brut, de 15,54 % en 1977 alors qu'ils avaient diminué de 4,21 % au cours de l'année précédente.

Les six premiers mois de 1978 se caractérisent, pour ces trois catégories, par un léger ralentissement de la progression. Ce ralentissement est surtout marqué en matière de hold-up comme l'a fait remarquer M. Christian Bonnet lui-même le 9 novembre dernier, lors de l'inauguration du Laboratoire d'essais des dispositifs antivols de Champs-sur-Marne.

2. — Les chiffres.

Vols à main armée (manifestation principale du banditisme) :

Premier semestre 1977 : 2 185 ;

Premier semestre 1978 : 2 337,

soit un accroissement de 152 faits criminels représentant 7 % d'augmentation.

Hold-up (attaques à main armée en bande contre un établissement bancaire privé ou public) :

Premier semestre 1977 : 726 ;

Premier semestre 1978 : 588,

cette diminution n'est qu'apparente. Elle résulte de l'utilisation d'une définition plus stricte. En fait, il y a stabilisation des hold-up en 1978.

Agressions à main armée (vols commis à l'aide de violences n'entrant pas dans la définition du hold-up) :

Premier semestre 1977 : 1 459 ;

Premier semestre 1978 : 1 749.

Recours à la violence :

Soixante-deux affaires avec coups de feu tirés durant les six premiers mois. En 1977, il y avait eu cent vingt-trois affaires au total. La violence se maintient donc à un niveau élevé.

Les prises d'otages effectuées pour réussir un hold-up ou prendre la fuite. Elles sont restées assez limitées.

Par contre, la prise d'otages à domicile continue à se développer :

Vingt-sept affaires au cours des premiers six mois 1978 contre vingt-quatre affaires pour le premier semestre 1977.

Les enlèvements avec demande de rançon :

Ce phénomène inquiétant était réellement apparu en France en 1975. Une répression énergique a permis de le réduire :

Onze affaires en 1975 ;

Sept affaires en 1976 ;

Six affaires en 1977.

En 1978, une seule affaire a véritablement défrayé la chronique (affaire Empain) mais l'enquête a permis d'arrêter les auteurs de cet enlèvement.

Ces statistiques devraient être nuancées, notamment par les considérations géographiques, puisqu'il se confirme que la criminalité est très inégalement répartie sur l'ensemble du territoire national : les dix départements les plus urbanisés sont aussi les plus touchés : Paris est de très loin en tête, suivi par la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône, les Hauts-de-Seine, le Nord, le Val-de-Marne, les Alpes-Maritimes, le Rhône, les Yvelines et la Seine-Maritime. A eux seuls, ces départements couvrent un dixième du territoire et représentent 22,22 % de la population, mais subissent 53,97 % de la criminalité globale.

Bien que la population urbaine soit plus touchée que la population rurale, il convient de souligner que les campagnes elles-mêmes, surtout pendant la période des vacances, sont de moins en moins épargnées.

3. — *Les méthodes.*

La lutte contre la criminalité violente est coordonnée au niveau national par l'Office central pour la répression du banditisme créé par un décret du 11 octobre 1973. Les correspondants de cet organisme sont les services spécialisés de la police judiciaire de la Préfecture de police, la BRI de Lyon et les groupes de répression du banditisme des Services de répression de la police judiciaire de province.

a) *La prévention.*

Sur le plan préventif, des campagnes ont été instaurées ; elles ont pour but de faire échec à la recrudescence des vols à main armée au cours de certaines périodes de l'année déterminées en fonction des pointes de l'activité criminelle.

Elles se caractérisent par plusieurs types d'action :

— la sensibilisation des différents services concourant à la protection des personnes et des biens qui mettent en place des dispositifs propres à dissuader les malfaiteurs (surveillance des objectifs potentiels et des lieux de rencontre donnés) ;

— le développement de la coopération entre ces services et les divers organismes manipulant des fonds publics ou privés.

On peut affirmer que ces différentes mesures ont eu une influence certaine sur l'évolution des agressions à main armée.

b) *La répression.*

Les méthodes employées sont celles de l'enquête effectuée systématiquement sur les personnes susceptibles de se livrer à ces actes de banditisme.

Ces malfaiteurs sont pris en surveillance constante et suivis dans tous leurs déplacements jusqu'à ce que des preuves suffisantes puissent être réunies à leur rencontre.

Ces méthodes de type « BRI » ont permis d'obtenir des résultats appréciables, là où l'enquête classique, à partir des faits criminels, *a posteriori*, avait échoué.

L'Office central pratique systématiquement ces méthodes de travail, qui exigent du personnel spécialisé, du temps, de la patience et des moyens matériels et financiers importants.

Au cours de l'année 1978, les services spécialisés sont intervenus à plusieurs reprises en flagrant délit dans des conditions difficiles mais de telle façon que les risques, pour les tiers, soient réduits au minimum. Plusieurs bandes importantes ont été arrêtées préventivement, soit juste avant qu'elles n'opèrent, soit immédiatement après.

4. — *Des résultats globaux appréciables.*

Premier semestre 1977 : 732 auteurs arrêtés pour 541 affaires résolues ;

Premier semestre 1978 : 624 affaires résolues, soit 83 affaires de plus que l'année dernière pour 685 auteurs arrêtés.

Quelques affaires illustrent parfaitement les succès recueillis par les services spécialisés : affaire de Corfou ; affaire Empain ; prise d'otages du 10 février 1978 à Boulogne-Billancourt ; arrestations, fin août, rue Poussin, à Paris, de quatre malfaiteurs dangereux ; arrestation, le 31 janvier 1978, de Maupetit, auteur du ~~double meurtre~~ meurtre de Sucy-en-Brie ; arrestation, le 8 mars, à Lyon, de l'auteur d'un enlèvement qui s'était terminé par la mort de la victime (affaire Gayraud).

Ces résultats, qu'il convient de souligner, ont été obtenus en partie grâce à un moindre engagement des forces de police pour la répression des troubles à l'ordre public.

C'est ainsi que, pour les CRS, les missions liées au maintien de l'ordre, qui représentaient près de 33 % de l'activité en 1976, sont tombées à 27,50 % à la fin de 1977 et à 25,50 % pour les sept premiers mois de l'année en cours. Cette situation, qui provient de la quasi-disparition de la violence de masse, a permis d'augmenter sensiblement la participation des unités aux missions de protection générale (6,50 % en 1976, près de 8 % à la fin de 1977 et 10 % actuellement, ce chiffre étant appelé à être dépassé avec la mise à la disposition des polices urbaines et de la Préfecture de police de douze compagnies à partir du 3 octobre 1978).

Pour les polices urbaines, les missions de maintien de l'ordre ont représenté en 1977 environ 0,75 % de leur activité. Elles sont en diminution de 16 % par rapport à 1976.

B. — LA POLICE NATIONALE

1. — *L'application de la réforme de structure.*

La réforme de structure récemment intervenue a entraîné une réorganisation du commandement des Compagnies républicaines de sécurité et une réorganisation des polices urbaines.

a) La réorganisation du commandement des Compagnies républicaines de sécurité.

L'organisation des Compagnies républicaines de sécurité était définie par un décret remontant à 1948. Celui-ci a été remplacé par un décret n° 77-1470 du 28 décembre 1977.

Les chefs de groupements de Compagnies républicaines de sécurité sont désormais des commissaires de police. Les compagnies restent comme par le passé sous l'autorité d'un commandant.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1978, les chefs de groupements de Compagnies républicaines de sécurité font partie du même corps que les chefs de circonscriptions des polices urbaines, étant bien précisé que seuls ces derniers, qui sont territorialement compétents, sont habilités à exercer les attributions d'officier de police judiciaire, notamment en cas d'usage de la force publique.

b) La réorganisation des polices urbaines.

Dans les circonscriptions de police urbaine les plus importantes (51) a été mis en place un service de sécurité générale.

L'activité de ce service se rapporte à la protection des personnes et des biens, à la surveillance de la voie publique, à la circulation et au maintien de l'ordre. Il dispose des unités en tenue formant le corps urbain et des équipes spécialisées (service des accidents, brigade de surveillance nocturne, etc.).

Cette activité de sécurité générale est placée sous l'autorité d'un commissaire de police alors qu'auparavant le corps urbain possédait sa hiérarchie propre avec les grades de Commandants de groupement et de Commandant principal.

Dans les autres circonscriptions moins importantes, le corps urbain reste placé sous l'autorité d'un commandant, d'un officier de paix ou d'un gradé.

c) Ses conséquences au niveau des personnels.

La création d'un corps unique de commandement a eu pour première conséquence l'intégration des commandants principaux et commandants de groupement dans le nouveau corps des commissaires, mais elle a eu également pour effet d'ouvrir l'accès à des postes nouveaux tant aux anciens commandants de groupement et commandants principaux qu'aux anciens commissaires. Cette situation nouvelle, qui aurait pu être source de difficulté, n'a provoqué aucun problème dans la pratique. Dans un premier temps chacun a été maintenu dans ses fonctions antérieures ; par la suite, l'interpénétration a été progressivement entreprise. C'est ainsi qu'à la sortie de la promotion de commissaires de l'Ecole nationale supérieure de police deux postes dans les groupements ont été offerts aux élèves. Parallèlement, des commissaires provenant du corps des commandants et officiers ont été placés soit à la tête de circonscriptions de polices urbaines, soit, dans les circonscriptions plus importantes, à la tête de services de sécurité générale.

Selon les indications fournies par le Ministère de l'Intérieur, les modifications d'attribution n'ont été faites que sur demande des intéressés, car les vacances de postes de commissaires sont toutes diffusées afin de susciter les candidatures. Elles ont été bien accueillies par les fonctionnaires appartenant à l'ancien corps des commissaires de police et aucun obstacle n'est venu entraver cette mise en place.

Il est désormais possible de dresser un schéma complet des possibilités d'avancement par la promotion interne dans les différents corps de la police nationale :

— gardiens de la paix : pas de nomination par promotion interne.

A titre transitoire, et jusqu'au 31 décembre 1980, les agents contractuels féminins de la Préfecture de police peuvent être recrutés dans le corps des gardiens de la paix par un concours spécial, à concurrence du sixième des candidates féminines reçues au concours normal de gardien de la paix.

— enquêteurs : pas de recrutement par promotion interne.

— officiers de paix : promotion au choix égale au cinquième du nombre des recrutements par concours au profit des brigadiers et brigadiers-chefs.

— inspecteurs : promotion au choix à concurrence d'un neuvième des nominations par concours au profit des enquêteurs. Jusqu'au 31 décembre 1981, cette nomination peut être également prononcée au profit des brigadiers et brigadiers-chefs.

— commissaires : 35 % de nominations prononcées au choix à concurrence de 14 % en faveur des commandants et 21 % en faveur des inspecteurs divisionnaires.

A compter du 1^{er} janvier 1983 ces proportions seront de 24 % pour les inspecteurs et 11 % pour les commandants.

2. — *La reprise de l'effort de recrutement.*

A la suite des promesses faites par le Premier Ministre dans son discours-programme de Blois le 7 janvier 1978 (1), le projet de budget prévoit une première tranche de 1 150 emplois supplémentaires, dont 1 000 pour la Métropole et 150 pour les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Le tableau n° 1 ci-dessous montre clairement que l'effort, comme votre commission l'avait vigoureusement fait remarquer à plusieurs reprises, avait été pratiquement interrompu depuis 1976, au moins pour les personnels actifs.

Les départs à la retraite n'ayant été que partiellement remplacés en 1978, l'effectif total des personnels actifs avait même connu une diminution.

Malgré les efforts de cette année, la Police nationale disposera de 448 policiers actifs de moins qu'en 1977.

(1) M. Raymond Barre s'est engagé à créer en cinq ans 10 000 emplois dans la Police et la Gendarmerie.

TABLEAU N° 3

Evolution des effectifs budgétaires de la police nationale (gérés par la DPEP)
de 1968 à 1979.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
I - PERSONNELS ACTIFS												
Personnels Civils	14.859	14.348	15.021	15.021	15.701	16.603	17.038	18.739	19.109	19.103	19.138	19.933
Personnels en Tenue	60.323	72.715	73.719	75.517	77.018	77.768	81.203	81.633	81.033	81.833	81.333	81.933
Personnels Contractuels	900	1.009	1.000	1.400	1.400	1.480	1.210	1.210	1.210	1.210	331	331
TOTAL PERSONNELS ACTIFS	<u>84.664</u>	<u>88.072</u>	<u>89.740</u>	<u>91.938</u>	<u>94.119</u>	<u>95.851</u>	<u>100.451</u>	<u>101.582</u>	<u>101.352</u>	<u>102.146</u>	<u>100.802</u>	<u>102.197</u>
II - PERSONNELS ADMINISTRATIFS	3.018	2.855	2.659	3.214	3.579	4.478	4.700	4.937	5.310	5.310	7.025(1)	7.025
III - PERSONNELS OUVRIERS	89	70	76	87	149	155	183	183	183	180	163	160
TOTAL GENERAL	<u>87.771</u>	<u>91.097</u>	<u>92.475</u>	<u>95.239</u>	<u>97.847</u>	<u>100.584</u>	<u>105.334</u>	<u>106.702</u> (1)	<u>106.821</u> (1)	<u>107.636</u> (1) (2)	<u>107.988</u> (1) (2)	<u>109.317</u>

(1) En plus des 106 748 emplois a été autorisé en 1975 le recrutement de personnels vacataires, mesure maintenue en 1970, 1977, 1978, 1979.

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

(3) Ces effectifs résultent des opérations liées à la réforme de l'auxiliarat et à la titularisation, en qualité d'agents de bureau, de 1 600 agents contractuels et 115 auxiliaires féminines de la PAF.

Un examen plus détaillé des créations d'emploi en Métropole permet (tableau n° 4) de faire une triple constatation :

— les créations d'emploi concerneront pour l'essentiel les personnels actifs (957 contre 1 000) ;

— parmi ces derniers, les trois quarts iront renforcer les effectifs des personnels en tenue. Il y a là un retour à un principe de gestion abandonné depuis 1974 ;

— aucun emploi administratif nouveau ne sera créé.

Ainsi, le nombre des policiers utilisés à des tâches administratives ne sera pas réduit.

Votre commission le déplore d'autant plus que le recrutement de personnels de bureau reviendrait moins cher que l'immobilisation de personnels de police active dont le rôle se situe beaucoup plus dans la rue que dans les bureaux.

L'absence d'augmentation des effectifs en 1978 a eu pour conséquence que la répartition des effectifs par grands secteurs fonctionnels (Sécurité publique, Police judiciaire, Renseignements généraux, Police de l'air et des frontières) telle qu'elle avait été décrite dans l'avis présenté l'année dernière n'a guère été modifiée.

TABLEAU N° 4

Les créations d'emplois dans la police nationale de 1968 à 1979.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Personnels civils	72	»	200	»	680	905	800	900	450	»	»	223
Personnels actifs contractuels.....	800 (1)	100	»	480	»	»	160 (2)	»	»	»	»	»
Personnels en tenue.....	514	3 790	1 000	1 808	1 500	3 000	1 500	350	200	»	»	734
Total personnels actifs.....	1 386	3 890	1 200	2 288	2 180	3 905	2 460	1 250	650	»	»	957
Personnels administratifs	»	32	»	389	355	903	222	288	323	»	»	»
Personnels ouvriers	»	»	»	11	60	6	25	»	»	»	»	»
Personnels techniques	»	»	»	20	20	100	18	25	13	»	»	43
Total	1 386	3 922	1 200	2 708	2 595	4 914	2 725	1 563 (3)	986	»	»	1 000

(1) Création de 800 emplois de contractuels zone bleue de la Préfecture de police.

(2) Création de 160 emplois d'enquêteurs contractuels de la Préfecture de police pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires.

(3) Le recrutement de 1 400 personnels vacataires a, en outre, été autorisé en 1973.

3. — *La situation matérielle des policiers.*

Le budget de 1979 de la Police nationale, en ce qui concerne les dépenses de personnel comporte, tout d'abord, des mesures ayant pour objet de revaloriser les rémunérations, les prestations familiales et les indemnités.

Parmi les crédits ouverts pour 1979, on remarque que 35 millions de francs sont en réalité des crédits de rattrapage destinés à compenser l'insuffisance des crédits inscrits en 1978 pour l'application des majorations indiciaires prévues pour les personnels des services actifs afin de réaliser la parité de leur situation avec celle des gendarmes. 5 131 000 F permettront d'appliquer aux commissaires de police le second volet de la catégorie A.

5 865 000 F permettront d'appliquer l'arrêté du 16 janvier 1978 portant de 2,20 F à 2,40 F le taux de la majoration spéciale pour travail intensif de nuit.

Trois autres mesures ont pour objet une légère amélioration de la situation des personnels :

— amélioration de la structure des emplois administratifs par un relèvement du nombre des emplois de catégorie B (Secrétaires administratifs) et une diminution des emplois de catégorie C et D (incidence financière : 2 293 000 F). Cette réforme sera effectuée par transformation d'emplois de 1979 à 1982 ;

— revalorisation de 16 % de l'indemnité de sujétions particulières des personnels administratifs, indemnité attribuée pour compenser les contraintes imposées à ces personnels (incidence financière : 754 000 F) ;

— majoration de l'indemnité spécifique aux personnels soumis à des sujétions exceptionnelles. Fixée depuis le 1^{er} janvier 1976 à 900 F, elle sera portée, à compter du 1^{er} janvier 1979, à 1 000 F (incidence financière : 3 300 000 F).

Deux autres questions auxquelles les personnels sont très attachés ne sont encore que très partiellement résolues : il s'agit de l'intégration dans le traitement servant de base pour le calcul de la retraite de l'indemnité de résidence, d'une part, et de l'indemnité de sujétion spéciale, d'autre part.

Ce problème revêt une importance particulière pour les policiers mais surtout pour les veuves de policiers décédés en service commandé et dont les ressources se trouvent, de ce fait, brusquement diminuées.

Même si la solution ne réside que dans des mesures applicables à l'ensemble des fonctionnaires bénéficiant d'une retraite de l'Etat et ne relève pas, en conséquence, de la compétence du Secrétaire d'Etat, chargé de la Fonction publique, il convient que le Ministère de l'Intérieur s'en préoccupe.

Sur le premier point, des mesures ont déjà été prises au niveau de l'Etat puisque le Gouvernement s'est attaché, depuis 1968, à réaliser progressivement l'intégration de **l'indemnité de résidence**. La fraction non intégrée de l'indemnité était de 18 % au 1^{er} octobre 1968, elle a été réduite jusqu'en 1974 de 1 point par an. Le 1^{er} octobre 1975, elle a été ramenée de 13 à 11 % et le 1^{er} octobre 1976 à 9.5 %. Depuis le 1^{er} novembre 1978, 1.5 % de plus de l'indemnité de résidence est intégré pour le calcul de la retraite. *Il ne subsiste donc plus que 8 % qui ne sont pas encore pris en compte.*

L'intégration de **l'indemnité de sujétion spéciale** est plus particulière à la police. Elle est la contrepartie des risques exceptionnels que rencontrent les policiers dans l'exercice de leur profession, que ce soit pendant ou en dehors des heures normales de service. Cette indemnité est fixée à 17 % du traitement dans la plupart des cas. Pour les gradés et gardiens son taux est fixé comme suit :

- gradés et gardiens de CRS : 21 % ;
- gradés et gardiens des corps urbains : 21 % pour ceux qui sont affectés à Paris ou dans la région parisienne, dans le département du Nord et dans les circonscriptions de police de plus de 50 000 habitants. Ce pourcentage est ramené à 20 % partout ailleurs.

Bien que les policiers ne soient pas les seuls fonctionnaires à bénéficier d'indemnités particulières justifiées par des servitudes spécifiques inhérentes à leur fonction, il conviendrait d'accélérer l'intégration de cette indemnité.

Pour être tout à fait complet, il convient de souligner que la loi de finances rectificative pour 1977 a modifié le Code des pensions civiles. Désormais, la pension de réversion des veuves de fonctionnaires ou de militaires décédés en service ne pourra être inférieure à la moitié du traitement brut afférent à l'indice brut 515.

4. — *L'application de la loi n° 78-788 du 28 juillet 1978 portant réforme de la police judiciaire.*

On se souvient que la loi du 28 juillet 1978 portant réforme de la procédure pénale, de la police judiciaire et du jury d'assises a prévu l'extension à de nouvelles catégories de fonctionnaires de la qualité d'officier de police judiciaire. On peut regretter, là encore, que dans une matière aussi délicate, **les décrets d'application ne soient toujours pas parus.**

a) Aspects quantitatifs.

L'article 11 de cette loi a inséré dans le Code de la route un article L. 23-1 énumérant les fonctionnaires pouvant bénéficier d'une habilitation et les conditions dans lesquelles cette habilitation pouvait leur être donnée. On se souvient que ce texte avait fait l'objet de vives critiques du Sénat qui avait considéré, notamment, que l'habilitation comme officier de police judiciaire des personnels supplémentaires était simplement une façon de compenser la carence de la politique de recrutement du Gouvernement en matière de police mais aussi une mesure qui menaçait les libertés. Votre commission s'est donc préoccupée des conditions dans lesquelles le Ministère de l'Intérieur envisageait de l'appliquer.

En vertu du texte, les officiers de la police nationale bénéficieront de cette qualité pour les infractions au Code de la route.

Pour les personnels des CRS, les nouvelles dispositions législatives s'appliqueront essentiellement aux unités chargées d'assurer la police et la sécurité des autoroutes de dégagement des grandes agglomérations.

A cet égard, deux types de compagnies doivent être examinés. Le premier concerne les grandes secteurs autoroutiers de Paris, Lille, Lyon et Marseille où, eu égard à l'importance de la charge, cinq officiers par compagnie doivent être habilités. Quant au second type, il se rapporte aux autres unités où la surveillance des autoroutes n'a pas la primauté sur les autres missions, dans ce cas, l'habilitation de deux officiers devrait suffire aux besoins.

En conséquence, il apparaît que le nombre de personnels à habilitier comme officier de police judiciaire au titre de l'article L. 23-1 du Code de la route devrait se situer entre cinquante et soixante. Les tableaux n^{os} 5 et 6 précisent l'affectation de ces officiers ainsi que les parquets de rattachement.

En ce qui concerne les polices urbaines, il paraît souhaitable d'habilitier les commandants et officiers de paix (effectif : 372) dans la circonscription dans laquelle ils sont affectés.

Toutefois, il s'agit ici de projets — seule l'utilisation réelle sur le terrain de ces nombreux officiers de police judiciaire à compétence très déterminée et très restreinte permettra de mieux fixer le nombre de fonctionnaires indispensables qui, en outre, devront répondre à des qualifications qui ne pourront être accordées qu'après réussite aux examens prévus par les textes en cours d'élaboration.

TABLEAU N° 5

**Liste des compagnies républicaines de sécurité
dont tous les officiers devront être habilités comme officiers de police judiciaire.**

UNITES CONCERNEES	DEPARTEMENTS traversés.	COUR D'APPEL compétente.
CRS n° 2. — Vaucresson	Hauts-de-Seine. Yvelines. Val-d'Oise.	Versailles. Versailles. Versailles.
CRS n° 7. — Deuil-la-Barre	Seine-Saint-Denis. Val-d'Oise. Oise.	Paris. Versailles. Amiens.
CRS n° 4. — Lagny	Val-de-Marne. Seine-et-Marne.	Paris. Paris.
CRS n° 5. — Massy	Val-de-Marne. Essonne.	Paris. Paris.
CRS n° 11. — Lambersart	Nord. Pas-de-Calais.	Douai. Douai.
CRS n° 45. — Lyon	Rhône. Isère.	Lyon. Grenoble.
CRS n° 53. — Marseille	Bouches-du-Rhône.	Aix-en-Provence.

TABLEAU N° 6

**Liste des compagnies
dont deux officiers devront être habilités comme officiers de police judiciaire.**

UNITES CONCERNEES	DEPARTEMENTS traversés.	COUR D'APPEL compétente.
CRS n° 31. — Darnetal	Seine-Maritime.	Rouen.
CRS n° 42. — Nantes	Loire-Atlantique.	Rennes.
CRS n° 14. — Bordeaux	Gironde.	Bordeaux.
CRS n° 30. — Metz	Moselle.	Metz.
CRS n° 37. — Strasbourg	Bas-Rhin.	Colmar.
CRS n° 59. — Nancy	Meurthe-et-Moselle.	Nancy.
CRS n° 47. — Grenoble	Isère.	Grenoble.
CRS n° 50. — La Talaudière.....	Rhône - Loire.	Lyon - Lyon.
CRS n° 59. — Ollioules	Var.	Aix-en-Provence.

b) Aspects qualitatifs.

Quel que soit le nombre de personnes qui pourraient être habilitées en définitive, il conviendra que les programmes de formation des gradés et des gardiens de la Police nationale et des CRS soient adaptés pour permettre aux élèves des différents cours de posséder les connaissances nécessaires à l'exercice de leur nouvelle fonction.

Voici, à cet égard, les projets qui ont été communiqués à votre rapporteur par le Ministère de l'Intérieur. :

A. — *Inspecteurs.*

Le programme de droit pénal général, droit pénal spécial, procédure pénale, correspond à celui du Code de procédure pénale.

L'ensemble des matières faisant l'objet de l'examen d'officier de police judiciaire compte pour plus du tiers des coefficients dans l'examen de fin de scolarité, et est assorti d'une note éliminatoire.

B. — *Officiers.*

Le programme de l'Ecole supérieure des officiers de paix est également celui du Code de procédure pénale et des magistrats assurent de nombreuses heures de cours ou de travaux pratiques.

Pour les officiers et commandants déjà en fonctions, des stages sont prévus à la fin de l'année 1978 pour leur permettre de préparer l'examen qui les habilitera à exercer, dans les matières du Code de la route, des fonctions d'officier de police judiciaire.

C. — *Gardiens de la paix.*

Le programme reprend l'essentiel des différents chapitres prévus par le Code de procédure pénale pour l'exercice des attributions de police judiciaire.

L'horaire consacré à cette étude (CRS ou gardiens des polices urbaines) est de soixante-quatre heures de cours et trente-quatre heures de travaux pratiques.

De même, vous trouverez ci-après un tableau permettant d'apprécier le taux d'encadrement des CRS, donc les conditions dans lesquelles les membres de ces corps pourraient être appelés à exercer des prérogatives de police judiciaire.

TABLÉAU N° 7

Taux d'encadrement des Compagnies républicaines de sécurité.

	Grades	Effectifs budgétaires	Effectifs affectés		Effectifs "opérations"	Soit pour cumulative (tous grades confondus)	Soit pour un commandant	Soit pour un officier principal	Soit pour un officier	Soit pour un brigadier-chef	Soit pour un brigadier
			Basés et dirigés	Formation des Services							
Escale de direction et de contrôle	Chef de corps	1			1						
	Chefs de corps adjoints	2									
Corps des organisateur de Police	Fonctionnaires Divisionnaires, principaux et adjoints	92 (1)	16		76						
Corps des commandants et officiers	Commandants	80	4	9	75						
	Officiers principaux	166	12	13	161	2,05	2,13				
	Officiers	272	1	9	216	2,77	2,48	1,36			
Corps des grades et gardiens	Brigadiers chefs	604	21	49	614	7,87	8,19	3,74	2,74		
	Brigadiers	1 718	66	99	1 679	20,83	21,64	10,00	7,51	7,64	
	Sous-brigadiers et gardiens	12 609	118	293	12 574	157,36	163,65	76,34	96,2	10,99	7,34

(1) Ce nombre correspond à l'intégration de 92 commandants de groupement et commandants principaux selon les dispositions fixées par le nouveau statut. Aucun texte n'a défini jusqu'à présent l'effectif budgétaire des CRS en personnel de cette catégorie.

1
15
1

5. — *La formation des policiers en 1979.*

Le renforcement des connaissances juridiques au profit des personnels qui pourraient être habilités à remplir des fonctions de police judiciaire ne suffit pas. Il convient également d'accentuer l'effort fait pour assurer la formation de base de l'ensemble des policiers.

En 1979, des formations nouvelles seront mises en place :

— la durée de formation des enquêteurs à l'école de Toulouse sera portée de deux mois à cinq mois ;

— les brigadiers nommés dans l'année suivront, dès la fin de cette année, un stage d'un mois pour les préparer à leurs nouvelles fonctions ;

— les commissaires nommés au choix parmi les officiers et inspecteurs suivront, en 1979, un stage de six mois à l'Ecole nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

En contrepartie, cette école sera déchargée de la formation des élèves officiers de paix pour lesquels s'ouvrira, à partir de février 1979, une école spécifique à Nice où ils recevront la partie générale de leur scolarité.

Le dernier trimestre de cette année a également vu l'ouverture à Fos-sur-Mer d'une nouvelle école complémentaire du Centre d'instruction et d'application de la Police nationale de Sens où sont dispensés les enseignements aux élèves gardiens des Compagnies républicaines de sécurité.

6. — *Les problèmes d'équipement.*

On sait que la police souffre de très grandes insuffisances en matière d'équipement. Ces insuffisances sont dues, en grande partie, à la faiblesse des investissements consacrés à la construction ou à l'amélioration d'hôtels de police, de commissariats, de casernements, de bâtiments divers, entre les années 1947 et 1970. Malgré des efforts depuis cette date, qui ont porté sur un total de 400 000 mètres carrés équivalant à plus du quart du parc total, d'importants efforts restent à faire quantitativement et qualitativement.

Sur le plan quantitatif, le projet de budget pour 1979 est relativement satisfaisant puisqu'il comporte une dotation consacrée à l'équipement et à la rénovation des commissariats de près de 200 millions de francs. Cette dotation devrait permettre la reconstruction ou la rénovation de 65 000 mètres carrés.

Sur le plan qualitatif, le Ministre de l'Intérieur paraît décidé, ainsi que le lui a demandé votre commission, à revenir sur la politique suivie au cours des dernières années. Cette politique a eu en effet trop souvent pour but de concentrer les commissariats, privant ainsi beaucoup de quartiers de la présence de la police. Il **convient désormais que l'on s'oriente vers la construction de plus petites unités disséminées à travers les quartiers.**

Le projet de budget comporte également 20 millions de francs pour l'acquisition de divers équipements et matériels. 5 millions de francs sont consacrés à l'ameublement des locaux nouvellement construits. Les quinze autres millions seront destinés à l'équipement des laboratoires de police scientifique, au remplacement de machines à écrire, à l'acquisition d'armes modernes pour les personnels les plus exposés, à la poursuite du renouvellement des équipements cinématographiques.

