

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES
ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi des finances.)**

ANNEXE N° 16

INTERIEUR ET RAPATRIÉS

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexes 23 et 24), 1296 (tome II) et in-8° 227.

Sénat : (1979-1980). e.

Loi de finances. — Collectivités locales - Dotation globale de fonctionnement - Finances locales - Intérieur - Police - Rapatriés - Sécurité publique - Taxe sur la valeur ajoutée - Tribunaux administratifs.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
Présentation des crédits	6
Première Partie - L'adaptation des moyens du ministère de l'Intérieur	
Chapitre premier - L'Administration du territoire : quelques aménagements	13
Section I - Le renforcement des moyens des tribunaux administratifs	13
Section II - La création de nouveaux titres d'identité	15
A - L'utilisation du crédit de 1979	15
B - La dotation de 1980	16
Section III - Les opérations d'équipement administratif	17
A - La poursuite des opérations antérieures	17
B - Une opération nouvelle : le transfert de services de l'Administration centrale	18
Section IV - L'absence de mesures pour le cadre des préfectures ...	19
Chapitre II - La faible croissance des crédits de la Sécurité civile	
Section I - Les moyens financiers en 1980	20
A - La participation de l'Etat aux dépenses de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	20
B - L'ajustement des moyens du groupement aérien	20
C - La régression des subventions aux collectivités locales	23
Section II - Eléments de bilan pour 1979	24
Chapitre III - La Police nationale : des moyens accrus pour la sécurité des Français	27
Section I - Les personnels de police	27
A - L'aménagement des effectifs	27
1 - Les créations d'emplois	27
2 - Les effectifs de la police	29
3 - Les moyens de la sécurité urbaine	29
B - L'amélioration de la situation des personnels	32
1 - Mesures générales	32
2 - La revalorisation d'indemnités	33
Section II - L'effort dans le domaine de la formation des policiers ..	34
A - La formation initiale	34
B - Un effort de formation continue	34
Section III - Le renforcement substantiel des moyens matériels	36
A - L'équipement immobilier	36
1 - Les constructions nouvelles	37

	Pages
2 - Les crédits de rénovation et de modernisation	38
3 - Les crédits de location de locaux	38
B - Le renouvellement des moyens de transport	39
C - La modernisation des transmissions	41
Deuxième Partie - L'aide de l'Etat aux collectivités locales	43
Introduction	43
1 - Le rôle économique des collectivités locales	43
2 - Les conditions de financement de leurs investissements	45
3 - La charge inexorable des frais financiers de la dette	46
Chapitre Premier - Les subventions de l'Etat	48
Section I - Tableau récapitulatif de l'ensemble des transferts de l'Etat	48
Section II - Les subventions spécifiques du ministère de l'Intérieur en 1980 : un plafonnement	50
A - Les subventions de fonctionnement	50
B - Les subventions spécifiques d'équipement	51
Chapitre II - Le Fonds de compensation pour la T.V.A.	59
Section I - La répartition des dotations budgétaires du Fonds de compensation en 1979	59
A - Le cadre juridique de la répartition	59
B - Les résultats de la répartition en 1979	61
Section II - La dotation budgétaire du Fonds de compensation en 1980	62
Section III - Les recettes provenant de la part péréquée de la rede- vance pour dépassement du plafond légal de densité ...	63
Chapitre III - La Dotation globale de fonctionnement	65
Section I - Les principes de répartition entre les collectivités	67
Section II - L'application de la loi en 1979	69
A - Les attributions générales	69
1 - Calcul de la dotation forfaitaire	69
2 - Calcul de la dotation de péréquation	70
B - Les concours particuliers	72
C - Les régimes particuliers	73
D - Les résultats globaux en 1979	75
Section III - L'évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1980	77
A - La dotation initiale pour 1980	77
1 - Les principes du mode de calcul	77
2 - Les dispositions de la loi de finances pour 1980	78
B - La régularisation de la dotation globale en 1979	79
Examen en Commission	81

Mesdames, messieurs,

Le budget du ministère de l'Intérieur atteindra en 1980, 24,4 milliards de francs, contre 20,5 milliards de francs l'an passé, soit une progression de près de 19 %.

Il est manifeste que ce budget en accroissement rapide bénéficie de deux priorités retenues par le gouvernement en 1980 :

- d'une part, l'amélioration de la sécurité des Français,
- d'autre part, l'accroissement des transferts financiers en faveur des collectivités locales.

On peut, pour mieux l'apprécier, comparer l'évolution de ce budget avec celle d'autres départements ministériels.

Si l'on met à part le budget du Commerce et de l'Artisanat (+ 63,3 %), le budget du ministère de l'Intérieur connaît en 1980 la croissance la plus forte (+ 18,9 %) ; il se place ainsi devant ceux de la Justice (+ 16,5 %), de l'Agriculture (+ 13,6 %), des Affaires étrangères (+ 14,7 %) et de l'Education nationale (+ 10 %).

Il faut également ajouter qu'il ne s'agit pas d'une augmentation isolée des moyens financiers ; elle s'inscrit au contraire dans une évolution déjà amorcée l'an passé, puisque le budget de 1979 était en progression de 21,4 % par rapport à l'année précédente.

Toutefois, on doit à la vérité de dire que la forte progression des dépenses en capital de ce budget résulte principalement de la dotation du Fonds de compensation pour la T.V.A., qui augmente de 56,25 % par rapport à l'an passé. Il apparaît en effet, en comparant les deux budgets 1979 et 1980 et en retirant le Fonds de compensation, que la progression des autres chapitres de dépenses en capital n'est que de 5 % : 1 049 millions de francs contre 999 millions en 1979 (en autorisations de programme).

En outre, le budget du ministère de l'Intérieur reste marqué par la prépondérance des moyens alloués à la Police nationale qui bénéficie, avec 9,5 milliards de F, de 52 % de l'ensemble des dépenses ordinaires et de 85 % des mesures nouvelles inscrites au budget.

Enfin, le rapporteur de votre Commission des finances voudrait souligner que sur trois points importants, le projet de budget pour 1980 apporte une réponse à des observations présentées l'an passé par votre Commission des finances. Il s'agit tout d'abord de la fixation à 5 milliards de la dotation du

Fonds de compensation; il s'agit en second lieu de l'accélération du programme de rénovation du patrimoine immobilier de la Police; il s'agit enfin de l'effort engagé pour une extension véritable des moyens de transport de la Police.

PRESENTATION DES CREDITS

INTERIEUR

Pour 1980, le projet de budget du ministère de l'Intérieur s'établit (en crédits de paiement) à 24 419 millions de francs contre 20 535 millions en 1979, soit une progression de 18,9 % par rapport à l'année précédente.

Comme l'an passé, la majoration enregistrée pour 1980 est principalement imputable aux dépenses en capital qui — en raison du renforcement de la dotation du Fonds de compensation de la T.V.A. — augmentent de 42,1 %. Ainsi entre 1978 et 1980, les dotations ont augmenté de 103 %.

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

	Crédits votés pour 1979	Crédits prévus pour 1980	Variation en pourcentage
<i>Crédits de paiement</i>			
— Dépenses ordinaires	16.320.845.180	18.429.556.369	+ 12,9 %
— Dépenses en capital	4.214.353.000	5.990.091.000	+ 42,1 %
Total	20.535.198.180	24.419.647.369	+ 18,9 %
<i>Autorisations de programme</i>	4.199.713.000	6.049.166.000	+ 44 %

I — Les dépenses ordinaires

A — Les mesures acquises

Elles s'élèvent à 1 507 millions de francs. Trois éléments sont à l'origine de ce supplément de crédit :

1. L'extension en année pleine de la revalorisation des traitements publics + 504,1 millions de F (dont 420 pour les seules dépenses de personnel de la Police).

2. L'augmentation de la subvention aux collectivités locales, en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier + 476 millions de F.

3. L'ajustement aux besoins des crédits représentant la participation du budget de l'Intérieur aux charges de pensions + 499,7 millions de F.

B — Les mesures nouvelles

Elles s'élèvent à 601,4 millions de F, soit + 603,8 pour le Titre III et - 2,4 pour le Titre IV.

L'augmentation des crédits du Titre III (Moyens des services) se présente de la manière suivante :

— Administration centrale	+ 1 254 047
— Administration territoriale	+ 33 634 933
— Cultes d'Alsace et de Lorraine	+ 3 864 625
— Sécurité civile	+ 31 599 131
— Police nationale	+ 516 589 418
— Services communs	+ 16 925 080
	<hr/>
	+ 603 867 234

Pour 1979, les mesures nouvelles pour 1979 sont les suivantes (en millions de F) :

— provision pour hausse des rémunérations publiques en 1979	284
— renforcement des effectifs de police (+ 1 000 emplois dont 936 de police active).....	93
— programmé de modernisation et d'équipement de la police	31
— mise à niveau des dotations de la police nationale ..	108
— ajustement des crédits de frais de déplacement	27
— participation de l'Etat aux dépenses de la Ville de Paris (lutte contre l'incendie)	20
— renouvellement des titres d'identité	12
— création de 56 emplois au groupement aérien de la Sécurité civile	4,7
— divers (dont création de 18 postes dans les tribunaux administratifs)	24,3
TOTAL :	604

millions de francs.

Récapitulation, par service et par titre, des crédits prévus en 1980 pour les dépenses ordinaires

Services	Total pour le titre III	Total pour le titre IV	Total général	Pourcentage de variation
Administration centrale	3.309.327.731	—	3.309.327.731	+ 18,5 %
Administration territ.	1.289.473.168	—	1.289.473.168	+ 8,5 %
Cultes d'Alsace et de Lorraine . . .	130.612.970	406.447	131.019.417	+ 9,9 %
Sécurité civile	355.165.570	39.934.443	395.100.013	+ 7,9 %
Police nationale	9.526.292.637	—	9.526.292.637	+ 11,8 %
Collectivités locales	—	3.515.336.894	3.515.336.894	+ 15,6 %
Elections	16.680.000	—	16.680.000	— 80 %
Services communs	246.326.509	—	246.326.500	+ 15 %
	14.873.878.585	3.555.677.784	18.429.556.369	+ 12,9 %

On peut remarquer que la police nationale représente près de 52 % des dépenses ordinaires et les subventions de fonctionnement aux collectivités locales 19 %.

II — Les dépenses en capital

Pour 1980, les autorisations de programme passent de 4,2 milliards à 6 milliards de F, soit une progression de 44 %; elle était l'an passé de 44,9 %.

Les crédits de paiement enregistrent une augmentation du même ordre et représentent en 1980, 5,9 milliards de F, soit une progression de 56,25 %, correspondant à un remboursement de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales de l'ordre de 80 %.

Notons également qu'abstraction faite du Fonds de compensation, les autorisations de programme destinées aux subventions aux collectivités locales diminuent de 5,8 % et les crédits de paiement de 4 %.

Les caractéristiques de ce budget d'équipement peuvent être résumées ainsi :

1. Poursuite de l'effort d'équipement des services, bénéficiant principalement à la Police nationale

Evolution des dépenses en capital

Nature des dépenses	Autorisation de programme		Pourcentage de variation	Crédits de paiement		Pourcentage de variation
	1979	1980		1979	1980	
	(en F)	(en F)		(en F)	(en F)	
Equipement des services (Titre V)	299.649.000	389.422.000	+ 30 %	255.803.000	261.261.000	+ 2,1 %
Subventions d'équipement (Titre VI)	3.900.064.000	5.659 744.000	+ 45,1 %	3.958.550.000	5.728.831.000	+ 44,7 %
(dont Fonds de compensation de la T.V.A.)	(3.200.000.000)	(5.000.000.000)	(+ 56,25 %)	(3.200.000.000)	(5.000.000.000)	(+ 56,25 %)
Total des dépenses en capital	4.199.713.000	6.049.166.000	+ 44 %	4.214.353.000	5.990.091.000	+ 42,1 %

2. Relèvement de la dotation du Fonds de compensation pour la T.V.A.

3. Mais aussi réduction des subventions sectorielles aux collectivités locales.

RAPATRIES

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

Le Service central n'intervient pas dans le règlement des dossiers d'indemnisation qui incombe à l'ANIFOM (Agence Nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer), placée sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances.

Le budget du Service central ne comporte que des dépenses ordinaires au Titre IV (interventions publiques).

Pour 1980, on enregistre une diminution des crédits de 18 millions de F (— 21 %) qui passe ainsi de 85,74 millions de F à 67,74 millions de F, se répartissant comme suit :

- prestations d'accueil : 24 millions de F
- prestations de reclassement économ. : 8 millions de F
- prestations sociales : 35,74 millions de F.

La baisse enregistrée ne traduit pas une modification de la politique menée en ce domaine.

En effet, les crédits imputés à l'article 20 du chapitre 46-03 sont essentiellement destinés au paiement des subventions pour le rachat des cotisations d'assurance volontaire vieillesse afférentes aux périodes d'activité professionnelle exercées outre-mer par les rapatriés.

Dans le cadre des mesures prises en 1976 pour l'amélioration de la situation des rapatriés au regard des avantages de vieillesse, le Gouvernement a décidé le dédommagement des anciens adhérents de l'organisme de prévoyance et de solidarité nationale du commerce et de l'industrie d'Algérie (O.R.G.A.N.I.C.A.).

Cette opération, dont le coût global était estimé à environ 70 millions de francs, devait s'étaler sur quatre années à partir de 1976.

Elle prend effectivement fin le 31 décembre 1979, les crédits annuels d'environ 18 millions de francs qui lui étaient affectés n'ont donc pas été reconduits en 1980.

En 1978, 3 193 nouveaux rapatriés ont bénéficié des diverses prestations (accueil, reclassement économique) et 1 157 au cours du premier semestre de 1979.

Il est à noter que les aides figurant au budget du ministère de l'Intérieur ne peuvent être attribuées, aux termes de la loi de décembre 1961, qu'à des personnes de nationalité française établies dans des territoires autrefois sous souveraineté française.

A ce titre, au premier semestre 1979, 249 rapatriés en provenance de l'Indochine ont pu bénéficier de ces prestations. Les autres sont pris en charge par les ministères des Affaires étrangères et de la Santé.

PREMIERE PARTIE

L'ADAPTATION DES MOYENS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Chapitre Premier

L'administration du Territoire : quelques aménagements

Les masses financières correspondant à cette action — 4,7 milliards de F en 1980 — sont constituées, dans leur plus grande partie, par des dépenses de personnels. Il est donc particulièrement difficile d'opérer de grands bouleversements dans ce domaine. Le budget de 1980 n'échappe pas à cette règle et prévoit seulement quelques aménagements, dont certains non négligeables, mais opérés fréquemment dans le cadre d'un redéploiement des moyens financiers alloués au ministère de l'Intérieur, conformément aux strictes directives données en mars dernier par le Premier Ministre pour la préparation de la loi de finances de 1980.