Les moyens de transport et les transmissions ne sont pas oubliés. En 1979, un crédit supplémentaire de 31 millions de francs devrait permettre un renouvellement assez important des véhicules. Un autre crédit de 95 millions de francs sera utilisé pour l'augmentation du nombre des postes de radio portatifs et le remplacement du matériel périmé, l'équipement en télé-imprimeurs des commissariats et l'installation de salles de commandement dans les plus importants, l'automatisation des fichiers et le développement des réseaux de consultation.

ANNEXE

La situation du personnel féminin dans la police nationale.

Certaines missions du métier de policier comportent des sujétions qui les rendent parfois difficilement accessibles aux femmes. Aussi le statut commun des policiers (décret n° 68-70 du 24 janvier 1968) avait-il réservé aux candidats du sexe masculin l'accès des corps de fonctionnaires de services actifs de la police, sauf dérogation expresse des statuts particuliers. D'autres missions (enquêtes, renseignements, réceptions des plaintes, etc.) peuvent être assurées indifféremment par des hommes ou des femmes. D'autres encore, celles notamment où soit les victimes soit les délinquantes sont des femmes, méritent d'être confiées préférentiellement à des fonctionnaires de sexe féminin. Aussi, depuis 1968, la Police nationale a-t-elle ouvert assez largement ses portes aux femmes.

Sur le plan statutaire, la situation est actuellement la suivante :

- le corps des commissaires (depuis 1974) et celui des inspecteurs (depuis 1968) sont ouverts aux femmes dans la limite déterminée par chaque arrêté portant ouverture de concours ;
- le corps des enquêteurs créé en 1972 est ouvert aux hommes et aux femmes sur un pied complet d'égalité ;
- pour les gradés et gardiens de la paix, le décret n° 78-794 du 26 juillet 1978 a ouvert ce corps aux femmes dans la limite déterminée par chaque arrêté d'autorisation de concours ;
- les corps des personnels administratifs de la Police nationale sont ouverts aux hommes et aux femmes sur un pied complet d'égalité ;
- seul le corps des commandants et officiers reste réservé aux candidats du sexe masculin.

Dans les deux corps comportant un recrutement limité de femmes (*commissaires de police et inspecteurs*), les concours ouverts depuis 1974 ont été offerts aux femmes dans les conditions suivantes :

	1974	1975	1976	1977	1978
Commissaires	•	5	10	10	7 (prévisions).
Inspecteurs	90	80	50	75	60 (prévisions).

Dans les différents corps intéressés, l'évolution des effectifs féminins a été la suivante :

	1974	1975	1976	1977	1978
Commissaires	•	•	12	20	25
Inspecteurs	137	227	332	403	394
Enquêteurs	82	82	116	231	241

Les corps de fonctionnaires administratifs dont l'accès est ouvert sans distinction de sexe comportent une large majorité de femmes : près de 75 %, ce qui représente un effectif total d'environ 4 900 fonctionnaires féminins.

Une mention spéciale doit être faite pour les agents de bureau féminins chargés :
 - - à Paris et dans la petite couronne de surveillance, d'assistance et de sécurité sur la voie publique et notamment aux abords des écoles ;
 - - sur les aérodromes, de contrôle de sécurité des personnes et des bagages.

Ces personnels représentent un effectif de 516 agents à Paris, 738 dans les trois départements périphériques et 109 sur les aérodromes, principalement à Orly et à Roissy.

Le nombre de femmes utilisées dans les commissariats de sécurité publique représente un effectif qui peut être considéré comme assez proche du niveau souhaitable, en ce qui concerne du moins la couverture des besoins en personnels spécifiquement féminins. Aussi n'est-il pas envisagé dans l'immédiat de modifier le rythme du recrutement dans les corps comportant une limitation, ni bien entendu de limiter en quoi que ce soit le libre accès des femmes dans les autres corps.

C. — LA POLICE MUNICIPALE

1. — La séparation des compétences.

La séparation entre la Police d'Etat et la police municipale repose sur la loi du 23 avril 1941 en vertu de laquelle, dans les villes de moins de 10 000 habitants, ce sont les fonctionnaires communaux nommés par le maire et placés sous son autorité qui exercent la plénitude des pouvoirs de police.

Dans les villes de plus de 10 000 habitants, le personnel de police est recruté sur le plan national et soumis aux règles de la fonction publique. Il est mis à la disposition du maire pour les missions autres que la police de l'ordre public, qui incombe au préfet.

Ce principe, apparemment simple, ne laisse pas de poser de **difficiles problèmes de compétence**, très minutieusement analysés dans le rapport pour avis de M. Michel Aurillac, au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale.

En raison du manque d'effectifs de la Police nationale, il existe encore **quatre-vingt-dix-sept communes de plus de 10 000 habitants dans lesquelles le régime de Police d'Etat n'a pas été institué**. Même dans celles où il l'a été, on constate un développement des effectifs de la police municipale. Ces personnels rencontrent des problèmes statutaires dont il convient de se préoccuper à la veille de la discussion de la loi-cadre sur le développement des responsabilités locales.

2. — *La situation des policiers municipaux.*

Les policiers municipaux sont soumis, en matière de recrutement, de rémunération, d'avancement et de régime disciplinaire, à l'ensemble des règles générales applicables aux autres agents communaux.

Seules deux mesures spécifiques distinguent dans le cadre communal les personnels de police : ils ne peuvent être recrutés qu'à vingt et un ans révolus et ce recrutement, comme leur éventuelle révocation, doit recueillir l'agrément de l'autorité de tutelle.

Les policiers sont chargés de protéger la sûreté des personnes et des biens, de faire respecter les règlements de police municipale et, de façon générale, d'exécuter les directives données par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police.

Les policiers municipaux sont ainsi appelés à réprimer les actes de nature à compromettre la tranquillité publique. Ils interviennent pour maintenir l'ordre dans les lieux ouverts au public. Ils sont également habilités à constater les infractions au code de la route.

Enfin, ils secondent en matière de procédure pénale le maire et les adjoints qui possèdent seuls la qualité d'officier de police judiciaire.

Il convient de souligner que dans les communes à police étatisée, ces compétences sont notablement réduites puisque la responsabilité de l'ordre public appartient au préfet et que les maires ne demeurent investis que des pouvoirs de police administrative conférés aux autorités municipales par le Code des communes.

Dans le cas particulier de la région parisienne, les attributions des policiers municipaux sont encore plus restreintes puisqu'une partie des pouvoirs de police administrative des maires a été transférée aux préfets.

Les collectivités locales de plus de 2 000 habitants (seuil démographique actuel de création des emplois de gardien) employaient, en 1977, 3 795 agents de police municipale, se répartissant comme suit :

Brigadiers-chefs principaux.....	107
Brigadiers-chefs	178
Brigadiers	452
Gardiens principaux	271
Gardiens	2 787

Il n'est pas possible de préciser la répartition de ces effectifs par ville. On peut toutefois établir une moyenne des emplois de police par catégorie de communes :

De 2 000 à 5 000 habitants.....	0,89
De 5 000 à 10 000 habitants.....	1,62
De 10 000 à 20 000 habitants.....	2,08
De 20 000 à 40 000 habitants.....	2,22
De 40 000 à 80 000 habitants.....	5,50
De 80 000 à 150 000 habitants.....	12,81
De 150 000 à 400 000 habitants.....	31,70
Plus de 400 000 habitants.....	103

Les associations représentatives des policiers communaux souhaitent l'adoption d'un statut spécial et un assouplissement des conditions d'avancement des agents dans les différents grades de la police municipale.

En ce qui concerne l'élaboration d'un statut spécial, on ne peut que rappeler que le livre IV du Code des communes n'a pas retenu le principe du recours à ce type de texte, explicitement prévu pour les personnels de la fonction publique par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 (art. 2).

Pour ce qui intéresse le déroulement de carrière, une étude a été entreprise par le Ministère de l'Intérieur en vue d'examiner la possibilité d'une modification des conditions d'avancement qui permettrait aux agents concernés d'atteindre plus rapidement l'échelon terminal du grade le plus élevé des emplois de police municipale.

II. — La sécurité civile.

A. — SON ORGANISATION

Le budget de programme de cette année précise très bien les missions dont est chargée la Direction de la sécurité civile. Il comporte, notamment, un organigramme particulièrement éclairant qui est reproduit ci-dessous :

« La fonction « Sécurité civile » est d'assurer la sauvegarde des personnes et des biens en toutes circonstances en :

— se prémunissant contre les risques encourus par la population. Pour ceci, il faut connaître les risques, les faire connaître et les prévenir ;

— mettant en place les moyens nécessaires à la lutte contre les accidents et les événements calamiteux ;

— intervenant en cas de sinistre ;

— aidant à atténuer les conséquences des derniers.

De nombreux organismes ou collectivités concourent à l'exécution de ces missions. La Direction de la sécurité civile anime et coordonne les services chargés de la mise en œuvre des mesures de prévention et de secours. La police nationale intervient dans le domaine de la sécurité des loisirs et la protection contre les nuisances. »

Pour assurer ses missions, la Direction de la sécurité civile disposera cette année de moyens limités.

Ils lui permettront néanmoins de poursuivre, ainsi que le rappelle la note de synthèse du Ministère du Budget relative au Ministère de l'Intérieur, quatre actions principales :

B. — LES ORIENTATIONS DE SON ACTION POUR 1979

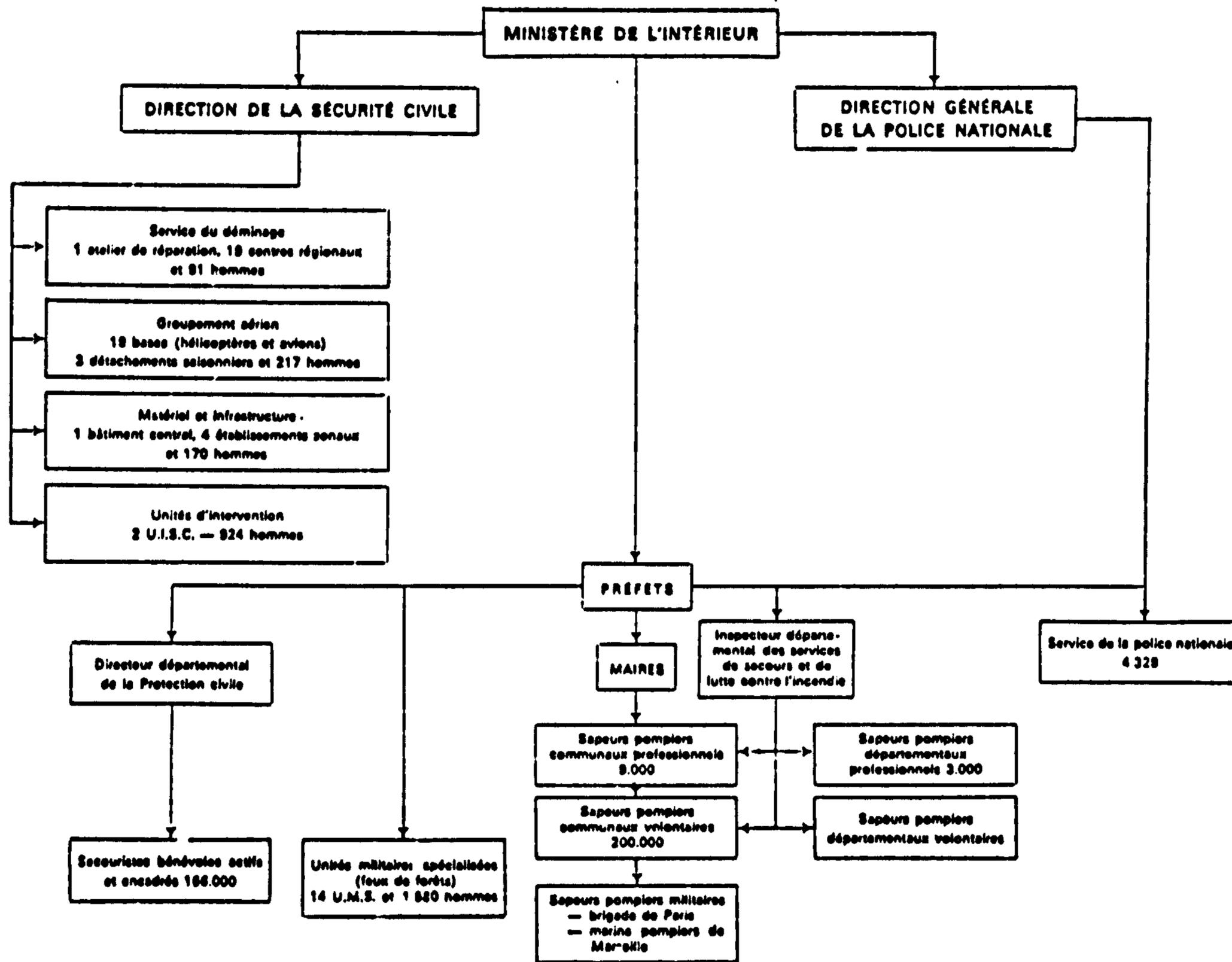
1. — *Accroître l'efficacité des personnels.*

La formation des personnels sera développée grâce à :

— la mise en service de l'Ecole nationale des officiers de sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches, qui accueillera dès le 1^{er} janvier 1979 sa première promotion de sous-lieutenants. La création de cette école était attendue depuis 1939 ;

— la mise en place pour l'ensemble des personnels sapeurs-pompiers, professionnels ou volontaires, d'un enseignement par correspondance destiné notamment à assurer une meilleure préparation aux différents examens et concours, complétée par des stages pratiques dans les écoles ;

— l'augmentation du nombre des stages de perfectionnement, de l'enseignement du secourisme et de préparation aux différents brevets (sauvetage aquatique, sauvetage en montagne, etc.).



2. — *Aider les collectivités locales.*

L'aide accordée aura pour but de faciliter l'équipement des collectivités en matériels spéciaux dont le coût est particulièrement élevé mais qui sont indispensables pour la réalisation des objectifs prévus aux programmes d'actions prioritaires « Sécurité routière » et « Protection de la forêt méditerranéenne ».

3. — *Développer les moyens de secours nationaux.*

La prolifération des calamités sur le plan national comme des agressions de toute nature à une échelle plus restreinte a conduit la sécurité civile à amplifier sa politique de lutte contre les atteintes à la sécurité du public.

Il s'agit essentiellement d'organiser l'utilisation optimum des moyens du groupement aérien, dont la commission tient à souligner le dévouement et la compétence des équipages :

— par la substitution des hélicoptères Alouette III aux Alouettes II ;

— par la mise en service, à titre expérimental, en complément des Canadair, d'un DC 6 pour tester l'emploi des produits retardants sur les feux de forêts (coût : 3.1 millions de francs) ;

-- par le développement d'unités d'instruction de la sécurité civile pour l'intervention dans la lutte contre les feux de forêts et les pollutions par hydrocarbures.

4. — *Poursuivre les études et recherches au niveau national.*

Les crédits prévus au titre de la recherche scientifique et technique (autorisation de programme : 2.04 millions de francs ; crédits de paiement : 1.35 million de francs) seront affectés notamment aux études suivantes :

- comportement au feu des éléments de construction ;
- statistiques sur les feux de forêts ;
- risques naturels et industriels, risques domestiques et affaissements ou éboulements de terrain.

C. — *BILAN DE QUELQUES ACTIONS SPÉCIFIQUES*

Sous cet intitulé ne figure qu'un nombre limité de développements qui permettent de faire le point de manière détaillée et concrète de l'action menée en matière de sécurité civile en 1978.

Ils concerneront cette année quatre domaines. Deux sont traditionnels : il s'agit de la lutte contre les incendies de forêts et de la situation des centres d'incendie et de secours. Deux sont plus originaux : plutôt que de traiter l'ensemble des questions qui peuvent être regroupées sous le mot de « sécurité routière », votre rapporteur a préféré faire part des éléments qu'il possédait sur l'application de la récente loi votée par le Parlement « tendant à prévenir la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique ».

Le quatrième paragraphe est consacré, à la demande expresse des membres de votre commission, aux moyens mobilisables dans le cadre du plan ORSEC.

1. — *L'amélioration des conditions de lutte contre les incendies de forêts.*

Le bilan de l'année 1977 avait été particulièrement favorable puisque seulement 5 139 hectares de forêts avaient été brûlés pour 1 684 feux recensés.

Cette situation, due à une humidité supérieure à la normale, a d'autre part permis le développement d'une végétation abondante qui constituait *un combustible de choix* et qui ne pouvait que conduire, cette année, à un accroissement du risque.

Toutefois, les conditions météorologiques ont été très favorables jusqu'au 20 juillet, ce qui permet de prévoir pour 1978 un bilan favorable (17 000 hectares parcourus par le feu pour 4 500 foyers au 1^{er} septembre), ce chiffre est à comparer à la moyenne annuelle de 35 000 hectares brûlés de 1950 à 1975.

Toutefois, à la fin du mois de juillet, *la réserve en eau du sol a diminué rapidement*, franchissant dans certaines régions le seuil jugé critique des 30 millimètres et atteignant 15 millimètres seulement en Corse au début du mois d'août.

En outre, la présence de *vents violents* a favorisé le développement de feux très virulents se propageant rapidement à travers une végétation sèche et abondante.

Une première période critique a commencé le 6 août. Principalement localisée en région Corse et dans le Var, elle a été marquée, le 7 août, par le feu de La Punta où un sapeur-pompier de l'UISC/7 trouva la mort.

Du 30 août au 3 septembre, des conditions similaires ont été réunies favorisant le développement de feux importants, qui ont intéressé l'ensemble de la zone méditerranéenne.

Sur le reste de la France l'ampleur des sinistres est demeurée relativement faible.

Les mesures prises pour la lutte contre les feux ont porté sur :

- la prévention ;
- la formation des hommes ;
- l'organisation du commandement ;
- la détection ;
- la lutte.

a) La prévention.

Les directives données dès le début de la campagne ont eu pour objet de rappeler le dispositif existant pour en demander une application rigoureuse.

Les textes législatifs et réglementaires qui ouvrent à l'autorité préfectorale la possibilité d'intervenir par voie d'arrêté sont essentiellement constitués par :

— les articles 96-6^o et 107 du Code de l'administration communale :

— les articles 178-1^o à 186 du Code forestier, s'appuyant sur la loi du 12 juillet 1966 et sur le décret d'application du 9 juillet 1968.

La surveillance assurée par les Services de gendarmerie et de police a généralement permis de faire respecter les interdictions (emploi du feu, circulation des véhicules sur les voies dites « de défense des forêts contre l'incendie », interdictions de fumer, etc.).

Les obligations de travaux ont concerné :

— le débroussaillage jusqu'à une distance de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers et usines ;

— l'enlèvement des rémanents et des branchages sur les coupes après exploitation ;

— le respect des règles de gestion forestière au voisinage des voies ouvertes à la circulation publique ;

— le respect des règles de sécurité aux abords des dépôts d'ordures.

Quoique inégalement observées selon les régions, elles ont été au centre des préoccupations des autorités locales pendant toute la campagne et assorties de sanctions en cas de non-respect.

Enfin, les unités de forestiers-sapeurs mises en place dans les zones forestières, en collaboration étroite avec les Services de l'agriculture, ont permis d'aménager la forêt, d'entretenir les ouvrages de protection contre l'incendie et de maintenir une surveillance efficace dans des secteurs ruraux désertés.

b) La formation des hommes.

La formation des personnels a été assurée, à tous les niveaux, par l'organisation de stages et par une large diffusion des études et documents de synthèse intéressant les Services d'incendie et de secours.

Cet effort a notamment porté sur une sensibilisation des officiers de sapeurs-pompiers à une *utilisation plus rationnelle des moyens de lutte* et sur une information concernant les techniques nouvelles (observation aérienne, effort de généralisation de l'emploi des produits retardants, etc.).

c) La détection.

Indépendamment du *réseau de tours de guet et des patrouilles de surveillance*, utilisés principalement dans la zone méditerranéenne et dans le massif des Landes de Gascogne, l'accent a été mis sur l'exploitation des données météorologiques. La collaboration avec le Ministère de l'Agriculture (Service des forêts) et le Ministère des Transports (Direction de la météorologie) a permis de disposer des conseils de techniciens compétents.

Enfin, le recours à la *surveillance aérienne* par la mise en œuvre d'un avion de reconnaissance en liaison radio avec le PC départemental a permis de surveiller des zones étendues faiblement peuplées et peu équipées en moyens de détection et d'alerte. Il est à noter que ce mode d'intervention joue un *rôle dissuasif* vis-à-vis des éventuels incendiaires.

d) L'organisation du commandement.

La politique qui a été choisie consiste à mettre en œuvre des PC correspondant à chaque niveau de risque. Des dossiers type ont été établis pour l'élaboration :

- d'un PC mobile permettant de coordonner les opérations au niveau du feu ;
- d'un PC départemental ;
- d'un PC interrégional devant assurer la gestion des moyens nationaux engagés sur la zone méditerranéenne.

Assortis de subventions du Ministère de l'Intérieur, ils constituent pour les autorités locales une *incitation à redéfinir et à moderniser leurs équipements*.

Cette stratégie doit être soutenue par la mise en œuvre d'un réseau de transmissions performant, assurant une information rapide des PC. L'effort a été principalement porté sur l'étude des matériels existants et l'aménagement de relais radio.

En outre, le PC interrégional a été équipé d'un avion de reconnaissance rapide permettant de transporter sur place des conseillers techniques et d'apporter à l'organe de commandement l'information lui permettant de rationaliser le choix d'engagement des moyens.

En début de campagne une circulaire réglementant la transmission des informations par télex ou fac-similé entre les divers organes de commandement a été largement diffusée.

e) La lutte active.

Confrontés à des situations difficiles, les sapeurs-pompiers, qu'ils soient volontaires ou professionnels, ont réalisé un travail efficace qui a largement contribué à l'obtention d'un bilan favorable.

Les unités spécialisées de la sécurité civile, UISC/7 et UISC/1, ainsi que les unités militaires spécialisées (UMS) ont été largement mises à contribution.

Les moyens aériens ont eu une action déterminante par :

— les nombreuses interventions des trois avions de guet armé (capacité 1 000 litres) sur des foyers naissants :

— la flotte de douze Canadair (capacité 5 500 litres) qui chaque année déverse en moyenne 50 000 tonnes d'eau sur les feux importants :

— les hélicoptères Alouette III qui, utilisés comme PC volants, permettent d'évaluer avec précision les risques et d'organiser la lutte :

— enfin l'avion rapide de reconnaissance chargé de la coordination de ces moyens ;

— en outre, poursuivant son programme d'expérimentation engagé en 1977 avec des produits retardants — un DC-6 est venu compléter en zone méditerranéenne pendant une dizaine de jours l'action des avions Canadair.

L'ensemble de ces mesures a permis de limiter la destruction du patrimoine forestier. Elles s'inscrivent dans l'effort que développe le Gouvernement depuis trois ans, dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 24, et qui prolonge les actions entreprises au titre du programme finalisé du VI^e Plan en matière

de lutte contre les incendies de forêts en zone méditerranéenne pour réduire le nombre de foyers et diminuer l'importance des feux.

Pour l'essentiel, il s'agit d'une *politique globale et cohérente* que le Ministère de l'Intérieur entend mener dans ce domaine et qui devra être poursuivie en liaison avec le Ministère de l'Agriculture et le Ministère des Transports et en étroite collaboration avec les collectivités locales.

2. — *La départementalisation des services d'incendie et de secours.*

S'il est vrai que la prévention de l'incendie et l'organisation des secours contre le feu relèvent naturellement de la mission « Sécurité civile » du Ministère de l'Intérieur, ils pourraient tout aussi bien figurer dans le chapitre consacré aux collectivités locales.

Chaque année, en effet, l'examen du budget permet de mesurer combien les collectivités locales sont amenées un peu plus à prendre en charge cette responsabilité particulièrement lourde et coûteuse. La question de la départementalisation de telles charges devra figurer en bonne place lors de l'examen du projet de loi-cadre sur le développement des responsabilités locales. De même conviendrait-il à ce moment-là, de se pencher sur la situation des sapeurs-pompiers municipaux et départementaux qui a été longuement traitée dans mes avis de 1977 et de 1978.

a) Bilan de la départementalisation en 1978.

Alors qu'en 1976 la départementalisation des services d'incendie et de secours n'intéressait que trente départements, en 1978, soixante-quinze départements métropolitains et quatre départements d'Outre-Mer participent au financement desdits services.

Il est possible de classer les départements en quatre catégories suivant le pourcentage de leur participation et la nature des dépenses que celui-ci recouvre.

C'est ainsi que :

— treize départements métropolitains et deux départements d'Outre-Mer prennent en charge la totalité des dépenses de personnels et de matériel.

Parmi les treize départements ci-dessus, six ont constitué un corps départemental de sapeurs-pompier après dissolution des corps communaux transformés en centres d'intervention.

Les deux départements d'Outre-Mer sont la Guadeloupe et la Martinique.

— Sept départements métropolitains prennent en charge la totalité des dépenses de matériel et au moins 50 % des dépenses de personnels ;

— vingt et un départements métropolitains et un département d'Outre-Mer prennent en charge la totalité des dépenses de matériel.

Le département d'Outre-mer est celui de la Réunion.

En 1979, trois départements métropolitains supplémentaires entreront dans cette catégorie.

— trente-quatre départements métropolitains et un département d'Outre-Mer prennent en charge au moins 50 % des dépenses de matériel et une partie des dépenses de personnels.

Le département d'Outre-Mer est celui de la Guyanne.

A l'heure actuelle, quatorze départements métropolitains et Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas encore décidé de départementaliser leurs dépenses.

Il est possible que cette situation évolue après la modification en cours d'étude du décret du 20 mai 1955 relatif aux services départementaux de lutte contre l'incendie et de secours.

Le nouveau texte prévoit en effet que :

1° Les centres de secours sont soit départementaux, soit communaux, alors qu'actuellement ils ne sont que communaux ;

2° Les dépenses du service départemental comprennent le fonctionnement des centres de secours départementaux, ce qui constitue une novation.

b) Les problèmes d'équipement.

Les objectifs poursuivis dans ce domaine visent essentiellement :

1° A inciter les collectivités locales, par l'octroi de subventions, à doter les centres de secours de matériels modernes et efficaces leur permettant d'intervenir dans les meilleures conditions possibles en cas de sinistre ou d'accident ;

2° A renforcer les moyens d'intervention dans le domaine de la sécurité routière (Pap 20).

Dans le cadre de ce programme les priorités de subventions sont données aux équipements suivants :

a) Véhicules radios de médecins sapeurs-pompiers. Ces véhicules équipés d'un poste émetteur-récepteur et de matériel d'intervention très complet permettent aux médecins qui en sont équipés d'être contactés rapidement et n'importe où et d'intervenir dans les délais les plus brefs possibles ;

b) Véhicules de secours aux asphyxiés et blessés. Ces véhicules, qui sont équipés pour intervenir lors des accidents de la route, pour l'évacuation des blessés, sont par ailleurs dotés de matériel de réanimation et de désincarcération qui renforce leur efficacité ;

c) Camions-grues. Ces véhicules, dotés de moyens de levage puissants, sont destinés aux dégagements des véhicules accidentés ;

d) Développement des moyens d'alerte (stations fixes, stations mobiles, appels sélectifs) afin de réduire les délais d'intervention des unités de secours.

3° A renforcer les moyens de prévention et de lutte contre l'incendie dans le domaine de la protection de la forêt méditerranéenne (PAP n° 24).

Dans le cadre de ce programme d'action prioritaire, l'effort porte essentiellement sur les points suivants :

a) Création de nouvelles unités de forestiers sapeurs (cinq en 1978, destinés à lutter contre les feux de forêts) ;

b) Développement des moyens de transmission (stations de base, PC mobiles, aménagement de PC départementaux et zonaux), poursuite du programme d'assistance météorologique.

4° A encourager, dans le cadre du programme ordinaire ou par l'octroi de subventions exceptionnelles, les collectivités locales à acquérir des matériels adaptés à des risques nouveaux (véhicules de dépollution) ou des matériels d'intervention extrêmement coûteux (grandes échelles), nécessaires pour intervenir dans les grands ensembles.

c) Un nouveau transfert de charges ?

Si l'on ne tient compte que des crédits gérés par la Direction de la sécurité civile, les dépenses d'incendie et de secours prises en charge par l'Etat ont été de :

— en fonctionnement (1) :

1970 ...	112 162 970 F	1977/1970 = ÷ 295,5 %.
1975 ...	244 262 353 F	
1977 ...	331 452 240 F	

(1) Y compris les dotations au titre de la participation de l'Etat aux dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, soit 1970 : 63 727 964 F ; 1975 : 159 871 884 F et 1977 : 233 357 188 F.

— en investissement (autorisations de programme) :

1970 ...	29 482 000 F	} 1977/1970 = + 96,66 %.
1975 ...	73 352 000 F	
1977 ...	57 980 000 F	

Cette année encore, ces progressions se comparent avantageusement avec les progressions qu'ont supportées les collectivités locales et, en particulier, les départements :

Charges des départements et des communes :

— départements :

1970 ...	79 891 404 F	} 1977/1970 = + 616 %.
1975 ...	258 697 687 F	
1977 ...	572 404 543 F	

— communes :

1970 ..	375 795 952 F	} 1977/1970 = + 251 %.
1975 ..	893 457 637 F	
1977..	1 320 985 988 F	

3. — La prévention de « l'alcoolisme au volant ».

Cette action a été surtout marquée par le vote de la loi n° 72-732 du 12 juillet 1978 tendant à prévenir la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique.

Le vote de cette loi, qui est considérée comme l'une des plus modernes d'Europe, a donné une impulsion nouvelle à une action qui avait débuté en novembre-décembre 1977 par une campagne d'information et d'éducation du public sur le thème de « L'alcool au volant » (« Boire ou conduire, il faut choisir », « Petit verre, grand danger »).

Grâce à la réforme du Code de la route et aux moyens nouveaux qu'elle a donnés aux personnels de police et de gendarmerie chargés de la surveillance du réseau routier, il est désormais possible de mieux prévenir les accidents dus à un excès d'alcoolémie, mais aussi de punir plus sévèrement les auteurs d'infractions.

Dans le cadre de cette loi les personnels de police et de gendarmerie chargés de la surveillance du réseau peuvent mettre en œuvre des instruments homologués permettant de déterminer, lorsque le dépistage par l'alcootest s'est révélé positif, le degré exact de l'imprégnation alcoolique de l'utilisateur par l'analyse de l'air expiré.

Une commission technique chargée de l'établissement du cahier des charges, précisant les normes auxquelles devront satisfaire les appareils en cause, se met en place actuellement, puis une commission d'homologation délivrera les autorisations requises pour les instruments présentés qui répondront aux exigences fixées.

Dans l'immédiat, les opérations de contrôles préventifs se sont déroulées depuis le mois de juillet 1978 dans toute la France sous la responsabilité des procureurs de la République, en coopération avec les préfets et en liaison avec les responsables des services de police et de gendarmerie.

Ainsi que l'avait prévu le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice dans la circulaire n° 1159-7-A du 19 juillet 1978 les premières opérations ont été largement annoncées au préalable dans la presse et ont eu un impact important parmi les usagers qui ont suivi, en les commentant passionnément, les modalités d'application et les conséquences des vérifications.

A ce sujet, le premier sondage effectué depuis le vote de la loi a révélé qu'une très forte majorité de Français approuvent les dispositions prises par le Parlement et que 9 % d'entre eux ont entendu parler de la législation nouvelle, ce qui constitue un fait remarquable en matière d'information.

Sur le plan des accidents il a été observé que les automobilistes semblaient beaucoup mieux prendre conscience des problèmes posés par l'alcoolémie, ce qui se confirme par les résultats du mois de juillet 1978 qui se traduisent par une diminution du nombre des tués sur les routes de 12,7 % (par rapport au même mois de l'année précédente).

Il reste à espérer que cette tendance favorable se confirmera dans les mois à venir, en particulier grâce aux effets positifs des contrôles préventifs, à l'efficacité des appareils analyseurs d'haleine mis en service et à la dissuasion résultant du renforcement des sanctions administratives et pénales prévues par la loi nouvelle.

Il convient surtout de souhaiter que le Gouvernement daignera prendre le décret d'application nécessaire à la légalité même de ses actions en la matière !

TABLEAU N° 8

Bilan chiffré de l'ensemble des actions menées au titre de la sécurité routière au cours des six premiers mois de 1978.

	ACCIDENTS	TUES	BLESSES graves.	BLESSES légers.	TOTAL blessés.
I.1. — Juin 1978.					
Jun 1977.....	23 199	1 047	8 891	22 689	31 580
Jun 1978.....	21 139	1 146	9 442	23 209	32 631
Différence	+ 960	+ 99	+ 551	+ 520	+ 1 071
Evolution	+ 4,1 %	+ 9,5 %	+ 6,2 %	+ 2,3 %	+ 3,4 %
I.2. — Les six premiers mois.					
Six mois 1977....	122 367	5 792	46 810	119 635	166 443
Six mois 1978....	120 238	5 653	46 211	117 654	163 863
Différence	- 2 129	- 139	- 599	- 1 981	- 2 580
Evolution	+ 1,7 %	- 2,4 %	- 1,3 %	- 1,7 %	- 1,6 %

4. — *Les moyens mobilisables dans le cadre du plan Orsec.*

Lorsqu'un plan Orsec départemental est déclenché à l'initiative du préfet, deux hypothèses peuvent se présenter :

- les moyens du département, toutes administrations confondues, y compris les moyens militaires, peuvent être suffisants au moins dans les premières heures de mise en œuvre du dispositif ;
- ou bien, l'ampleur du sinistre rend nécessaire la mobilisation immédiate de moyens extra-départementaux (moyens relevant des départements voisins, ou moyens nationaux).

Dans les deux hypothèses, cependant, le Ministère de l'Intérieur est alerté par le département responsable du déclenchement du plan Orsec au niveau du Centre opérationnel de la Direction de la Sécurité civile, qui fonctionne depuis deux ans nuit et jour.

..

Dans la première hypothèse, le préfet dispose de l'ensemble des moyens répertoriés dans le plan Orsec général et d'une de ses annexes (une dizaine en moyenne par département, correspondant à des risques dominants).

Parmi ces moyens, ceux des sapeurs-pompiers, constitués en Unités mobiles d'intervention, permettent d'assurer la plupart des opérations de sauvetage des vies humaines et de protection des biens.

La seconde hypothèse peut impliquer une mobilisation de moyens qui dépasse le cadre du département.

Le Centre opérationnel de la direction de la Sécurité civile, conformément à ses missions, est appelé à intervenir.

Ses fonctions sont essentiellement les suivantes :

- assurer l'information rapide et complète du Ministre en centralisant le maximum de renseignements sur les événements en cours ;

- apporter tout le soutien nécessaire au préfet du département sinistré en trouvant des moyens de secours supplémentaires, ou particulièrement spécialisés, et en les dirigeant sur les lieux des opérations ;

- assurer toutes liaisons interministérielles nécessaires pour coordonner les actions entreprises pour plusieurs Ministères au bénéfice du département sinistré ;

— enfin, au cours de toute la durée des opérations de secours, assurer le suivi de ces opérations et tout le soutien logistique nécessaire à leur bonne exécution.

Lorsque les moyens nationaux sont nécessaires, ces derniers peuvent être mobilisés par le Centre opérationnel ; ils sont constitués par :

— les hélicoptères et avions du Groupement aérien du Ministère (vingt-six hélicoptères et treize avions) ;

— les deux Unités d'instruction de la Sécurité civile de Brignoles et de Paris (462 hommes chacune avec divers matériels de secours adaptés) ;

— les moyens spécialisés du Service du déminage de la Sécurité civile (quatre-vingt-dix agents et leurs matériels spécifiques répartis sur le territoire national) ;

— en outre, depuis deux ans, en raison des interventions faites au profit de la Guadeloupe (éruption de la Soufrière), des détachements d'intervention-types ont été préconstitués avec colissage du matériel pour faciliter leur transport par voie aérienne, avec le concours de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du Bataillon des marins-pompiers de Marseille.

Ces détachements ont été conçus de manière modulaire à 164 hommes, 90 hommes, 32 hommes. De plus, une demi-section de 16 hommes (cadres essentiellement) prélevés sur les effectifs de la Brigade et de la Direction de la Sécurité civile, regroupant des officiers titulaires des brevets de parachutiste, peut permettre, par largage sur la zone sinistrée, en cas de besoin, une reconnaissance des zones sinistrées dans les premières heures, et fournir ainsi toutes les informations utiles sur les moyens complémentaires à acheminer. Ce détachement possède quarante-huit heures d'autonomie de vivres et de moyens radio ;

— enfin, les matériels lourds de réserve destinés aux colonnes mobiles de secours répartis dans les établissements régionaux du matériel de la Sécurité civile (quatre établissements implantés à 54 - Mortmart, 60 - Méry, 17 - Jarnac, 13 - La Valentine.

Indépendamment de ses moyens propres, le Ministère de l'Intérieur (Direction de la Sécurité civile) peut faire appel par le Centre opérationnel aux autres moyens nationaux des administrations (ressources des forces armées — à cet égard, le CODISC est le correspondant normal du Centre opérationnel des armées —, de la Santé, des Transports, de l'Industrie, de l'Environnement et du Cadre de vie, des Postes et Télécommunications).

En outre, depuis plusieurs années, le Ministère de l'Intérieur (Direction de la Sécurité civile), développe une politique contractuelle d'assistance technique avec, dans le cadre d'accords nationaux, les entreprises privées par grands groupes de créateurs de risques majeurs (industries chimiques, pétrolières, gaz liquéfiés et comprimés, entreprises d'assainissement, etc.).

Cette politique permet de disposer à la demande des personnels ou des matériels spécialisés nécessaires à l'intervention.

Les modalités d'acheminement de ces derniers sont fixées au préalable et permettent ainsi leur intervention dans les meilleurs délais.

Enfin, la systématisation au niveau du Centre opérationnel de la Direction de la Sécurité civile du traitement des informations contenues dans l'ensemble des plans Orsec des départements français à l'aide de micro-fiches, permet au Ministère de l'Intérieur de rechercher dans les meilleurs délais, en dehors du département sinistré, les moyens nécessaires pour constituer, le cas échéant, des colonnes départementales de secours avec les moyens en personnels et en matériels des corps de sapeurs-pompiers.

Cette procédure concerne, par exemple, les feux de forêts, les grands sinistres industriels, les catastrophes ferroviaires ou aériennes ; elle peut être mise en œuvre également pour compléter les moyens nationaux en cas d'intervention dans les Départements d'Outre-Mer ou à l'étranger (cas du Frioul en 1976).

Enfin, dans le cadre de l'instruction interministérielle du 12 octobre 1978, signée de M. le Premier Ministre, la Direction de la Sécurité civile a reçu mission de constituer un PC national mobile.

Les éléments de ce moyen de commandement, dont la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre du nouveau plan Polmar, pourra compléter en tant que de besoin les moyens Orsec départementaux, et couvrir d'autres risques majeurs.

Il est prévu que son animation sera assurée par des officiers affectés à la Direction de la Sécurité civile (état-major de la Sécurité civile et inspection générale).

TROISIEME PARTIE

LES COLLECTIVITES LOCALES

I. — L'évolution des structures.

En voulant faire précéder pendant longtemps la réforme des finances locales par celle des structures communales, le Gouvernement a non seulement provoqué une réaction quasi unanime des maires mais encore a laissé croire que les élus locaux étaient défavorables à la coopération intercommunale.

En réalité, les chiffres parlent d'eux-mêmes : **la coopération a connu un développement d'autant plus considérable que les procédures prévues par la loi étaient moins contraignantes.** Le cas des communautés urbaines est très significatif : elles sont devenues des organismes extrêmement lourds à diriger et qui doivent faire face à des charges difficilement maîtrisables. Le Gouvernement a d'ailleurs compris qu'une réforme de leur statut s'imposait de même qu'il a dû se résoudre à réviser en baisse les objectifs d'expansion trop ambitieux qu'il avait assignés aux villes nouvelles dont aucune, soit dit en passant, n'est encore devenue une véritable collectivité territoriale.

Le texte créant la dotation globale de fonctionnement, récemment adoptée par le Sénat en première lecture, n'a tenu compte qu'imparfaitement des expériences passées : s'il entend apporter des encouragements financiers aux groupements de communes, il continue à présenter le groupement comme un progrès en soi ; ce que la réalité parfois dément. Surtout, et c'est pour cela que le Sénat a disjoint l'article qui instituait une aide aux groupements, **le projet proposait que cette aide soit prélevée sur la dotation de l'ensemble des communes.**

Espérons que la navette sur ce texte et, plus vraisemblablement, le débat sur la loi-cadre, permettront d'apporter une solution qui puisse concilier les différents points de vue, c'est-à-dire qui **puisse développer les formules d'association librement consenties et uniquement celles-là.** Les statistiques pour 1978 sur la coopération intercommunale confirment l'échec des procédés autoritaires et le développement régulier des formules traditionnelles.

A. — LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

1. — Statistiques.

En 1978, pour la première fois, le nombre des fusions décidées en application de la loi du 16 juillet 1971 a régressé. Le nombre des communes s'est ainsi accru de cinq unités (36 385 contre 36 380 l'année dernière).

Il est ainsi devenu possible de dresser un bilan général de l'application de cette loi :

TABLEAU N° 9

Nombre de fusions intervenues depuis le vote de la loi du 16 juillet 1971.

ANNEES	NOMBRE total de fusions.	COMMUNES regroupées.	FUSIONS-ASSOCIATIONS		FUSIONS SIMPLES	
			Nombre.	Communes regroupées.	Nombre.	Communes regroupées.
1971	19	43	14	33	5	10
1972	528	1 336	441	1 144	87	192
1973	193	466	149	367	44	99
1974	76	154	50	124	17	30
1975	9	19	5	10	4	9
1976	9	20	6	14	3	6
1977	4	7	2	4	2	3

Au total, 838 fusions intéressant 2 045 communes et 2 400 000 habitants ont ainsi été réalisées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1971.

En revanche, on relève une très forte augmentation des syndicats à vocation multiple : 395 se sont constitués qui groupent 3 428 communes. Le nombre total se trouve ainsi porté à près de 1 900. Les syndicats spécialisés dépassent nettement les 10 000.

TABLEAU N° 10

Evolution du nombre des syndicats de communes de 1972 à 1977.

SITUATION	SYNDICATS à vocation unique.	SYNDICATS à vocation multiple.	
		Nombre.	Communes membres.
Au 1 ^{er} janvier 1972.....	9 289	1 243	12 659
Au 1 ^{er} janvier 1973.....	9 519	1 437	14 164
Au 1 ^{er} janvier 1974.....	9 750	1 633	15 834
Au 1 ^{er} janvier 1975.....	10 210	1 738	16 939
Au 1 ^{er} janvier 1976.....	10 405	1 810	17 618
Au 1 ^{er} janvier 1977.....	10 668	1 858	18 016

Entre le 1^{er} janvier 1972 et le 1^{er} janvier 1977 (derniers chiffres connus), le nombre de syndicats de communes à vocation multiple

est passé de 1 243 à 1 858, soit une augmentation de près de 50 %. le nombre de communes membres d'un SIVOM passant, quant à lui, de 12 659 à 18 016 (+ 42 %). Le nombre d'habitants des communes membres d'un SIVOM est ainsi à l'heure actuelle de 21 millions.

Pendant la même période, le nombre de districts est passé de 95 à 155, soit une augmentation de 63 %, et le nombre des communes membres d'un district est ainsi passé à 1 319 contre 769 au 1^{er} janvier 1972, soit une augmentation de plus de 71 %.

Au plan quantitatif, le bilan de la coopération intercommunale apparaît ainsi assez positif puisque quelque 19 232 communes comptant environ 25 millions d'habitants sont aujourd'hui membres d'un district ou d'un SIVOM.

Sans doute ces différents groupements n'ont-ils pas tous le même degré d'efficacité. C'est ainsi, par exemple, qu'un nombre assez élevé de SIVOM n'ont qu'une activité en définitive réduite. Néanmoins, le bilan qualitatif de la coopération intercommunale est, dans l'ensemble, satisfaisant. En particulier, de nombreux SIVOM et districts ont modifié les clés de répartition de leurs charges afin de renforcer la solidarité entre les communes. Ainsi, la proportion de SIVOM retenant la valeur du « centime » comme critère de répartition des charges continue à augmenter : 22,38 % au 1^{er} janvier 1977 contre 20,31 % au 1^{er} janvier 1975 et 17 % au 1^{er} janvier 1972.

Il reste toutefois que depuis quelques années, un certain ralentissement du développement de la coopération intercommunale peut être observé : le nombre de SIVOM et de districts, qui avait respectivement augmenté de 39,8 % et de 55,8 % entre le 1^{er} janvier 1972 et le 1^{er} janvier 1975, n'a, en effet, augmenté que de 6,9 % et 7,3 % entre le 1^{er} janvier 1975 et le 1^{er} janvier 1977. Si les derniers chiffres fournis par le Ministère, les années 1977 et 1978...

Il est possible néanmoins que l'on se rapproche peu à peu d'un seuil de saturation.

En ce qui concerne les compétences exercées, les plus répandues étaient les suivantes au 1^{er} janvier 1977 :

	En pourcentage de l'effectif total.
Pour les syndicats à vocation multiple :	
Ordures ménagères	64,42
Voirie	61,57
Eau, assainissement, station d'épuration.....	56,08
Equipements sportifs	40,79
Tourisme	35,57
Construction scolaires	33,47
Ramassage scolaire	26,42
Equipements sociaux	24,81

Pour les syndicats spécialisés :	En pourcentage de l'effectif total
Eau	32,55
Questions scolaires	17,97
Electrification	15,34
Questions agricoles	8,93
Voirie	3,90
Ramassage des ordures ménagères	3,64
Assainissement	3,49
Constructions diverses	2,19
Objets divers	11,94

2. — *Un cas particulier : les contrats de pays.*

Lancée en 1975, la politique des contrats de pays a pris appui sur les formules existantes de regroupement communal, en l'occurrence le syndicat à vocation multiple.

En fait, ce rattachement à une institution existante peut présenter quelques inconvénients : dans beaucoup de cas, le contrat de pays n'est perçu par les communes membres que comme une occasion de percevoir des ressources supplémentaires pour procéder à des réalisations courantes. Il y a là une déviation de l'institution qui est certainement due à la modestie des sommes allouées.

Bien qu'elle ne relève plus à proprement parler de la compétence du Ministère de l'Intérieur ni même dans beaucoup de ses aspects de l'Etat lui-même, il a paru utile d'en dresser un rapide bilan : dès la première année, 12 contrats furent conclus à titre d'expérience entre l'Etat et les collectivités. En 1976, 51 candidatures ont été retenues. Treize nouvelles candidatures ont été ajoutées après 1976. Les projets de contrat font l'objet d'une instruction au niveau des administrations centrales. Actuellement 32 ont été approuvées.

Cette procédure nationale est complétée par une procédure régionalisée. Celle-ci consiste, pour les régions qui le désirent, à pratiquer une politique comparable à celle de l'Etat. Elles choisissent les pays à aider et décident de la subvention à leur accorder. L'Etat, pour sa part, apporte à la région un crédit en principe égal à la moitié de celui que celle-ci consacre à cette politique.

Dès 1976, quatre régions ont appliqué ce système :

- Centre ;
- Pays de la Loire ;
- Lorraine ;
- Poitou-Charente.

En 1977 et 1978, l'expérience de la régionalisation s'est étendue à douze autres régions :

- Alsace :
- Aquitaine :
- Auvergne :
- Bourgogne :
- Bretagne :
- Champagne-Ardenne :
- Franche-Comté :
- Limousin :
- Nord - Pas-de-Calais :
- Haute Normandie :
- Provence-Côte d'Azur :
- Rhône-Alpes.

Sur le plan national, les Ministères, dont le Ministère de l'Intérieur, suivent cette politique d'aménagement du territoire au sein d'un groupe interministériel présidé par le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Elles peuvent participer financièrement aux opérations de type classique, dès lors que celles-ci sont programmées sur leurs enveloppes budgétaires régionalisées.

Le Ministère de l'Intérieur est aussi membre du groupe technique restreint qui a trois missions :

- synthèse permanente des enseignements de la politique des pays :
- mise en forme de dossiers techniques rassemblant des exemples susceptibles de guider les responsables locaux :
- assistance technique à la demande des élus ou des sous-préfets.

B. — LES COMMUNAUTÉS URBAINES EN 1978

L'évolution la plus récente a confirmé, comme cela avait déjà été noté antérieurement, que l'activité des neuf communautés urbaines existantes s'inscrivait bien dans la ligne définie par la loi du 31 décembre 1966 qui a créé cette institution. Conformément aux objectifs définis par le législateur qui avait voulu créer un établissement public agissant dans le cadre de l'agglomération urbaine pour corriger les effets du morcellement communal, les communautés urbaines ont poursuivi leur effort d'équipement en maintenant la politique d'investissement très active qu'elles avaient rapidement engagée après leur création.

Leur taux d'investissement, exprimé en pourcentage des recettes ordinaires, demeure très élevé puisque, pour l'exercice 1976 (dernière année pour laquelle les chiffres globaux sont connus), il était encore de 46,08 %. Cet effort peut aussi être mesuré par le rapport existant entre le montant total des dépenses d'équipement brut et le chiffre de la population. Celui-ci évolue suivant un rythme d'augmentation annuelle qui demeure supérieur à 15 %.

Quant aux dépenses de fonctionnement, si l'on observe une forte croissance de ces dépenses, de l'ordre de 20 % par an, leur composition s'est toutefois relativement modifiée au cours des dernières années avec, d'une part, une tendance à la diminution des frais de personnel et avec, en revanche, une augmentation assez sensible du montant des intérêts, lesquels représentaient 171,31 % des dépenses de fonctionnement en 1976.

En ce qui concerne les conséquences de la loi régissant la création et le fonctionnement des communautés urbaines, il est à signaler notamment que l'application des dispositions relatives à la répartition des sièges au conseil de communauté a connu, après le renouvellement général des conseils municipaux, des difficultés auxquelles le législateur a voulu remédier par l'adoption des dispositions particulières intéressant les communautés urbaines insérées dans la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 complétant les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale.

A Bordeaux, Dunkerque et Montceau-les-Mines sont apparues des difficultés de fonctionnement après le renouvellement général des conseils municipaux. Un nouvel accord sur la répartition des sièges entre les communes membres de la communauté urbaine est en définitive intervenue à Dunkerque et Bordeaux. Cet accord a été accompagné d'une convention portant sur le fonctionnement de la communauté dans les domaines essentiels.

Dans la communauté du Creusot - Montceau-les-Mines, le conflit né après les élections municipales à l'occasion de la répartition des sièges au bureau du conseil de communauté demeure latent.

Etant donné les difficultés rencontrées dans certaines communautés, le Gouvernement a estimé nécessaire de disposer d'une étude d'ensemble sur les communautés urbaines. Il a, à cet effet, confié une mission particulière à M. Alain Griotteray, qui a formulé des propositions qui font l'objet d'une concertation avec les présidents des communautés urbaines. A l'issue de cette concertation, un projet de loi devrait être élaboré et soumis au Parlement.

C. — BILAN DE LA LOI DU 10 JUILLET 1970 PORTANT CRÉATION DES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

Dix agglomérations nouvelles ont été créées en application de la loi du 10 juillet 1970, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises dans le Code des communes : sept dans la région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Grand-Melun, Rougeau-Sénart, Sénart-Villeneuve, Marne-la-Vallée-Val-Maubue et Saint-Quentin-en-Yvelines) et trois en dehors de cette région (Le Vaudreuil, près de Rouen ; L'Isle-d'Abeau, dans l'Isère ; Nord-Ouest de l'étang de Berre, dans les Bouches-du-Rhône).

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 4, second alinéa de la loi du 10 juillet 1970 (article L. 171-5 du Code des communes), qui dispose notamment : « si le périmètre d'urbanisation est compris dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, celle-ci peut décider de prendre en charge l'aménagement de l'agglomération nouvelle », la communauté urbaine de Lille réalise les équipements de la ville nouvelle de Lille-Est, ce qui n'a pas entraîné la création d'une agglomération nouvelle *stricto sensu*.

Parmi les trois formules de regroupement communal mentionnées à l'article L. 171-4 du Code des communes, neuf agglomérations nouvelles ont choisi celle du syndicat communautaire d'aménagement ; une, celle du Vaudreuil, a opté pour l'ensemble urbain. Aucune communauté urbaine n'a, en revanche, été créée pour la seule réalisation d'une agglomération nouvelle.

Parallèlement, ont été constitués les établissements publics dont la participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle est prévue par l'article L. 172-5 du Code des communes.

Enfin, en vertu de l'article L. 172-5 précité, des conventions doivent être passées entre les organismes maîtres d'ouvrage, syndicats communautaires ou ensemble urbain, et les établissements publics d'aménagement dans le but de réaliser les travaux ou ouvrages nécessaires à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle.

Ces conventions ont été conclues dans toutes les agglomérations nouvelles, la dernière en date l'ayant été pour l'agglomération nouvelle de Rougeau-Sénart en mai 1975.

Les modalités de fonctionnement prévues par la loi du 10 juillet 1970 sont donc désormais définitivement arrêtées pour les dix agglomérations nouvelles.

TABLEAU N° 11

Calendrier de création des agglomérations existantes.

AGGLOMERATIONS nouvelles.	DATE DE CREATION établissement public d'aménagement.	DATE DE CREATION agglomération nouvelle.	DATE DE CREATION SCA ou ensemble urbain.
<i>Région parisienne.</i>			
Cergy-Pontoise	16 avril 1969.	11 août 1972.	18 décembre 1972.
Evry	12 avril 1969.	9 mars 1973.	29 novembre 1973.
Grand-Melun (1).....	15 octobre 1973.	9 mars 1973.	9 août 1973 au 24 janvier 1974.
Rougeau-Sénart (1).....	15 octobre 1973.	9 mars 1973.	9 octobre 1974.
Sénart-Villeneuve	15 octobre 1973.	9 mars 1973.	9 août 1973.
Marne-la-Vallée - Val-Maubue	17 août 1972.	11 août 1972.	14 décembre 1972.
Saint Quentin-en-Yvelines	21 octobre 1970.	11 août 1972.	21 décembre 1972.
<i>Hors région parisienne.</i>			
Le Vaudreuil.....	9 juin 1972.	11 août 1972.	(2) 11 décembre 1972.
L'Isle-d'Abeau	10 janvier 1972.	11 août 1972.	26 décembre 1972.
Nord-Ouest de l'étang de Berre.....	6 mars 1973.	11 août 1972.	18 décembre 1972.
Lille Est	11 avril 1969.	,	(3)

(1) C'est le seul et unique établissement public d'aménagement — celui de Melun-Sénart — qui est chargé de la réalisation des trois agglomérations nouvelles.

(2) Le Vaudreuil a choisi la formule de l'ensemble urbain.

(3) Le cas de la ville nouvelle de Lille-Est (Villeneuve-d'Ascq) est particulier car tous les travaux et toutes les responsabilités sont assurées par la communauté urbaine de Lille sur le territoire de laquelle se trouve la ville nouvelle.

Pour ce qui est du bilan financier des villes nouvelles, les tableaux ci-dessous font respectivement apparaître le montant des aides financières accordées par l'Etat ainsi que les principales caractéristiques fiscales et les principales données financières des collectivités concernées.

TABLEAU N° 12

Bilan des aides financières de l'Etat.

Autorisations de programme accordées par l'Etat depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1977.

VILLE NOUVELLE de :	INVESTISSEMENTS directs (1).	SUBVENTIONS d'équipement.	AIDES exceptionnelles (2).	TOTAUX
(En millions de francs.)				
Cergy - Pontoise	260,7	(3) 309,3	67,6	637,6
Evry	197,2	(3) 268,7	89,6	555,5
Marne-la-Vallée	286,5	(3) 485,2	72,1	843,8
Melun - Sénart	138,9	106,4	56,9	302,2
Saint - Quentin - en - Yvelines	238,5	(3) 305,8	98,6	642,9
Rive - s - d - l'Etang - de - Berre	203,8	346,4	165,7	720,9
Lille - Est	105,8	(3) 217,8	57,4	381
L'Isle - d'Abeau	177	82,2	86,9	346,1
Le Vaudreuil	91,4	(3) 66,4	75,7	233,5

(1) Action foncière, voirie primaire.

(2) Dont avances aux collectivités locales, moyens d'équilibre aux budgets des collectivités locales et de leurs groupements, subventions aux organismes d'aménagement.

(3) Dont desserte ferrée externe.

TABLEAU N° 13

Les caractéristiques fiscales des collectivités concernées.

	PRODUIT	VALEUR	POURCEN-	NOMBRE	POURCEN-
	fiscal.	du centime.	TAGE		de centimes.
			1977 1976.		1977 1976.
SCA Cergy-Pontoise	18 154 522	105,4419	+ 23,3	172 176	+ 23,3
SCA Evry	4 773 410	38,1076	+ 19	125 261	+ 19,7
SCA Val-Maubue	2 486 000	11,4950	+ 71	216 268	- 10,7
Commune de Noisy-le-Grand.....	14 630 000	63,5143	+ 8,4	230 342	+ 8,4
SCA Grand-Melun	1 851 915	11,1539	+ 50,6	165 301	- 1,3
SCA Rugeau-Sénart	1 343 453	11,0360	+ 19,7	115 457	+ 4,5
SCA Sénart-Villeneuve	5 990 625	28,5010	+ 5,9	210 190	+ 19,7
SCA Saint-Quentin-en-Yvelines	26 106 694	99,5523	+ 15,6	262 241	+ 16
SCA Nord-Ouest de l'Etang de Berre.	99 863 964	507,5763	- 9,5	196 747	+ 28,9
Commune Vitrolles.....	19 747 425	107,0681	+ 4,8	104 438	+ 34,8
SCA L'Isle-d'Abeau	9 493 463	40,0416	+ 17,8	237 090	+ 25
EU Le Vaudreuil.....	3 197 019	18,3173	+ 32,8	174 535	+ 20,2
Commune Villeneuve-d'Ascq.....	11 315 790	76,7781	+ 7	147 383	+ 45,1

TABLEAU N° 14

Les données budgétaires relatives aux collectivités concernées.

	BUDGET DE FONCTIONNEMENT		BUDGET D'INVESTISSEMENT	
	1976	1977	1976	1977
	(En milliers de francs.)			
SCA Cergy-Pontoise	42 094,2	92 192,5	189 624,9	254 045
SCA Evry	29 233,5	36 689,8	66 299,9	92 452,5
SCA Val Maubue	16 938	27 939,2	150 933,2	196 796,4
Commune de Noisy-le-Grand.....	31 717,3	41 150,4	51 105,9	46 089,4
SCA Grand Melun	5 588	9 195	29 767,1	36 289,5
SCA Rougeau-Sénart	2 690,1	3 672,5	15 956,4	8 278,1
SCA Sénart-Villeneuve	18 414,3	21 233,3	40 817,3	»
SCA Saint-Quentin-en-Yvelines	60 913,9	88 059,3	323 818,1	332 479,5
SCA N-O de l'étang de Berre.....	104 684,6	137 132,4	230 994,6	210 607,5
Commune de Vitrolles.....	25 950,2	35 418	39 363,5	24 851,9
SCA L'Isle-d'Abeau	22 871,4	27 268,6	54 315,4	»
EU Le Vaudreuil.....	11 023	12 192,8	53 078,3	53 410,2
Commune de Villeneuve-d'Ascq.....	18 394,4	27 444,6	13 553,7	»

II. — Les finances des collectivités locales.

A. — L'ÉVOLUTION DE LEURS BUDGETS

Appréciation globale.

Les tableaux statistiques reproduits ci-dessous ont été établis par le Ministère de l'Intérieur. Ils décrivent, par section et, à l'intérieur de chaque section, par grands types de dépenses et de recettes (en valeur, en pourcentage d'augmentation, en pourcentage par rapport aux recettes ou autres dépenses de la section) l'évolution des budgets locaux de 1972 à 1976.