Section I — Le renforcement des moyens des Tribunaux administratifs

Depuis quelques années, les tribunaux administratifs connaissent un accroissement constant des affaires qui leur sont soumises : 29 562 en 1977/1978, contre 29 209 l'année précédente. Malgré une certaine accélération du nombre des dossiers jugés, force est de constater que le volume des affaires en instance s'accroît d'année en année : 56 272 pendant l'année précédente. En une seule année, le stock non jugé s'est accru de 8 %, en dépit des renforcements de moyens déjà effectués. On peut donc affirmer que la justice administrative ne fonctionne pas aujourd'hui dans des conditions satisfaisantes. Au cours des quatre dernières années, l'accroissement des dossiers a été particulièrement sensible dans le domaine de l'urbanisme (+ 75 %).

C'est pourquoi l'an passé, lors du débat budgétaire, le Sénat avait tout particulièrement insisté sur l'urgence de corriger cette évolution pour éviter un encombrement des tribunaux dont l'aggravation devenait préoccupante.

Elle l'était d'autant plus que, depuis 1974, le gouvernement a engagé une politique de renforcement des effectifs des tribunaux administratifs pour faire face à ce surcroît de charge. C'est ainsi qu'entre 1974 et 1979, 74 emplois budgétaires ont été créés (dont 15 en 1979 et en 1978).

L'effectif s'est trouvé porté de 186 en 1973 à 260 en 1979. Mais, comme l'observe le ministre de l'Intérieur dans une réponse à votre rapporteur :

« Ces créations d'emplois ne permettent pas encore de suivre l'évolution constante et notable du contentieux administratif et d'amorcer une véritable résorption du stock ».

Une politique plus ample s'avère donc nécessaire. Le projet de budget pour 1980 prévoit la création de 18 emplois nouveaux, soit :

- 1 président hors classe
- 2 présidents
- 15 conseillers

Ces recrutements doivent permettre de renforcer l'encadrement de certaines formations de jugement et de créer de nouvelles formations.

Par rapport à 1974, l'effectif des membres des tribunaux administratifs se sera accru de 92 présidents et conseillers, soit une augmentation de 50 % en 6 ans, portant l'effectif total de 1980 à 278 personnes.

Il faut également noter qu'en 1980, le nombre des nouveaux conseillers issus de l'E.N.A. passera de 6 à 12.

Parallèlement à cette action, il convient de doter les tribunaux administratifs de moyens adaptés, pour permettre aux conseillers de se consacrer aux tâches pour lesquelles ils sont recrutés. A cet égard, on peut se féliciter du recrutement en 1979 de 22 documentalistes auprès de ces tribunaux, afin d'améliorer leurs conditions de fonctionnement.

Cette politique doit être poursuivie et renforcée; de même qu'il conviendrait d'envisager une adaptation des règles de procédure employées et l'organisation interne des juridictions allègement du contentieux, simplification de la procédure de jugement, spécialisation des rapporteurs, ou encore développement de l'informatique dans les grands tribunaux.

S'agissant des créations d'emplois envisagées pour 1980, il importe de souligner que ces 18 postes sont partiellement financés par la suppression de 12 emplois actuellement vacants. En effet ces

créations n'ont pu être effectuées que dans le cadre d'un redéploiement des moyens du ministère, et donc dans la mesure où elles étaient « gagées ». Dans ces conditions, le coût budgétaire a pu être ramené de 1,6 million de F à 570 000 F. **Tout en se félicitant du renfort apporté aux tribunaux administratifs, n'y a-t-il pas lieu de craindre que la suppression de 7 postes d'attachés de préfecture et de 5 sous-préfets ne nuise à une administration correcte dans l'avenir ?**

Section II — *La création de nouveaux titres d'identité*

A — **L'utilisation du crédit de 1979**

Le budget de 1979 comportait un crédit de 20 millions de F pour la fabrication de nouveaux titres d'identité (cartes nationales d'identité et titres de séjour des étrangers). Il s'agissait par cette opération de remédier aux inconvénients graves que comporte la présentation actuelle de ces titres : cette présentation sommaire a pour conséquence la facilité avec laquelle de tels documents peuvent être falsifiés ou contrefaits, et l'expérience montre que le nombre de faux titres de séjour d'étrangers et de fausses cartes nationales d'identité va en augmentant sans cesse.

On estime également que les pertes ou les vols — qui facilitent ensuite la falsification — représentent entre 7 et 10 % du total annuel des demandes de renouvellement de cartes d'identité, soit 300 000 à 400 000 cartes.

Il est légitime de penser que la mise au point d'un type de titre d'identité plus fiable est un moyen de limiter le nombre d'étrangers en situation irrégulière et de lutter contre la criminalité.

Un nouveau modèle de titre d'identité a été étudié : il fait appel aux dernières techniques de pointe connues en matière de protection contre la fraude ; il sera infalsifiable et ne pourrait être contrefait qu'en mettant en œuvre des moyens techniques tels que le prix de revient deviendrait dissuasif.

Le crédit de 20 millions ouvert a été utilisé en 1979 pour financer les études (11,3 millions de F) et créer, dans des locaux déjà occupés par le ministère de l'Intérieur à Levallois, un premier centre de fabrication.

Ainsi, il délivrera en 1980 les certificats de résidence des Algériens (600 000 titres) ; chiffre important comprenant le renouvellement des certificats de 10 ans délivrés en 1969 et les certificats de 5 ans délivrés en 1974. Il commencera à délivrer également des titres de séjour d'étrangers d'autres nationalités.

L'année prochaine, deux nouveaux centres permettront de prendre en charge au fur et à mesure de la mise en place la suite des titres d'étrangers et de commencer à produire des cartes nationales d'identité (le nombre de cartes nationales d'identité et de cartes de séjour d'étrangers à délivrer chaque année s'élève à 6 millions environ).

B — La dotation de 1980

Pour 1980, le projet de budget prévoit l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 12 millions de F, portant l'ensemble des moyens financiers disponibles à 32 millions de F. On observe également dans le projet de budget de 1980 une modification de l'imputation budgétaire de ces crédits.

En 1979, les 20 millions de francs avaient été inscrits au chapitre 43-32, article 22, paragraphe 10, pour le renouvellement des titres de séjour d'étrangers et des cartes nationales d'identité.

Cette inscription globale dans un chapitre de matériel à caractère général avait été retenue, à titre de « mesure transitoire », en attendant que puisse être chiffré le coût précis de chaque catégorie de dépenses.

Il est possible maintenant de les évaluer et de les répartir selon les différents chapitres concernés.

Pour 1980, bien que la confection et la délivrance des titres d'identité dépendent de la Direction de la réglementation et du contentieux du ministère de l'Intérieur, une partie des crédits figure dans « l'action Police nationale ».

Ainsi les dépenses relatives au matériel informatique sont inscrites au chapitre 34-81. Elles sont rattachées à l'« Action » 05 Police nationale, afin d'éviter de créer une « action » nouvelle pour cette seule application ; mais les crédits seront individualisés dans ce chapitre par un article spécial (article 30) qui s'intitulera :

Réglementation - Titre d'identité et de séjour. Il en est de même pour les crédits de véhicules et les crédits immobiliers qui seront inscrits dans des chapitres « Police » car cette dernière apportera son soutien logistique au fonctionnement des centres.

Quant aux dépenses relatives au personnels, elles relèvent de l'action 02 : « Administration territoriale », compte tenu de la nature des emplois dont les centres ont besoin et qui seront occupés par du personnel de préfecture (secrétaires administratifs, commis, sténo-dactylos).

Il faut toutefois noter que si la délivrance des documents doit être effectuée par des fonctionnaires des préfectures, leur acheminement, pour des raisons de sécurité, sera assuré par les conducteurs d'automobile gérés par la Direction de la Police nationale.

Le supplément de crédit de 12 millions de F demandé pour 1980 se répartirait ainsi :

— 10,3 millions de F pour les dépenses de fonctionnement des trois centres (dont 8,5 millions au titre de la location et du fonctionnement du matériel informatique).

— et 1,7 million de F pour le recrutement de 33 personnes.

Malgré l'automatisation du système de fabrication des nouveaux titres, il est nécessaire de prévoir dans chacun des trois centres qui seront en fonctionnement en 1980 :

— 1 chef de centre du niveau de secrétaire administratif, assurant la direction du centre de fabrication.

— 1 sténodactylographe

— 6 commis de préfecture ayant les fonctions d'agent de traitement et chargés de la mise en marche des appareils et du contrôle de fonctionnement.

Soit par centre, 8 fonctionnaires et pour les 3 centres — 24 emplois nouveaux au titre de l'année 1980.

Il s'y ajoute 9 chauffeurs, pour l'acheminement des titres d'identité.

Section III : *Les opérations d'équipement administratif*

A — **La poursuite des opérations antérieures**

Il s'agit essentiellement de la construction des préfectures de Toulon et de Bastia.

Pour cette dernière, les travaux ont commencé en février 1979, sur un terrain précédemment affecté au chemin de fer corse. La mise en service de la nouvelle préfecture doit s'effectuer au cours du premier trimestre de 1981.

Pour 1980, il n'est pas demandé de nouvelles autorisations de programme pour cette opération.

Le coût de construction proprement dit reste actuellement à l'intérieur de l'enveloppe qui avait été fixée initialement à

49 000 000 F; en effet, les crédits actuellement affectés au financement de l'opération se décomposent comme suit :

- 36 578 000 F d'A.P. au titre du budget 1978
- 12 422 000 F d'A.P. au titre du budget 1979, soit un total de 49 000 000 F d'A.P.

Quant à l'achèvement de la préfecture du Var à Toulon, il est prévu pour le milieu de 1980.

Le démarrage des travaux a subi un léger retard en raison des intempéries et des difficultés imprévisibles rencontrées au cours des fondations. Mais ce retard pourra être partiellement résorbé. Le coût global de l'opération sera de 87 600 000 F, soit supérieur de 7,6 million de F aux estimations qui avaient été communiquées l'an passé à votre rapporteur.

Les autorisations de programme ouvertes à ce jour s'élèvent à 77,1 millions de F. Pour compléter le financement, le budget de 1980 comporte au chapitre 57-40 une nouvelle tranche de 10,5 millions de F.

Quant aux crédits de paiement, ils s'élèvent à 17,84 millions de francs.

B — Une opération nouvelle : le transfert de services de l'Administration centrale

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 22 février 1979 a approuvé le projet de transfert à Clermont-Ferrand de services de formation relevant du ministère de l'Intérieur. Cette mesure concerne l'ensemble des services centraux de formation de la Police nationale, soit :

- la sous-direction de la formation des personnels de police ;
- le service central des sports ;
- le bureau de formation des policiers étrangers du service de Coopération technique internationale de police.

La décentralisation portera sur un effectif total de 235 fonctionnaires et nécessitera la construction de 5 500 m² utiles (6 600 m² hors œuvre).

Sur la base des prix actuels, le coût total de l'opération est estimé à 20 190 000 F dont le financement sera assuré de la manière suivante :

- 4 000 000 F provenant de la Délégation à l'Aménagement

du territoire et à l'Action régionale dont 2 000 000 F ont été délégués en 1979 au ministère de l'Intérieur. Ces crédits permettront de financer les premières études d'implantation des services qui sont d'ores et déjà entreprises ainsi que le démarrage des travaux proprement dits.

— 16 190 000 F correspondent à l'autorisation de programme inscrite dans le projet de loi de finances pour 1980 (chapitre 57-40).

La municipalité de Clermont-Ferrand s'est engagée à céder gratuitement à l'Etat un terrain de 12 000 m², proche du centre-ville.

On estime que l'opération de décentralisation sera effective au début de 1982.

Section IV — *L'absence de mesures pour le cadre des préfectures*

Malgré les aspects positifs que l'on vient de décrire, les différents aménagements apportés en 1980 à l'administration du territoire comportent une lacune grave : il n'est prévu aucune mesure nouvelle pour renforcer le cadre des préfectures.

Faut-il rappeler que le plan de recrutement lancé en 1974 dans le but d'alléger la charge des budgets départementaux prévoyait 7 300 emplois. Or, à ce jour, seulement 1 706 ont été créés (1975 : 500; 1976 : 547; 1977 : 414; 1979 : 245). Le plan n'a donc été réalisé qu'à 25 %.

Bien plus, le projet de budget pour 1980 comporte plusieurs suppressions de postes. Il s'agit de 104 des 431 emplois créés en 1977 au budget de l'Intérieur (chapitre des préfectures) pour accueillir les personnels des groupes mobiles de sécurité (G.M.S.), rémunéré précédemment sur le budget des Charges communes.

Ces suppressions correspondent à des postes devenus vacants. Mais il convient de noter qu'ils ne sont pas réutilisés au bénéfice des personnels de préfecture, mais en créant des emplois dans d'autres secteurs (tribunaux administratifs, sécurité civile). **On peut donc considérer que le ministère de l'Intérieur n'accorde pas, parmi ses différentes fonctions une priorité aux personnels des préfectures.**

Ainsi, faute d'une action suffisante, les budgets départementaux devront pallier la carence de l'Etat et poursuivre leur effort de recrutement de personnel pour assurer le bon fonctionnement de l'administration départementale.

Chapitre II

La faible croissance des crédits de la Sécurité civile

Section I — Les moyens financiers en 1980

L'ensemble des crédits de paiement (dépenses ordinaires et dépenses en capital) progresse en 1980 de 6,7 % seulement : en francs constants, il y aura donc une baisse des crédits de la sécurité civile qui atteindront au total en 1980, 455,7 millions de F, contre 426,9 l'an passé.

L'évolution des autorisations de programme n'est guère plus favorable : 60,4 millions de F contre 57,5 millions en 1979 (+ 5,1 %).

Toutefois, elle concerne seulement les crédits de subvention, car les dotations du Titre V augmentent de 17,8 %.

A — La participation de l'Etat aux dépenses de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris

Malgré la réforme intervenue l'an passée dans le cadre du réaménagement des relations financières entre l'Etat et la Ville de Paris, cette participation inscrite au chapitre 36-51 du budget représente, en 1980, 73 % du total des crédits du Titre III de la sécurité civile.

On se rappelle en effet que pour 1979, il a été décidé que la participation de l'Etat aux dépenses incombant à la Ville de Paris serait ramenée de 75 % à 37,5 %.