Pour qui veut apprécier la situation exacte des communes, ces tableaux présentent deux inconvénients :

Pour des raisons évidentes, ils ne comportent pas de données postérieures à 1976. Or, il semble bien qu'au cours de ces deux dernières années la situation des communes, en raison de la crise économique, se soit détériorée.

Certains postes ne sont pas suffisamment décontractés : c'est le cas, par exemple, du poste subventions qui ne distingue pas entre les subventions sectorielles, et les autres ou poste « autres dépenses » qui représentent près de 26 % des dépenses de la section d'investissement.

Ces tableaux permettent néanmoins de faire de très utiles constatations :

- les dépenses de fonctionnement représentent environ 60 % de l'ensemble des dépenses ;
- les dépenses de fonctionnement progressent plus vite que les dépenses d'investissement ;
- pour les deux sections, les dépenses progressent plus vite que les recettes ;
- l'épargne brute des communes a tendance à se réduire très rapidement.

Si, parmi les recettes de la section de fonctionnement le VRTS et la fiscalité ont subi une évolution parallèle, au sein des recettes de la section d'investissement, l'emprunt a tendance à se substituer à la subvention.

Au même moment où ces symptômes se révèlent, les experts du Commissariat général au Plan prévoient un fléchissement du rythme de progression des recettes ordinaires et des subventions d'équipement alors que les dépenses devraient s'alourdir sensiblement.

TABLEAU N° 15

Section de fonctionnement.

I. — Valeurs absolues.

(En millions de francs courants.)

	1972	1973	1974	1975	1976
DEPENSES	20 773	24 169	29 410	35 760	42 097
Personnel	8 778	10 161	12 400	15 257	17 979
Transferts (1)	13 660	4 336	5 291	6 599	7 923
Frais financiers	2 468	3 027	3 668	4 356	5 279
Autres dépenses	5 867	6 645	8 051	9 548	10 916
RECETTES	25 940	30 219	35 521	42 678	48 982
V.R.T.S.	8 357	9 744	11 879	14 075	15 859
Impôts	12 844	14 768	17 142	20 825	24 163
Autres recettes	4 739	5 707	6 500	7 777	8 940
EPARGNE BRUTE	5 167	6 050	6 111	6 918	6 885

(1) Transfert = participations — contingent + subventions versées à des tiers autres que la commune.

II. — Evolution annuelle.

(En pourcentage.)

	1973/ 1972	1974/ 1973	1975/ 1974	1976/ 1975	1976/ 1972(1)
DEPENSES	16,3	21,7	21,6	17,7	19,3
Personnel	15,8	22,0	23,0	17,8	19,6
Transferts	18,5	22,0	24,7	20,1	21,3
Frais financiers	22,6	21,2	18,8	21,2	21,0
Autres dépenses	13,3	21,2	18,6	14,3	16,8
RECETTES	16,5	17,5	20,1	14,8	17,2
V.R.T.S.	16,6	21,9	18,5	12,7	17,4
Impôts	15,0	16,1	21,5	16,1	17,1
Autres recettes	20,4	13,9	19,6	15,0	17,2
EPARGNE BRUTE	17,1	1,0	13,2	- 0,5	

(1) Evolution moyenne annuelle.

III. — Ratios.
(En pourcentage.)

	1972	1973	1974	1975	1976
DEPENSES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personnel	42,3	42,1	42,2	42,7	42,7
Transferts	17,6	18,0	18,0	18,4	18,8
Frais financiers	11,9	12,5	12,5	12,2	12,6
Autres dépenses	28,2	27,4	27,3	26,7	25,9
RECETTES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
V.R.T.S.	32,2	32,3	33,4	33,0	32,4
Impôts	49,5	48,8	48,3	48,8	49,4
Autres recettes	18,3	18,9	18,3	18,2	18,2

Section d'investissement.

I. — Valeurs absolues.
(En millions de francs courants.)

	1972	1973	1974	1975	1976
DEPENSES	15 670	19 172	21 411	25 298	29 772
Réglement de dettes	2 757	3 233	3 503	3 966	4 429
Equipement	11 516	13 288	15 954	18 763	22 595
Autres dépenses	1 397	1 651	1 954	2 569	2 748
RECETTES	18 639	20 319	21 145	27 865	29 863
Subventions	2 312	2 417	2 954	3 541	4 165
Emprunts	9 406	9 751	9 599	13 669	14 905
Épargne brute	5 167	6 050	6 117	6 918	6 885
Autres recettes	1 754	2 101	2 481	3 737	3 908

II. — Evolution annuelle.
(En pourcentage.)

	: 1973/ : 1972	: 1974/ : 1973	: 1975/ : 1974	: 1976/ : 1975	: 1976/ : 1972(1)
DEPENSES	16,0	17,8	18,1	17,7	17,4
Réglement de dettes	17,3	8,4	12,9	12,0	12,6
Equipement	15,4	20,1	17,6	20,4	18,3
Autres dépenses	18,2	18,4	31,5	7,0	18,4
RECETTES	9,0	4,1	31,8	7,2	12,5
Subventions	4,5	22,2	19,9	17,6	15,9
Emprunts	3,7	- 1,6	42,4	9,0	12,2
Epargne brute	17,1	1,0	13,2	- 0,5	
Autres dépenses	19,8	18,1	50,6	4,6	22,2

(1) Evolution moyenne annuelle.

III. — Ratios.
(En pourcentage.)

	: 1972	: 1973	: 1974	: 1975	: 1976
DEPENSES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Réglement de dettes	17,6	17,8	16,4	15,6	14,9
Equipement	73,5	73,1	74,5	74,1	75,9
Autres dépenses	8,9	9,1	9,1	10,3	9,2
RECETTES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Subventions	12,4	11,9	14,0	12,7	13,9
Emprunts	50,5	48,0	45,4	49,1	49,9
Epargne brute	27,7	29,8	28,9	24,8	23,1
Autres recettes	9,4	10,3	11,7	13,4	13,1

Alors que ces défis se précisent, le projet de budget pour 1979, non plus que les deux projets de loi en discussion devant le Parlement, ne semble apporter de changements décisifs dans les relations financières globales entre l'Etat et les collectivités locales.

B. — LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTAT

Elles peuvent être envisagées d'un double point de vue :

- de la répartition des charges ;
- des concours financiers que l'Etat apporte aux collectivités locales.

1. — *La répartition des charges entre les communes et l'Etat.*

Sur ce chapitre, le projet de budget pour 1979 n'apporte aucun élément nouveau.

La question des transferts de charges entre l'Etat et les collectivités locales est au cœur des débats de notre assemblée depuis plusieurs dizaines d'années. La vérité oblige à dire, comme l'ont parfois fait remarquer certains membres de notre commission, **qu'aucune clarification véritable n'a jamais été faite sur ce sujet.** L'honnêteté, d'autre part, veut que l'on patiente encore quelques semaines avant de connaître le texte de la loi-cadre même si l'on ne peut que déplorer que le Gouvernement ne respecte pas les dates qu'il s'était à lui-même fixées.

L'avis de cette année se contentera donc de rappeler que le 12 avril 1975 devant le congrès du MNEL, qui se tenait à Mâcon, M. Michel Poniatowski avait promis solennellement une reprise en charge par l'Etat de certaines dépenses.

Le contrat a été tenu pour la nationalisation ou l'étatisation des lycées municipaux, CEG et CES. Il ne l'est ni pour les dépenses de justice, ni pour les dépenses de police (à l'exception du cas très particulier de Paris), malgré les sommes relativement faibles que ce transfert représenterait, ni « a fortiori », pour l'énorme masse que constituent les dépenses d'aide sociale. A cette liste, il convient de rajouter pour mémoire les problèmes de personnels départementaux et, peut-être, ceux que vont poser de plus en plus les financements des services départementaux d'incendie et de secours ou l'entretien de la voirie nationale déclassée.

Tout au plus, cette année, pouvons-nous dresser un bilan de ce qui est le plus aisément quantifiable.

Le plan de nationalisation des collèges municipaux est arrivé à son terme. Engagée dès 1955, cette procédure a été systéma-

tiquement mise en œuvre à partir de 1973 dans le cadre d'un programme quinquennal. Les dernières mesures de nationalisation de collèges ont pris effet rétroactif à compter du 15 décembre 1977.

Il n'existe plus actuellement de programme d'étatisation des lycées ou des collèges. Les décisions d'étatisation qui pourraient être prises dans le cadre des crédits dont dispose le Ministère de l'Education, ne le seraient que compte tenu des situations locales.

En matière de justice, les collectivités locales supportent des dépenses au titre d'un service public qui pourrait relever de la compétence normale de l'Etat. Il est donc envisagé que l'Etat prenne en charge les charges de justice qui incombent actuellement aux départements ou aux communes. Le Gouvernement vient, en ce sens, de déposer un projet de loi relatif à la réforme des conseils de prud'hommes, qui prévoit la prise en charge progressive par l'Etat des dépenses de fonctionnement de ces juridictions.

Les textes qui déterminent les charges des collectivités locales pour le service public de la justice sont les suivants :

Dépenses des communes :

— l'article 96 du décret du 6 juillet 1810 contenant règlement sur l'organisation et le service des cours impériaux, des cours d'assises et des cours spéciales ;

— l'article 1^{er} du décret du 27 février 1811 sur le logement et les honneurs dus aux présidents des cours d'assises ;

— l'article 10 de la loi locale du 25 mars 1891 (tribunaux d'instance en Alsace et en Moselle) ;

— la loi du 21 mars 1896 relative à la tenue par les juges de paix d'audiences foraines ;

— l'article L. 221-2 (14[°] et 15[°]) du Code des communes (tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes) ;

— l'article L. 261-1 (1[°]) du Code des communes, mentions 14[°] et 15[°] ;

— le 13[°] et le dernier alinéa de l'article L. 261-4 du Code des communes (conseils de prud'hommes et tribunaux d'instance en Alsace et en Moselle) ;

— les articles L. 51-101 et L. 51-102 du Code du travail (conseils de prud'hommes).

Dépenses des départements :

— article 6 (alinéa second) du décret-loi du 6 septembre 1926 (tribunaux administratifs) ;

— article 61-6[°] de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

Il résulte de cet ensemble de textes que les communes se voient confier la totalité des dépenses afférentes aux conseils de prud'hommes ; pour les tribunaux d'instance, leur responsabilité financière concerne le local et le mobilier.

Le département finance les « menues dépenses » des tribunaux d'instance et les dépenses de toute nature afférentes aux tribunaux de grande instance, tribunaux de commerce et cours d'assises, ainsi que les dépenses des tribunaux administratifs, répartis entre les départements compris dans le ressort de la juridiction, au prorata de la population.

Les cours d'appel sont financées par l'Etat.

Il convient de noter que les dépenses des collectivités locales au titre des secrétariats-greffes des tribunaux d'instance et de grande instance font l'objet d'une compensation partielle sous forme d'une subvention annuelle de l'Etat accordée sur la base de l'article 5 du décret n° 67-1044 du 30 novembre 1967.

Les dépenses d'aide sociale qui incombent aux communes résultent de la mise en jeu des mécanismes de répartition fixés par le décret du 21 mai 1955 pris pour l'application des textes du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance. Ils reposent sur la solidarité financière de l'ensemble des collectivités publiques concernées. La réactualisation des barèmes de 1955 serait, d'après les services compétents, une opération techniquement très complexe.

En revanche, des projets seraient actuellement en cours pour réformer le système des dépenses d'aide sociale dans le sens d'une plus grande clarté des différentes responsabilités financières en la matière. Ces projets font actuellement l'objet d'études de la part des services du Ministère de l'Intérieur en liaison avec les autres départements ministériels intéressés, dans le cadre de l'élaboration du plan de développement des responsabilités locales. Votre rapporteur ne peut qu'espérer qu'ils seront exposés à l'occasion de la discussion du projet de loi-cadre.

2. — Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

a) Les prêts.

Pour leur plus grande part, les emprunts contractés par les collectivités locales l'ont été auprès d'organismes financiers publics, au premier rang desquels bien entendu figurent la Caisse des Dépôts et Consignations et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

TABLEAU N° 16

Les emprunts des départements, communes, groupements de communes, établissements publics régionaux et locaux et organismes bénéficiant de leur garantie.

(Versements en millions de francs.)

	1977	1978 (prévisions)
Caisse des Dépôts - Caisses d'Épargne.....	17 933	20 000
CAECL	6 613	6 650
Crédit agricole.....	2 334	2 600
Autres emprunts.....	3 252	3 800
Total	30 134	33 050

A noter que si les prévisions faites pour 1978 s'avèrent bien exactes, les prêts de l'ensemble Caisse des Dépôts - Caisse d'épargne aux collectivités locales auront crû de plus de 11%. Certes, les prêts de la CAECL auront été, en volume, à peine supérieurs à ceux réalisés en 1977, mais il faut rappeler à ce sujet que les montants de prêts CAECL attribués en 1977 avaient accusé une augmentation exceptionnelle par rapport à ceux de 1976 : + 33%.

L'influence de l'Etat en matière de prêts se marque aussi au niveau de la procédure d'octroi de ceux-ci.

La procédure de globalisation mise en œuvre progressivement depuis 1976 par la Caisse des Dépôts, les Caisses d'épargne et la CAECL se poursuit et s'étend dans des conditions qui, dans l'ensemble, sont tout à fait satisfaisantes. Les résultats sont les suivants :

1976

Globalisation des prêts de 77 communes et groupements.

Montants des prêts globalisés (versements en millions de francs) :

— prêts directs Caisse des Dépôts.....	361	(27,4 %)
— prêts Caisses d'épargne.....	722	(54,9 %)
— prêts CAECL	232	(17,6 %)

Total	1 315	(100 %)
--------------------	--------------	----------------

1977

Globalisation des prêts de 292 communes et groupements.

Montants des prêts globalisés (versements en millions de francs) :

— prêts directs Caisse des Dépôts.....	1 136.4 (24 %)
— prêts Caisses d'épargne.....	2 290.3 (48.4 %)
— prêts CAECL	1 298.5 (27.5 %)
	<hr/>
Total	4 725.2 (100 %)

1978

(Pour les huit premiers mois.)

Globalisation de 671 communes et groupements.

Montant des prêts globalisés (prêts objets de lettres d'offre, en millions de francs) :

— prêts directs Caisse des Dépôts.....	2 178.5 (30.3 %)
— prêts Caisses d'épargne.....	3 764.2 (52.4 %)
— prêts CAECL	1 245 (17.3 %)
	<hr/>
Total	7 187.7 (100 %)

En 1978, les prêts à conditions privilégiées de la **Caisse des Dépôts** et des **Caisses d'épargne** représentent à nouveau plus de 80 % du montant de l'ensemble des prêts globalisés, alors qu'en 1977, en raison notamment d'une diminution sensible de la collecte de l'épargne au cours des dix premiers mois de l'année par rapport aux résultats de 1976 dans ce domaine, le pourcentage des prêts Caisse des Dépôts et Caisses d'épargne dans les montants de prêts globalisés ne s'établissent qu'à 72.5 %.

En 1979, l'ensemble des communes et groupements de plus de 10 000 habitants devrait pouvoir être globalisé pour l'attribution des prêts.

En ce qui concerne les départements, 25 ont été globalisés en 1977. Les autres le seront progressivement.

En ce qui concerne les **prêts des Caisses d'épargne** aux collectivités locales, ils ont crû, en 1977, de 22,24 % par rapport aux résultats de 1976, passant de 9 682 millions de francs à 11 836 millions de francs. Pour 1978, les résultats de l'année montreront vraisemblablement que le volume de ces prêts sera du même ordre

que celui de l'an dernier : toutefois le montant des prêts « directs » de la Caisse des Dépôts et Consignations aura vraisemblablement augmenté d'environ 40 % par rapport aux résultats de 1977, passant de 6 117 millions de francs à 8 560 millions de francs.

En raison de l'encadrement du crédit, le Crédit agricole accorde une priorité à ses prêts à l'agriculture par rapport à ses prêts aux collectivités locales du milieu rural. Toutefois, cela ne concerne pas ses prêts surbonifiés, destinés à accompagner les subventions d'équipement attribuées aux collectivités locales au titre du budget du Ministre de l'Agriculture : le contingent de ces prêts est en effet demeuré important en 1978 (1 350 millions de francs) et a permis jusqu'ici d'assurer sans difficulté le financement complémentaire des opérations subventionnées. C'est donc uniquement le « programme conditionnel » de l'institution, composé de prêts dits de catégorie B, bonifiés et non bonifiés, destinés au financement d'opérations non subventionnées par l'Etat, qui s'est trouvé limité dans son montant, lequel n'atteindra vraisemblablement guère plus de 900 millions de francs cette année.

Cependant, pour pallier l'insuffisance de ses possibilités d'intervention à ce titre, le Crédit agricole a organisé le placement d'émissions obligataires pour un certain nombre de collectivités locales groupées de certaines régions : ces émissions pourraient atteindre environ 350 millions de francs en 1978. Par ailleurs, suivant le souhait très vif du Ministère de l'Intérieur, sont actuellement très précisément étudiées les conditions dans lesquelles le flux annuel des prêts du Crédit agricole aux collectivités locales du milieu rural pourrait être à la fois plus important et plus régulier.

Au total, l'augmentation des prêts attribués en 1978 aux collectivités locales devrait être de l'ordre de + 9,5 % à + 10 %.

b) Les subventions.

L'année 1979 devrait être marquée par deux évolutions significatives en la matière :

En ce qui concerne les subventions d'équipement, elles seront, en francs constants, en quasi-stagnation, voire en recul. En revanche, la dotation du Fonds de compensation de la TVA connaîtra une progression très significative (+ 60 %).

En ce qui concerne les subventions de fonctionnement, l'essentiel devrait être constitué par la Dotation globale de fonctionnement qui devrait se substituer au Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

Pour ce qui est des subventions spécifiques, la priorité est donnée au chapitre 65-50 (Réseaux et services urbains) qui concerne les travaux d'assainissement et d'élimination des déchets, secteur particulièrement sensible et signalé.

Une priorité est également accordée à la voirie départementale (FSIR 02) pour notamment répondre aux souhaits exprimés par les conseils généraux et faire un effort en faveur de la voirie départementale de montagne. L'effort sur le FSIR communal obtenu par le Sénat l'année dernière devrait cependant être maintenu grâce notamment aux crédits supplémentaires accordés à l'Assemblée Nationale (1).

Par ailleurs, les dotations du chapitre 65-52 « habitat urbain » sont reconduites pour tenir compte des engagements pris par l'Etat à l'égard des restes à payer en matière de viabilité secondaire des zones d'habitation.

Dans le tableau reproduit ci-dessous, manque le chapitre 63-51 qui regroupe les crédits relatifs à la voirie nationale déclassée. Il sera alimenté par un virement du budget du Ministère des Transports.

Enfin, le chapitre 67-52 (Incitations financières au regroupement communal) est maintenu également au niveau de 1978 pour essayer de faire face aux engagements de l'Etat.

Le détail de l'aide qui sera apportée par l'Etat en 1979 aux collectivités locales (autorisations de programme et crédits de paiement) ressort du tableau ci-dessous.

Ces chiffres tiennent compte, en ce qui concerne le FSIR, de l'amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée Nationale :

(1) Le FSIR s'est vu doté de 100 millions de francs supplémentaires, qui se répartissent ainsi :

- voirie départementale : + 30 millions de francs ;
- voirie urbaine : + 20 millions de francs ;
- voirie communale : + 50 millions de francs

TABLEAU N° 17

Les subventions d'équipement aux collectivités locales pour 1979.

CHAPITRES	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En milliers de francs.)	
63-50. — Voirie départementale et communale	20 250	74 150
65-50. — Réseaux urbains.....	(1) 433 500	(1) 484 200
65-52. — Habitat urbain.....	(2) 55 000	(2) 65 500
67-50. — Constructions publiques.....	(3) 49 540	40 600
67-51. — Travaux divers d'intérêt local....	25 000	25 000
67-52. — Incitations financières.....	111 770	85 000
67-53. — Fonds de compensation pour la TVA	3 200 000	3 200 000
67-54. — Calamités publiques.....	5 300	5 000
FSIR 02. — Voirie départementale.....	162 000	102 000
FSIR 03. — Voirie urbaine.....	250 000	201 000
FSIR 04. — Voirie communale.....	170 360	152 000
FSIR 05. — Ponts détruits par faits de guerre	4 000	20 000
Total	4 485 424	4 454 350

(1) Non compris 9 millions de francs prélevés pour alimenter la ligne unique destinée à la restructuration des zones minières.

(2) Non compris 25 millions de francs en autorisations de programme et 20,8 millions de francs en crédits de paiement pour la restructuration des zones minières (cf. (1)).

(3) Non compris 1 million de francs pour la restructuration des zones minières (cf. (1)).

La dotation du Fonds de compensation de la TVA devrait permettre de rembourser en 1979 aux communes, à leurs groupements, à leurs régies et aux organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles mais aussi aux départements 60 % environ de la TVA payée en 1977 sur leurs dépenses d'investissements.

En outre, pour la première fois, les sommes devraient être réparties selon les critères définis par l'article 54 de la loi de finances pour 1977.

Les conditions d'assujettissement des collectivités locales à la TVA :

Le décret n° 68-876 du 7 octobre 1968 a permis aux collectivités locales de récupérer la TVA sur les investissements par l'intermédiaire des concessionnaires ou des fermiers.

Ce régime défavorisant les communes ayant choisi le mode de gestion directe, l'article 14 de la loi de finances pour 1975 a voulu rétablir l'équilibre en permettant aux collectivités locales d'opter pour l'assujettissement à la TVA.

Date d'ouverture de l'option : 1^{er} novembre 1975. L'option implique donc l'assujettissement à la TVA des recettes des services concernés qui sont les suivants :

- eau ;
- assainissement ;
- ordures ménagères (si une redevance a été instituée) ;
- abattoirs publics ;
- marchés d'intérêt national.

En contrepartie, récupération de la TVA incluse dans les investissements :

- a) Des quatre années civiles précédant l'option selon les coefficients de rétroactivité allant de 80 % (n-1) à 20 % (n-4) ;
- b) Des cinq premières années de l'option ;
- c) Des années ultérieures en fonction du prorata financier.

Il faut préciser que la récupération porte aussi sur la TVA payée sur les frais de fonctionnement.

L'avantage de l'option qui implique une comptabilité fiscale précise doit être calculé cas par cas.

En gros, lorsque les taux sur recettes sont de 7 % (cas le plus général), il y a intérêt à opter quand des investissements importants ont eu lieu dans les quatre années précédentes et sont en projet.

Dans le cas de taux de 17,6 % ou 20 % (ce dernier étant ramené à 17,6 à dater du 1^{er} janvier 1977) (ordures ménagères et abattoirs), il n'y a avantage que dans le cas de construction d'installations particulièrement importantes. L'option est également intéressante économiquement lorsqu'une proportion importante du chiffre d'affaire est réalisé avec des usagers eux-mêmes assujettis à la TVA.

Bilan en matière d'option au 31 décembre 1976.

A cette date, 3 955 collectivités locales étaient assujetties à la TVA, dont 2 283 à titre obligatoire et 1 672 sur option.

Fonds de compensation de la TVA.

L'article 541 de la loi de finances pour 1977 prévoit le remboursement progressif de la TVA acquittée par les collectivités locales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement. Ce remboursement sera intégral en 1981, le Ministre de l'Intérieur l'a confirmé solennellement devant la commission.

Actuellement le système de l'option est plus avantageux pour les collectivités locales, car le remboursement, par le biais du Fonds de compensation de la TVA, de la TVA sur investissements n'est pas intégral.

En 1981, lorsque ce remboursement sera intégral, les principales différences entre les deux systèmes seront les suivantes :

Option : récupération de la TVA incluse dans les investissements et les frais de fonctionnement du service, mais assujettissement à la TVA des recettes perçues sur les usagers ;

TVA : pas d'assujettissement à la TVA des recettes perçues sur les usagers, mais pas de récupération de la TVA afférente aux frais de fonctionnement du service.

Les conditions de remboursement en 1979.

Aux termes de l'article 54 de la loi de finances pour 1977, les dotations budgétaires au Fonds d'équipement des collectivités locales, devenu Fonds de compensation pour la TVA au 1^{er} janvier 1978, sont réparties entre les départements, les communes, leurs groupements, leurs régies et les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles au prorata de leurs dépenses réelles d'investissement telles qu'elles seront définies par décret.

Cette définition a été donnée par le décret n° 77-1203 du 28 octobre 1977, selon lequel les dépenses réelles d'investissement s'entendent des dépenses comptabilisées au titre des immobilisations et des immobilisations en cours, telles qu'elles figurent à la section d'investissement du compte administratif principal et de chacun des comptes administratifs à comptabilité distincte.

En 1978, la répartition de la dotation de 2 milliards de francs, ouverte par la loi de finances, avait été opérée suivant les dispositions de l'article 66 de cette même loi de finances, modifié par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1978.

Selon ces dispositions, les bénéficiaires potentiels du Fonds de compensation pour la TVA étaient classés en deux catégories.

La première comprenait les départements et leurs groupements, les groupements de communes autres que les communautés urbaines, districts, syndicats à vocation multiple, les régies des départements des communes et de leurs groupements ; la seconde catégorie comprenait les communes, les communautés urbaines, les districts, les syndicats à vocation multiple et les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles.

Ces dispositions, valables pour la seule année 1978, confirmaient le principe d'une répartition au prorata des dépenses réelles d'investissement, mais précisait que la part revenant aux bénéficiaires appartenant à la première catégorie était réduite de moitié, celle affectée aux bénéficiaires de la seconde catégorie étant abondée à due concurrence.

La différence de traitement entre les bénéficiaires devrait totalement disparaître cette année.

LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

L'essentiel de ces subventions sera constitué par la dotation globale de fonctionnement.

Ce n'est, en effet, que par un abus de langage que, dans sa présentation des crédits, le Ministère de l'Intérieur a fait figurer sous la rubrique « Subventions de fonctionnement » les versements faits en contrepartie des exonérations de l'impôt foncier.

La compensation des exonérations d'impôts locaux.

De toutes les exonérations applicables en matière d'impôts locaux, c'est la seule pour laquelle la loi ait prévu une compensation. Cette compensation est d'ailleurs logique puisque l'exonération, très réduite depuis le 1^{er} janvier 1973, avait été souhaitée par l'Etat afin d'encourager le développement de la construction. Les conditions de son versement sont cependant assez strictes. Celui-ci n'existe ni pour les départements ni pour les régions. D'autre part, pour qu'une commune soit remboursée, il faut que l'ensemble des exonérations soit supérieur à 10 % du produit de la taxe foncière des propriétés bâties.

A l'occasion de l'examen de ce crédit, votre commission a regretté que la loi n'ait pas prévu d'autres cas de compensation des abattements ou exonérations. Elle s'est penchée en particulier sur l'exonération trentenaire du foncier non bâti, décidée à la fin de la dernière guerre pour les terrains qui seraient ensemencés en bois. Dans certaines communes, ces exonérations représentent des pertes de matière imposable parfois considérables. Les contribuables non exonérés se trouvent surchargés d'autant et pour des raisons qui tiennent plus à la politique décidée par l'Etat que voulue par la collectivité locale concernée.

La dotation globale de fonctionnement.

Il ne convient pas de s'attarder outre mesure sur la dotation globale de fonctionnement à laquelle le Sénat a déjà consacré d'amples débats.

Il suffit de rappeler les principales modifications apportées par la Haute Assemblée au texte du Gouvernement :

— le principe d'une évolution de la dotation globale en fonction de la TVA est désormais inscrit dans la loi.

Celui-ci figurait dans l'article 29 de la loi de finances pour 1979, mais non dans le projet du Gouvernement qui doit devenir le nouveau texte du Code des communes. Cette garantie supplémentaire a semblé utile. Elle a été complétée par l'adoption d'une sorte de clause de sauvegarde dans l'hypothèse d'une évolution trop défavorable de la TVA ;

— le déblocage progressif du système de répartition. Au lieu de maintenir à 60 % comme en 1977 et en 1976 la part de la dotation calculée en fonction de la taxe locale perçue en 1967 (dotation forfaitaire qui se substitue à l'attribution de garantie du VRTS), le Sénat a voté 57,5 % pour 1979 et 55 % pour 1980 ;

— la suppression du prélèvement de 1 % pour frais d'assiette.

Celui-ci sera désormais injustifiable. La dotation se trouverait ainsi augmentée de 327 millions ;

— la multiplication des garanties :

— la loi ne serait applicable, à titre expérimental, que pour deux ans ;

— pendant ces deux années, aucune commune ne pourrait recevoir moins de 105 % de l'attribution reçue en 1978 au titre du VRTS.

— enfin, la Haute Assemblée a revu très profondément les critères d'attribution de la dotation minimum annoncée par M. le Président de la République lui-même à Vallouise, au cours de l'été.

La nouvelle rédaction devrait avoir deux avantages principaux :

— permettre à un beaucoup plus grand nombre de communes de moins de 2 000 habitants de percevoir la dotation minimum ;

— éviter les « effets de seuil » entre deux communes voisines.

Malgré ces améliorations qui doivent être examinées par l'Assemblée Nationale, le texte ne devrait pas se traduire par une amélioration globale des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

La progression prévue pour 1979 est très peu supérieure à ce qu'aurait été celle du VRTS augmenté des autres versements représentatifs (taxe sur les spectacles et de la « participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général » qui sont désormais intégrées dans la nouvelle dotation).

Le seul véritable intérêt du nouveau projet est que dans l'ensemble il devrait permettre, entre les communes, **une répartition plus juste** que dans l'ancien VRTS. En particulier, on peut espérer, sous réserve de l'exactitude des simulations qui ont été fournies, que **les communes rurales réellement défavorisées connaîtront dans l'ensemble un accroissement substantiel des versements de l'Etat.**

c) Les ressources propres des collectivités locales.

Les tableaux précédents ont permis de constater que la fiscalité représentait près de la moitié des ressources des collectivités locales et que, malgré les réévaluations insuffisantes de l'assiette, sa part avait augmenté au cours des dernières années.

Là encore, cette question a été très longuement et minutieusement examinée dans le rapport pour avis de notre collègue M. Lionel de Tinguy sur **le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale** qui vient d'être modifié très sensiblement par le Sénat et adopté à une très faible majorité.

Ce texte était attendu avec intérêt par les maires qui espéraient pouvoir enfin disposer de nouvelles ressources évolutives. Or, **aucune des dispositions du projet de loi ne répond à cette attente** puisqu'il se limite à prévoir l'achèvement de la réévaluation des valeurs locatives décidée par l'ordonnance du 7 janvier 1959, pour 1980.

Aucun impôt nouveau n'est créé ni a fortiori aucune ressource fiscale n'est transférée de l'Etat aux collectivités locales.

Les seules modifications consisteront :

— dans le transfert de la charge fiscale entre les catégories au sein d'une même commune soit par le biais de la réévaluation des valeurs locatives (en particulier des valeurs locatives foncières), soit grâce à la liberté limitée de fixation des taux qui semble devoir être donnée ;

— dans le transfert entre les communes, **mais entre les communes seulement**, d'une part des ressources fournies par la taxe professionnelle.

ANNEXE

Les collectivités locales et les sociétés d'économie mixte.

Un peu partout, les collectivités locales connaissent des difficultés avec les multiples sociétés d'économie mixte qu'elles ont contribué à créer. Certains vont jusqu'à remettre en cause la formule même des sociétés d'économie mixte locale.

La présente annexe a pour but simplement de donner l'information la plus exhaustive et la plus objective possible sur ce sujet difficile.

I. — LE CADRE JURIDIQUE

La loi du 5 avril 1884, ainsi que les décrets-lois du 28 décembre 1926 et le règlement d'administration publique du 17 février 1930 ont précisé les conditions dans lesquelles les communes pouvaient intervenir dans le domaine économique. Le décret n° 53-579 du 20 mai 1955, pris en vertu des pouvoirs spéciaux accordés par le Parlement au Gouvernement en matière économique, sociale et fiscale, est intervenu pour assurer aux départements les mêmes règles de participation et créer une réglementation d'ensemble qui uniformise les deux régimes, accroit les pouvoirs des collectivités participantes tout en assurant le contrôle public de cette participation.

Les décrets n° 56-560 du 7 juin 1956 et n° 59-1201 du 19 octobre 1959 ont précisé le détail de cette réglementation, actuellement codifiée pour ce qui concerne les communes aux articles L. 121-31, 37, 38, 39, L. 381-1 à 8, R. 381-1 à 28 et R. 381-32 du Code des communes, et qui tout en s'inspirant pour l'essentiel des dispositions de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, y apporte les modifications qu'impose la nature particulière de ces actionnaires privilégiés que sont les collectivités locales, notamment quant à leur représentation au conseil d'administration.

A partir de ce cadre général, l'accroissement de l'intervention des collectivités locales dans les domaines de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement régional ont conduit à l'élaboration de règles particulières aux différents types de sociétés d'économie mixte : Sociétés de construction (décret du 30 septembre 1953), Sociétés d'aménagement et d'équipement pour la mise en valeur des régions (loi du 24 mai 1951 et décret du 3 février 1955), Sociétés pour la construction d'immeubles industriels (décret du 10 juin 1955), pour la gestion des marchés d'intérêt national (décret du 25 août 1956), pour la construction d'autoroutes (décret du 27 décembre 1956), Sociétés d'aménagement urbain (décret du 15 mai 1959, dont les dispositions ont été reprises et complétées par le Code de l'urbanisme), enfin, plus récemment, Sociétés d'économie mixte sportives locales (loi n° 75-988 du 29 octobre 1975).

Afin de préciser à l'intention des collectivités locales certaines règles communes de création de fonctionnement et de contrôle des sociétés d'économie mixte, un décret en Conseil d'Etat du 1^{er} juin 1960, remplacé par le décret n° 69-293 du 24 mars 1969, lui-même modifié par le décret n° 77-205 du 18 février 1977, a approuvé les statuts types de certaines sociétés d'économie mixte à participation des collectivités locales. Pour les sociétés d'économie mixte sportives locales ces statuts types résultent du décret n° 78-45 du 6 janvier 1978.

Enfin le décret n° 60-534 du 1^{er} juin 1960 a approuvé le cahier des charges type de concessions d'opérations d'aménagement urbain, tandis que le décret n° 69-401 du 16 avril 1969, aujourd'hui remplacé par le décret n° 77-204 du 18 février 1977, a établi un cahier des charges type pour la concession d'aménagement des zones d'aménagement concerté, dont l'abandon dispense d'approbation la convention passée entre la collectivité et la société d'économie mixte.

Sont actuellement en préparation les cahiers des charges types pour l'aménagement des lotissements, et la conduite des opérations en centre-ville.

Par ailleurs, sous l'égide du Comité supérieur des transports, un groupe de travail met au point les projets de statuts types des sociétés d'économie mixte de transports urbains, et la convention type d'exploitation de ces réseaux.

2. — L'ACTIVITÉ DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Les collectivités locales ont, dans leur ensemble, largement fait appel à la formule de l'économie mixte, qui leur permet de poursuivre la réalisation de leurs objectifs en bénéficiant de la souplesse des règles de la gestion privée, tout en conservant la possibilité, lorsqu'elles sont majoritaires au conseil d'administration, d'infléchir à leur gré les orientations de la société.

La justification du recours à l'économie mixte doit néanmoins rester assujettie au principe de l'intérêt public que présente pour la collectivité actionnaire la création d'une société et de l'insuffisance ou de l'inadéquation de l'initiative privée pour la satisfaction de ces objectifs.

Par ailleurs, ce recours devrait garder un caractère subsidiaire et ne pas dessaisir les instruments de travail administratif traditionnels des collectivités locales, quand ils sont en mesure d'assumer, dans des conditions satisfaisantes, les tâches envisagées, ni faire indûment concurrence aux établissements locaux existants de même spécialité.

Si donc l'outil que constitue la société d'économie mixte peut s'avérer précieux pour les collectivités locales, son intérêt pour celles-ci n'est total que si elles savent l'employer rationnellement et en conserver la maîtrise.

Le domaine de l'aménagement urbain apparaît à cet égard exemplaire. La Fédération des sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction qui regroupe actuellement 105 sociétés d'aménagement, 170 sociétés de construction et 20 sociétés de rénovation-restauration immobilière, recense comme suit les réalisations des sociétés adhérentes :

— aménagement :

Surfaces urbanisées : environ 18 000 hectares ;

Logement constructions : 430 000, dont 240 000 HLM, 150 000 logements aidés et 90 000 logements libres ;

Zones industrielles : 3 700 hectares ;

Surfaces tertiaires aménagées : 300 hectares ;

Equipements :

— classes : 4 800 ;

— terrains de sport : 300 hectares ;

— foyers divers : 4 600 lits ;

— espaces verts : 1 300 hectares.

— rénovations et restauration immobilière :

Surfaces rénovées : environ 780 hectares ;

Logements constructibles : 100 000 environ, dont 40 000 HLM et 35 000 logements aidés, dont 75 000 logements sociaux en centre ville ;

Equipements :

— classes : 550 ;

— espaces verts : 33 hectares ;

— terrains de sport : 16 hectares.

— construction :

Plus de 300 000 logements pour classes intermédiaires : ILM, PSI et PIC. Néanmoins, la conjoncture actuelle a une incidence indéniable sur l'activité des sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction :

— nombre d'entre elles sont dans une phase d'achèvement d'opérations, onéreuse et moins rentable ;

— les contraintes qui affectent les investissements publics retentissent sur le rythme de leur activité ;

— la commercialisation se trouve ralentie par un certain resserrement des ressources des ménages, tandis que des problèmes de trésorerie rendent leurs fournisseurs plus attentifs aux délais de règlement ;

— le montage et l'équilibre financier des programmes devient plus complexe du fait de l'évolution des conceptions urbanistiques : passage d'une politique de grands ensembles à des opérations de taille plus modeste, en relation avec un moindre accroissement démographique et la montée concomitante des aspirations à un cadre de vie amélioré.

Cette situation, en diminuant le volume global de dépenses qui sert d'assiette à la rémunération des sociétés d'économie mixte, peut être génératrice de difficultés pour des sociétés dont le capital est sans proportion avec l'ampleur des investissements.

On assiste de ce fait à une diversification plus poussée des interventions des sociétés d'économie mixte, notamment dans le domaine des services.

Les demandes de création de sociétés pour le traitement des déchets, la gestion de parcs de stationnement, l'exploitation de réseaux de transport, de remontées mécaniques, la prise en charge du service des eaux et de l'assainissement, se développent.

Des sociétés d'économie mixte d'informatique apparaissent et dans le domaine de l'énergie, l'importante filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations que constitue la Société centrale d'équipement du territoire a mis en place, en septembre 1977, un nouvel organisme, la Société centrale pour l'utilisation des énergies calorifiques (SCETECAL) dans le but de promouvoir, en liaison avec les collectivités locales, des opérations d'économie d'énergie ou d'exploitations d'énergies nouvelles.

Une place particulière doit être faite aux sociétés d'autoroute dont l'activité reste satisfaisante, bien qu'en 1977 et 1978 les mises en service n'aient pas atteint le niveau record enregistré en 1976.

3. — LES PERSPECTIVES

Les difficultés auxquelles ont été confrontées certaines sociétés d'économie mixte, notamment dans le domaine de la construction, ont inspiré aux élus comme aux administrations une réflexion fondamentale sur les structures et le fonctionnement de ce mode d'intervention des collectivités locales dans le domaine économique et social.

Tandis qu'un groupe de travail interministériel présidé par le chef de l'Inspection générale de l'administration examinait les problèmes des sociétés d'aménagement, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie créait un groupe à vocation identique pour les sociétés de construction. Parallèlement lors du renouvellement de son bureau la Fédération des sociétés d'économie mixte décidait la création de commissions spécialisées (construction et gérance, environnement et cadre de vie, aménagement, rénovation, restauration immobilière).

Bien qu'une conclusion d'ensemble n'ait pas été arrêtée certaines idées dominantes apparaissent :

- utilité de la formule de l'économie mixte employée à bon escient ;
- nécessité pour les collectivités locales de rester maîtresses des décisions prises en conseil d'administration, qui doivent correspondre à leurs propres choix. La présence au sein de nombreuses sociétés de prestataires de services intervenant dans leur gestion ne devant pas dessaisir les collectivités de cette responsabilité essentielle ;
- nécessité d'études fiables d'ordre économique et financier avant le lancement d'opérations dont la nature reste commerciale et requiert donc l'emploi des techniques utilisées par les entreprises privées ;
- nécessité d'un suivi attentif par les collectivités des opérations conduites par les sociétés d'économie mixte, et pour ce faire d'une information claire à tout moment ;
- quant aux moyens financiers, la Fédération des sociétés d'économie mixte a mis l'accent sur les conditions de crédit parfois mal adaptées, consenties aux sociétés d'économie mixte (durée des emprunts pour les sociétés d'aménagement et de construction) et sur le plafonnement de leur rémunération ;
- quant à l'incidence financière de l'activité des sociétés d'économie mixte sur les collectivités qui en sont le support, elle s'avère essentiellement manifeste au niveau de la garantie des emprunts de la société par la collectivité, quelquefois accordée de façon purement formelle, sans que la collectivité en apprécie le risque réel et ne dispose elle-même du moyen de la couvrir en cas de besoin ;
- enfin, la nécessité pour les organes dirigeants des sociétés d'informer au mieux les autorités chargées du contrôle (commissaire du Gouvernement, administrations locales) permettrait à ces autorités de jouer auprès des collectivités un rôle de conseil plus efficace, en les dissuadant d'entreprendre des opérations hasardeuses ou en insistant pour en obtenir un montage plus rigoureux, garantissant mieux leur succès.

En matière industrielle et commerciale, quel que soit l'intérêt public des actions menées par les sociétés d'économie mixte, seule une exacte appréciation des données économiques et du coût final pour les collectivités des réalisations envisagées, est de nature à préserver celles-ci des conséquences que ferait rejaillir sur elles l'évolution d'entreprises mal conçues, dont la charge définitive et le risque pour les collectivités apparaîtraient sans proportion avec l'avantage réel qu'elles présentent.

III. — Le personnel communal.

L'année 1979 n'a pas apporté pour ces personnels des changements significatifs. Le Gouvernement se réserve en effet de traiter les problèmes de fond à l'occasion de l'examen de la loi-cadre. M. Christian Bonnet, lors de sa déclaration du 20 juin dernier devant le Sénat a, en effet, réaffirmé que la revalorisation de la fonction publique communale constituait l'un des moyens (et sans doute l'une des conditions) essentiel du développement des responsabilités locales. De fait, un chapitre de la loi-cadre lui sera vraisemblablement consacré.

Avant même le dépôt de celle-ci, votre rapporteur s'est cependant efforcé d'obtenir des précisions sur les mesures envisagées. Celles-ci constitueront donc une grande part des développements consacrés cette année au personnel.

Le chapitre contiendra également deux développements ponctuels consacrés à deux questions d'actualité : le statut des secrétaires généraux de mairie et le financement du Centre de formation des personnels communaux.

A. — APERÇU DES RÉFORMES ENVISAGÉES

Elles concernent à la fois le recrutement, les avantages matériels, la retraite et surtout les avantages sociaux.

1. — En matière de recrutement, outre la révision des conditions de recrutement de certains personnels, le point le plus important devrait être *la création de l'emploi d'attaché communal*, depuis longtemps espéré.

2. — Un certain nombre d'avantages matériels devraient être consentis : les prochains mois devraient voir l'extension aux agents communaux de la modification décidée à l'égard des fonctionnaires par le décret du 21 août 1978 qui a porté de douze à seize ans, d'une part, l'âge des enfants à charge ouvrant droit à une possibilité de travail à mi-temps et, d'autre part, une durée totale du travail à mi-temps durant l'ensemble de la carrière. De même devrait leur être étendue l'autorisation de se prévaloir de l'honorariat après admission à la retraite, telle qu'elle a été rétablie au profit des fonctionnaires par l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978.

Un certain nombre de décisions devraient apporter des avantages financiers nouveaux :

— extension des majorations indiciaires de la catégorie A des fonctionnaires aux agents communaux de même niveau employés dans les services sociaux et d'hygiène, les musées, les bibliothèques, les archives et les établissements d'enseignement artistique :

— modification de l'arrêté du 20 mars 1952 relatif à la prime de technicité des personnels des services techniques municipaux ;

— institution d'une prime spéciale des personnels des services techniques communaux ;

— institution d'une indemnité forfaitaire pour utilisation de langues étrangères.

3. — En matière de **retraite**, les agents titulaires, tributaires de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, devraient se voir étendre les mesures nouvelles rendues applicables récemment aux fonctionnaires de l'Etat. En ce qui concerne les agents non titulaires, une modification du régime de l'IRCANTEC devrait également intervenir.

Les mesures concernant les agents titulaires devraient être les suivantes :

— fixation du montant minimum de la pension de réversion des veuves d'agents décédés à la suite d'un attentat dans l'exercice de leurs fonctions ou d'un acte de dévouement ;

— harmonisation des dispositions concernant les pensions de retraite des agents du sexe féminin ;

— harmonisation de certaines des dispositions applicables aux veufs et aux veuves en matière de pension de réversion ;

— extension de la protection des femmes divorcées pour l'attribution de la pension de réversion.

Les modifications du régime de l'IRCANTEC devraient répondre aux buts suivants :

— mettre la réglementation en accord avec les propositions présentées par une commission mixte paritaire dans le but de résoudre les problèmes qui se posent en matière d'affiliation à un régime complémentaire de retraite des personnels d'organismes ayant subi une transformation juridique ou d'organismes privés d'intérêt général ;

— étendre aux ressortissants du régime la possibilité prévue par la loi n° 77-774 du 12 juillet 1977 pour les femmes salariées réunissant trente-sept ans et demi de cotisations d'obtenir leur retraite anticipée au taux normalement applicable à soixante-cinq ans ;

— permettre l'affiliation des internes en médecine et en pharmacie des hôpitaux et des étudiants désignés pour occuper provisoirement un poste d'interne ;

— obliger les employeurs à distribuer les bulletins de situation de compte à leurs agents ;

— porter de trois à quatre années le maximum des arrérages auxquels le bénéficiaire peut prétendre en cas de demande de liquidation formulée postérieurement à la date d'ouverture du droit ;

— le rendre conforme aux dispositions de la loi n° 75-617 du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce en ce qui concerne la réversion des allocations aux femmes divorcées et le partage éventuel avec les veuves.

4. — En matière sociale :

Réforme du service des prestations familiales par les collectivités locales :

Un décret en préparation aura pour effet de transférer, des collectivités locales aux caisses d'allocations familiales, le service des prestations familiales aux agents des collectivités locales. Les collectivités locales seront alors soumises au droit commun en matière de prestations familiales, ce qui entraînera les conséquences suivantes :

Pour les collectivités :

— allègement de la gestion administrative du personnel par la prise en charge de la gestion des prestations familiales par les caisses d'allocations familiales ;

— liquidation et paiement des prestations familiales par les caisses d'allocations familiales, d'où suppression des avances imposées aux collectivités locales ;

— versement des cotisations d'allocations familiales au taux normal (9%) aux URSSAF ;

Pour les agents :

— meilleure connaissance de leurs droits et certitude de bénéficier de toutes les prestations légales ;

— accès immédiat et de plein droit au fonds d'action sociale des caisses d'allocations familiales.

Allocation temporaire d'invalidité :

Un décret en cours de préparation améliorera le régime de l'allocation temporaire d'invalidité des collectivités locales, en étendant aux agents des collectivités locales le bénéfice des dispositions prises en faveur des fonctionnaires de l'Etat par le décret n° 77-588 du 9 juin 1977.

Régime spécial de Sécurité sociale des agents des collectivités locales :

Un décret en préparation apportera une simplification au fonctionnement du régime actuel en étendant de plein droit aux agents des collectivités locales le bénéfice des dispositions qui seront prises en matière d'assurances sociales en faveur des fonctionnaires de l'Etat.

Comité d'hygiène et de sécurité :

Par circulaire du 12 août 1974, il avait été suggéré aux municipalités employant au moins cent agents de mettre en place, jusqu'à ce que des dispositions législatives aient pu être élaborées, des comités provisoires d'hygiène et de sécurité dont l'action tendrait à prévenir les risques d'accidents du travail dont sont victimes les agents des services municipaux. Le projet de loi complétant le Code des communes par des dispositions d'hygiène et de sécurité et rendant obligatoire la création de ces comités, est sur le point d'être adopté par le Sénat, après la réunion d'une Commission mixte paritaire.

B. — LE STATUT DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE MAIRIE

Les secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints de mairie sont soumis à l'ensemble des dispositions générales du Statut du personnel communal. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article L. 412-17 du Code des communes, ces deux catégories d'agents peuvent faire l'objet de recrutement direct ou de concours sur titres qui permettent aux maires de pourvoir les postes de secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints sans avoir obligatoirement recours à des personnels ayant déjà la qualité d'agent communal.

L'arrêté du 27 juin 1962, qui fixe les conditions de recrutement des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints, définit en fait plusieurs niveaux dans ces emplois. Ainsi on peut considérer que compte tenu des diplômes ou des titres requis, les secrétaires généraux des villes de moins de 10 000 habitants peuvent être assimilés à des personnels de niveau B.

Les secrétaires généraux adjoints des villes de 20 000 à 40 000 habitants et les secrétaires généraux des villes de 10 000 à 20 000 habitants qui peuvent être recrutés sur titres parmi les titulaires de diplôme du niveau de la deuxième année de licence, relèveraient dans les services de l'Etat de la catégorie A' des cadres administratifs.

Les secrétaires généraux adjoints des villes de plus de 40 000 habitants et les secrétaires généraux des villes de plus de 20 000 habitants, dont les emplois peuvent être pourvus par recrutement de personnels titulaires de licence sont assimilables à des agents de la catégorie A proprement dite.

Toutefois, compte tenu de la situation particulière que leur confère leur position de responsable de l'ensemble des personnels dans la commune, les secrétaires généraux et leurs adjoints bénéficient de rémunérations supérieures à celles des personnels équivalents de l'Etat :

Secrétaires généraux des villes de (en indice brut) :

- plus de 400 000 habitants : 1 000 (hors échelle C) ;
- plus de 400 000 habitants : 1 000 (hors échelle C) ;
- de 150 000 à 400 000 habitants : 885 (hors échelle B) ;
- de 80 000 à 150 000 habitants : 805 (hors échelle A) ;
- de 40 000 à 80 000 habitants : 695-985 ;
- de 20 000 à 40 000 habitants : 645-855 ;
- de 10 000 à 20 000 habitants : 525-785 ;
- de 5 000 à 10 000 habitants : 400-660 ;
- de 2 000 à 5 000 habitants : 300-520.

Secrétaires généraux adjoints des villes de (indice brut) :

- plus de 400 000 habitants : 805 (hors échelle A) ;
- de 150 000 à 400 000 habitants : 695-1000 ;
- de 80 000 à 150 000 habitants : 645-950 ;
- de 40 000 à 80 000 habitants : 525-885 ;
- de 20 000 à 40 000 habitants : 450-785.

Ces échelles indiciaires ont été, en dernier lieu, revalorisées par arrêté du 20 mai 1974 pour l'ensemble des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints. Cette revalorisation indiciaire a été complétée pour les secrétaires généraux des villes de moins de 10 000 habitants par une seconde mesure de réajustement le 18 janvier 1977.

Actuellement, le seul problème particulier que pose la situation des secrétaires généraux est lié aux difficultés rencontrées par certains de ces agents lors des changements de municipalités consécutifs aux élections. Ce problème a retenu l'attention du Ministère de l'Intérieur qui envisage dans la loi-cadre sur les collectivités

locales, diverses dispositions pour assurer, dans la mesure du possible, les garanties d'emploi des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints.

C. — LE FINANCEMENT DU CENTRE DE FORMATION DU PERSONNEL COMMUNAL

Les ressources du Centre sont prévues par l'article L. 412-37 du Code des communes. La plus grande part est fournie par la cotisation obligatoire des communes et de leurs établissements intéressés.

Comme chaque année, votre rapporteur vous propose de faire le point sur sa perception en 1978.

La cotisation obligatoire des communes était fixée pour 1978 à 0,88 % de la masse salariale de l'avant-dernier exercice (soit 1976).

Le recouvrement de ces cotisations est actuellement opéré par les syndicats de communes pour le personnel, pour les communes affiliées à ces syndicats et par le Centre de formation des personnels communaux pour les communes non affiliées.

Pour 1978, le montant des cotisations s'est élevé à :

47 016 229 F pour les communes affiliées à des syndicats de communes pour le personnel ;

54 579 952 F pour les communes non affiliées.

En ce qui concerne le mode de perception de ces cotisations, certaines difficultés étant apparues lors du dernier recouvrement par les syndicats de communes pour le personnel, lors de sa séance du 28 juin dernier le conseil d'administration du centre de formation des personnels communaux a approuvé une proposition de modification des articles L. 412 — 38 et R. 412 — 79 du Code des communes, afin que les cotisations obligatoires des communes au Centre de formation des personnels communaux soient à l'avenir recouvrées par le Centre de formation des personnels communaux et non plus par les syndicats de communes pour le personnel.

Le principal enseignement que l'on peut tirer du montant des cotisations versé par les communes affiliées à des syndicats de communes pour le personnel et par les communes non affiliées est que ces dernières semblent verser une masse de cotisations proportionnellement plus élevée. En fait les actions de formation dont bénéficient leurs agents sont également en nombre plus élevé.

Pour terminer, votre commission souhaite attirer l'attention du Ministère de l'Intérieur sur l'intérêt qu'il y aurait :

— à **exonérer le Centre de l'impôt sur les salaires** dont sont eux-mêmes exonérés les collectivités locales et leurs groupements, en application de l'article premier de la loi n° 68-1043 du 29 novembre 1968 ;

— à **le faire bénéficier plus largement des subventions du Fonds de formation professionnelle**, en application des dispositions de l'article 23 de la loi n° 72-658 du 13 juillet 1972, devenu l'article L. 412-37 du Code des communes.

APPENDICE

LES ETABLISSEMENTS PUBLICS REGIONAUX

Comme l'année dernière, le présent avis fait le point sur les ressources des régions et sur l'utilisation qu'elles en ont faite. Pour la première fois, la même synthèse peut être présentée pour la région d'Ile-de-France.

Dans la conjoncture économique difficile que nous traversons, l'accent sera mis en outre sur l'action des établissements publics en matière d'emploi.

I. — Leurs finances.

A. — L'ÉVOLUTION DE LEURS BUDGETS

Pour l'ensemble de la France métropolitaine, le montant global des budgets passe de 1 923 921 000 F en 1977 à 2 370 722 000 F en 1978, soit un **accroissement** de 446 801 000 F, représentant un pourcentage de **23,22 %**.

On rappellera que, pour 1977, l'augmentation des budgets régionaux a été de 25,70 % par rapport à l'année 1976, année où leur volume global s'est élevé à 1 530 793 000 F.

Ainsi, de 1976 à 1978, les ressources dont se sont dotées les régions, ont progressé de près de 55 %.

Cette croissance prouve le dynamisme et la vitalité de l'institution régionale qui, disposant de moyens financiers importants, consacrés pour l'essentiel à l'investissement, constitue un partenaire non négligeable en matière de développement économique.

Il convient toutefois de noter que, cette année et pour la première fois, quatre régions ont voté des budgets accusant une baisse par rapport à l'exercice précédent :

- Bretagne : — 0,22 % contre + 49,5 % en 1977 ;
- Picardie : — 4,18 % contre + 19,3 % en 1977 ;
- Champagne-Ardenne : — 6,97 % contre + 45,7 % en 1977 ;
- Haute-Normandie : — 8,92 % contre + 20,5 % en 1977.

Pour les autres régions, les taux de progression des budgets primitifs 1978 varient de 74,38 % à 4,40 %.

Ils sont nettement supérieurs à la moyenne (+ 23,22 %) pour onze régions :

- Nord - Pas-de-Calais : + 74,38 % contre + 46,1 % en 1977 ;
- Languedoc-Roussillon : + 64,10 % contre + 14,5 % en 1977 ;
- Auvergne : + 52,32 % contre + 24,8 % en 1977 ;
- Lorraine : + 44,38 % contre + 13,2 % en 1977 ;
- Poitou-Charentes : + 43,37 % contre + 6,11 % en 1977.
- Normandie (Basse-) : + 37,53 % contre 25 % en 1977 ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur : + 34,55 % contre 20,10 % en 1977 ;
- Centre : + 28,80 % contre 16,4 % en 1977 ;
- Aquitaine : + 28,13 % contre 10,5 % en 1977 ;
- Bourgogne : + 25,79 % contre 10,5 % en 1977 ;
- Corse : + 23,48 % contre + 25 % en 1977.

Pour six autres régions, le taux de croissance varie + 21,68 % (Midi-Pyrénées) contre + 57,5 % en 1977 à + 4,40 % (Pays de la Loire) contre + 37,2 % en 1977.

Il convient de noter que le budget de la région Midi-Pyrénées avait, en 1977, connu le taux de progression le plus élevé (+ 57,5 %).

D'autre part, si Rhône-Alpes occupe la première place quant au volume du budget, cette région n'est que treizième en ce qui concerne le pourcentage de progression des dépenses et recettes votées pour 1978.

A l'inverse, la région Nord - Pas-de-Calais, classée troisième avec un budget de 225,879 millions de francs enregistre le plus fort pourcentage de croissance (+ 74,38 %) pour 1978.

TABLEAU N° 18

Budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux
(sauf région d'Ile-de-France) pour 1978.

Volume global.

R E G I O N S	VOLUME DES BUDGETS			CLASSEMENT SUIVANT LE VOLUME GLOBAL			
	1977 en MF	1978 en MF	Variations en %	1975	1976	1977	1978
ALSACE	63,343	73,530	+ 16,02 %	17è	12è	12è	13è
AQUITAINE	108,775	139,882	+ 28,13 %	4è	4è	7è	7è
AUVERGNE	52,689	80,258	+ 52,32 %	11è	16è	17è	12è
BOURGOGNE	74,090	93,200	+ 25,79 %	8è	11è	11è	10è
BRETAGNE	145,962	145,040	- 0,22 %	3è	5è	3è	6è
CENTRE	121,355	156,326	+ 28,80 %	9è	3è	5è	4è
CHAMPAGNE-ARDENNE	62,665	58,300	- 6,97 %	13è	15è	13è	18è
CCORSE	40,876	50,472	+ 23,48 %	21è	20è	20è	20è
FRANCHE-COMTE	57,874	66,321	+ 14,60 %	14è	14è	15è	17è
LANGUEDOC-ROUSSILLON	41,780	68,560	+ 64,10 %	19è	18è	19è	16è
LIMOUSIN	20,892	23,603	+ 12,98 %	20è	21è	21è	21è
LORRAINE	81,640	117,870	+ 44,38 %	6è	10è	9è	8è
MIDI-PYRENEES	56,728	69,028	+ 21,68 %	16è	19è	16è	14è
NORD PAS DE CALAIS	129,533	225,879	+ 74,38 %	12è	7è	4è	3è
BASSE-NORMANDIE	50,134	68,950	+ 37,53 %	15è	17è	18è	15è
HAUTE NORMANDIE	60,365	54,981	- 8,92 %	18è	13è	14è	19è
PAYS DE LA LOIRE	233,500	243,790	+ 4,40 %	1er	2è	2è	8è
PICARDIE	95,964	91,691	- 4,18 %	7è	8è	8è	11è
POITOU-CHARENTES	78,400	112,400	+ 43,37 %	10è	9è	10è	9è
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	110,000	148,000	+ 34,55 %	5è	6è	6è	5è
RHONE-ALPES	238,226	283,141	+ 18,85 %	2è	1er	1er	1er
T O T A U X	1923,921	2370,722	+ 23,22 %				

Le tableau suivant donne le volume de chaque budget par habitant.

Il y a lieu de noter que la Corse occupe la première place avec 174,13 F (comme en 1976 avec 112,84 F et en 1977 avec 141,02 F). L'importance de ce chiffre est due en grande partie aux subventions de l'Etat qui, pour 1978, s'élèvent à 27,800 millions de francs.