Toutefois, pour 1980, cette participation augmentera de 8,5 %, passant de 238,2 millions de F à 258,4 millions.

B — L'ajustement des moyens du groupement aérien

A l'intérieur d'une enveloppe financière globale en très faible progression, cet élément devenu essentiel des moyens d'intervention de la Sécurité civile bénéficie d'une relative priorité. Elle est justifiée par le nombre et le coût croissant de ses interventions

contre les incendies de forêts, mais également en montagne : il faut savoir en effet qu'entre juin 1978 et juin 1979, le coût des opérations des sauvetage en montagne s'est élevé à 9,2 millions de F.

Il est même permis de se demander si ce léger accroissement des moyens est bien adapté à l'ampleur des nouveaux besoins qui se font jour chaque année. Quoi qu'il en soit, le projet de budget pour 1980 comporte plusieurs types de mesures :

1 — *Des créations d'emplois*

Le Groupement aérien, dont l'efficacité n'est plus à démontrer, a vu ses activités s'intensifier sans pour autant que ses effectifs soient accrus dans les mêmes proportions.

Il en est résulté un certain déséquilibre entre les tâches et les moyens du service entraînant des conditions de travail à la limite de la sécurité : pour des raisons de sécurité, le personnel navigant ne peut en effet voler quotidiennement au-delà d'un certain nombre d'heures.

La création de 12 emplois est donc proposée en vue de garantir un taux normal de disponibilité des appareils ainsi que la maintenance de la permanence opérationnelle des personnels navigants et au sol.

Sur ces 12 emplois, il est prévu de recruter 4 pilotes et 3 mécaniciens navigants supplémentaires.

Il est permis d'espérer ainsi une exploitation plus intensive de la flotte de Canadair et d'hélicoptères.

De plus, 44 emplois seront créés en 1980, par transformation d'emplois d'agents des ex-groupes de sécurité.

Ces créations ne correspondent pas à une augmentation de l'effectif actuel mais permettront de remplacer les ex-G.M.S. par des personnels dont les fonctions correspondront désormais à la nature juridique de l'emploi budgétaire.

Ces 44 emplois se répartissent en 22 emplois destinés au Groupement aérien (personnel navigant et personnel au sol) et 22 emplois techniques destinés à renforcer les effectifs des établissements du matériel chargés du soutien logistique des formations de la Sécurité civile.

Il faut souligner que ces emplois nouveaux n'apporteront aucune modification dans les tâches du Groupement aérien, mais permettront d'en assurer un meilleur fonctionnement.

On peut par ailleurs observer qu'après la création, l'an passé, de 5 sections spécialisées dans la lutte contre la pollution marine, aucune mesure nouvelle n'est prévue à ce titre en 1980, si ce n'est l'achat de matériel.

2 — *Le renforcement des moyens matériels de fonctionnement*

Pour faire face aux besoins accrus de carburant — en liaison avec la multiplication des missions — il est opéré un transfert de 2,4 millions de F du chapitre 41-31 au chapitre 34-92 (article 20) qui regroupe les crédits d'entretien du matériel de transport. Sa dotation passe ainsi de 14,3 millions à 16,7 millions de F, soit + 16,8 %.

3 — *La progression des crédits d'équipements*

En autorisations de programme, ces crédits, inscrits au chapitre 57-30, passent de 44,7 millions de F en 1979 à 49,8 millions en 1980.

Sur ce total, 45,6 millions de F ont pour objet d'assurer l'entretien et la réparation des 39 appareils du groupement aérien (12 Canadair, 26 hélicoptères Alouette III et un avion de liaison).

De plus, comme en 1979, il est prévu un crédit de 2,7 millions de F (+ 12,5 %) pour la location et le stockage d'un avion DC 6 complétant la flotte des Canadair pour combattre les incendies de forêts.

Le coût d'acquisition très élevé des Canadair (18 millions de F) avait conduit le ministère à envisager en 1978 d'utiliser d'autres appareils. De plus, le coût d'exploitation du DC 6 est sensiblement identique à celui d'un Canadair. En effet, le faible coût de la maintenance du DC 6 compense une consommation de carburant plus grande que celle du Canadair (1 500 litres à l'heure contre 756) et le recours indispensable à un équipage plus important (un co-pilote en sus du commandant de bord et du mécanicien navigant).

En outre la vitesse du DC 6 supérieure au Canadair (407 km/h contre 245 km/h) et sa capacité d'emport plus élevée (12 tonnes contre 5,5) élargissent le rayon d'efficacité des moyens aériens.

La charge utile du DC 6 (12 T de mélange eau-retardant) est également plus importante que celle transportée par les CL.215. Ce type d'appareil a été utilisé en 1979, en location, pendant les trois mois d'été ; il semble que l'on puisse en tirer un bilan satisfaisant, soulignant la complémentarité de son intervention avec celle des Canadair. Car le DC 6, par les largages successifs de produits chimiques retardants sur les lisières, a pour effet de rétrécir le front

des flammes et permet aux « Canadair » et aux troupes au sol — qui peuvent ainsi concentrer leurs attaques sur la « pointe » du feu — d'améliorer leur efficacité.

Si les expériences réalisées en 1979 ont démontré l'efficacité de ces moyens d'intervention combinés, on peut se demander pour quelle raison, face à la croissance des besoins, il n'est pas envisagé d'acquérir ou d'équiper en 1980 des avions supplémentaires. Car en réalité le crédit inscrit pour les DC 6 en 1980 n'est que l'actualisation des moyens dégagés en 1979.

C — La régression des subventions aux collectivités locales

Les collectivités locales consentent un effort important pour la mise en place des services d'incendie et de secours. Pour 1978, on estimait que les dépenses d'équipement et de fonctionnement s'élevaient à 2,53 milliards de francs, dont 65 % représentant la part du département et 35 % celle des communes.

La participation de l'Etat n'était que de 25,4 millions de F. Si l'on y ajoute les aides accordées en cas de besoin par le Groupement aérien, le service de déminage, les unités d'instruction et les unités militaires spécialisées, soit 374 millions de F, l'aide de l'Etat est proche de 400 millions de F. C'est dire combien la part incombant aux collectivités locales demeure lourde. Sur ce point, le budget de 1980 n'apportera pas de modification notable.

En effet la baisse des subventions est observable, tant pour les subventions de fonctionnement que pour les subventions d'équipement.

1 — Les subventions de fonctionnement (chapitre 41-31).

Ces aides pour l'acquisition de matériel, allouées aux services d'incendie et de secours, étaient restées inchangées entre 1976 et 1978. En revanche, le budget de 1979 avait enregistré une progression de 10 %. Pour 1980, il sera prélevé sur ce chapitre 2,4 millions de F affectés au groupement aérien pour l'achat de carburant. De ce fait, l'aide aux centres de secours (21,13 millions de F) sera en 1980 inférieure à celle attribuée en 1976 (21,2 millions de F).

Dans une réponse à une question de votre rapporteur, le ministre de l'Intérieur estime que « la réduction proposée en 1980 correspond à l'achèvement du programme initial sur lequel l'Etat s'était engagé ». Il n'y aura plus de ce fait qu'un renouvellement du matériel acquis.

2 — *Les subventions d'équipement*

Les autorisations de programme inscrites au chapitre 67-50, article 20, passent de 9,7 millions de F en 1979 à 4,1 millions en 1980 (- 58 %).

Depuis 1976, ces subventions (de 10 à 30 %) accordées pour les centres de sapeurs-pompiers et la création de casernements ont été divisées par quatre, passant de 16,7 millions de F à 4,1 millions de F.

Il ressort de l'étude du budget d'équipement de 1980 qu'un redéploiement des moyens a été effectué au détriment des interventions directes en faveur des collectivités locales. Pour 1980, l'aide apportée en matière de lutte contre l'incendie et de service de secours portera sur :

— le renforcement du potentiel opérationnel du groupement aérien (+ 5,1 millions de F).

— la formation des personnels des collectivités locales de l'Ecole nationale des sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches.

Pour 1980, il est prévu de compléter l'infrastructure de cette dernière : un crédit de 4,35 millions de F (chapitre 57-30, article 70) a pour objet de permettre l'achèvement des travaux de voirie et de construction de cette école.

En 1979, elle a déjà accueilli ses deux premières promotions de sous-lieutenants et 4 000 stagiaires sont attendus en 1980. C'est donc une action importante qui est désormais engagée, après avoir été attendue de longues années.

Section II — *Eléments de bilan pour 1979.*

Comme les années précédentes, lors de l'éruption du volcan La Soufrière, ou après la catastrophe de l'Amoco Cadiz, face aux situations accidentelles, la direction de la Sécurité civile a utilisé au mieux les moyens dont elle dispose, avec efficacité et célérité.

Bien évidemment, c'est la lutte contre les feux de forêts qui a nécessité le plus de moyens en 1979. Si l'année 1977 avait connu une relative accalmie : 17 000 hectares brûlés seulement, le bilan de l'été 1979 se révèle particulièrement lourd, en raison de conditions climatiques exceptionnelles. On estime ainsi que 53 000 hectares ont été parcourus par le feu. Dans bien des cas, les incendies ont été d'une particulière gravité.

Le Sénat a manifesté son inquiétude devant l'ampleur des sinistres et s'est interrogé sur l'adéquation des moyens de lutte dis-

ponibles. A cette fin, neuf questions orales avec débat ont été déposées et discutées le 30 octobre dernier. Pour la grande majorité des intervenants, il convient de doter les régions méditerranéennes de moyens d'intervention et de lutte plus nombreux et plus puissants que ceux actuellement disponibles. Pour l'essentiel d'ailleurs, compte tenu de la topographie de la région, ce renforcement devrait selon les orateurs concerner par priorité le groupement aérien de la sécurité civile, dont l'augmentation des moyens serait un gage d'une disponibilité plus grande et d'une rapidité d'intervention accrue.

Votre rapporteur rejoint ces analyses, mais s'étonne que l'on puisse engager un tel débat avant même l'ouverture de la discussion budgétaire au Sénat. Car il est bien évident — et les débats du 30 octobre eux-mêmes l'ont souligné — que les aménagements proposés ne peuvent trouver place que dans une loi de finances qui peut, seule, engager financièrement l'Etat.

De ce fait ce débat — sans doute utile au niveau de l'analyse — n'a pu que provoquer des déceptions puisqu'aussi bien les suggestions présentées n'avaient pas le moyen de se concrétiser alors. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite qu'à l'occasion de l'examen de ce budget le gouvernement traduise véritablement les engagements pris, pour protéger enfin la forêt méditerranéenne contre ces agressions.

A côté de ces interventions contre les feux de forêts, il faut observer que la Sécurité civile est amenée à intervenir également chaque année davantage pour des opérations de sauvetage en montagne. Les opérations de recherche et de sauvetage en montagne sont menées à 99 % par le ministère de l'Intérieur (Sécurité civile, Compagnies républicaines de sécurité) et le ministère de la Défense (Gendarmerie nationale).

La fréquentation de la montagne hiver comme été nécessite la mise en place de moyens importants en personnels et en matériels pour intervenir rapidement sur les lieux des accidents. Ces derniers sont en légère augmentation par rapport à 1977.

Si l'on tient compte uniquement des interventions de la Sécurité civile avec l'aide des Compagnies républicaines de sécurité, 853 heures d'hélicoptères et 178 hommes pendant 9 mois entre le 1^{er} décembre 1978 et le 31 mai 1979 ont été nécessaires pour mener à bien le sauvetage de 2 721 personnes secourues ou blessées.

Le coût de ces interventions s'est élevé à 9,2 millions de francs.

Cette activité ne s'est pas ralentie au cours des mois de juin à août 1979. Pendant ces trois mois, 552 opérations de sauvetage (malgré lesquelles on a dénombré 113 morts) ont entraîné un coût d'intervention de 1,6 million de francs.

Chapitre III

La police nationale : des moyens accrus pour la sécurité des français

Les dernières statistiques disponibles — relatives à l'année 1978 — mettent en évidence un fort ralentissement de la progression de la criminalité globale (+ 2,38 %, contre 15 % en 1977). Ce ralentissement affecte principalement les catégories de la criminalité moyenne (cambriolages) et surtout la petite délinquance (par exemple vols divers sans violence). En revanche, malgré une progression moitié moindre (+ 9,2 %, contre + 18,3 % en 1977), la grande criminalité est encore trop importante.

Il convient donc de poursuivre l'effort accompli pour redonner aux Français le sentiment de la sécurité dans leur vie quotidienne.

A cet égard, le projet de budget de la Police pour 1980 donne à celle-ci des moyens renforcés. Ils sont, en effet — comme l'an passé déjà — en accroissement important.

Les crédits de fonctionnement augmentent de 11,8 % et ceux d'équipement de 34,3 %. De ce fait, l'ensemble des moyens financiers représentera en 1980 9,7 milliards de F contre 8,6 milliards en 1979 (+ 12,8 %).

Ainsi, 1980 sera marquée par l'accentuation de l'effort de modernisation et d'équipement de la Police nationale, décidé par le gouvernement, qui marque ainsi la priorité qu'il accorde au renforcement de la sécurité des Français.

Section I : Les personnels de police

A — L'aménagement des effectifs

1 — Les créations d'emplois

a) Le projet de budget prévoit plusieurs créations d'emplois. Tout d'abord, conformément aux engagements pris, le gouverne-

ment poursuit le plan engagé l'an passé : 1 000 emplois nouveaux de policiers seront créés. Il s'agira de :

- 300 emplois de personnels de police en civil,
- 636 emplois de personnels en tenue,
- 4 emplois de personnels administratifs (2 médecins et 2 psychologues),
- 60 emplois de personnels des transmissions.

Le coût de la mesure est estimé à 76,2 millions de F. Rappelons que l'objectif du plan du gouvernement est le recrutement de 5 000 policiers en 5 ans.

b) De plus, il est également prévu de créer 600 emplois d'inspecteurs de police par la suppression de 806 emplois d'enquêteurs qui étaient en surnombre. Cette mesure a pour but d'accroître le nombre des officiers de police judiciaire pour la lutte contre toute forme de délinquance.

c) Enfin, dans le cadre de la politique de remise de la police sur la voie publique, il est créé 1 202 emplois administratifs. Il s'agit de dégager les policiers des nombreuses tâches administratives auxquelles ils sont actuellement affectés pour renforcer la politique de présence dans la rue de la police.

La décision de redéploiement consistant à rendre à des missions actives les policiers utilisés à des tâches administratives s'est traduite, dès 1976, par la remise effective en service actif de 1 284 policiers. Mais en l'absence de création d'emplois, cette opération a été interrompue en 1977.