Si l'on fait abstraction de cette aide de l'Etat, le montant global des recettes serait de 22,672 millions de francs, soit 78,22 F par habitant et la Corse serait alors au deuxième rang après les Pays de la Loire (88,10 F), suivie :

De Poitou-Charentes	(73,55 F) ;
De la région Centre	(72,62 F) ;
De la Franche-Comté	(62,55 F) ;
De l'Auvergne	(60,32 F) ;
De la Bourgogne	(59,33 F) ;
De la région Rhône-Alpes	(59,22 F).

Pour onze régions, le montant des dépenses et des recettes par habitant est inférieur à la moyenne (55,42 F) et varie de 54,65 F, pour la région Aquitaine à 30,43 F pour Midi-Pyrénées, en passant par 40,26 F pour Provence - Alpes - Côte d'Azur.

TABLEAU N° 19

Budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux pour 1978.

Dépenses et recettes par habitant.

(Compte tenu des résultats du recensement général de 1975.)

(En francs.)

REGIONS	TOTAL du budget en francs par habitant	DEPENSES		RESSOURCES		
		Fonctionnement en Francs par habitant	Investis. en Francs parhabitant	Fiscalité en Fr. par habitant	Emprunt en Fr. par habitant	Autres ressources en Fr. par habitant
ALSACE	48,46	3,10	45,36	36,71	10,55	1,20
AQUITAINE	54,65	2,82	51,83	32,36	17,37	4,92
AUVERGNE	60,32	3,88	56,44	37,77	9,51	13,04
BOURGOGNE	59,33	5,86	53,47	35,01	13,17	11,14
BRETAGNE	55,88	4,01	51,87	34,99	13,72	7,17
CENTRE	72,62	1,39	71,23	41,35	28,09	3,18
CHAMPAGNE ARDENNE	43,61	2,02	41,59	38,00	5,61	-
CORSE	174,13	9,49	164,64	36,91	41,40	95,82
FRANCHE COMTE	62,55	2,71	59,84	40,53	15,89	6,13
LANGUEDOC ROUSSILLON	38,31	2,99	35,32	31,83	6,43	-
LIMOUSIN	31,95	4,25	27,70	24,92	6,77	0,19
LORRAINE	50,57	3,05	47,52	33,82	15,12	1,63
MIDI PYRENEES	30,43	1,95	28,48	24,06	5,29	1,08
NORD PAS de CALAIS	57,71	3,62	54,09	30,19	25,80	1,72
NORMANDIE (Basse)	52,79	2,26	50,53	44,95	6,43	1,41
NORMANDIE (Haute)	34,45	2,00	32,45	30,00	3,13	1,32
PAYS de la LOIRE	88,10	3,45	10,75	36,86	36,42	14,82
PICARDIE	54,62	6,51	48,11	35,00	11,91	7,71
POITOU CHARENTES	73,55	3,14	70,41	40,90	30,23	2,42
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	40,26	3,05	37,21	28,02	12,24	-
RHONE ALPES	59,22	1,62	57,60	39,53	17,21	2,48
MOYENNE TOTAUX	55,42	3,57	51,85	34,52	16,33	4,57

B. — LEURS RESSOURCES

Ce tableau fait apparaître les recettes des régions qui comprennent les produits de la fiscalité des emprunts ainsi que des autres ressources.

1. — Les ressources fiscales.

Elles s'élèvent à 1 476,739 millions de francs contre 1.222,782 millions de francs en 1977, d'où une augmentation, en valeur absolue, de 253,957 millions de francs, soit + 20,77 % par rapport à 1977, contre + 63,6 % en 1977.

Cette croissance est due notamment au fait que le total des recettes fiscales qu'un établissement public régional peut percevoir par habitant a été porté de 35 F à 45 F par la loi de finances pour 1978.

A cet égard, il y a lieu de noter que de 1976 à 1978, le plafond légal est passé successivement de 25 F, puis à 35 F et en dernier lieu à 45 F, soit une progression de + 80 % en trois ans.

Les ressources fiscales pour 1977 **représentent 62,29 % du volume de l'ensemble des budgets régionaux**, taux légèrement inférieur à celui enregistré en 1977 (63,60 %) et pratiquement identique à celui constaté en 1976 (62,30 %).

Dans sept régions, le montant des ressources fiscales par rapport au volume de leur budget n'atteint pas ce pourcentage moyen de 62,29 % :

Corse	21,20 % ;
Pays de la Loire	41,84 % ;
Nord - Pas-de-Calais	52,31 % ;
Poitou-Charentes	55,60 % ;
Centre	56,94 % ;
Bourgogne	59,01 % ;
Aquitaine	59,23 %.

Par contre, à l'exception des régions (Bretagne : 62,62 %) et et Auvergne (62,63 %), toutes les autres régions accusent, dans ce domaine, un pourcentage nettement supérieur au pourcentage moyen :

Champagne - Ardenne	87,14 %
Normandie (Haute-)	87,07 %
Normandie (Basse-)	85,16 %

Languedoc - Roussillon	83,21 %
Midi-Pyrénées	79,06 %
Limousin	78,21 %
Alsace	75,75 %
Provence - Alpes - Côte d'Azur	69,60 %
Lorraine	66,88 %
Rhône-Alpes	66,75 %
Franche-Comté	64,80 %
Picardie	64,08 %

TABLEAU N° 20

Volume et importance relative des différentes ressources.

REGIONS	TOTAL du BUDGET en M.F.	RESSOURCES FISCALES		EMPRUNTS		AUTRES RESSOURCES remboursementsetc.	
		Montant en M.F.	Part du Budget en %	Montant en M.F.	Part du Budget en %	Montant en M.F.	Part du Budget en %
ALSACE	73,530	55,706	75,75%	16,000	21,76%	1,824	2,49%
AQUITAINE	139,382	82,547	59,23%	44,300	31,78%	12,535	8,99%
AUVERGNE	80,258	50,258	62,62%	12,646	15,76%	17,354	21,62%
BOURGOGNE	93,200	55,000	59,01%	20,700	22,21%	17,500	18,78%
BRETAGNE	145,040	90,840	62,63%	35,600	24,54%	18,600	12,83%
CENTRE	156,326	89,006	56,94%	60,463	38,68%	6,857	4,38%
CHAMPAGNE ARDENNE	58,300	50,800	87,14%	7,500	12,86%	-	-
CORSE	50,472	10,700	21,20%	12,000	23,78%	27,772	55,02%
FRANCHE COMTE	66,321	42,976	64,80%	16,848	25,40%	6,497	9,80%
LANGUEDOC ROUSSILLON	68,560	57,050	83,21%	11,510	16,79%	-	-
LIMOUSIN	23,603	18,460	78,21%	5,000	21,18%	0,143	0,61%
LORRAINE	117,870	78,830	66,88%	35,250	29,9%	3,790	3,22%
MIDI PYRENEES	69,028	54,571	79,06%	12,000	17,38%	2,457	3,56%
NORD PAS de CALAIS	225,879	118,159	52,31 %	101,000	44,71%	6,720	2,98%
NORMANDIE (Basse)	68,950	58,714	85,16%	8,400	12,18%	1,836	2,66%
NORMANDIE (Haute)	54,981	47,870	87,07%	5,000	9,09%	2,111	3,84%
PAYS de la LOIRE	243,790	102,000	41,84%	100,790	41,34%	41,000	16,82%
PICARDIE	91,691	58,752	64,08%	20,000	21,81%	12,939	14,11%
POITOU-CHARENTES	112,400	62,500	55,60%	46,200	41,10%	3,700	3,30%
PROVENCE ALPES COTE d'AZUR	148,000	103,000	69,60%	45,000	30,40%	-	-
RHONE ALPES	233,141	189,000	66,75%	82,281	29,06%	11,860	4,19%
TOTAUX	2.370,722	1.476,739	62,29%	698,488	29,46%	195,495	8,25%

Le tableau n° 21 ci-dessous récapitule les ressources fiscales des EPR en en faisant ressortir le montant global ainsi que le montant des excédents reportés et en précisant, pour chacune des quatre taxes :

- son produit en valeur absolue ;
- le pourcentage de celui-ci par rapport au montant global des ressources fiscales ;
- la pression fiscale.

A cet égard, il convient de rappeler que, pour le permis de conduire et les cartes grises, la pression fiscale correspond à l'accroissement, en pourcentage, du taux voté par le conseil régional, par rapport à celui en vigueur au moment où ces recettes ont été transférées, par l'Etat, à la région.

D'un montant global de 1 476,739 millions de francs (dont 76,371 millions de francs d'excédents constatés à la clôture d'exercices précédents représentant 5,17 % du total des ressources fiscales et reportés aux budgets primitifs 1978), les ressources fiscales représentent 62,29 % du volume global des budgets (cf. tableau 6).

a) Permis de conduire.

Versé intégralement aux budgets des régions, le produit de la taxe y afférente (96,167 millions de francs contre 82,749 millions de francs en 1977) ne représente que 6,51 % du volume des ressources fiscales prévues pour 1978 (contre 6,08 % en 1977).

Par rapport à 1977, seules 7 régions ont relevé le taux de la taxe, entraînant ainsi un accroissement de la pression fiscale, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous :

REGIONS	1978		1977	
	Taux (en francs).	Pression fiscale.	Taux (en francs).	Pression fiscale.
Alsace	160	220	130	160
Auvergne	70	40	55	10
Midi-Pyrénées	110	120	90	80
Nord - Pas-de-Calais	110	120	100	100
Picardie	100	100	80	60
Poitou-Charentes	100	100	75	50
Rhône-Alpes	120	140	100	100

TABLEAU N° 21

Ressources fiscales.
(En millions de francs.)

REGIONS	PERMIS DE CONDUIRE				CARTES GRISES				DROITS de MUTATION			TAXES REGIONALES			VOLUME GLOBAL				Par HABITANT en FRANCS
	Produit en M.F.	Taux de la taxe en F.	Pression fiscale (1)	% des ressour. fiscales	Produit en M.F.	Taux de la carte en F/CV	Pression fiscale (1)	% des ressour. fiscales	Produit en M.F.	Pression fiscale- ajoutée	% des ressour. fiscales	Produit en M.F.	Pression fiscale en %	% des ressour. fiscales	Total des recettes prévues		MOIT Reports excédents		
															Montant	% du budget	Montant	% des Ressour. fisc.	
ALSACE	6,800	160	220%	12,20%	5,460	6	30%	9,60%	8,520	1,20%	15,30%	34,906	-	62,01%	55,705	75,75%	-	-	36,71
AQUITAINE	5,500	100	100%	6,66%	18,000	10	50%	21,80%	33,075	1,25%	41,04%	25,172	1,35	30,50%	82,547	59,27%	13,574	16,44%	32,36
AUVERGNE	1,850	70	40%	3,68%	5,900	8	40%	11,74%	17,550	1,60%	34,92%	24,958	-	49,66%	50,253	62,62%	6,897	17,70%	37,77
BOURGOGNE	2,200	60	20%	4,00%	4,500	4	20%	8,18%	21,500	1,30%	39,09%	26,800	5,08	40,73%	55,000	59,01%	7,635	13,88%	35,61
BRETAGNE	6,710	110	120%	7,39%	27,230	18	90%	27,97%	32,400	1,37%	35,67%	24,500	1,46	26,97%	50,840	62,63%	-	-	34,99
CENTRE	6,255	120	140%	7,02%	27,442	15	75%	30,83%	34,726	1,10%	39,02%	20,583	-	23,13%	89,066	56,94%	13,658	15,34%	41,35
CHAMPAGNE-ARDENNES	1,998	60	20%	3,94%	13,987	13	65%	27,53%	13,371	1,10%	26,32%	71,144	-	42,21%	50,800	87,14%	4,063	7,99%	36,00
CORSE	0,450	100	100%	4,20%	1,740	10	50%	16,26%	2,450	1,60%	22,90%	6,050	5,50	56,64%	10,700	21,20%	-	-	36,91
FRANCIE COMTE	2,650	100	100%	6,17%	8,300	10	50%	15,31%	12,700	1,60%	29,55%	19,326	-	44,97%	42,976	64,80%	4,778	21,02%	40,53
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4,250	80	60%	7,45%	22,800	18	90%	39,96%	30,000	1,40%	52,53%	-	-	-	57,050	83,21%	-	-	31,08
LIMOUSIN	1,000	80	60%	5,42%	6,400	15	75%	34,67%	5,900	1,10%	31,96%	5,160	-	27,85%	18,460	78,21%	-	-	24,99
LOTHAINE	3,100	60	20%	3,93%	9,600	6	30%	12,18%	19,500	1,30%	24,74%	46,630	2,60	59,15%	78,430	66,08%	2,740	3,47%	33,82
MIDI-PYRENEES	5,260	110	120%	9,61%	7,320	4,80	24%	23,41%	22,141	1,30%	40,57%	19,850	-	36,38%	54,571	73,06%	-	-	24,06
NORD-PAS DE CALAIS	8,829	110	120%	7,47%	33,828	16,50	82,5%	28,63%	43,938	1,60%	37,19%	31,564	-	26,71%	118,159	52,31%	-	-	30,19
NORMANDIE (Basse)	3,015	100	100%	5,14%	13,880	15	75%	23,61%	15,932	1,00%	27,13%	25,887	2,69	44,09%	58,714	65,16%	2,260	3,85%	44,95
NORMANDIE (Haute)	2,000	50	0%	4,10%	15,000	13	65%	31,32%	18,530	0,90%	39,71%	12,310	-	25,78%	47,870	87,07%	-	-	30,00
PAYS de la LOIRE	9,550	150	200%	9,36%	21,400	12	60%	20,57%	31,250	1,30%	33,53%	36,800	-	36,08%	102,000	41,84%	14,660	14,37%	36,66
PICARDIE	3,750	100	100%	6,38%	12,600	12	60%	21,45%	23,046	1,50%	39,22%	19,356	0,43	32,94%	58,732	64,08%	0,046	0,08%	35,00
POITOU-CHARENTES	3,200	100	100%	5,12%	16,600	15	75%	25,55%	21,500	1,30%	34,10%	21,200	1,60	33,82%	62,500	55,60%	4,100	6,56%	40,90
PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR	5,500	60	20%	5,34%	6,000	2	10%	5,82%	65,000	1,00%	63,11%	26,500	-	25,73%	103,000	69,60%	-	-	28,02
RHONE-ALPES	12,300	120	140%	6,52%	18,000	6	30%	9,52%	39,000	1,00%	20,64%	19,700	2,55	63,33%	189,000	66,75%	-	-	39,53
TOTAUX	96,167	95,24	90,48%	6,91%	295,927	10,92	54,60%	20,04%	515,829	1,28%	34,93%	568,816	-	38,52%	1.476.739	62,20%	76,371	5,17%	34,52

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

Pour les autres régions, le taux de la taxe votée ainsi que la pression fiscale correspondante n'ont pas varié par rapport à l'exercice 1977 au titre duquel les taux variaient de 50 F à 150 F et la pression fiscale de 0 % à 200 ‰.

A noter que, dans ce domaine, s'agissant du pourcentage du produit de la taxe, dans chaque région, par rapport au produit total des ressources fiscales, l'Alsace occupe la première place avec 12,20 ‰, suivies de :

Midi-Pyrénées	9,64 ‰ ;
Pays de la Loire.....	9,36 ‰ ;
Nord - Pas-de-Calais	7,47 ‰ ;
Languedoc-Roussillon	7,45 ‰ ;
Bretagne	7,39 ‰ ;
Centre	7,02 ‰ ;
Aquitaine	6,66 ‰.

Pour les autres régions, ce pourcentage varie de 3,68 ‰ (Auvergne) à 6,51 ‰ (Rhône-Alpes).

b) Cartes grises.

Avec 295 927 millions de francs, le produit de la taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation de véhicules à moteur, représente 20,04 ‰ du volume global des ressources fiscales, contre 19,90 ‰ en 1977 et 20,09 ‰ en 1976.

Cette surtaxe, qui est en moyenne de 10,92 F par cheval-vapeur, varie de 2 F/CV (Provence - Alpes - Côte d'Azur) à 18 F (Bretagne et Languedoc-Roussillon).

La pression fiscale correspondante varie de 10 ‰ à 90 ‰.

Pour onze régions (Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Champagne - Ardenne, Corse, Franche - Comté, Languedoc - Roussillon, Limousin, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur), le taux de la surtaxe et la pression fiscale sont identiques à ceux enregistrés en 1977.

Si, dans la région Centre, le taux de la taxe a été ramené de 20 F en 1977 à 15 F en 1978, par contre, dans d'autres régions, le taux de la taxe et la pression fiscale ont subi une hausse :

REGIONS	1978		1977	
	Taux.	Pression fiscale.	Taux.	Pression fiscale.
	(En francs.)	(En pourcentage.)	(En francs.)	(En pourcentage.)
Alsace	6	30	4	20
Auvergne	8	46	4	20
Lorraine	6	30	5	25
Midi - Pyrénées	4,8	24	4	20
Nord - Pas-de-Calais	16,5	82,5	15	75
Normandie (Basse-).....	15	75	12	60
Picardie	12	60	8	40
Poitou - Charentes	15	75	10	50
Rhône - Alpes	6	30	4	20

Si, pour chaque région, l'on rapporte le produit de la taxe sur les cartes grises au volume total des ressources fiscales, le Languedoc-Roussillon occupe la première place avec 39,96 % suivi des régions :

Limousin	34,67 %
Normandie (Haute-)	31,33 %
Centre	30,83 %
Nord - Pas-de-Calais	28,63 %
Bretagne	27,97 %
Champagne - Ardenne	27,53 %
Poitou - Charentes	26,56 %
Normandie (Basse-)	23,64 %
Aquitaine	21,80 %
Picardie	21,45 %
Pays de la Loire	20,98 %

Les autres régions accusent un pourcentage inférieur à la moyenne (20,04 %) et varient entre 5,82 % (Provence - Alpes - Côte d'Azur) et 19,31 % (Franche-Comté).

c) Droits de mutation.

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

Avec un montant global de 515,829 millions de francs (contre 418,252 millions de francs en 1977), le produit de cette taxe représente 34,93 % des ressources fiscales globales (contre 34,2 % en 1977).

Ce pourcentage moyen de 34,93 ‰ est dépassé dans les régions suivantes :

Provence - Alpes - Côte d'Azur	63,11 ‰
Languedoc - Roussillon	52,51 ‰
Aquitaine	41,04 ‰
Midi-Pyrénées	40,57 ‰
Picardie	39,23 ‰
Bourgogne	39,09 ‰
Normandie (Haute-)	38,71 ‰
Nord - Pas-de-Calais	37,19 ‰
Bretagne	35,67 ‰

Pour les autres régions, il varie entre 34,92 ‰ (Auvergne) et 15,30 ‰ (Alsace).

Par ailleurs, la « pression fiscale » dont la moyenne est de 1,28 ‰ est égale ou supérieure à 1 ‰ sauf pour la Haute-Normandie où elle n'est que de 0,90 ‰.

Elle varie de 1 ‰ à 1,60 ‰.

Elle est de :

— 1 ‰ en Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans Rhône-Alpes :

— 1,10 ‰ en Champagne-Ardenne, dans la région Centre et dans le Limousin :

— 1,20 ‰ en Alsace :

— 1,25 ‰ en Aquitaine ;

— 1,30 ‰ en Bourgogne, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire et Poitou-Charentes ;

— 1,37 ‰ en Bretagne ;

— 1,40 ‰ dans le Languedoc-Roussillon ;

— 1,50 ‰ en Picardie ;

— 1,60 ‰ en Auvergne, Corse, Franche-Comté, dans le Nord-Pas-de-Calais.

d) Taxe régionale ou taxe additionnelle aux impôts locaux.

Votée dans toutes les régions, sauf dans le Languedoc-Roussillon, comme en 1976 et 1977, son produit constitue la partie la plus importante des ressources fiscales et représente 38,52 % de celles-ci, moyenne sensiblement égale à celle constatée en 1977 et qui était de 38,01 %.

Dans quatre régions, ce pourcentage est, comme en 1977, nettement supérieur à 50 % :

Rhône-Alpes	63,33 % (contre 60,3 % en 1977) ;
Alsace	62,81 % (contre 65,9 % en 1977) ;
Lorraine	59,15 % (contre 56,2 % en 1977) ;
Corse	56,64 % (contre 62,8 % en 1977).

Dans les autres régions, il varie de 25,73 % (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à 49,66 (Auvergne).

e) Reports d'excédents.

Les budgets de 11 régions comportent des reports d'excédents d'un montant total de 76,371 millions de francs, soit 5,17 % du produit global des quatre taxes.

Dans six régions, ce pourcentage moyen est supérieur à 10 % :

Auvergne	17,70 % ;
Aquitaine	16,44 % ;
Centre	15,34 % ;
Pays de la Loire	14,37 % ;
Bourgogne	13,88 % ;
Franche-Comté	11,02 %.

Dans les cinq autres régions, il varie de 0,08 % (Picardie) à 7,99 % (Champagne-Ardenne).

f) Fiscalité par habitant.

Elle ressortit à 34,52 F par habitant (contre 28,54 F en 1977) pour l'ensemble des régions (cf. également tableau 8).

Elle est supérieure à ce chiffre dans les treize régions suivantes :

Basse-Normandie : 44,95 F (contre 30,73 F en 1977), soit + 46,27 % ;
Centre : 41,35 F (contre 28,50 F en 1977), soit + 45,09 % ;
Poitou-Charentes : 40,90 F (contre 30 F en 1977), soit + 36,33 % ;
Franche-Comté : 40,53 F (contre 33,70 F en 1977), soit + 20,27 % ;
Rhône-Alpes : 39,53 F (contre 32,94 F en 1977), soit + 20,01 % ;
Champagne-Ardenne : 38 F (contre 25 F en 1977), soit + 52 % ;
Auvergne : 37,77 F (contre 28,09 F en 1977), soit + 34,46 % ;

Corse : 36,91 F (contre 33,04 F en 1977), soit + 11,71 % ;
Pays de la Loire : 36,86 F (contre 33,82 F en 1977), soit
8,99 % ;

Alsace : 36,71 F (contre 30 F en 1977), soit + 22,37 % ;

Bourgogne : 35,01 F (contre 28,80 F en 1977), soit + 21,56 % ;

Picardie : 35 F (contre 26,67 F en 1977), soit + 31,23 % ;

Bretagne : 34,99 F (contre 30 F en 1977), soit + 16,63 %.

Dans les huit autres régions, les chiffres enregistrés dans ce domaine varient de 24,06 F (Midi-Pyrénées) à 33,82 F (Lorraine).

A noter que, comme en 1977, les fiscalités les plus faibles ont été votées par la région Midi-Pyrénées (24,06 F en 1978 contre 19,81 F en 1977), le Limousin (24,99 F contre 22 F en 1977).

Le tableau suivant récapitule, pour l'ensemble des régions, le montant par habitant des ressources fiscales votées en 1978. Il permet en outre d'en suivre l'évolution depuis 1975.

On rappellera que le plafond des ressources fiscales que les régions sont autorisées à percevoir s'élevait à 25 F en 1975 et 1976, 35 F en 1977 et qu'il a été porté à 45 F à partir de 1978.

En 1975, huit régions avaient voté le maximum autorisé de 25 F :

Aquitaine, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

En 1976, onze régions :

Alsace, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

Le plafond de 35 F n'a été atteint, en 1977, que par deux régions : Pays de la Loire et Franche-Comté.

Pour 1978, le plafond de 45 F n'est atteint par aucune région, seule la région Basse-Normandie, qui se situe au premier rang pour le prélèvement fiscal par habitant, s'en approchant sensiblement avec 44,95 F.

On ajoutera que, comme en 1976 et 1977, c'est la région Midi-Pyrénées qui vote l'imposition la plus faible avec 24,06 F par habitant ; elle est précédée du Limousin avec 24,99 F, de Provence-Alpes-Côte d'Azur (28,02 F) et de Haute-Normandie (30 F).

TABLEAU N° 22

Taux d'imposition voté par les établissements publics régionaux.

(Compte tenu des résultats du recensement général de 1975.)

(En francs par habitant.)

R E G I O N S	1975 (1)		1976 (1)		1977 (2)		1978 (3)	
	Mont.	Clas.	Mont.	Clas.	Mont.	Clas.	Mont.	Clas.
ALSACE	15,00	15e	25,00	1e	30,00	6e	36,71	10e
AQUITAINE	25,00	1e	24,82	13e	29,84	10e	32,36	15e
AUVERGNE	20,10	11e	25,00	1ex	28,09	13e	37,77	7e
BOURGOGNE	25,00	1ex	25,00	1ex	28,80	12e	35,01	11e
BRETAGNE	20,00	12e	22,92	15e	30,00	6ex	34,99	13e
CENTRE	25,00	1ex	25,00	1ex	29,50	11e	41,35	2e
CHAMPAGNE-ARDENNE	25,00	1ex	25,00	1ex	25,00	18e	38,00	6c
CORSE	2,30	21e	18,90	16e	33,04	3e	36,91	8e
FRANCHE-COMTE	24,20	9a	25,00	1ex	35,00	2e	40,53	4e
LANGUEDOC ROUSSILLON	15,00	15ex	16,21	21e	23,19	19e	31,88	16e
LIMOUSIN	13,40	18e	17,73	18e	22,00	20e	24,99	20e
LORRAINE	20,00	12ex	25,00	1ex	30,00	6ex	33,82	14e
MIDI PYRENEES	11,70	20e	14,65	20e	19,81	21e	24,06	21e
NORD-PAS de CALAIS	11,98	19e	18,00	17e	26,10	16e	30,19	17e
NORMANDIE (Basse)	23,40	10e	24,93	12e	30,73	5e	44,95	1e
NORMANDIE (Haute)	20,00	12ex	23,00	14e	27,00	14e	30,00	18e
PAYS de la LOIRE	25,00	1ex	25,00	1ex	35,00	1e	36,86	9e
PICARDIE	25,00	1ex	25,00	1ex	26,67	15e	35,00	12e
POITOU-CHARENTES	25,00	1ex	25,00	1ex	30,00	6e	40,90	3e
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	14,00	17e	16,78	19e	25,84	17e	28,02	19e
RHONE ALPES	25,00	1ex	25,00	1ex	32,94	4e	39,53	5e
Moyenne	20,02		22,32		28,69		34,52	

(1) Plafond fixé à 25 F par habitant.

(2) Plafond fixé à 35 F par habitant.

(3) Plafond fixé à 45 F par habitant.

2. Les emprunts.

Tous les établissements publics régionaux ont eu, pour 1978, recours à l'emprunt, pour un montant global de 698,488 millions de francs, soit 29,46 % de l'ensemble des budgets, contre 28,80 % en 1977 et 30,11 % en 1976.

Il y a lieu de noter que seule la région Corse a voté des emprunts d'un montant supérieur au produit de ses recettes fiscales :

- recettes fiscales : 21,20 % ;
- emprunts : 23,78 %.

D'autre part, pour les Pays de la Loire, les emprunts (41,34 %) représentent presque la même proportion du budget que les recettes fiscales (41,84 %).

En 1978, la moyenne (29,46 %) est nettement dépassée dans cinq régions :

Nord - Pas-de-Calais	44,71 %	, contre 19,3 % en 1977 ;
Pays de la Loire	41,34 %	, contre 47,5 % en 1977 ;
Poitou-Charentes	41,10 %	, contre 34,2 % en 1977 ;
Centre	38,68 %	, contre 42,1 % en 1977 ;
Aquitaine	31,78 %	, contre 21,1 % en 1977.

alors que les emprunts ne représentent que :

- 9,09 % du volume du budget pour la Haute-Normandie ;
- 12,18 % du volume du budget pour la Basse-Normandie ;
- 12,86 % du volume du budget pour la Champagne-Ardenne ;
- 15,76 % du volume du budget pour l'Auvergne ;
- 16,79 % du volume du budget pour le Languedoc-Roussillon ;
- 17,38 % du volume du budget pour le Midi-Pyrénées ;

Pour les autres régions, ce pourcentage varie de 21,18 % (Limousin) à 30,40 % (Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Le tableau n° 23 récapitule les emprunts votés par les établissements publics régionaux. Il complète le tableau n° 20 relatif aux ressources des régions.

Pour 1978, les régions ont voté au total un volume d'emprunt de 698,488 millions de francs représentant près de 30 % de l'ensemble de leurs ressources contre 554,962 millions de francs et 29 % environ en 1977.

Au 1^{er} janvier 1978, le montant cumulé des dettes des régions s'élevait à 579,597 millions de francs contre 538,437 millions de francs au 1^{er} janvier 1977, d'où une différence de 41,160 millions de francs. Comme, au cours de cette même année 1977 les remboursements en capital ont représenté 43,275 millions de francs, on peut en déduire que les emprunts effectivement réalisés en 1977 se sont élevés à 48,435 millions de francs alors que le montant des emprunts votés pour cette période était de 554,962 millions de francs.

L'annuité totale des emprunts à payer en 1978 s'élève à 109,272 millions de francs (54,183 millions de francs en capital et 55,088 millions de francs en intérêt) contre 87,659 millions de francs en 1977.

Il y a lieu de noter que les régions recevront des PTT, au cours de 1978, 134,105 millions de francs au titre des avances qu'elles leurs ont consenties : on peut donc estimer que ces remboursements couvrent largement les décaissements à effectuer au titre de l'amortissement des emprunts (elle est même excédentaire de 24,834 millions de francs).

Cependant, pour sept régions, le service de l'emprunt n'est pas compensé par les recettes provenant du remboursement des avances.

	En millions de francs.
Pays de la Loire.....	5,912
Provence-Alpes-Côte d'Azur (na pas consenti d'avances PTT)	3,900
Poitou-Charentes	2,800
Limousin	2,326
Alsace	1,455
Lorraine	1,140
Corse (n'a pas consenti d'avances PTT).....	0,630

Enfin cinq régions : Centre, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie et Rhône-Alpes n'ont pas eu recours à l'emprunt avant 1978.

Durée d'emprunt : elle varie entre cinq et quinze ans.

TABLEAU N° 23

Emprunts.

(En millions de francs.)

RÉGIONS	DETTE au 1.1.1978 en CAPITAL	DURÉE MOYENNE PONDÉRÉE des EMPRUNTS CONTRACTÉS DEPUIS L'ORIGINE	ANNUITÉS NETTES À PAYER EN 1978				EMPRUNTS VOTÉS p.1978		EMPRUNTS à REALISER en 1978	BÉNÉFICIAIRES DES EMPRUNTS VOTÉS EN 1978			
			Rembour- sement en capital	Intérêts	Rembour- sement avances P.T.T.	Annuités nettes(1)	Montant	% du Budget		AVANCES TELEPHONIQUES		Collectivités locales et Etablissements Publics locaux	Autres bénéficiaires
										Montant	% des emprunts votés		
ALSACE	20,970	11 à 7 m	1,420	1,089	1,824	1,455	16,000	21,76%	16,000	-	-	16,000	-
AQUITAINE	34,457	12 ans	3,932	3,101	12,200	-5,167	44,300	31,78%	44,300	7,300	16,48%	24,000	13,000
AUVERGNE	19,534	10 ans	1,860	1,300	4,228	-1,068	12,646	15,76%	12,646	-	-	1,500	11,146
BOURGOGNE	26,500	13 ans	2,588	2,430	9,900	-4,882	20,700	22,21%	20,700	-	-	20,700	-
BRETAGNE	65,087	8 à 9 m	10,750	6,700	18,600	-1,150	35,600	24,54%	35,600	7,000	19,66%	18,600	10,000
CENTRE	-	-	-	-	6,857	-6,857	60,463	38,68%	60,463	17,000	28,12%	33,603	9,860
CHAMPAGNE ARDENNE	-	-	-	-	-	-	7,500	12,86%	7,500	-	-	-	7,500
CORSE	5,000	15 ans	0,167	0,463	-	0,630	12,000	23,78%	12,000	-	-	8,000	4,000
FRANCHE COMTE	6,071	7 ans	1,214	0,581	6,497	-4,702	16,848	25,40%	16,848	7,650	45,40%	9,198	-
LANGUEDOC ROUSSILLON	-	-	-	-	-	-	11,510	16,79%	11,510	-	-	-	11,510
LIMOUSIN	19,186	14 à 5 m	0,843	1,626	0,143	2,326	5,000	21,18%	5,000	-	-	5,000	-
LORRAINE	21,860	9 à 11a	2,800	2,060	3,720	1,110	35,250	29,90%	35,250	-	-	0,500	34,750
MIDI PYRENEES	11,213	16 ans	0,400	1,100	2,657	-0,957	12,000	17,30%	12,000	-	-	12,000	-
NORD PAS DE CALAIS	8,335	5 ans	1,817	0,766	4,720	-2,137	101,000	44,71%	101,000	-	-	35,000	66,000
NORMANDIE (Basse)	-	-	-	-	1,478	-1,478	8,400	12,18%	8,400	-	-	-	8,400
NORMANDIE (Haute)	9,301	15 ans	0,398	0,660	2,111	-0,053	5,000	9,09%	5,000	-	-	-	5,000
PAYS DE LA LOIRE	211,048	13 à 2 m	15,592	21,720	31,400	5,912	100,790	41,31%	100,790	-	-	93,395	7,395
PICARDIE	51,584	11 ans	5,402	5,122	12,410	-1,886	20,000	21,81%	20,000	-	-	6,800	13,200
POITOU CHARENTES	28,900	9 à 7a	3,900	2,600	3,700	2,800	46,200	41,10%	46,200	13,600	29,44%	32,600	-
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	30,550	15 ans	1,100	2,800	-	3,900	45,000	30,40%	45,000	-	-	30,000	15,000
RHONE ALPES	-	-	-	-	11,860	-11,860	82,281	29,08%	82,281	22,000	25,74%	60,281	-
TOTAUX	579,597	-	54,183	55,088	134,105	24,834	698,488	29,46%	698,488	78,550	10,68%	407,177	216,761
			109,271										

(1) Annuités nettes : remboursement (capital + intérêts), diminué du montant des remboursements des avances aux P.T.T.

Emprunts votés pour 1978.

Ils représentent 698,488 millions de francs, soit environ 30 % du montant total des budgets.

Cette moyenne est dépassée par quatre régions :

Nord - Pas-de-Calais	44,71 % ;
Pays de la Loire	41,34 % ;
Poitou-Charentes	41,10 % ;
Centre	38,68 %.

Il convient de souligner que cette année, pour la première fois depuis leur mise en place, toutes les régions prévoient d'emprunter.

Emprunts votés pour le financement des avances à l'Administration des PTT.

Six régions ont recouru cette année à l'emprunt pour financer partiellement les avances qu'elles accordent à l'Administration des PTT contre douze en 1977.

Les emprunts contractés à ce titre s'élèvent à 74,550 millions de francs et représentent 10,68 % du volume global des emprunts décidés contre 151,042 millions de francs et 27,2 % en 1977.

Emprunts pour les autres équipements.

D'un montant global de 623,938 millions de francs, ils se répartissent à concurrence de 407,177 millions de francs en faveur des collectivités locales et 216,761 millions de francs au bénéfice d'autres organismes.

En moyenne, les régions ont prévu d'emprunter, en 1978, 16,33 francs par habitant, contre 12,95 francs en 1977.

Sept régions dépassent cette moyenne :

Corse	41,40 F ;
Pays de la Loire	36,42 F ;
Poitou-Charentes	30,23 F ;
Centre	28,09 F ;
Nord - Pas-de-Calais	25,80 F ;
Aquitaine	17,37 F ;
Rhône-Alpes	17,21 F.

Pour les autres régions, l'emprunt par habitant varie de 0,19 franc (Limousin) à 6,13 francs (Franche-Comté). Il convient de noter que son montant sera identique en 1978 à celui enregistré dans deux régions : l'Alsace (1,20 F) et le Limousin (0,19 F).

3. — *Les autres ressources.*

Sauf pour la Corse qui, grâce à la participation du FEEC, voit ses ressources diverses atteindre 27,772 millions de francs, soit 55,02 % du montant global de ses recettes (au lieu de 61,9 % en 1977), elles sont essentiellement constituées par les remboursements des avances consenties aux PTT pour l'amélioration des télécommunications et représentent 8,25 % du volume global du budget (contre 7,6 % en 1977).

Compte non tenu de la Corse, cette moyenne de 8,25 % est dépassée dans sept régions :

Aquitaine	8,99 % :
Franche-Comté	9,80 % ;
Bretagne	12,83 % ;
Picardie	14,11 % ;
Pays de la Loire.....	16,82 % :
Bourgogne	18,78 % ;
Auvergne	21,62 %.

Dans les autres régions, ce pourcentage varie entre 0,61 % (Limousin) à 4,38 % (Centre).

Il y a lieu de noter également que les régions Champagne-Ardenne et Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur ne perçoivent aucune recette de cette nature.

Par habitant, « les autres ressources » s'élèvent, en moyenne, à 4,57 francs, contre 3,41 francs en 1977.

Selon ce critère, la Corse est encore très nettement en tête avec 95,82 francs.

Viennent ensuite :

Pays de la Loire.....	14,82 F ;
Auvergne	13,04 F ;
Bourgogne	11,14 F ;
Picardie	7,71 F ;
Bretagne	7,17 F.

C. — LEURS DÉPENSES

Comme la loi le prévoit, ce sont, essentiellement, des dépenses d'investissement. Celles-ci représentent, en effet, en moyenne 93,55 % des budgets. Pour toutes les régions, à l'exception de trois (Limousin : 86,68 %, Pays de la Loire : 87,80 % et Picardie : 88,08 %), elles dépassent 90 %. Deux régions, comme les années précédentes, se situent au-dessus de la moyenne, ce sont la région Centre (98,08 %) et la région Rhône-Alpes (97,26 %).

1. — *Les dépenses de fonctionnement.*

Elles représentent, pour 1978, 3,57 F par habitant, contre 2,91 F pour 1977 et 2,32 F pour 1976.

Trois régions atteignent, comme en 1977, une moyenne bien plus importante :

- Pays de la Loire : 10,75 F, contre 7,29 F en 1977 ;
- Corse : 9,49 F, contre 7,71 F en 1977 ;
- Picardie : 6,51 F, contre 6,80 F en 1977 ;
- suivies de la Bourgogne, avec 5,86 F, contre 3,60 F en 1977.

Comme pour les années précédentes, ce sont les régions Centre, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées qui exposent les dépenses de fonctionnement les moins élevées avec, respectivement 1,39 F, 1,62 F et 1,95 F.

Comme pour les années précédentes, ce sont les régions Centre et Rhône - Alpes qui consacrent la part la plus faible de leur budget à ce type de dépense (respectivement 1,92 % et 2,74 %).

Le fonctionnement des assemblées régionales absorbe, en règle générale, une part très faible des ressources des régions.

Les dépenses de l'espèce ne représentent, en effet, que 3,79 % du montant total des budgets. Suivant les régions, les écarts sont cependant assez importants :

Viennent en tête :

Languedoc - Roussillon	7,82 % ;
Limousin	6,42 % ;
Nord - Pas-de-Calais	5,94 % ;
Provence - Alpes - Côte d'Azur	5,68 %.

Tandis que les régions ci-après sont celles dont le coût de fonctionnement des assemblées régionales apparaît le moins élevé :

Poitou - Charentes	1,25 % ;
Centre	1,92 % ;
Bretagne	2,56 % ;
Pays de la Loire	2,61 % ;
Rhône - Alpes	2,74 %.

Prises globalement, les dépenses de fonctionnement accusent, pour 1978, un accroissement légèrement moindre que celui du volume des budgets (22,72 %, contre 23,22 %).

De même, on assiste à un ralentissement de leur croissance si l'on se réfère à l'année 1977, où elles avaient augmenté de 25,70 %.

Cette année, deux régions voient leurs dépenses de fonctionnement marquer une diminution en volume, relative par rapport à 1977 :

Bretagne — 6,99 % ;

Picardie — 4,40 %.

Tandis que, pour les autres, l'augmentation varie de 3,90 % (Haute-Normandie) à 76,34 % (Auvergne).

TABLEAU N° 24

Dépenses de fonctionnement.
(Budget primitif 1978.)

Classement des régions par ordre décroissant suivant :						
Le volume global des dépenses			Les variations du volume des dépenses			
REGIONS	Volume dépenses en MF.	Clas.	REGIONS	Variations des dépenses en % p. rapport à 1977		Clas.
				en (+)	en (-)	
PAYS de la LOIRE	29,760	1er	AUVERGNE	+ 76,34%		1er
NORD PAS DE CALAIS	14,193	2e	BOURGOGNE	+ 62,80%		2e
PROVENCE ALPES COTE d'AZUR	11,200	3e	PAYS DE LA LOIRE	+ 47,33%		3e
PICARDIE	10,927	4e	MIDI-PYRENEES	+ 37,65%		4e
BRETAGNE	10,420	5e	CHAMPAGNE-ARDENNE	+ 34,80%		5e
BOURGOGNE	9,200	6e	PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	+ 31,76%		6e
RHONE-ALPES	7,751	7e	ALSACE	+ 26,48%		7e
AQUITAINE	7,191	8e	LIMOUSIN	+ 25,62%		8e
LORRAINE	7,100	9e	POITOU-CHARENTES	+ 25,32%		9e
LANGUEDOC-ROUSSILLON	5,358	10e	CORSE	+ 23,09%		10e
AUVERGNE	5,152	11e	LANGUEDOC-ROUSSILLON	+ 22,72%		11e
POITOU-CHARENTES	4,800	12e	AQUITAINE	+ 22,59%		12e
ALSACE	4,700	13e	NORD PAS DE CALAIS	+ 17,24%		13e
MIDI-PYRENEES	4,420	14e	CENTRE	+ 16,23%		14e
NORMANDIE (HAUTE)	3,200	15e	NORMANDIE (BASSE)	+ 11,56%		15e
LIMOUSIN	3,143	16e	RHONE-ALPES	+ 11,40%		16e
CENTRE	3,001	17e	LORRAINE	+ 4,87%		17ex
NORMANDIE (BASSE)	2,953	18e	FRANCHE-COMTE	+ 4,09%		17ex
FRANCHE-COMTE	2,874	19e	NORMANDIE (HAUTE)	+ 3,90%		19e
CORSE	2,751	20e	PICARDIE		-4,40%	20e
CHAMPAGNE-ARDENNE	2,696	21e	BRETAGNE		-6,99%	21e

(1) Y compris notamment les intérêts des emprunts, les frais de fonctionnement des parcs naturels régionaux.

2. — Dépenses d'investissements.

Elles s'élèvent, en 1978, à 51,85 F par habitant, contre 42 F en 1977. Quatre régions se situent nettement au-dessus de cette moyenne :

Corse	164,64 F, contre 133,31 F en 1977 ;
Pays de la Loire...	77,35 F, contre 77,09 F en 1977 ;
Centre	71,23 F, contre 55,18 F en 1977 ;
Poitou-Charentes ..	70,41 F, contre 44,82 F en 1977.

Les régions Limousin, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon se situent sensiblement en dessous, avec respectivement 27,70 F, 28,48 F, 32,45 F et 35,32 F.

En volume, et par rapport à 1977, on note une augmentation de 23,26 %, à peu près identique à l'accroissement du volume global des budgets (23,22 %).

Pour trois régions, ces dépenses sont en diminution :

Haute-Normandie	— 9,60 % ;
Champagne-Ardenne	— 8,34 % ;
Picardie	— 4,15 %.

Pour deux régions, elles sont pratiquement stables :

Bretagne	+ 0,34 % ;
Pays de la Loire	+ 0,34 %.

Pour toutes les autres, on enregistre un accroissement parfois très sensible de ce poste de dépenses par rapport à 1977. Les hausses les plus importantes sont notées dans les régions suivantes :

Nord - Pas-de-Calais	+ 80,27 % ;
Languedoc-Roussillon	+ 68,93 % ;
Auvergne	+ 50,91 % ;
Lorraine	+ 47,95 %.

TABLEAU N° 25

Dépenses d'investissement.
(Budget primitif 1978.)

Classement des régions par ordre décroissant suivant :

Le volume global des dépenses			Les variations du volume des dépenses			
REGIONS	Volume dépenses en MF.	Clas.	REGIONS	Variations des dépenses en % p. rapport à 1977		Clas.
				en (+)	en (-)	
RHONE-ALPES	275,390	1er	NORD PAS DE CALAIS	+ 80,27%		1er
PAYS DE LA LOIRE	214,030	2e	LANGUEDOC-ROUSSILLON	+ 68,93%		2e
NORD PAS DE CALAIS	211,686	3e	AUVERGNE	+ 50,91%		3e
CENTRE	153,225	4e	LORRAINE	+ 47,95%		4e
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	136,800	5e	POITOU-CHARENTES	+ 44,24%		5e
BRETAGNE	134,620	6e	NORMANDIE (Basse)	+ 38,98%		6e
AQUITAINE	132,191	7e	PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	+ 34,78%		7e
LORRAINE	110,770	8e	CENTRE	+ 29,09%		8e
POITOU-CHARENTES	107,600	9e	AQUITAINE	+ 28,45%		9e
BOURGOGNE	84,000	10e	CORSE	+ 23,50%		10e
PICARDIE	80,764	11e	BOURGOGNE	+ 22,74%		11e
AUVERGNE	75,100	12e	MIDI-PYRENEES	+ 20,72%		12e
ALSACE	68,830	13e	RHONE-ALPES	+ 19,08%		13e
NORMANDIE (Basse)	65,997	14e	ALSACE	+ 15,43%		14e
MIDI-PYRENEES	64,608	15e	FRANCHE-COMTE	+ 15,12%		15e
FRANCHE-COMTE	63,447	16e	LIMOUSIN	+ 11,26%		16e
LANGUEDOC-ROUSSILLON	63,202	17e	BRETAGNE	+ 0,34%		17ex
CHAMPAGNE-ARDENNE	55,604	18e	PAYS DE LA LOIRE	+ 0,34%		17ex
NORMANDIE (Haute)	51,781	19e	PICARDIE		-4,15%	19e
CORSE	47,721	20e	CHAMPAGNE-ARDENNE		-8,34%	20e
LIMOUSIN	20,460	21e	NORMANDIE (Haute)		-9,60%	21e

D. — LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

Réalisée pour la première fois, cette étude concernant la région d'Île-de-France dont l'année 1977 constitue le premier exercice budgétaire, permet d'apprécier l'évolution des dépenses et recettes votées par l'EPR intéressé depuis sa mise en place.

Elle comporte également des comparaisons avec 1976, dernière année d'existence du District de la région parisienne, dont le budget a été exécuté par la région d'Île-de-France.

1. — *Présentation générale de son budget.*

La comparaison systématique des différents chapitres des budgets des régions de province avec ceux de la région d'Ile-de-France n'est pas encore possible, la région d'Ile-de-France continuant provisoirement à appliquer les instructions budgétaires et comptables précédemment adoptées par le District de la région parisienne ; c'est pour cette raison que la région d'Ile-de-France est traitée à part dans le rapport.

L'article 7 du décret n° 76-1312 du 31 décembre 1976 relatif au régime financier et comptable de la région d'Ile-de-France prévoit que les dotations affectées aux dépenses d'investissement comprennent, comme dans le cas du district, des autorisations de programme et des crédits de paiement, technique budgétaire qui n'est pas applicable aux régions de province.

Il convient de rappeler que :

— les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements prévus.

Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation.

Elles peuvent être révisées ;

— les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

A noter que, pour la première fois, figurent au budget 1978 des autorisations de programme relatives aux contrats régionaux et aux primes pour la création d'entreprises industrielles.

La comparaison des prévisions budgétaires établies pour 1976, 1977 et 1978 permet d'établir les tableaux ci-dessous :

a) **Evolution des autorisations de programme et des crédits de paiement de 1976 à 1978.**

	1976		1977 (Ile-de-France.)		1978 (Ile-de-France.)	
	District.		Montant.	Variation. (En pourcentage.)	Montant.	Variation. (En pourcentage.)
	(En millions de francs.)				(En millions de francs.)	
Autorisations de programme.....	1 838,100	1 644,900	— 10,51	1 721,370	+ 4,65	
Crédits de paiement :						
Investissement (1).....	1 430,363	1 734,591	+ 21,26	1 882,319	+ 8,52	
Fonctionnement	72,637	148,008	+ 103,76	206,931	+ 39,81	
Total des crédits de paiement	1 503,000	1 882,599	+ 25,25	2 089,250	+ 10,98	

(1) Y compris les annuités d'emprunts, les frais financiers et les provisions pour charges financières.

b) Importance relative des dépenses d'investissement et de fonctionnement dans le volume du budget.

CREDITS DE PAIEMENT	1976 District.		1977 (Ile-de-France.)		1978 (Ile-de-France.)	
	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage du budget.	Montant.	Pourcentage du budget.
	(En millions de francs.)		(En millions de francs.)		(En millions de francs.)	
Investissement (1).....	1 430,363	95,17	1 734,591	92,14	1 882,319	90,10
Fonctionnement	72,637	4,83	148,008	7,86	206,931	9,90
Totaux	1 503,000	100	1 882,599	100	2 089,250	100

(1) Y compris les annuités d'emprunts, les frais financiers et les provisions pour charges financières.

c) Annuités d'emprunts et frais financiers.

	1976 District.		1977 (Ile-de-France.)		1978 (Ile-de-France.)	
	Montant.	Montant.	Variation.	Montant.	Variation.	
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage).	(En millions de francs.)	(En pourcentage).	
Annuités d'emprunts.....	35,500	— 52,500	+ 47,88	71,100	+ 35,43	
Frais financiers.....	2,000	5,000	+ 150	8,719	+ 74,38	
Totaux	37,500	57,500	+ 53,33	79,819	+ 38,82	

2. — Les recettes.

a) Evolution du volume des recettes.

Le montant global des recettes est passé de 1 503,000 millions de francs en 1976 à 1 882,600 millions de francs en 1977 (soit + 25,25 %) et à 2 089,250 millions de francs en 1978 (soit + 10,98 %).

Pour l'ensemble des régions de province et pour les mêmes exercices, il a successivement atteint : 1 530,793 millions de francs, 1 923,921 millions de francs (+ 25,7 %) et 2 370,722 millions de francs (+ 23,22 %).

Pour la région d'Ile-de-France, les recettes prévues pour 1978 comprennent des recettes d'investissement et des recettes de fonctionnement.

b) Recettes d'investissement.

Elles s'élèvent à 1 882,319 millions de francs, dont près de 80 % proviennent :

— de la taxe spéciale d'équipement (371,069 millions de francs), soit 19,71 % ;

— de la taxe sur les salaires (418,000 millions de francs), soit 21,22 % ;

— de l'emprunt (719,650 millions de francs), soit 38,23 %.

A noter que, pour la première fois, figure au budget régional, une recette de 10 millions de francs au titre du plafond légal de densité.

c) Recettes de fonctionnement.

Elles comprennent uniquement le produit de la taxe spéciale d'équipement, qui, pour 1977, s'élève de 206,931 millions de francs, destiné à assurer l'équilibre de la section de fonctionnement.

Il résulte de ce qui précède, que la taxe spéciale d'équipement dont le produit est réparti entre les deux sections du budget représente un total de $371,069 + 206,931 = 578$ millions de francs, soit 27,67 % de l'ensemble des recettes votées par la région.

d) Evolution des recettes par habitant (tableau n° 10).

Recettes d'investissement par habitant. — Elles sont passées de 144,79 F en 1976 à 175,59 F en 1977 et à 190,54 F en 1978.

Recettes de fonctionnement par habitant. — Elles s'établissent à 20,95 F en 1978 contre 14,98 F en 1977 et 7,35 F en 1976.

Recettes totales par habitant. — Leur montant est passé de 152,14 F en 1976 à 190,57 F en 1977 et 211,49 F en 1978, alors que, pour l'ensemble des régions de province et pour les mêmes exercices, la moyenne enregistrée à ce titre s'établit à 35,80 F, 44,91 F et 55,42 F.

TABLEAU N° 27

Evolution des recettes par habitant.
(En francs.)

STATION	N A T U R E	1976	1977	1978
I N V E S T I S S E M E N T	Subventions et participations	0,12	-	-
	Taxe spéciale d'équipement			
	Taxe sur les salaires	37,39	36,14	37,56
	. Prélèvement de 25% sur la part départementale	22,88	26,07	29,53
	. Attribution directe	8,24	9,38	10,62
	. Attribution au titre du P.A.L.	1,78	2,02	2,16
	Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (Prélèvement de 25%)	6,78	7,89	7,90
	Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement	5,26	4,05	3,54
	Affectation de 50% des redevances de construction de bureaux et de locaux industriels	7,09	3,04	2,53
	Attribution d'une part du produit du relèvement du taux des amendes	1,62	1,52	2,02
	Application du plafond légal de densité	-	-	1,01
	Taxe sur les permis de conduire	-	1,62	1,01
	Taxe additionnelle à la taxe sur les cartes grises	-	4,05	3,04
	Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations d'immeubles	-	4,56	9,11
	Recettes diverses	3,22	4,90	7,65
Emprunts à plus d'un an	50,41	70,35	72,85	
	TOTAUX :	144,79	175,59	190,54
<u>FONCTION- NEMENT</u>	Taxe spéciale d'équipement	7,35	14,98	20,95
	TOTAUX :	7,35	14,98	20,95
	TOTAUX GENERAUX :	152,14	190,57	211,49
	Moyenne générale (investissement + fonctionnement) pour l'ensemble des régions de province	35 90	44,91	55,42

Le tableau n° 7 permet de constater que les recettes votées par la région d'Ile-de-France sont très nettement supérieures à celles figurant dans les budgets des autres établissements publics régionaux.

La raison en est que le total des ressources fiscales que chaque région de province peut recevoir par habitant est fixé par la loi, alors que la région d'Ile-de-France ne connaît aucune limitation dans ce domaine.

3. — *Les dépenses.*

a) Les dépenses d'investissement.

Les autorisations de programme :

Evolution du volume global des autorisations de programme (tableau n° 28.)

L'examen du tableau 1 permet de constater que le volume global des autorisations de programme qui était de 1 838,000 millions de francs en 1976 est passé à 1 644,900 millions de francs en 1977 (soit une diminution de — 10,51 %) pour atteindre 1 721,370 millions de francs en 1978, entraînant ainsi une augmentation de + 4,65 % par rapport à 1977.

Malgré cette croissance, le volume global des autorisations de programme est en régression de 6,35 % par rapport à 1976.

Les augmentations les plus importantes sont enregistrées au titre :

- de l'équipement culturel (74,29 % contre — 47,76 % en 1977) ;
- des espaces verts et forêts (+ 26,37 % contre + 12,30 % en 1977) ;
- de l'équipement rural (+ 24,29 % contre + 28,75 % en 1977) ;
- de l'équipement urbain (+ 23,23 % contre + 28,88 % en 1977).

Les augmentations les plus faibles concernent :

- l'équipement administratif (+ 1,58 %) contre + 38,26 % en 1977 ;
- les transports en commun (+ 2,21 %) contre — 10,70 % en 1977.

Trois secteurs ont connu, en 1978, des diminutions sensibles.

Il s'agit :

- des subventions pour actions foncières (20 millions de francs) et autres actions foncières (6 millions de francs) soit au total 26 millions de francs, contre 21 millions de francs + 10 millions de francs = 31 millions de francs en 1977, soit une diminution de — 16,13 % par rapport à 1977 et 30 millions de francs en 1976 ;
- de l'équipement touristique (— 32,63 %) contre (— 5 %) en 1977 ;
- de l'équipement sanitaire et social (— 28,92 %) contre (— 0,65 %) en 1977.

A noter que, pour les avances aux PTT, est prévue, pour 1978, la même somme (3 millions de francs) que pour 1977.

TABLEAU N° 28

Evolution des autorisations de programme.

(En millions de francs.)

NATURE des OPERATIONS	B.P.1976 (district)	B.P. 1977 (I.de.B)		B.P. 1978(I.de.F)	
	Montant	Montant	1977/76 %	Montant	1978/77 %
Equipement du district ou de la région	2,600	1,700	-34,61%	1,500	-11,76%
Equipement rural	13,748	17,700	+28,75%	22,000	+24,29%
Transports en commun	918,300	820,000	-10,70%	838,130	+2,21%
Equipement routier	505,302	439,000	-13,12%	392,000	-10,71%
Navigation et défense contre les eaux	12,000	8,090	-32,58%	8,000	- 1,11%
Equipement P.T.T.	20,000	3,000	-85,00%	3,000	/
Equipement urbain	17,000	21,910	+28,88%	27,000	+23,23%
Equipement sportif	37,000	33,000	-10,81%	38,000	+15,15%
Equipement sanitaire et social	122,500	121,700	- 0,65%	86,500	-28,92%
Espaces verts et forêts	26,000	29,200	+12,30%	36,900	+26,37%
Equipement culturel	6,700	3,500	-47,76%	6,100	+74,29%
Equipements intégrés	2,800	2,000	-28,57%	2,000	/
Services collectifs	1,000	1,000	0 %	/	/
Equipement touristique	1,500	1,425	- 5,00%	0,960	-32,63%
Equipement administratif	15,550	21,500	+38,26%	21,840	+ 1,58%
Parcs de stationnement	30,000	20,000	-33,33%	22,000	+10,00%
Etudes et expérimentations	27,600	6,700	-75,72%	7,800	+16,42%
Subventions pour actions foncières	10,000	21,000	+110,00%	20,000	- 4,76%
Autres actions foncières	20,000	10,000	-50,00%	6,000	-40,00%
Desserrement d'activités	15,000	11,000	-26,66%	10,200	- 7,27%
Différé d'amortissement	30,000	50,000	+66,66%	50,000	/
Programmes à déterminer	3,500	1,475	-57,86%	1,440	- 2,37%
Contrats régionaux	/	/	/	100,000	/
Primes à la création de P.M.E.	/	/	/	20,000	/
T O T A U X	1.838,100	1644,900	-10,51%	1.721,370	+ 4,65%

(1) Variation en pourcentage par rapport à l'exercice précédent.

Il ressort d'autre part du tableau n° 29 ci-dessous que, comme pour l'exercice 1977, la part la plus importante est réservée :

— aux transports en commun : 48,69 % en 1978 contre 49,85 % en 1977 ;

— à l'équipement routier : 22,77 % en 1978 contre 26,69 % en 1977.

Pour les autres secteurs, les pourcentages varient de 0,06 % (équipement touristique) à 5,81 % (contrats régionaux).

TABLEAU N° 29

Pourcentage des autorisations de programme affectées à chaque secteur par rapport au volume global des autorisations de programme.

(En millions de francs.)

NATURE des OPERATIONS	B.P.1976 (district)	B.P.1977(I.de.F)		B.P. 1978(I.de.F)	
	Montant	Montant	% du Mt. global ⁽¹⁾	Montant	% du Mt. global ⁽¹⁾
Equipement du district ou de la région	2,600	1,700	0,10	1,500	0,09%
Equipement rural	13,748	17,700	1,08	22,000	1,28%
Transports en commun	918,300	820,000	49,85	838,130	48,69%
Equipement routier	505,302	439,000	26,69	392,000	22,77%
Navigation et défense contre les eaux	12,000	8,090	0,49	8,000	0,46%
Equipement P.T.T.	20,000	3,000	0,18	3,000	0,17%
Equipement urbain	17,000	21,910	1,33	27,000	1,57%
Equipement sportif	38,000	33,000	2,01	38,000	2,21%
Equipement sanitaire et social	122,500	121,700	7,40	86,500	5,03%
Espaces verts et forêts	26,000	29,200	1,75	36,900	2,14%
Equipement culturel	6,700	3,500	0,21	6,100	0,35%
Equipements intégrés	2,800	2,000	0,12	2,000	0,12%
Services collectifs	1,000	1,000	0,06	/	/
Equipement touristique	1,500	1,425	0,09	0,960	0,06%
Equipement administratif	15,550	21,500	1,31	21,840	1,27%
Parcs de stationnement	30,000	20,000	1,22	22,000	1,28%
Etudes et expérimentations	27,600	6,700	0,41	7,800	0,45%
Subventions pour actions foncières	10,000	21,000	1,28	20,000	1,16%
Autres actions foncières	20,000	10,000	0,61	6,000	0,35%
Desserrment d'activités	15,000	11,000	0,67	10,200	0,59%
Différé d'amortissement	30,000	50,000	3,04	50,000	2,90%
Programmes à décerner	3,500	1,475	0,09	1,440	0,08%
Contrats régionaux	/	/	/	100,000	5,81%
Primes à la création de P.M.E.	/	/	/	20,000	1,16%
T O T A U X	1.838 ,100	1.844,900	100%	1.721,370	100%

(1) Pourcentage par rapport au montant total des autorisations de programmes.