Le recrutement de 500 auxiliaires du plan intérimaire en avril 1978 a permis de reprendre ce redéploiement. Il a abouti à la remise en service actif de 353 policiers.

Le gouvernement a décidé de poursuivre cette politique en 1980, mais le moyen utilisé paraît contestable dans la mesure où, loin de s'ajouter à la première mesure de créations d'emplois de policiers, il l'annule en partie. On pourrait croire en effet que l'ouverture de 1 202 postes administratifs va libérer 1 202 policiers, aboutissant à majorer en 1980 les effectifs réels de 1 925 unités de gardiens de la paix. En réalité il n'en sera rien, car les 1 202 emplois administratifs créés sont compensés par la suppression de 773 postes de gardiens.

Ainsi, d'une part le gouvernement propose de créer 623 postes de policiers de base, mais dans le même temps il en

supprime 773. Il y aurait de ce fait, en 1980, 150 emplois budgétaires de gardiens en moins.

Bien sûr, compte tenu de la décision de remise sur la voie publique, le nombre de policiers supplémentaires en 1980 sera de 1 052. Le gouvernement s'en tient donc strictement à ses objectifs.

Mais de ce fait, la politique engagée apparaît dépourvue du complément essentiel qui avait été annoncé.

Il est bon de créer des emplois de policiers ; il est souhaitable également d'affecter les policiers aux tâches pour lesquelles ils ont été recrutés. En revanche, il n'est pas normal de gager une mesure par l'autre. C'est pourquoi la Commission des finances réaffirme le vœu qu'elle avait émis l'an dernier. Il lui paraît indispensable de compléter le plan de recrutement par le lancement d'un plan de 5 ans de recrutement de 5 000 agents administratifs.

2 — Les effectifs de police

Compte tenu des recrutements prévus, ils s'élèveront en 1980 à 111 894. Il convient de remarquer qu'en 1979, 70 % des effectifs totaux sont âgés de moins de 40 ans.

Il peut être également intéressant de relever les effectifs de la police urbaine des quelques grandes villes de France en 1979 :

- Paris : 15 886 (ensemble de la région parisienne : 28 987)
- Marseille : 2 991
- Lyon : 2 595
- Bordeaux : 1 434
- Lille : 1 172
- Toulouse : 938
- Rouen : 893
- Nice : 885
- Strasbourg : 833
- Nantes : 734

3 — Les moyens de la sécurité urbaine

Un effort a été engagé au cours de ces dernières années pour assurer une plus grande tranquillité des citoyens en ville en adaptant les moyens existants de la police.

C'est ainsi qu'en dehors de leur participation au maintien de l'ordre public qui demeure la mission la plus importante (21.45 % du potentiel d'activité), les Compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.) consacrent le restant de leur potentiel d'activité à des tâches gravitant autour du même objectif : la sécurité des personnes et des biens.

Evolution des effectifs budgétaires de la Police nationale

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979			1980		
												Métrop.	D.O.M	T.O.M.	Métrop.	D.O.M.	T.O.M.
PERSONNELS ACTIFS																	
Personnels civils	14.859	14.848	15.021	15.021	15.701	16.608	17.838	18.738	19.188	19.188	19.188	19.537	265	83	19.630	265	83
Personnels en tenue	68.925	72.715	73.715	75.517	77.012	79.788	81.283	81.633	81.833	81.833	81.333	81.920	751	268	81.794	751	268
Personnels contractuels	900	1.000	1.000	1.480	1.480	1.480	1.210	1.210	1.210	1.210	331	331	—	—	331	—	—
TOTAL																	
- PERSONNELS ACTIFS	84.684	88.563	89.736	92.018	94.193	97.876	100.331	101.581	102.231	102.231	100.852	101.788	1.016	351	101.755	1.016	351
- PERSONNELS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES	3.020	3.299	3.299	3.688	4.023	4.983	5.223	5.510	5.846	5.851	7.566 (3)	7.579	77	1	8.793	77	1
- PERSONNELS OUVRIERS	89	1.126	1.126	1.157	1.241	1.287	1.312	1.337	1.337	1.347	1.346	1.346	—	—	1.346	—	—
TOTAL GENERAL	87.793	92.988	94.161	96.863	99.457	104.146	106.866	108.428 (1)	109.414 (1)	109.429 (1) (2)	109.764 (1) (2)	110.713	1.093 (4)	352 (4)	111.894	1.093 (4)	352 (4)

(1) - En plus des 108.428 emplois a été autorisé en 1975 le recrutement de personnels vacataires, mesure maintenue en 1976, 1977, 1978, 1979.

(2) - A compter du 1er 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'auxiliaariat et la titularisation, en qualité d'agents de bureau, de 1.600 agents contractuels et 115 auxiliaires féminines de la P.A.F.

(4) - Personnels transférés du Secrétariat d'Etat aux D.O.M. - T.O.M. depuis le 1er janvier 1979.

Ces activités s'exercent bien entendu aux frontières et principalement sur les aéroports où 7 unités déplacées assurent en permanence la sécurité des installations et des avions de la protection des passagers, ou sur les autoroutes de dégagement et des grands axes routiers.

Elles s'exercent également dans les zones urbaines et suburbaines où les compagnies à la résidence assurent, en fonction des effectifs disponibles, des patrouilles de surveillance générale, notamment pendant la saison estivale. Un renforcement des moyens a été obtenu grâce à un redéploiement des effectifs :

— il a été créé le 5 avril 1979 une compagnie républicaine de sécurité à Versailles par arrêté du ministre de l'Intérieur. Cette création permet de renforcer le dispositif existant en région parisienne.

— il est envisagé pour 1980 la création d'une seconde unité en Basse-Normandie. Il est proposé de l'installer à Caen, chef-lieu de la région.

Un autre type d'action a également été inauguré récemment et semble donner des résultats satisfaisants : l'ilotage.

L'ilotage est une méthode de police préventive permettant de donner un caractère personnel et permanent à la surveillance de la voie publique dans les grandes agglomérations. Elle consiste à faire assurer par un même fonctionnaire une présence de la police visible, constante et qui se veut sécurisante dans un secteur de la ville appelé « ilot ». Expérimentée dès 1970, actuellement la méthode l'ilotage est appliquée non seulement à Paris mais aussi en province dans 233 circonscriptions de police urbaine.

En raison de l'évolution de la délinquance, des moyens plus conséquents ont été mis en œuvre pour compléter la technique initiale de « l'ilotage à pied ».

Ainsi ont été créées :

— les « patrouilles légères de sécurité » (P.L.S.) pour lesquelles les ilotiers sont équipés de cyclomoteurs

— les « unités mobiles de sécurité » (U.M.S.) et les « unités légères de sécurité » (U.L.S.). A Paris, les 20 unités mobiles de sécurité dont l'effectif a été porté début 1979 de 330 à 622 hommes sont réorganisées depuis le 5 mars 1979. Elles emploient désormais 1 354 gradés et gardiens constitués en 35 unités.

L'intention de la Direction générale de la police est de les doter progressivement de moyens de transport et de transmissions importantes, afin de les mettre en mesure d'intervenir rapidement dans le secteur dont elles ont la charge pour accomplir leur double mission :

protection de la population et dissuasion des malfaiteurs. Comme on le voit, le nombre des policiers n'est pas seul en cause ; il convient également qu'ils soient dotés d'un matériel moderne adapté.

Dans l'immédiat, à titre d'exemple, les résultats obtenus pour Paris donnent une idée de l'activité des Unités mobiles de sécurité et des îlotiers « classiques » dans le cadre de la lutte contre la délinquance.

— découvertes de véhicules volés et épaves :	11 617
— conduites au poste :	10 870
— mise à disposition de la Police judic. :	1 765
— activité en matière contraventionnelle :	344 583 P.V.

dont 41 812 pour la circulation.

Il est donc souhaitable que ce mode d'organisation soit développé et étendu le plus largement possible à toutes les villes de moyenne importance.

B — L'amélioration de la situation des personnels

Un effort important a également été engagé à partir de 1977, notamment pour aligner la situation des policiers sur celle des gendarmes. De plus, le budget de 1980 comporte quelques mesures ponctuelles.

1 — Les mesures générales

Pour l'essentiel, leur mise en œuvre est désormais terminée. A partir de 1977, l'amélioration de la situation personnel des personnels de police correspond à la mise en place progressive des mesures proposées par la Commission Racine. Elles concernent plus particulièrement la grille indiciaire et la promotion interne pour les personnels actifs.

L'ensemble des personnels actifs de police a bénéficié d'une revalorisation des indices.

Cette réforme indiciaire s'est opérée en deux étapes : 1^{er} janvier 1977 et 1^{er} janvier 1978 pour les gradés et gardiens, commandants et officiers de paix, enquêteurs et inspecteurs de police, selon les mesures retenues pour les personnels militaires.

En outre, les commissaires et les commandants de groupement et commandants principaux (avant leur intégration, à compter du 1^{er} janvier 1978, dans le corps unique de commandement) ont bénéficié à partir du 1^{er} août 1977 de la réforme indiciaire applicable aux corps de la catégorie A en tenant compte du classement de ce corps en catégorie spéciale.

Le coût budgétaire de cette réforme a été de 278 millions de F en 1978 et de 350,92 millions de F en 1979.

De plus, des mesures ont été prises pour augmenter le nombre d'emplois des grades supérieurs suivant un échéancier de 1977 à 1981 :

— pour les commissaires divisionnaires — emploi fonctionnel — l'effectif sera porté de 60 à 150.

— pour les commissaires divisionnaires et les commissaires principaux les effectifs seront portés respectivement de 129 à 180 et de 623 à 700.

l'effectif des commandants passera de 154 à 250.

Le budget de 1980 traduit l'avant-dernière étape de cette réforme.

Enfin, comme suite aux travaux de la Commission Racine, un remaniement d'ensemble doit s'opérer afin d'améliorer la structure des emplois administratifs de la Police nationale.

Cet aménagement a pour but de combler l'insuffisance d'emplois de niveau B et doit être réalisé sur une période de 5 ans ; la première tranche ayant été réalisée en 1979, la seconde tranche est inscrite dans le projet de budget 1980. Elle porte sur la création de 146 emplois de niveau B par suppression de 146 emplois de niveau C et D.

2 — *La revalorisation d'indemnités*

Le projet de budget pour 1980 poursuit, sur quelques points, la politique d'amélioration de certaines indemnités allouées aux fonctionnaires de la Police nationale. Après la majoration en 1979 de l'indemnité spécifique pour sujétions exceptionnelles, le budget de 1980 prévoit plusieurs mesures :

a) la majoration de l'indemnité des dimanches et jours fériés, dont le taux horaire sera porté de 2,15 F à 2,40 F. Le coût budgétaire est estimé à 3 millions de F.

b) l'amélioration du régime des indemnités pour travail de nuit.

Il est actuellement régi :

— par les décrets N° 52 1339 du 12 décembre 1952 et n° 61 467 du 10 mai 1961 pour l'indemnité horaire de nuit dont la base horaire est de 0,60 F.

— par les décrets du 2 février 1971 et n° 76 208 du 24 février 1976 pour la majoration pour travail intensif de nuit donc la base horaire est fixée à 2,60 F (au lieu de 2,40 F) pour 1980 en application de l'arrêté du 16 janvier 1979.

L'indemnité horaire de nuit est perçue par les fonctionnaires effectuant leur service entre 21 heures et 6 heures du matin.

La majoration pour travail intensif de nuit est attribuée aux fonctionnaires dont les travaux effectués de nuit présentent une pénibilité certaine.

Environ 1/18^e des personnels en civil et 1/8^e des personnels en tenue en sont les bénéficiaires.

Pour 1980, le coût de la mesure s'élève à 6 millions de F.

Section II : *L'effort dans le domaine de la formation des policiers*

Le conseil des ministres du 2 mai 1979 a décidé qu'une action vigoureuse devait être engagée dans cette direction, afin de disposer d'une police efficace, mais soucieuse en même temps de ses devoirs. Le projet de budget pour 1980 assure la traduction financière de ces décisions.

Les mesures envisagées ne concerneront que les inspecteurs de police et les gardiens de la paix. Pour les commissaires, elles ne viseront que ceux qui ont été promus au choix dans leurs corps.

A — La formation initiale

Dans ce domaine, la réforme présente deux aspects principaux :

- l'allongement de la durée globale de la formation
- une meilleure liaison scolarité - stages pratiques.

Pour les corps concernés, cela se traduit de la manière suivante :

— Commissaires nommés au choix : au lieu d'un stage de recyclage limité à 6 mois, cycle de formation en deux ans comme pour les commissaires recrutés par concours.

— Inspecteurs : formation initiale portée de 11 mois à 16 mois dont 9 d'école et 7 de stage.

— Gardiens de la paix : 9 mois de formation initiale au lieu de 6 ; les 5 mois de scolarité seront désormais suivis de 4 mois de stage d'application.

B - Un effort de formation continue (en particulier dans le domaine de l'entraînement physique).

Un recyclage obligatoire sera instauré à l'occasion de tous les changements de grade comportant accession à de nouvelles responsabilités. Dans le domaine de l'entraînement sportif et du tir, les chefs de service établiront eux-mêmes et feront exécuter un programme.

Le coût financier de l'ensemble des mesures d'amélioration de la formation professionnelle est actuellement évalué à 5,5 millions de F, dont 4,5 millions de F au seul titre de la formation initiale.

Il est permis d'espérer que, de ce fait, les policiers français bénéficieront d'une formation théorique et pratique leur fournissant les moyens de mieux accomplir leur mission au service de la collectivité nationale.