Les crédits de paiement.

Ils comprennent les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.

Dépenses d'investissement.

Evolution du volume global des dépenses d'investissement (tableau n° 30) :

Le montant global des dépenses d'investissement voté pour 1978 s'élève à 1 882,319 millions de francs, en augmentation de + 8,52 % par rapport à celui de 1977 qui était lui-même supérieur de + 21,27 % à celui de 1976.

Pour 1978, il représente 92,14 % du volume total des dépenses, contre 93,55 % pour l'ensemble des régions de province et pour le même exercice.

Il y a lieu de noter qu'en matière « d'équipement routier », d'une part, et de « desserrement d'activités », d'autre part, les crédits de paiement sont identiques à ceux prévus pour 1977 (490 millions de francs pour le premier secteur et 13 millions de francs pour le second).

Pour 1978, les crédits affectés aux postes de dépenses suivants sont en nette progression par rapport à ceux votés pour l'exercice précédent :

— équipement rural : + 100 % en 1978 contre — 16,66 % en 1977 ;

— frais financiers : + 74,38 % en 1978 contre + 150 % en 1977 ;

— annuités d'emprunts : + 35,43 % en 1978 contre + 47,8 % en 1977 ;

— subventions pour actions foncières : + 25 % en 1978 contre + 37,93 % en 1977 ;

— équipement urbain : + 22,73 % en 1978 contre + 46,67 % en 1977.

Les autres pourcentages d'augmentation varient de + 2,94 % à + 22,58 %.

TABLEAU N° 30

Crédits de paiement.

Section d'investissement.

(En millions de francs.)

NATURE des OPERATIONS	B.P. 1975	B.P. 1977		B.P. 1978	
	Montant	Montant	1977/75 (1)	Montant	
Equipement du district ou de la région	2,500	2,250	-10,00%	2,000	-11,11%
Equipement rural	12,000	10,000	-16,66%	20,000	+100,00%
Transports en commun	590,000	730,000	+23,73%	825,000	+11,30%
Equipement routier	460,000	490,000	+ 6,52%	490,000	0 %
Navigation et défense contre les eaux	10,000	13,300	+33,00%	12,000	- 9,77%
Equipement P.T.T.	33,000	12,500	-61,82%	10,000	-20,63%
Equipement urbain	15,000	22,000	+46,67%	27,000	+22,73%
Equipement sportif	37,000	47,300	+27,84%	43,000	- 9,09%
Equipement sanitaire et social	42,000	137,000	+226,19%	121,000	-11,68%
Espaces verts et forêts	24,000	34,000	+41,67%	35,000	+ 2,94%
Equipement culturel	6,300	5,750	+ 7,14%	5,000	-25,93%
Equipements intégrés	2,400	3,500	+45,83%	2,500	-28,57%
Services collectifs	1,200	1,500	+25,00%	1,000	-33,33%
Equipement touristique	1,175	2,100	+78,72%	2,000	- 4,76%
Equipement administratif	12,000	27,000	+125,00%	25,000	- 7,41%
Pares de stationnement	35,000	36,000	+ 2,86%	42,000	+16,67%
Etudes et expérimentations	30,000	11,000	-33,36%	7,000	-36,36%
Subventions pour actions foncières	14,500	20,000	+37,93%	25,000	+25,00%
Autres actions foncières	18,500	23,000	+23,65%	20,000	-13,04%
Contrats régionaux	/	/	/	23,500	/
Primes à la création de P.M.E.	/	/	/	12,000	/
Desserrement d'activités	25,000	13,000	-48,00%	13,000	0 %
Différé d'amortissement	20,000	31,000	+55,00%	38,000	+22,58%
Programmes à déterminer	1,188	3,792	+219,19%	1,500	+50,44%
Totaux	1.392,863	1.677,092	+20,41%	1.802,500	+ 7,49%
Annuités d'emprunts	35,500	52,500	+47,89%	71,100	+35,43%
Frais financiers	2,000	5,000	+150,00%	8,719	+74,38%
TOTAUX GENERAUX	1.430,363	1.734,592	+21,27%	1.882,319	+ 8,52%
Ensemble des régions de province	1.431,749	1.799,411	+25,70%	2.217,926	+23,26%

(1) Variation en pourcentage par rapport à l'exercice précédent.

Le tableau n° 30 permet également de constater que les crédits de paiement affectés à treize secteurs, en 1978, sont en régression par rapport à 1977, notamment en ce qui concerne :

- les études et expérimentations (— 36,36 %) ;
- les services collectifs (— 33,33 %) ;
- les équipements intégrés (— 28,57 %) ;
- l'équipement culturel (— 25,93 %) ;
- l'équipement PTT (— 20,63 %).

Pourcentages des crédits affectés à chaque secteur par rapport au volume global des dépenses d'investissement (tableau n° 31) :

Tout comme en matière d'autorisations de programme, les plus forts pourcentages concernent :

- les transports en commun (43,83 %), contre 42,08 % en 1977 ;
- l'équipement routier (26,03 %), contre 28,25 % en 1977.

Viennent ensuite :

- l'équipement sanitaire et social avec 6,43 %, contre 7,90 % en 1977 ;
- les annuités d'emprunts avec 3,78 %, contre 3,02 % en 1977 ;
- l'équipement sportif avec 2,29 %, contre 2,73 % en 1977 ;
- les parcs de stationnement avec 2,23 %, contre 2,07 % en 1977.

TABLEAU N° 31

Pourcentage des crédits de paiement affectés à chaque secteur par rapport au volume global des crédits de paiement votés au titre de la section d'investissement.

(En millions de francs.)

NATURE DES OPERATIONS	B.P. 1976 : B.P. 1977			B.P. 1978	
	Montant	Montant	% Montant global (1)	Montant	% Montant global (1)
Équipement du district ou de la région	2,500	2,250	0,13%	2,000	0,11%
Équipement rural	12,000	10,000	0,58%	20,000	1,06%
Transports en commun	590,000	730,000	42,08%	825,000	43,83%
Équipement routier	460,000	490,000	28,25%	490,000	26,03%
Navigation et défense contre les eaux	10,000	13,300	0,77%	12,000	0,64%
Équipement P.T.T.	33,000	12,600	0,73%	10,000	0,53%
Équipement urbain	15,000	22,000	1,27%	27,000	1,43%
Équipement sportif	37,000	47,300	2,73%	43,000	2,29%
Équipement sanitaire et social	42,000	137,000	7,90%	121,000	6,43%
Espaces verts et forêts	24,000	34,000	1,96%	35,000	1,86%
Équipement culturel	6,300	6,750	0,39%	5,000	0,27%
Équipements intégrés	2,400	3,500	0,20%	2,500	0,13%
Services collectifs	1,200	1,500	0,09%	1,000	0,05%
Équipement touristique	1,175	2,100	0,12%	2,000	0,11%
Équipement administratif	12,000	27,000	1,56%	25,000	1,33%
Parcs de stationnement	35,000	35,000	2,07%	42,000	2,23%
Études et expérimentations	30,000	11,000	0,63%	7,000	0,37%
Subventions pour actions foncières	14,500	20,000	1,15%	25,000	1,33%
Autres actions foncières	18,600	23,000	1,32%	20,000	1,06%
Contrats régionaux	/	/	/	23,500	1,24%
Primes à la création de P.M.E.	/	/	/	12,000	0,64%
Desserrément d'activités	25,000	13,000	0,75%	13,000	0,69%
Différé d'amortissement	20,000	31,000	1,79%	38,000	2,02%
Programmes à déterminer	1,188	3,792	0,22%	1,500	0,08%
Totaux	1.392,863	1.677,092	96,69%	1.802,500	95,76%
Annuités d'emprunts	35,500	52,500	3,02%	71,100	3,78%
Frais financiers	2,000	5,000	0,29%	8,719	0,46%
TOTAUX GENERAUX	1.430,363	1.734,592	100,00%	1.882,319	100,00%

(1) Pourcentage par rapport au montant total des crédits de paiement.

Dépenses d'investissement par habitant (tableau n° 32) :

Elles s'élèvent, en 1978, à 190,55 F contre 175,59 F en 1977 et 144,80 F en 1976 alors que, pour l'ensemble des régions de province, les dépenses de cette nature s'établissent à 51,85 F pour 1978 contre 42 F pour 1977 et 33,48 F pour 1976.

Le tableau n° 5 appelle les mêmes commentaires que le tableau n° 3.

TABLEAU N° 32

Evolution des dépenses d'investissement par secteur et par habitant.
(En francs.)

Population : 9 878 524.

NATURE des OPERATIONS	1975	1977	1978
Equipement du district ou de la région	0,25	0,23	0,20
Equipement rural	1,21	1,01	2,02
Transports en commun	59,73	73,90	83,52
Equipement routier	46,56	49,50	49,60
Navigation et défense contre les eaux	1,01	1,32	1,22
Equipement P.T.T.	3,34	1,28	1,01
Equipement urbain	1,52	2,23	2,73
Equipement sportifs	3,75	4,79	4,35
Equipement sanitaire et social	4,25	13,87	12,25
Espaces verts et forêts	2,43	3,44	3,55
Equipement culturel	0,64	0,68	0,51
Equipements intégrés	0,24	0,35	0,25
Services collectifs	0,12	0,15	0,10
Equipement touristique	0,12	0,22	0,20
Equipement administratif	1,22	2,73	2,53
Parcs de-stationnement	3,54	3,55	4,25
Etudes et expérimentations	3,04	1,11	0,71
Subventions pour actions foncières	1,47	2,02	2,53
Autres actions foncières	1,88	2,33	2,02
Contrats régionaux	/	/	2,38
Primes à la création de P.M.E.	/	/	1,22
Desservement d'activités	2,53	1,32	1,31
Différés d'amortissement	2,03	3,14	3,85
Programmes à déterminer	0,12	0,36	0,15
Annuités d'emprunts	3,59	3,32	7,20
Frais financiers	0,20	0,51	0,88
T O T A U X	144,79	175,59	190,54
Moyenne pour l'ensemble des régions de province	33,46	42,06	51,85

b) Dépenses de fonctionnement.

Evolution du volume global des dépenses de fonctionnement (tableau n° 33) :

Les dépenses globales de fonctionnement s'élèvent à 206,931 millions de francs en 1978, contre 148,008 millions de francs en 1977, soit + 39,81 %.

Elles représentent 7,86 % du volume global des crédits de paiement votés pour 1978 contre 6,45 % pour l'ensemble des régions de province et pour le même exercice.

Le tableau n° 6 permet de constater que les montants des dépenses de fonctionnement votées par la région d'Ile-de-France pour les années 1977 et 1978 sont supérieurs à ceux inscrits, au titre des mêmes exercices, aux budgets primitifs de l'ensemble des régions de province.

Cette situation est due au fait que, outre les dépenses de fonctionnement que les EPR de province peuvent engager, la région d'Ile-de-France continue à assumer certaines charges de gestion incombant précédemment au district, d'une part, et participe au financement des dépenses exposées par l'Agence des espaces verts, d'autre part.

Les postes de dépenses accusant des augmentations par rapport à 1977 sont :

— les allocations subventions.....	+ 180,45 %
— les frais financiers.....	+ 53,27 %
— les fournitures	+ 48,61 %
— les charges sur exercices antérieurs.....	+ 40,00 %
— les frais pour biens meubles et immeubles..	+ 20,34 %
— les frais de gestion générale.....	+ 10,02 %
— les frais de personnel.....	+ 9,26 %
— les participations et prestations au bénéfice de tiers	+ 1,92 %

A noter une diminution de (— 69,53 %) au titre des impôts et taxes.

TABLEAU N° 33

Evolution des dépenses de fonctionnement.

Dépenses globales.
(En millions de francs.)

NATURE	B.P. 1976 (district)	B.P. 1977 Ile-de-France		B.P. 1978 Ile-de-France	
	Montant	Montant	1977/76 (1)	Montant	1978/77 (1)
Fournitures consommées	0,274	0,360	+31,38%	0,535	+48,61%
Frais de personnel	7,800	9,889	+26,78%	10,805	+ 9,26%
Impôts et taxes	0,114	0,128	+12,28%	0,039	-69,53%
Frais pour biens meubles et immeubles	2,458	3,166	+28,80%	3,810	+20,34%
Participations et prestations au bénéfice de tiers	0,108	19,810	18.242,59	20,190	+ 1,92%
Allocations - Subventions	0,015	0,624	4.060,00	1,750	+180,45%
Frais de gestion générale	5,368	11,481	+113,88%	12,632	+10,02%
Frais financiers	56,500	102,500	+81,42%	157,100	+53,27%
Dotations aux comptes d'amortissement	/	/	/	/	/
Charges sur exercices antérieurs	/	0,050	/	0,070	+40,00%
T O T A U X	72,637	148,008	+103,76%	206,931	+39,81%
.. Pour l'ensemble des régions de province	99;044	124,510	+25,70%	152,795	+22,72%

(1) Variation en pourcentage par rapport à l'exercice précédent.

Pourcentage de chaque catégorie de dépenses par rapport au montant total des dépenses de fonctionnement (tableau n° 34) :

Les frais financiers représentent 75,92 % des dépenses de fonctionnement pour 1978, contre 69,25 % en 1977 et 77,78 % en 1976.

Viennent ensuite :

— les participations et prestations au bénéfice de tiers, avec 9,76 % contre 13,39 % en 1977 et 0,15 % en 1976 ;

— les frais de gestion générale, avec 6,10 % contre 7,76 % en 1977 et 7,39 % en 1976 ;

— les frais de personnel, avec 5,22 % contre 6,68 % en 1977 et 10,74 % en 1976.

Les autres pourcentages varient de 0,02 % (impôts et taxes) à 1,84 % (frais pour biens meubles et immeubles).

TABLEAU N° 34

Evolution des dépenses de fonctionnement.

Pourcentage de chaque catégorie de dépense par rapport au montant global des dépenses de fonctionnement.

NATURE des OPERATIONS	1976		1977		1978	
	Montant	% (1)	Montant	% (1)	Montant	% (1)
Fournitures consommées	0,274	0,38%	0,360	0,24%	0,535	0,26%
Frais de personnel	7,800	10,74%	9,889	6,68%	10,805	5,22%
Impôts et taxes	0,114	0,16%	0,128	0,09%	0,039	0,02%
Frais pour biens meubles et immeubles	2,458	3,38%	3,166	2,14%	3,810	1,84%
Participations et prestations au bénéfice de tiers	0,108	0,15%	19,810	13,39%	20,190	9,76%
Allocations - Subventions	0,015	0,02%	0,624	0,42%	1,750	0,85%
Frais de gestion générale	5,368	7,39%	11,481	7,76%	12,632	6,10%
Frais financiers	56,500	77,78%	102,500	69,25%	157,100	75,92%
Charges sur exercices antérieurs	/	/	0,050	0,03%	0,070	0,03%
T O T A U X	72,637	100,00%	148,008	100,00%	205,931	100,00%

(1) Pourcentage par rapport au montant global des dépenses de fonctionnement.

Dépenses de fonctionnement par habitant (tableau n° 35) :

Elles s'élèvent à 20,94 F pour 1978 contre 14,98 F en 1977 et 7,35 F en 1976, alors que pour les mêmes exercices classés dans le même ordre, elles n'atteignent que 3,57 F — 2,91 F et 2,32 F pour l'ensemble des régions de province (cf. également commentaires concernant le tableau n° 6).

Le tableau n° 8 fait ressortir que, pour 1978, les frais financiers (15,90 F) à eux seuls représentent 75,92 % du montant total des dépenses par habitant, contre 69,25 % en 1977 avec 10,38 F et 77,78 % en 1976 avec 5,72 F.

TABLEAU N° 35

Evolution des dépenses de fonctionnement par habitant.

(En francs.)

NATURE des DEPENSES	1976 (District)	1977	1978
Fournitures consommées	0,03	0,04	0,05
Frais de personnel	0,79	1,00	1,09
Impôts et taxes	0,01	0,01	négligeable
Frais pour biens meubles et immeubles	0,25	0,32	0,39
Participation et prestations au bénéfice de tiers	0,01	2,01	2,04
Allocations Subventions	-	0,06	0,18
Frais de gestion générale	0,54	1,16	1,28
Frais financiers	5,72	10,38	15,90
Dotations aux comptes d'amortissement	-	-	-
Charges sur exercices antérieurs	-	-	négligeable
TOTAUX	7,35	14,98	20,95
Moyenne pour les régions de Province	2,32	2,91	3,57

II. — Bilan de l'action menée par les régions en matière d'emploi.

Ce bilan s'impose d'autant plus que, successivement, le Conseil économique et social, le Sénat et le Gouvernement viennent, à des degrés divers, de montrer **l'intérêt qu'il y aurait à ce que les efforts en matière d'emploi soient mieux coordonnés au niveau régional.**

Dans un rapport adopté le 25 janvier 1978 sur l'efficacité des aides au développement économique de l'Etat, **le Conseil économique et social** a souhaité que les régions soient consultées systématiquement pour l'établissement de la carte des aides et puissent introduire, par l'application du système d'aide de l'Etat, un élément d'appréciation, voire de correction.

Dans un rapport récent sur la proposition de loi de M. Marcel Lucotte sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique, **M. Michel Giraud**, au nom de la Commission des Lois, a fait le point sur l'application de la loi du 5 juillet 1972 et en a montré les insuffisances.

Il a présenté récemment à la tribune du Sénat un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer la contribution des établissements publics régionaux à la solution du problème crucial que constitue aujourd'hui la situation de l'emploi.

Cette proposition a été renvoyée à notre commission pour étude complémentaire.

Le Ministère du Travail, enfin, vient de publier le rapport d'un groupe de travail sur la politique régionale et locale de l'emploi dans lequel on peut lire, notamment, qu' « à l'avenir, la plupart des régions devront compter beaucoup plus sur leur imagination et la mobilisation de leurs propres ressources que par le passé ».

Deux décrets en date du 27 juillet 1977 ont autorisé les régions :

— le premier à instituer une prime régionale à la création de petites et moyennes entreprises industrielles ;

— le second à faciliter le cautionnement des prêts accordés à certaines entreprises industrielles.

Les tableaux ci-annexés dressent le premier bilan de la mise en œuvre de ces deux textes réglementaires par les établissements publics régionaux.

Ils font ressortir que ces deux mesures, autorisant, pour la première fois, les régions à apporter une aide directe en faveur de l'emploi, ont été généralement bien accueillies : en effet, toutes les régions ont institué un régime de primes, tandis que pour l'instant, trois régions (Bretagne, Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais) ont refusé de constituer un « fonds de garantie », tandis que quatre régions (Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Ile-de-France) ont différé leur décision en la matière.

Ils appellent les commentaires suivants :

A. — LES PRIMES RÉGIONALES

Dès la parution du décret, douze régions ont voté 11,750 millions de francs inscrits à la décision modificative du budget 1977.

Pour 1978, les budgets primitifs prévoient, à ce titre, un crédit global de 66,890 millions de francs, dont 20 millions de francs pour la région Ile-de-France.

C'est donc, d'ores et déjà, une somme globale de 78,640 millions de francs qui est affectée aux primes régionales.

Pour l'ensemble des deux exercices 1977 et 1978, les crédits les plus élevés ont été votés par les régions suivantes :

	En millions de francs.
Ile-de-France	20,000
Rhône-Alpes	7,000
Poitou-Charentes	6,600
Normandie (Basse).....	6,000
Pays de Loire.....	4,000
Centre	3,300

Pour les autres régions, ils varient de 0,5 million de francs (Languedoc-Roussillon) à 3 millions de francs (Bretagne).

Selon les renseignements fournis par les régions, 642 demandes de primes ont été formulées parmi lesquelles 163 ont été acceptées, représentant près de 10 millions de francs et permettant la création de plus de 3 000 emplois.

TABLEAU n° 36

Prime régionale.

(Application du décret n° 77-850 du 27 juillet 1977.)

Bilan du deuxième semestre 1977 et des trois premiers trimestres 1978.

Etat des primes à la date du 15 septembre 1978.

R E G I O N S	Décision de principe	CREDITS VOTES (en MF)		
		1977	1978	TOTAUX
ALSACE	oui	0,500	2,000	2,500
AQUITAINE	oui	-	1,850	1,850
AUVERGNE	oui	0,420	1,500	1,920
BOURGOGNE	oui	0,400	1,500	1,900
BRETAGNE	oui	0,500	2,500	3,000
CENTRE	oui	0,300	3,000	3,300
CHAMPAGNE-ARDENNE	oui	2,730	5,000	7,730
CORSE	oui	-	0,700	0,700
FRANCHE-COMTE	oui	0,500	1,000	1,500
LANGUEDOC ROUSSILLON	oui	-	0,500	0,500
LIMOUSIN	oui	-	1,040	1,040
LORRAINE	oui	-	1,000	1,000
MIDI PYRENEES	oui	-	2,000	2,000
NORD-PAS de CALAIS	oui	-	2,000	2,000
NORMANDIE (Basse)	oui	1,000	5,000	6,000
NORMANDIE (Haute)	oui	0,300	1,700	2,000
PAYS de la LOIRE	oui	1,500	2,500	4,000
PICARDIE	oui	-	0,600	0,600
POITOU-CHARENTES	oui	1,600	5,000	6,600
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	oui	-	1,500	1,500
RHONE ALPES	oui	2,000	5,000	7,000
ILE de FRANCE	oui	-	20,000	20,000
TOTAUX	22	11,750	66,890	78,640

B. — LES FONDS DE GARANTIE

Cette forme d'aide, plus complexe et, en tous cas, moins directe que la précédente, ne semble pas avoir connu le même accueil que celle-ci.

En effet :

— quinze régions ont adopté le principe de la création d'un fonds de garantie. Parmi elles, seule la Bourgogne n'a voté aucun crédit ;

— trois régions l'ont refusé (Bretagne, Midi - Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais) ;

— pour les quatre autres (Corse, Languedoc - Roussillon, Provence - Alpes - Côte d'Azur et Ile-de-France), les conseils régionaux ont différé leur décision dans l'attente de précisions complémentaires demandées au Préfet de région.

Quoi qu'il en soit, au total, le montant total des fonds de garantie, constitués ou en cours de constitution, s'élève à 46,6 millions de francs (dont 19,1 millions de francs inscrits au budget supplémentaire de 1977 et 27,5 millions de francs inscrits au budget primitif de 1978), ce qui pourrait permettre aux régions d'apporter leur contre-garantie à un montant global de prêts de 279,6 millions de francs, conformément aux dispositions de l'article 9 de la convention type.

En matière de cautionnement de prêts, les crédits les plus importants ont été votés par les régions suivantes :

	En millions de francs.
Alsace	11,500
Pays de la Loire	6,000
Champagne - Ardenne	5,000
Rhône - Alpes	5,000
Normandie (Basse-)	4,000

Pour les autres régions, ils varient de 1 million de francs (Aquitaine, Picardie et Poitou - Charentes) à 2,800 millions de francs (Auvergne).

TABLEAU N° 37

Fonds de garantie.

(Application du décret n° 77-849 du 27 juillet 1977.)

Bilan concernant le premier semestre 1977
et les trois premiers trimestres 1978 à la date du 15 septembre 1978.

R E G I O N S	Décision de principe	Crédits votés (en MF)		
		1977	1978	Total
ALSACE	oui	-	11,500	11,500
AQUITAINE	"	1,000	-	1,000
AUVERGNE	"	2,300	0,500	2,800
BOURGOGNE	"	-	-	-
BRETAGNE	<u>refusé</u>	-	-	-
CENTRE	oui	1,000	1,000	2,000
CHAMPAGNE-ARDENNE	"	5,000	-	5,000
CORSE	<u>différé</u>	-	-	-
FRANCHE-COMTE	oui	1,500	-	1,500
LANGUEDOC-ROUSSILLON	<u>différé</u>	-	-	-
LIMOUSIN	oui	-	1,500	1,500
LORRAINE	"	-	2,100	2,100
MIDI-PYRENEES	<u>refusé</u>	-	-	-
NORD-PAS-DE-CALAIS	<u>refusé</u>	-	-	-
NORMANDIE (Basse)	oui	3,000	1,000	4,000
NORMANDIE (Haute)	"	0,800	1,400	2,200
PAYS de la LOIRE	"	2,000	4,000	6,000
PICARDIE	"	-	1,000	1,000
POITOU-CHARENTES	"	-	1,000	1,000
PROVENCE-ALPES-COTE d'AZUR	<u>différé</u>	-	-	-
RHONE-ALPES	oui	2,500	2,500	5,000
ILE-de-FRANCE	<u>différé</u>	-	-	-
T O T A U X	oui = 15 différé = 4 refusé = 3	19,100	27,500	46,600

CONCLUSION

A l'issue de cette analyse parfois très détaillée, parfois très partielle des crédits du Ministère de l'Intérieur, votre rapporteur est amené à constater que les éléments d'espoir qu'il contient sont quelque peu occultés par l'incertitude majeure que constitue la réforme des collectivités locales.

Les éléments d'espoir concernent surtout **la police** dont le recrutement reprend et pour laquelle l'effort d'équipement se poursuit.

Les effectifs demeurent cependant insuffisants. Ils sont, d'autre part, assez mal répartis sur l'ensemble du territoire : le développement, contraint et forcé, de la police municipale avec tous les problèmes que ce développement comporte, pour les communes et pour le personnel, en est le symptôme le plus évident.

La satisfaction provient aussi de ce que le Ministère de l'Intérieur, en dépit de l'insuffisance de ses crédits et des difficultés de la conjoncture, continue à bénéficier d'une priorité sensible.

Cette priorité n'a pas permis cependant de résoudre encore certains problèmes lancinants. Il est vrai qu'ils concernent pour la plupart **les collectivités territoriales** et que leur solution dépend de l'action de l'ensemble du Gouvernement, pour ne pas dire plus.

Pour simplifier, votre rapporteur se contentera de rappeler les points principaux et de faire une mise en garde.

Au premier rang de ceux-ci figure le **problème des charges indûment supportées par les collectivités territoriales.**

Elles concernent aussi bien les personnels départementaux que les dépenses d'aide sociale, de justice, de police et d'enregistrement.

Les élus locaux, d'autre part, doivent avoir **les moyens d'exercer leur mandat** :

- cela suppose, plus que de l'argent, de *la disponibilité* ;
- cela suppose aussi qu'ils puissent compter sur *un personnel qualifié et en nombre suffisant* ;
- cela suppose surtout qu'ils disposent de *ressources* et qu'ils ne soient pas réduits, selon le mot récent du Président Poher, « à continuer d'être des collecteurs d'impôts injustes ».

Le Gouvernement a entrepris une vaste concertation avec les maires puis avec les parlementaires dont, en particulier, les sénateurs. Il a fait ainsi se lever beaucoup d'espairs.

De cette concertation, qui devait déboucher sur une vaste redéfinition des compétences, ne sont sortis pour l'instant que deux textes d'inégal intérêt. Malgré un premier mouvement de déception, le Sénat a accepté de les améliorer. « Le Grand Conseil des Communes de France » n'a pas voulu en effet qu'il puisse être dit qu'une première tentative de réforme, même très imparfaite, avait pu échouer de son fait. Il les a donc votés.

Le danger serait que le Gouvernement considère comme un premier acquis ce qui n'est en fait qu'un dernier sursis. En effet, le problème essentiel demeure : des promesses ont été faites, elles doivent être tenues.

Le Sénat attend désormais la loi-cadre. Dans son intérêt même, votre rapporteur se doit donc de mettre en garde le Gouvernement.

Il ne faudrait pas que le projet de loi-cadre n'apparaisse, en définitive, que comme une sorte de miroir aux alouettes, une quelconque carotte que l'on aurait agitée pour faire accepter le petit bâton que constituent certains articles du texte fiscal.

La loi-cadre doit être une vraie loi de réforme : elle devra donc apporter à la fois des compétences nouvelles, mais aussi, et surtout, des ressources nouvelles. Alors, mais alors seulement, elle pourra être discutée par le Sénat.

EXAMEN DU BUDGET EN COMMISSION

Les crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1979 ont été examinés en deux étapes :

Le 14 novembre, tout d'abord, lors de l'audition par la commission de M. Christian Bonnet, Ministre de l'Intérieur ; le 22 novembre ensuite, lorsque votre rapporteur a présenté son projet d'avis.

Lors de la première séance, M. Marcilhacy, outre plusieurs questions d'ordre technique, s'est étonné de l'importance des sommes affectées aux subventions d'équilibre. Il a souligné que la police était surtout avide de considération, et que seule une bonne répartition des forces sur le territoire permettrait d'améliorer celle-ci.

M. Jourdan s'est félicité de l'effort fait en matière de voirie départementale et a souhaité que la voirie communale ne soit pas oubliée. Il a également noté la grande efficacité des « canadais ».

M. Boileau a demandé si la TVA, payée par les départements sur leurs équipements, serait remboursée cette année dans les mêmes conditions que pour les communes. Il a insisté également auprès du Ministre de l'Intérieur pour que la proposition de loi permettant les délégations de vote dans les conseils généraux, votée par le Sénat, soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale.

Pour terminer, M. Salvi a évoqué à son tour les problèmes posés par la subvention d'équilibre des personnels de préfecture, le remboursement de la TVA et la voirie nationale déclassée. Il a déploré l'insuffisance des moyens de la gendarmerie et de la justice.

Lors de la présentation de l'avis, MM. de Bourgoing, Eberhard, Salvi et de Tinguy se sont préoccupés des modalités de remboursement de la TVA. M. Marcilhacy a fait part de ses inquiétudes quant aux moyens réellement mobilisables au titre du plan ORSEC. M. Pillet a évoqué les problèmes rencontrés par la police municipale. M. Paul Girod, enfin, a déploré que beaucoup d'exonérations d'impôts locaux, décidées pour des raisons de politique générale de l'Etat, ne soient pas remboursées par celui-ci aux collectivités territoriales qui les consentent.

En conclusion, et sous réserve des différentes remarques qui avaient été faites par ses membres et par votre rapporteur, la Commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1979.