En tout état de cause, cette réforme rapproche leur situation de celle que connaissent quelques grands pays européens, comme le montre le tableau ci-dessous :

La Formation des Policiers des quatre pays étrangers

PAYS	Niveau GARDIENS DE LA PAIX	Niveau INSPECTEUR	OBSERVATIONS
<p><i>ANGLETERRE</i></p> <p>Police Régionale</p>	<p>Formation de 3 mois dans une école nationale</p> <p>Formation locale de 9 mois (sur le terrain)</p> <p>Retour en école pour 2 semaines</p> <p>12 mois de stage pratique (sur le terrain)</p> <p>24 mois avant la titularisation</p>	<p>Issus du corps unique des gardiens de la paix</p> <p>Formation étalée sur 3 ans</p>	<p>Il est prévu un recyclage <i>obligatoire</i> d'une journée par mois.</p> <p>Les stages de spécialisation et recyclage sont fréquents et obligatoires</p>
<p><i>REPUBLIQUE D'ALLEMAGNE FEDERALE</i></p> <p>Police Régionale</p>	<p>— Formation initiale de 12 mois soit dans une unité particulière de la Police d'intervention du Land, soit dans une école</p> <p>— Formation pratique de 24 mois au maximum dans la police d'intervention</p>	<p>— 5 mois d'enseignement théorique</p> <p>— 22 mois de stage : dans une petite ville, dans une grande ville.</p> <p>— 9 mois d'enseignement théorique avec examen en fin de scolarité</p>	<p>Nombreux stages de spécialisation</p>
<p><i>CANADA</i></p> <p>Police Municipale</p> <p>Police Régionale</p> <p>Gendarmerie Royale</p> <p>Sûretés de Police</p>	<p>— 6 mois de scolarité</p> <p>— Formation de recyclage de 2 semaines tous les 3 ans</p>	<p>Issus du corps unique de la Gendarmerie Royale</p> <p>Formation spécifique (durée suivant spécialisation)</p>	<p>— La Gendarmerie Royale est compétente sur tout le territoire</p> <p>— Il y a 3 sûretés provinciales (ex : Sûreté du Québec)</p> <p>— Police Municipale dans les grandes villes</p>
<p><i>ITALIE</i></p>	<p>6 mois de scolarité — examen — 6 mois école spécialisée</p> <p>Différents stages dans les bureaux de Police</p>	<p>Issus du corps unique des gardiens de la paix.</p> <p>Pour être <i>officier</i> (recrutement niveau B.A.C.)</p> <p>— 2 ans d'Académie de Police</p> <p>— 2 ans de stage pratique</p>	

Section III : *Le renforcement substantiel des moyens matériels*

On l'a vu à l'occasion de la mise en œuvre de la méthode de l'ilotage, des moyens matériels modernes sont une condition de l'efficacité de la police. Celle-ci dépend en effet tout autant de sa mobilité et de la rapidité de ses interventions que de l'accroissement des effectifs. Ce qui importe en effet, c'est pour les citoyens, le sentiment de la protection et, pour les malfaiteurs, la crainte des interventions inopinées. Sur ce point, l'effort engagé est donc le complément indispensable de la politique d'adaptation des effectifs.

Dans le domaine des crédits de matériel, le budget de 1980 marque la poursuite des orientations retenues l'an passé, en particulier il affirme l'équilibre du budget de fonctionnement et il marque un nouveau pas en avant dans le domaine de la modernisation des équipements de la police, ainsi qu'un progrès considérable dans les prévisions de rénovation du domaine immobilier.

Par très grandes masses, le budget de 1980 enregistre une progression de 20 % des crédits réservés au parc automobile et à son fonctionnement, de 13 % des crédits de loyers, de travaux d'entretien et d'aménagement du domaine immobilier, de 31 % des crédits d'investissement immobilier et de 32 % des crédits de transmissions.

L'effort de modernisation est perceptible dans les 3 domaines suivants :

- l'équipement immobilier
- le renouvellement des moyens de transport
- la modernisation des transmissions

Votre rapporteur examinera successivement ces trois éléments.

A — L'équipement immobilier

Actuellement la Police dispose d'un vaste domaine immobilier de 1 870 000 m² — dont 560 000 en location — représentant près de 2 300 implantations, dont 1 470, les plus légères, sont prises à bail. Ces immeubles sont fréquemment vétustes et peu adaptés aux besoins.

Pendant de longues années, cette action a été trop généralement négligée, au profit d'autres. Depuis 1977, un infléchissement est intervenu qui répond au triple souci de favoriser un meilleur

accueil du public, d'améliorer les conditions de travail des policiers et d'implanter la police dans les nouveaux quartiers où son absence fait souvent cruellement défaut.

Pour ce faire, un programme de rénovation portant sur 40 % du domaine a été arrêté. Il prévoit :

- 1) la rénovation de 300 000 m² de locaux
- 2) la reconstruction d'immeubles neufs, représentant 400 000 m²
- 3) le recours à la location pour les implantations les plus légères

Le coût total était estimé en 1979 à 2,2 milliards de F et la durée de réalisation à 12 ans. La commission des finances avait considéré l'an passé que cette dernière était trop longue, en égard à l'urgence des besoins. Elle souhaitait que ce délai fût ramené de 12 à 8 ans.

Elle se félicite donc de l'importance des crédits inscrits pour 1980, en dépit d'une conjoncture budgétaire et financière dont elle ne méconnaît pas les difficultés. Une accélération notable du programme devrait en résulter.

On observe en effet que, pour 1980, l'ensemble des crédits immobiliers progresse de 52,6 % pour atteindre 301,8 millions de F.

Cette somme correspond à plusieurs types d'intervention :

1 — Les constructions nouvelles

Ces opérations sont menées sur les crédits d'investissement inscrits au Titre V du budget (chapitre 57-40, article 10).

Pour 1980, les crédits destinés aux acquisitions et aux travaux de construction augmenteront de 29 %, passant de 155 millions de F en 1979 à 200 millions pour 1980.

Il faut noter qu'en 1979, les opérations lancées ou en cours étaient au nombre de 17, dont 10 opérations nouvelles et 7 remises en état importantes.

Pour 1980, les dotations inscrites permettront :

— la poursuite des opérations engagées les années précédentes et non encore terminées, à savoir :

- l'Hôtel de police de Versailles
- l'Hôtel de police de Rouen
- l'Hôtel de police de Rennes

- l'Hôtel de police de Lyon
- l'Hôtel de police de Mâcon
- les commissariats de police de Bruay-en-Artois, Villeneuve d'Asq et Persan-Beaumont.
- le commissariat de police de Lille (extension).
- les cantonnements de C.R.S. de Chassieu, Versailles et Mulhouse.
- le lancement d'un certain nombre de constructions ou d'aménagements dont la liste n'est pas encore définitivement arrêtée.

De plus, il est également ouvert sur ce chapitre un crédit de 9,96 millions de F destiné à l'équipement de ces locaux neufs.

2 — *Les crédits de rénovation et de modernisation (chapitre 35-91)*

Pour 1980, ils s'élèveront à 48,7 millions de F, contre 42,7 millions en 1979, soit une progression de 14 %, qui s'ajoute à celle de 70 %, observée l'an passé. Il semble qu'en ce domaine également, le gouvernement ait décidé une modification de sa politique car, pendant 4 ans, le crédit inscrit au chapitre 35-91 était quasiment demeuré inchangé en francs courants.

La progression de 6 millions de F par rapport à l'année précédente s'inscrit dans le cadre de l'action entreprise pour la rénovation du domaine immobilier de la Police.

Ce crédit permet la réalisation de multiples opérations ponctuelles de nature très diverse : travaux de peinture, réfection de façades, aménagements internes, étanchéité, mise en conformité des bâtiments avec les règles de sécurité ou avec les règles relatives aux économies d'énergie.

Grâce à la rapidité de leur réalisation ces travaux d'aménagement — à l'inverse des opérations de construction — sont de nature à améliorer à la fois les conditions de travail des policiers et la qualité de l'accueil du public.

Au total, on estime que les deux catégories de crédits étudiés vont permettre en 1980, la construction ou la rénovation de 67 000 m² de commissariats, casernements, etc.

3 — *Les crédits de location de locaux (chapitre 34-91)*

Ils enregistrent pour l'année prochaine une progression de 13,1 %, représentant ainsi 43,2 millions de F.

Actuellement, les services de la Police nationale occupent 1 870 000 m² de locaux, dont 560 000 m² sont pris en location ; ces locations sont conclues soit avec des propriétaires privés, soit avec des collectivités locales. Parmi les collectivités locales, les communes représentent environ 90 % des bailleurs.

Depuis 1973, les communes construisent avec l'aide d'organismes prêteurs, et notamment avec la C.A.E.C.L., des commissariats de moyenne importance ou des bureaux de police de faible surface.

Le montant des loyers est très variable ; certaines collectivités consentent à l'Etat une location gratuite, surtout lorsqu'il s'agit de bureaux de police peu importants.

Le coût du loyer est toujours déterminé par les services départementaux des Domaines et doit recevoir l'avis favorable des commissions départementales de contrôle des opérations immobilières et de l'architecture.

La location des locaux s'avère indispensable lorsqu'il s'agit :

— de l'implantation des services de police dans des secteurs bien définis (gares, aéroports, ports) ;

— de bureaux de police de faible superficie, implantés dans les Z.U.P. et logés dans des H.L.M. ;

— de commissariats ou bureaux de police devant être installés en pleine ville, où très souvent il est impossible de trouver un terrain ou un immeuble à acquérir.

Toutefois, malgré le renforcement des crédits constaté, il est permis de se demander si l'on pourra dégager en 1980 des moyens supplémentaires pour des implantations nouvelles ou si ceux-ci ne permettront que de compenser la hausse des loyers.

B — Le renouvellement des moyens de transport

Ils sont essentiels à une mobilité satisfaisante des forces de police.

Le parc automobile de la Police nationale comporte actuellement 8 200 véhicules à 4 roues, répartis en 6 000 véhicules de liaison et 2 200 véhicules utilitaires ; et 6 000 engins à 2 roues, répartis en 3 000 motocyclettes et 3 000 cyclomoteurs.

Il a connu des renforcements assez sensibles en 1972, 1973 et 1974 ; en revanche, en 1977, par suite de difficultés budgétaires, le renouvellement normal de la tranche annuelle de véhicules venus à

la réforme a dû partiellement être différé, à raison de 1 630 voitures et 500 motos environ.

La situation actuelle résulte directement des difficultés rencontrées en 1977 : en effet, depuis lors les crédits n'ont pas encore permis d'assurer à la fois le rattrapage du renouvellement des véhicules maintenus en service au-delà de leur durée normale d'utilisation, et l'exécution du plan de réforme propre aux années considérées.

Le projet de budget pour 1980 devrait permettre de corriger cette tendance. Le crédit du Titre III va en effet progresser de 35 %, atteignant 23 millions de F.

Il doit permettre d'une part un renouvellement du parc léger, identique en volume à celui effectué en 1979 ; il portera sur le quart du parc de voitures légères, soit 1 500 véhicules, sur le sixième du parc de véhicules utilitaires, soit 350 unités, et sur le sixième du parc de motocyclettes et de cyclomoteurs, soit 1 000 engins à 2 roues.

Il assurera d'autre part un accroissement d'environ 250 voitures et 250 engins à 2 roues, destinés principalement aux Sûretés urbaines, aux commissariats de quartiers et aux brigades de surveillance nocturne.

Etat du parc de moyens de transport de la Police nationale par nature et ancienneté

TYPE DE VEHICULES	Agés de 0 à 5 ans	En servi- ce depuis plus de 5 ans	TOTAL
Véhicules légers	5.850	30	5.880
Véhicules utilitaires, opérationnels et logistiques	1.900	300	2.200
Motocyclettes	2.470	630	3.100
Cyclomoteurs	3.320	330	3.650
Parc des unités mobiles	930	1.000	1.930
TOTAL GENERAL	14.470	2.290	16.760

Les crédits du Titre V (chapitre 57-40) connaissent également une évolution très favorable : ils progressent en 1980 de 32,2 %, passant de 31 à 41 millions de F. Ce renforcement des moyens devrait permettre d'achever d'ici deux ans le renouvellement du parc lourd

des unités de maintien de l'ordre (CRS et sections d'intervention de la Préfecture de Police et des Polices urbaines).

Face à l'ensemble de ces mesures qui vont, à n'en pas douter, dans une direction souhaitable, un point soulève quelques interrogations. En effet, le crédit du chapitre 34-92, destiné aux achats de carburant, ne progressera que de 6,4 %, soit 66 millions de F, contre 62 millions l'an passé.

Cette évolution paraît incompatible avec la hausse probable du prix des carburants l'an prochain et également avec l'accroissement du parc et une politique de présence active dans la rue, visant à mieux assurer la sécurité des citoyens.

C — La modernisation des Transmissions

Outre le recrutement, déjà évoqué, de 60 fonctionnaires supplémentaires (soit 28 contrôleurs et 32 agents), diverses mesures sont prévues pour accroître l'efficacité de cet instrument qui avait été quelque peu négligé l'an passé. Tout d'abord, les crédits inscrits au Titre III (chapitre 34-80) augmentent de 200 %, passant de 1,5 à 4,5 millions de F.

Le crédit supplémentaire de 3 millions de francs par rapport à l'année 1979 sera essentiellement consacré à l'achat de 200 terminaux qui doubleront ainsi le parc actuel de ce type de matériel. Ces acquisitions permettront d'améliorer les interrogations des fichiers automatisés et donc d'accroître la rapidité et l'efficacité des services de police.

Quant aux crédits inscrits au chapitre 57-90 article 10 « Equipement en matériel de transmission », ils s'élèvent pour 1980 à 45 384 000 F en autorisations de programme et 10 000 000 F en crédits de paiement, contre respectivement 34,3 millions et 32,5 millions en 1979.

Ces crédits permettront de poursuivre l'effort de renforcement et de modernisation des moyens de transmissions dans les secteurs suivants :

— Réseau radiotéléphonique

Trois secteurs seront particulièrement privilégiés :

— Equipement de moyens radio des véhicules supplémentaires acquis l'an prochain et accroissement des acquisitions de postes mobiles portatifs permettant de renforcer la mobilité des personnels : il existe actuellement 8 000 émetteurs sur véhicules et 5 400 émetteurs portatifs pour les agents à pied.

— Remplacement progressif des matériels périmés fonctionnant sur ondes décamétriques par des appareils modernes dont le prototype est en cours d'expérimentation. Le parc actuel est de 150.

— Constitution de salles de commandement dans tous les commissariats d'une certaine importance, afin de répondre plus vite aux appels de Police-Secours et de mieux coordonner l'action des services de secours (Police, Pompiers, S.A.M.U., Ambulances).

— Réseau radiotélégraphique

Les opérations prévues à ce titre auront pour but de poursuivre l'équipement des grands commissariats en téléimprimeurs, afin de les relier entre eux et avec les préfectures, ainsi que de poursuivre l'automatisation des réseaux de diffusion afin de réduire les délais de transmission. Le parc existant s'élève à 1 250.

De plus sera mis en place une première tranche de cryptophonie destinée à protéger les communications échangées par la Police et que les malfaiteurs sont de plus en plus en mesure d'intercepter.

Deuxième partie

L'aide de l'Etat aux Collectivités locales

Au sein du budget du ministère de l'Intérieur, les dotations concernant les collectivités locales n'occupent qu'une place limitée : avec un total de crédits de paiement de 9,2 milliards de francs, elles représentent 38 % environ de ce budget.

Mais il est vrai qu'il y a 3 ans, cette part n'était que de 31 %.

Quoi qu'il en soit, l'examen du budget de ce ministère fournit une nouvelle occasion au Sénat de manifester son attention à la situation financière des collectivités locales, dont il est chargé, selon la Constitution, d'assurer la représentation.

Après avoir rappelé le rôle économique joué par les collectivités locales, votre rapporteur étudiera successivement les subventions de l'Etat, le Fonds de compensation pour la T.V.A. et enfin la dotation globale de fonctionnement.

1 — Le rôle économique des collectivités locales

Les collectivités locales constituent aujourd'hui un rouage essentiel de l'économie française, en raison des masses financières qu'elles mettent en jeu : ainsi la pression fiscale des collectivités locales représentent, en 1979, 4,5 % du Produit intérieur brut, contre 3,6 % en 1970. Dans le même temps, la pression fiscale d'Etat est passée de 18,9 % à 17,9 %. Comment mettre mieux en évidence le transfert opéré ?

Pour 1976 (dernière année pour laquelle on dispose de statistiques complètes), les opérations financières de l'ensemble des collectivités locales et établissements locaux, à l'exception des hôpitaux publics et des offices d'H.L.M., se sont élevées, en dépenses, à 158 milliards de francs, dont 95,2 milliards de dépenses de fonctionnement et 62,8 milliards de dépenses d'investissements. Pour les seules communes, les dépenses totales s'élevaient en 1976 à 76,2 milliards de francs (44,5 milliards pour le fonctionnement et 31,7 milliards pour les investissements). **Selon des estimations encore très provisoires, le montant des dépenses des communes en 1978 s'établirait à 103 milliards de F, en progression de 11,31% seulement par rapport à 1977. Il semblerait en effet que l'on observe**

actuellement un moindre rythme d'accroissement : il était en effet dans un passé récent de l'ordre de 15 % à 16 % par an.

Pour mesurer leur spécificité, il est intéressant de comparer les opérations des collectivités locales avec celles du budget civil de l'Etat en 1976, telles qu'elles ressortent du tableau suivant :

(en milliards de F)

Etat	Dépenses civiles de fonctionnement, Service de la dette compris 268,9	Dépenses civiles en capital. 39,9	Total 308,8
Communes, départements, Paris et établissements publics locaux (sauf hôpitaux et HLM).	Dépenses de fonctionnement et annuités de la dette 103,2	Dépenses d'investissement, remboursement du capital de la dette exclu 55,0	Total 158,2

Il apparaît ainsi :

— d'une part, que les dépenses totales des collectivités locales sont légèrement supérieures à la moitié de celles du budget civil de l'Etat;

— d'autre part, que la structure de ces dépenses est toutefois très différente; alors que les dépenses de fonctionnement représentent 87 % du budget civil de l'Etat, les dépenses de fonctionnement des organismes locaux ne forment que 65 % de leurs dépenses totales, de sorte que la part des dépenses affectée aux opérations d'investissement ressort à 35 % pour ces derniers (55 milliards de F) contre 13 % pour l'Etat (39,9 milliards de F).

A eux seuls, les investissements directs assurés par les collectivités locales (acquisitions et travaux : 41,4 milliards de F) sont plus élevés que les dépenses civiles en capital de l'Etat.

C'est dire le rôle essentiel joué par le secteur local en matière d'équipements publics.

Cette vocation spécifique « d'aménageur » que les collectivités locales assurent depuis plus de 20 ans ressort également du tableau ci-dessous qui retrace l'évolution depuis 1970 de leur effort d'investissement, appréciée en termes de comptabilité nationale, au travers de la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.).

Deux enseignements peuvent être tirés de ce tableau :

— d'une part, la moindre progression de ces dépenses depuis 1977, qui marque peut-être un infléchissement de la politique d'équipement;

— d'autre part, malgré cela, un rôle accru des collectivités locales dans l'ensemble de l'effort d'équipement public.

F.B.C.F. des Collectivités locales

	En millions de F	En % d'augmentation annuelle	F.B.C.F. des administrations publiques
1970	19 242		68,2 %
1971	20 305	+ 5,5 %	67,7 %
1972	22 013	+ 8,4 %	69,0 %
1973	25 516	+ 15,9 %	71,6 %
1974	30 379	+ 19,1 %	72,3 %
1975	36 915	+ 21,5 %	71,3 %
1976	43.314	+ 17,3 %	76,0 %
1977	47 159	+ 8,9 %	76,6 %
1978	51 875	+ 10,0 %	78,2 %

2) *Les conditions de financement des investissements.*

L'analyse des moyens de financement complète utilement cette étude et permet de mettre en évidence certaines tendances récentes.

Bien entendu, l'emprunt continue d'occuper une place prépondérante, mais il apparaît également qu'elle tend à se réduire au cours des dernières années. L'étude de l'évolution du volume des emprunts souscrits confirme cette observation.

Recettes de la section d'investissement pour l'ensemble des collectivités locales

(source : comptabilité publique) (en millions de F)

	Auto-financement	Subventions et participations	Emprunts	Autres recettes	TOTAL
1972	33,2 %	11,9 %	45,9 %	9,0 %	100,0 %
1973	35,5 %	11,2 %	44,3 %	9,9 %	100,0 %
1974	34,8 %	13,0 %	42,5 %	9,7 %	100,0 %
1975	30,0 %	14,0 %	46,8 %	9,2 %	100,0 %
1976	29,6 %	13,9 %	42,9 %	13,6 %	100,0 %

Ainsi la part du financement par l'emprunt serait passé de 45,9 % en 1972 à 42,9 % en 1976; pour les seules communes les parts respectives sont de 50,1 % en 1972 et 49 % en 1976.

Au cours de la même période, on a pu observer une tendance à la moindre progression du volume des emprunts souscrits :

Versements en millions de francs

	Caisse des Dépôts Caisse d'Epargne	C.A.E.C.L.	Crédit Agricole	Autres Emprunts	TOTAL	% de variation
1974	11 558	3 321	2 100	1 131	18 110	—
1975	16 250	5 160	3 165	2 154	26 684	+ 47 %
1976	18 271	4 946	2 857	2 567	28 641	+ 7,5 %
1977	17 953	6 615	2 334	4 107	31 009	+ 8,4 %
1978	18 204	6 286	2 741	4 966	33 197	+ 6,7 %

Peut-on d'ores et déjà affirmer qu'il s'agit d'un retournement de tendance lié à une réduction du rythme d'équipement réalisé par les collectivités locales ? Il est vraisemblablement prématuré de tirer une telle conclusion.

3) La charge inexorable des frais financiers de la dette. Si bien même cette tendance se confirmait, le poids de la dette — correspondant aux emprunts passés — continuera à peser longtemps encore sur les finances locales : **la charge de la dette s'élevait en effet en 1977 à 14,76 milliards de francs, en augmentation de 16 % par rapport à 1976.** En 1971, elle était de 6,2 milliards de francs. Mais, il est plus frappant encore d'observer les évolutions respectives du remboursement du capital et du paiement des intérêts. Ces derniers connaissent une croissance accélérée : + 22,6 % en 1977 par rapport à l'année précédente, soit 7,7 milliards de francs. Entre 1971 et 1977, ils ont augmenté de 193 %, alors que l'amortissement en capital ne progressait que de 97 % ! Il faut bien entendu y voir la conséquence de la hausse générale des taux d'intérêts. **Mais ces frais financiers atteignent des niveaux considérables : en 1977, ils ont ainsi absorbé 80 % du produit de la taxe d'habitation (10 milliards).**

Ces observations sur la dette de l'ensemble des collectivités locales s'appliquent bien entendu également aux finances des communes. Pour celles-ci, la charge de la dette totale annuelle a augmenté de près de 150 % entre 1971 et 1977 : 11,2 milliards de francs, contre 4,5 milliards ; et là encore les frais financiers sont considérables : ils ont doublé en 4 ans.

Endettement à long et moyen terme des communes au 31 décembre 1976

(en millions de F)

	Moins de 10 000 habitants	10 000 à 20 000 habitants	20 000 à 50 000 habitants	50 000 à 100 000 habitants	Plus de 100 000 habitants	Communa- nautés urbai- nes	Total Métro- pole sans Paris	DOM	Total général
Caisse des dépôts et consignations	13 900	4 378	7 871	4 858	9 421	3 617	44 045	374	44 419
dont :									
Prêts directs	8 038	2 712	5 134	3 162	5 870	2 960	27 876	340	28 216
Prêts Minjoz	5 862	1 666	2 737	1 696	3 551	657	16 169	34	16 203
CAECL	2 915	1 449	2 697	1 610	2 357	728	11 756	87	11 843
Crédit foncier	463	94	136	49	72	15	829	—	829
Crédit national	76	4	2	4	1	—	89	—	89
Caisses de crédit agricole . .	6 864	238	207	152	204	78	7 743	150	7 893
Caisses d'épargne	1 108	255	471	202	392	90	2 518	—	2 518
Caisses publiques et semi- publiques	25 328	6 418	11 384	6 875	12 447	4 528	66 980	611	67 591
Prêts du trésor	125	27	53	39	30	1	275	1	276
Collectivités locales	597	48	77	26	42	22	812	3	815
Organismes d'assurance . .	1 281	622	1 117	575	656	121	4 372	6	4 378
Banques et établissements assimilés	1 228	520	886	718	984	272	4 608	58	4 666
Particuliers et entreprises .	97	40	44	53	70	25	329	1	330
Emissions dans le public . .	115	15	25	72	229	150	606	—	606
Autres prêteurs	737	290	322	196	286	66	1 897	38	1 935
Autres Emprunts	4 180	1 562	2 524	1 679	2 297	657	12 899	107	13 006
	29 508	7 980	13 908	8 554	14 744	5 185	79 879	718	80 597
Dettes pour subventions d'équipement à verser en annués	1 079	27	109	77	209	62	2 461		2 488
Autres dettes à long et moyen terme sans récep- tion de fonds		91	105	60	583	59		27	
Engagements sans récep- tion de fonds	1 079	118	214	137	792	121	2 461	27	2 488
Total de la dette à long et moyen terme	30 587	8 098	14 122	8 691	15 536	5 306	82 340	745	83 085
Dette, en francs par habi- tant	1 185	1 545	1 686	1 893	2 114	1 337	1 603	631	1 581

Chapitre Premier

Les subventions de l'Etat

Dans le cadre de sa mission générale d'organisation des services publics, l'Etat alloue aux collectivités locales des aides financières spécifiques pour leur fonctionnement et pour favoriser la réalisation de certains équipements.

Cette intervention va connaître dans l'avenir des modifications importantes, liées en particulier à la mise en place progressive d'une dotation globale d'équipement dont le Sénat a adopté le principe lors de l'examen du projet de loi relatif au développement des Collectivités locales.

D'ores et déjà, la mise en place de la dotation globale de fonctionnement s'est traduite en 1979 par la suppression de la subvention au titre de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des départements et des communes qui figurait jusqu'alors au chapitre 41-51 du budget du ministère de l'Intérieur.

Il est donc certain que cette rubrique connaîtra de nouveaux bouleversements.

Mais bien qu'il soit le tuteur et le conseil traditionnel des collectivités locales, le ministère de l'Intérieur n'est pas le seul à effectuer des transferts de l'Etat à leur profit.

C'est pourquoi votre rapporteur examinera successivement l'ensemble des transferts Etat-Collectivités locales et les subventions spécifiques inscrites au budget du ministère de l'Intérieur.

Section I — *Tableau récapitulatif de l'ensemble des transferts de l'Etat en faveur des collectivités locales*

Depuis 1976, il est présenté en annexe à la loi de finances — dans le fascicule budgétaire du ministère de l'Intérieur — et retrace l'ensemble de ces concours qu'ils s'agisse de la dotation globale de fonctionnement, de subventions de fonctionnement ou d'équipement.

Il ressort de ce tableau que le taux de progression des concours de l'Etat en 1980 sera de 15,7 %, soit sensiblement supérieur à celui

Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales

(En milliers de francs)

	1979	1980		1979	1980
Dotation globale de fonctionnement . . .	32 708 000	37 966 000			
Amendes	195 000	195 000	Culture et communication	112 705	105 420
Dépassement du plafond légal de densité	85 000	101 400	Agriculture	1 096 237	1 189 867
Total	32 988 000	38 262 400	Départements d'outre-mer	3 392	3 398
Culture	199 069	199 000	Éducation	1 866 130	1 942 000
Agriculture	291 276	320 835	Intérieur	(1) 3 900 064	(2) 5 659 744
Éducation	465 327	465 319	Jeunesse, sports et loisirs	383 450	312 000
Équipement et logement	35 126	38 800	Affaires sociales – Santé publique . . .	1 423 300	1 416 500
Intérieur	3 291 593	3 785 371	Transports – Section II – Aviation civile	6 000	5 500
Santé	15 480 726	17 860 726	Environnement et cadre de vie	498 165	442 191
Départements d'outre-mer	68 787	68 387	Transports intérieurs	500 420	463 110
Armées – Marine	7 200	7 800	Fonds routier – Tranches locales . . .	650 360	650 360
Total	19 839 104	22 746 238	Total	10 440 223	12 190 090
			Total général	63 267 327	73 198 728

retenu par l'Etat pour son propre budget (ensemble des charges définitives); ce taux n'est en effet que de 14,3 %.

On peut également noter qu'entre 1977 et 1980 (soit 4 exercices), ces concours ont progressé de 58 % : 73,1 milliards de F, contre 46,4 milliards en 1977.

Il est néanmoins nécessaire de souligner que si les contributions globales non affectées, dont l'utilisation est librement décidée par les élus locaux, progressent fortement, les subventions sectorielles traditionnelles enregistrent une évolution moins favorable.

Si, par exemple, dans l'état récapitulatif, on déduit les dotations du Fonds de compensation pour la T.V.A. et la dotation globale de fonctionnement, la progression en 1980, par rapport à l'année précédente n'est plus que de 10,5 %.

L'accroissement provient d'ailleurs uniquement des subventions de fonctionnement qui augmentent de 14,5 %, alors que les subventions d'équipement sont simplement reconduites, en francs courants.

Cette remarque générale s'applique exactement au budget du ministère de l'Intérieur.

Section II — *Les subventions spécifiques du ministère de l'Intérieur en 1980 : un plafonnement*

A — **Les subventions de fonctionnement (Titre IV)**

Elles passent de 3 039 millions de francs en 1979 à 3 515 millions en 1980 (+ 15,6 %).

1 — *La subvention en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier*

Comme par le passé, l'élément le plus important (97 %) est constitué par la subvention versée aux collectivités locales en contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier, inscrite au chapitre 41-51 (article 50).

Cette subvention progresse de 16,2 %, pour atteindre en 1980, 3,4 milliards de F. Ainsi, malgré les limitations d'exonérations apportées, la charge budgétaire va continuer de progresser.

Depuis 1972, la durée de l'exonération d'impôt foncier bâti a été ramenée à deux ans en règle générale et à quinze ans pour les H.L.M.

Cependant les constructions achevées avant le 31 décembre 1972 continuent à bénéficier de l'ancien régime, qui accordait une exonération de vingt-cinq ans pour les locaux à usage d'habitation.

2 — *Les autres subventions de fonctionnement*

Elles figurent aux deux chapitres 41-51 et 41-52.

Elles présentent pour 1980, la caractéristique commune d'être toutes, simplement reconduites en francs courants :

— Administration des cultes d'Alsace et de Lorraine	206 447 F
— Suppression des abattoirs communaux	1 060 000 F
— Aide financière aux communes fusionnées ..	16 960 000 F
— Départements pauvres	2 543 979 F
— Départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle	224 606 F

Cette situation se retrouve également pour les subventions exceptionnelles de fonctionnement (chapitre 41-52 article 10), qui avaient fortement augmenté au cours des dernières années, passant de 18,9 millions de F en 1976 à 72,5 millions en 1979. Ce chiffre est reconduit pour l'année prochaine.

Pour l'essentiel ces subventions exceptionnelles sont versées à des communes qui connaissent des difficultés de gestion tout à fait particulières.

Au 9 octobre 1979, 48 communes et 3 départements ont bénéficié de ces subventions représentant au total 56 913 975 F.

Le ministère de l'Intérieur estime qu'en raison d'une plus grande sévérité dans les conditions d'admission au bénéfice de cette aide, il n'est pas nécessaire de majorer le crédit inscrit en 1979.

B — Les subventions spécifiques d'équipement (Titre VI du budget)

Elles constituent l'ensemble des crédits du Titre VI, à l'exception du chapitre 67-53, relatif au Fonds de compensation pour la T.V.A. qui est étudié plus loin dans un chapitre distinct.

Déduction faite de cette dotation, les subventions d'équipement pour 1980 s'élèvent :

— à 659 744 000 F en autorisations de programme contre 700 064 000 F en 1979 (— 5,8 %)

— à 728 831 000 F en crédits de paiement, contre 758 550 000 F en 1979 (— 4 %).

Il convient de noter que les autorisations de programme atteignent en 1975, 820 millions de F et 878 millions en 1976. Il y a donc, en francs courants, une régression continue des subventions d'équipements.

Il apparaît ainsi que l'accroissement des dotations du Fonds de compensation pour la T.V.A. a pour contrepartie, au cours des dernières années, un plafonnement, voire une réduction, en francs courants, des subventions spécifiques.

Loin de méconnaître l'effort engagé par ailleurs, qu'il s'agisse du Fonds de compensation ou du montant de la dotation globale de fonctionnement, votre rapporteur est conduit à s'interroger sur cette évolution.

Il lui apparaît en effet qu'il ne faut pas détourner le Fonds de compensation pour la T.V.A. de son objet véritable qui est le remboursement de la T.V.A. acquittée sur les investissements et non une subvention globale.

Dans ces conditions, l'alimentation progressive du Fonds ne doit pas impliquer nécessairement, à due concurrence, une réduction en volume des subventions sectorielles, lorsqu'il est patent qu'il subsiste des besoins non satisfaits nécessitant une intervention de l'Etat. C'est le cas actuellement de la mise en place des services d'assainissement et d'épuration.

Il faut toutefois observer qu'un effort particulier a été consenti sur ce dernier point dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1979 qui ouvre 180 millions de crédits supplémentaires et 50 millions de francs pour la voirie.

Votre rapporteur s'est également inquiété de la réduction de 4 % des crédits de paiements qui risque d'entraîner en 1980 des difficultés de trésorerie pour de nombreuses collectivités.

En réponse à une de ses questions, le Ministre de l'Intérieur a précisé « qu'il a dû se résoudre en 1980, compte tenu des contraintes budgétaires globales, à voir diminuer légèrement ces crédits de paiement ; il s'est efforcé de faire porter les diminutions sur les chapitres qui devraient le moins compromettre les programmes en cours ».

Cela ne peut pas lever entièrement l'incertitude...

En outre, il se pose un problème spécifique pour les crédits de paiement correspondant aux tranches locales du F.S.I.R.

Après les relèvements notables des autorisations de programmes intervenus ces dernières années, les crédits de paiement inscrits seront insuffisants.

Il est essentiel que le gouvernement prévoie un dispositif évitant aux collectivités locales de connaître des difficultés de paiements.

L'évolution des subventions d'équipement du ministère de l'Intérieur peut être retracée de la manière suivante, en autorisations de programme :

Subventions d'équipement

(en millions de francs)

	1979	1980 (prévisions)	% de variation
Chapitre			
63.50 — Voirie départementale et communale	20,250	5,250	- 70 %
65.50 — Réseaux urbains	433,504	433,504	—
65.52 — Habitat urbain	55,000	35,000	- 36 %
67.50 — Constructions publiques . .	49,540	44,220	- 10,8 %
67.51 — Travaux divers d'intérêt local	25,000	25,000	—
67.52 — Incitations financières	111,770	111,770	—
67.53 — Fonds de compensation pour la T.V.A.	3.200,000	5.000,000	+ 56,25 %
67.54 — Calamités publiques	5,000	5,000	—
TOTAL	3.900,064	5.659,744	+ 45,1 %

Cette progression globale recouvre en réalité un plafonnement ou même une régression de tous les chapitres budgétaires, autres de celui du Fonds de compensation pour la T.V.A.

1 — Les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale (chapitre 63-50)

La dotation de ce chapitre passe de 20,25 millions de F à 5,25 millions (- 70 %), en autorisations de programme ; quant aux crédits de paiement, ils sont reconduits en 1980 : 74,15 millions de F.

La réduction constatée l'an prochain affecte surtout l'article 20 de ce chapitre, dont la dotation passe de 16,25 millions à 1,25 million de F. Il s'agit des subventions pour les voiries primaires des grands ensembles dont le gouvernement estime, dans la réponse

faite à votre rapporteur, que la réduction des opérations rend possible cette baisse du crédit.

Quant aux opérations diverses de voirie départementale et communale (article 10) le crédit de 1979 est simplement reconduit : 4 millions de F.

2 — Les subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains (chapitre 65—50)

La dotation de l'article 10 de ce chapitre très important puisqu'il a pour objet d'encourager toutes les opérations liées aux travaux d'assainissement et d'épuration menés par les collectivités locales, connaît une légère réduction; elle passe en effet, de 432 504 000 F en 1979 à 432 404 000 F l'an prochain.

Quant aux crédits de paiement, ils connaissent une baisse de 5 %, passant de 483,6 millions de F à 461 millions en 1980.

En revanche, l'article 40 de ce chapitre bénéficie d'un supplément de crédit de 100 000 F : 1,1 million de F contre 1 million l'an passé. Il s'agit des opérations engagées pour la lutte contre les moustiques.

Deux organismes chargés de la lutte contre les moustiques bénéficient de ces crédits :

— L'Entente interdépartementale Ain-Isère-Rhône-Savoie pour la démoustication ;

— l'Entente interdépartementale pour la démoustication du littoral Atlantique (Charente-Maritime, Vendée, Loire-Atlantique).

La ventilation du crédit entre les bénéficiaires s'effectue au prorata des départements parties à ces organismes.

3 — Les subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain (chapitre 65-52)

Le crédit inscrit est destiné au financement partiel des déficits des bilans de viabilité secondaire dans les zones d'habitation.

Depuis 1977, il a été décidé de supprimer cette aide spécifique. Les interventions dans ce domaine sont désormais effectuées dans le cadre du F.S.I.R. ou de l'aide aux réseaux urbains (chapitre 65-50). Seules subsistent des subventions dans des zones présentant un intérêt particulier.

La réduction du nombre des opérations explique la baisse du crédit : 35 millions de F, contre 55 millions en 1979.

4 — *Les subventions d'équipement pour les constructions publiques (chapitre 67-50)*

L'article relatif à l'aide à la construction de casernements pour les sapeurs pompiers a déjà été évoqué plus haut, avec les crédits de la Sécurité civile.

Quant à la dotation de l'article 10, elle est reconduite en 1980 : 39,3 millions de F d'autorisations de programme. Elle permet de subventionner la réalisation de mairies, cités administratives, halles et marchés, cimetières, salles des fêtes, travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités, etc...

5 — *Les subventions pour travaux divers d'intérêt local (chapitre 67-51)*

Il s'agit d'une part de subventionner des opérations pour lesquelles il n'existe aucun régime de subvention ou qui n'ont pu être retenues dans un programme d'Etat et d'autre part, lorsque la situation le justifie, de parfaire l'aide de l'Etat déjà consentie par ailleurs.

Comme l'an passé, le crédit de 25 millions de F est reconduit pour 1980.

6 — *Les majorations de subventions pour incitation aux fusions et aux regroupements de communes (chapitre 67-52)*

Une fois encore le crédit de 1979 sera simplement reconduit l'an prochain, soit 111,77 millions de F, en autorisations de programme et 85 millions en crédits de paiements, et cela bien que les besoins soient très importants, et que les engagements passés ne puissent parfois être honorés.

Il faut toutefois souligner qu'en ce qui concerne les engagements pour l'avenir — qui correspondent aux autorisations de programme — le mécanisme actuel de majoration des subventions spécifiques attribuée aux groupements de communes est appelé à disparaître après la création d'une dotation globale d'équipement dont le principe est inscrit dans l'actuel projet en discussion sur le développement des responsabilités locales.

De plus, il est ressorti à l'évidence des derniers débats que le Sénat n'était pas favorable à la création d'un nouveau mécanisme d'incitation financière à la coopération intercommunale qui doit, selon lui, demeurer fondée sur la liberté totale.

7 — Subventions d'équipement pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques (chapitre 67-54)

Tout comme en 1978 et en 1979, ce chapitre sera doté l'an prochain de 5 millions.

Créée par la loi de finances de 1977, cette dotation spécifique a été utilisée de la manière suivante en 1978.

Collectivité bénéficiaire	Nature des travaux	Montant de la subvention
Département des Hautes Alpes	Remise en état de la voirie départementale	400.000
Département des Alpes Maritimes	"	400.000
Département des Alpes de Haute-Provence	"	300.000
Département du Cantal	"	700.000
Département de la Savoie	"	750.000
Département de l'Aveyron	"	300.000
Département des Htes-Pyrénées	"	55.300
Département de la Hte-Loire	"	200.000
Département de la Hte-Savoie	"	380.000
Commune de Carling (Moselle)	Réparation d'équipements sinistrés	215.000
Commune de St-Valéry en Caux (Seine-Maritime)	Voirie locale et bâtiments publics	132.000
Commune de Roche Corbon (Indre et Loire)	Travaux de voirie	120.000
Commune de Plan de Cuques (Bouches-du-Rhône)	Réparation de bâtiments publics	130.000
Commune de Noailhac (Corrèze)	Travaux de voirie	9.400
Commune de Nantua (Ain)	Travaux de voirie	500.000
Diverses communes du département des Alpes-Maritimes (répartition faite par le Préfet)	Travaux de réfection de voirie communale	400.000

		4.991.700

8 - Le Fonds Spécial d'Investissement Routier (F.S.I.R.)

Sa dotation ne figure pas au budget du ministère de l'Intérieur, néanmoins celui-ci est chargé de la gestion des tranches locales du Fonds. De plus, il est évident que celles-ci présentent un grand intérêt pour les responsables des départements et des communes, en raison de la place prise par les dépenses de voirie dans leurs budgets.

Pour 1980, l'article 19 du projet de loi de finances proposait de porter de 12,26 % à 12,35 % le prélèvement opéré sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Toutefois, la progression attendue des recettes ne bénéficiera pas aux tranches locales comme le souligne le tableau ci-dessous, retraçant les propositions du gouvernement.

Il apparaît qu'au sein d'une enveloppe globale inchangée (650,36 millions de F), le gouvernement réalise un redéploiement des crédits, au bénéfice de la voirie urbaine, mais au détriment de la voirie communale.

Evolution des autorisations de programme

(en millions de francs)

	1977	1978	Projet de loi de Finances 1979	1979 Loi de Finances	1980 (prévisions)
F.S.I.R. 02 (Départemental)	97,40	87,00	111	181	181
F.S.I.R. 03 (Centre Urbain)	243,20	230,00	230	270	285
F.S.I.R. 04 (Voirie communale)	57,00	164,36	164,36	195,36	180,36
F.S.I.R. 05 (Ponts détruits)	44,00	4,00	4,00	4,00	4,00
TOTAL	441,60	485,36	485,36	650,36	650,36

Il ressort de ce tableau qu'à l'instigation du Parlement, les autorisations de programme ont fortement augmenté au cours des récentes années (+ 34 % en 1979).

Mais il se trouve également que l'ouverture des crédits de paiements correspondants ne se fait pas au même rythme : en 1980 ils sont identiques à ceux de 1979. Il est donc à craindre que les collectivités locales qui se sont engagées dans des travaux importants sur la base de ces autorisations de programme ne connaissent en 1980 des difficultés accrues de trésorerie en raison d'une accélération des travaux qui ne serait pas accompagnée de crédits de paiement puisque ceux-ci ont été calculés sur un rythme de réalisation des ouvrages plus lent.

Ne peut-on imaginer que le gouvernement, sans modifier l'enveloppe globale, accepte de prélever en 1980 une partie des crédits de paiements destinés à la tranche nationale du F.S.I.R.

Cette centaine de millions de francs prélevés sur une masse de 3,75 milliards de francs ne devrait pas gêner les opérations engagées au plan national et pour lesquelles l'Etat dispose de la maîtrise de l'ouvrage. Elle aiderait en revanche considérablement nos collectivités locales.

Evolution des crédits de paiement du F.S.I.R.

(en millions de F)

	1978	1979	1980
— Réseau départemental	90	108	108
— Centres urbains	195	211	211
— Voirie communale	105	161	161
— Ponts détruits	20	20	20
	410	500	500

Chapitre II

Le Fonds de Compensation pour la taxe à la valeur ajoutée

En raison de ses caractéristiques particulières, il paraît légitime d'étudier dans un chapitre à part la dotation de ce Fonds inscrite au chapitre 67-53 du budget du ministère de l'Intérieur.

L'année 1978 avait marqué une étape importante dans la vie du Fonds de compensation, car, outre le changement de dénomination, pour la première fois depuis 1975, les sommes réparties l'étaient en fonction de la T.V.A. acquittée par les différentes collectivités.

Mais 1979 est la première année d'application complète du dispositif. En effet, il avait été souhaité que, pour le passage d'un système de répartition (les règles du Fonds d'action locale) à l'autre (le prorata de la T.V.A) et en raison également de l'introduction de nouvelles parties prenantes, un régime transitoire tienne compte en 1978 des difficultés qui pouvaient en résulter pour les plus petites communes qui investissent peu.

Cette disposition fut votée par le Parlement. De ce fait, il a fallu attendre 1979 pour apprécier l'ensemble des effets de ces mécanismes du Fonds qui est véritablement devenu désormais l'instrument de remboursement de la T.V.A. acquittée sur les dépenses d'investissement.

Après les avoir décrits, votre rapporteur étudiera les différents éléments de la situation en 1980 qui se caractérise par une nouvelle et forte augmentation de la dotation budgétaire, conforme aux engagements pris par le gouvernement.

Section I — La répartition des dotations budgétaires du Fonds de Compensation en 1979

A — Le cadre juridique de la répartition

Il résulte de l'article 54 de la loi de finances pour 1977, selon lequel : « les dotations budgétaires du Fonds 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».

Par rapport au système antérieur, cet article accroissait le nombre des parties prenantes et confirmait l'objectif de compensation de la T.V.A. assigné au Fonds par le gouvernement, puisqu'il liait le montant des recettes à percevoir par chaque collectivité au montant de ses dépenses réelles d'investissement.

On se rappelle en effet qu'en 1975, 1976 et 1977, la dotation du Fonds a été répartie entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre selon des règles qui leur assuraient des attributions qui variaient en fonction de leur population, du montant des impôts directs locaux demandés aux ménages ainsi que de leur richesse mesurée par la valeur du centime, mais qui étaient indépendantes de l'effort d'investissement accompli et donc du montant de la T.V.A. payée.

L'article de la loi de finances de 1977 a donc mis fin à ce système.

Parallèlement, la notion de dépenses réelles d'investissement a été définie par un décret du 28 octobre 1977, selon lequel ces dépenses «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.

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

Sont prises en considération pour le calcul des attributions du Fonds, les dépenses correspondant à :

— des acquisitions mobilières (véhicules, matériel, gros outillage) et immobilières (achats de terrains et de bâtiments) qui figurent au compte 21 de la section d'investissement des budgets locaux ;

— des travaux de bâtiments, de voirie, de réseaux et de façon générale, tous travaux de grosses réparations qui figurent au compte 23 de la section d'investissement des budgets locaux.

Compte tenu de l'objectif assigné au Fonds, ces dépenses ne sont prises en considération que lorsqu'elle ne donnent pas lieu par ailleurs à récupération de T.V.A., ce qui peut intervenir dans les trois cas suivants :

— par assujettissement de plein droit, ce qui est le cas des

régies de transport public, ainsi que de distribution de gaz et d'électricité ;

— par utilisation de l'investissement dans le cadre d'un contrat de concession ou d'affermage ;

— par option prévue par l'article 14 de la loi de finances pour 1975, ce qui est le cas des services d'eau, d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures ménagères, ainsi que des abattoirs et des marchés d'intérêt national.

Néanmoins, le décret de 1977 a dû être précisé au cours de l'année 1979. En effet, les comptes 21 et 23 du compte administratif ne retracent pas l'intégration au patrimoine de la collectivité des investissements effectués pour son compte et sous mandat par un organisme tiers, tel qu'une société d'économie mixte.

Un décret du 13 avril 1979 a donc permis la prise en considération de ces cas et prévu à cet effet une procédure spéciale pour compléter le mécanisme.

Enfin, pour des raisons pratiques tenant aux délais d'établissement et de transmission des comptes administratifs de l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements, les dépenses retenues pour la répartition pour une année sont celles de la pénultième année. Ainsi, la répartition pour 1979 a-t-elle été effectuée en fonction des dépenses réelles d'investissement de 1977.

B — Les résultats de la répartition en 1979

La dotation budgétaire inscrite au Fonds en 1979 s'est élevée à 3,2 milliards de F, en augmentation de 60 % par rapport à 1978 (2 milliards de F).

Toutefois, compte tenu d'un apurement des situations de 1978, la somme réellement disponible s'est élevée à 3 192,904 millions de F.

Pour 1977, — année de référence en 1979 — le montant des dépenses réelles d'investissement des collectivités locales n'ayant pas donné lieu par ailleurs à récupération de T.V.A., s'élève à 34 039,582 millions de francs, dont :

- 5 610.625 millions de francs pour les départements.
- 23 354.607 millions de francs pour les communes.
- 5 074.350 millions de francs pour les groupements.

La T.V.A. acquittée sur ces travaux (au taux de 17.6 %), a été évaluée à 5 094.361 millions de F, dont :

- pour les départements 839.686 millions de F
- pour les communes 3 495.248 millions de F
- pour les groupements 759.427 millions de F

Il peut être intéressant de rappeler que la T.V.A. réellement acquittée en 1976 s'élevait à 4 993,5 millions de F, se rapportant à une masse d'investissements estimée à 33 367,7 millions de F. Il semblerait donc qu'entre les deux années 1976 et 1977 les opérations ouvrant droit à cette compensation aient peu progressé.

Compte tenu de ces données, le montant des versements a été de :

- 526,275 millions de francs pour les départements,
- 2 190,656 millions de francs pour les communes,
- 475,973 millions de francs pour les groupements

ce qui correspond à un taux de compensation global de la T.V.A. de 62,67 %. Celui-ci était de 46,4 % en 1978.

Depuis sa création, les répartitions du Fonds, par catégories de bénéficiaires, ont évolué comme suit (en millions de F).

DOTATION	1975	1976	1977	1978	1979
	1 000	500	1 000	2 000	3 200
Départements	—	—	—	148,8	526,2
Communes	941,4	470,7	934,7	1 573,4	2 190,6
Groupements	58,6	29,3	65,2	277,8	475,9

Il en ressort qu'entre 1978 et 1979, la progression a été la suivante :

- pour les départements : + 253 %
- pour les groupements : + 71 %
- pour les communes : + 39,2 %

Section II — *La dotation budgétaire du Fonds de compensation en 1980*

Conformément au vœu émis l'an passé par la commission des Finances, elle s'élève pour 1980 à 5 milliards de F, soit, par rapport à 1979, une augmentation de 56,25 %, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

En raison de l'évolution observée des investissements des collectivités locales, il n'est pas douteux que l'on est désormais proche du terme du remboursement intégral. La dotation inscrite dans le budget de 1981 comportera les crédits nécessaires à ce remboursement total, comme le Gouvernement en avait pris l'engagement devant le Parlement.

Cet effort significatif réalisé dans une conjoncture budgétaire marquée par de grandes difficultés mérite d'être relevé.

Depuis sa création en 1975, la dotation du Fonds de compensation a évolué comme suit :

1975 : 1 milliard de F (versé par anticipation sur la dotation de 1976)

1976 : 500 millions de F (versés par anticipation sur la dotation de 1977)

1977 : 1 milliard de F

1978 : 2 milliards de F

1979 : 3,2 milliards de F

1980 : 5 milliards de F.

Section III — *Les recettes provenant de la part péréquée de la redevance pour dépassement du plafond légal de densité*

Cette ressource spécifique a été créée dans le cadre de la loi du 31 décembre 1975, portant réforme de la politique foncière, dite « loi Galley ».

Le paragraphe IV de l'article 54 de la loi de Finances pour 1977 prévoit que les sommes à provenir de la part péréquée pour dépassement du plafond légal de densité soient d'abord réparties entre les départements par le Comité de gestion du Fonds d'action locale, puis redistribuées par les Conseils Généraux entre les petites communes, selon des règles qu'ils définissent eux-mêmes.

D'une manière générale, cette procédure ne procure que des ressources d'un faible montant, hors de proportion avec celles qui, à l'origine, avaient pu être espérées : on avait alors indiqué des sommes proches d'un milliard de F.

Elles marquent toutefois une progression par rapport aux premières années d'application du mécanisme. Ainsi, en 1978 — car aucune donnée n'est actuellement disponible pour 1979 — le montant des droits réellement acquittés s'est élevé à 235,25 millions de F. Ils étaient de 104,28 millions de F en 1977 et de 12,3 millions de

F seulement en 1976, qui était la première année d'application partielle du système.

Sur cette somme de 235,25 millions de F perçue en 1978 :

— 137,4 millions sont destinés aux communes qui doivent obligatoirement les affecter à des opérations d'aménagement (espaces verts, réserves foncières) ou de construction (H.L.M. ou réhabilitation d'immeubles anciens),

— et 97,85 millions sont versés au Fonds de compensation pour la T.V.A. Cette somme était de 31,58 millions de F en 1977.

Il conviendra donc que, compte tenu des versements réellement enregistrés, le crédit inscrit, par avance, dans la loi de finances de 1978, soit rajusté : il n'était en effet que de 50 millions de F, soit une différence de presque du simple au double.

En 1979, le crédit porté par avance dans la loi de Finances s'est élevé à 85 millions de F, mais on ne dispose d'aucune information sur l'évolution réelle.

Quant à la loi de Finances pour 1980, elle prévoit que la part à verser au Fonds de compensation à ce titre sera de 101,4 millions de F (+ 19,3 %).

S'il apparaissait que les sommes recouvrées au titre de la redevance pour dépassement du plafond légal de densité s'accroissent plus rapidement que prévu, il serait indispensable d'inscrire lors de l'établissement de la loi de Finances un chiffre de prélèvement plus proche de la réalité. Dans le cas contraire, les collectivités locales seraient injustement pénalisées par ce décalage dans le temps.

Chapitre III

La dotation globale de fonctionnement

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les recettes des collectivités locales provenant d'autres sources que les impôts directs locaux, ont connu de profondes transformations; elles étaient alors communément appelées « impôts indirects locaux ».

Au cours des dernières décennies, on a assisté en réalité à la disparition progressive de la fiscalité indirecte locale au profit d'un prélèvement global de l'Etat sur ses recettes versé aux collectivités locales.

La loi du 6 novembre 1941 a ainsi supprimé les droits d'octroi en créant la taxe sur les ventes au détail et prestations de services, d'abord appliquée aux grandes villes puis étendue à l'ensemble des communes à partir de 1945. En 1948, cette imposition prit le nom de taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires et frappa pratiquement toutes les transactions. Une réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, intervenue en 1955, lui substitua une taxe locale autonome appelée « taxe locale sur le chiffre d'affaires ».

Toutefois, l'article 57 de la loi du 28 décembre 1959 portant réforme fiscale prescrivait au Gouvernement de déposer avant le 1^{er} mai 1960 un projet de réforme de la taxe locale.

Après l'élaboration de différents projets, il fallut attendre la loi du 6 janvier 1966 généralisant la T.V.A. et supprimant les taxes locales. Dès cette époque, on pouvait affirmer que la fiscalité indirecte locale avait disparu.

En effet, à partir de 1968, la loi du 6 janvier 1966 a affecté aux collectivités locales 85 % de la taxe de 5 % prélevée sur les salaires. Mais, dès la loi du 9 octobre 1968, le taux de cette taxe a été ramenée à 4,25 % et les collectivités locales ont perçu l'intégralité du produit de la taxe.

Quelques semaines plus tard d'ailleurs, cette taxe était pratiquement supprimée et l'on allouait aux départements et aux communes un versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.).

Celui-ci avait pour but de remédier aux inconvénients de la taxe locale dont le produit était très inégalement réparti entre les différentes parties prenantes, selon qu'elles avaient ou non une forte activité commerciale ou de services.

Le V.R.T.S. a rendu aux collectivités locales les services que l'on sait en passant de 7,3 milliards de F en 1968 à 28,4 milliards en 1978 (+ 290 % en 11 ans).

Mais au fur et à mesure la moindre croissance de la masse salariale et les mécanismes de répartition ont montré les limites de ce système. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé au Parlement l'an dernier une réforme qui s'intègre dans le plan de réforme des collectivités locales. Il a donc été créé — à titre expérimental pour les 2 années 1979 et 1980, puisque l'ensemble du système sera réexaminé à la session d'automne de 1980 — une dotation globale de fonctionnement.

Celle-ci est financée par un prélèvement sur le produit net de la T.V.A. qui représente environ 40 % des recettes de l'Etat : en 1979, le prélèvement a été fixé à 16,45 % soit 32,708 milliards de F.

Compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique, caractérisée par une faible croissance des salaires, il est vraisemblable que la T.V.A. constitue une base de référence propre à assurer aux collectivités locales une ressource en évolution rapide. De même, les mécanismes de répartition de l'ancien V.R.T.S. ont été aménagés de manière à prendre en compte la plus ou moins grande richesse fiscale d'une collectivité au travers de son potentiel fiscal.

Ce souci d'équité a conduit à la création de la dotation de péréquation.

Enfin, lors de la discussion de la loi du 3 janvier 1979, le Sénat a tenu à préserver l'équilibre des budgets locaux. En effet, la mise en place des nouveaux critères de répartition, après les 2 années de blocage du V.R.T.S. en 1977 et 1978, risquait de se traduire par des différences plus ou moins importantes dans les taux de progression des attributions par rapport à l'année précédente. Pour éviter tout bouleversement éventuel des budgets locaux, il a donc été prévu que toutes les collectivités recevront en 1979 au moins 105 % des sommes perçues en 1978. La même garantie de progression de 5 % s'appliquera en 1980 par rapport aux sommes perçues en 1979.

Après avoir rappelé les principes de répartition de la dotation globale, votre rapporteur établira un premier bilan de l'application de la loi en 1979 et indiquera l'évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1980.

Section I — *Les principes de répartition entre les collectivités*

La dotation globale de fonctionnement est répartie en trois grandes masses.

1° Une dotation forfaitaire

Calculée en fonction des sommes reçues l'an passé au titre des différentes aides de l'Etat regroupées au sein de la dotation globale, elle vise à assurer aux collectivités une garantie de recettes.

2° Une dotation de péréquation

Répartie pour une part en fonction du montant des impôts sur les ménages levés par chaque collectivité, et pour une autre en fonction de leur potentiel fiscal, elle tient compte à la fois des charges et des moyens des collectivités.

La notion de potentiel fiscal par habitant remplace désormais celle de « centime démographique ». Le potentiel fiscal est égal au produit d'impôt que percevrait une commune donnée, si l'on appliquait aux bases d'imposition à chacune des quatre taxes directes locales, le taux moyen national d'imposition de l'ensemble des communes et de leurs groupements.

3° Des concours particuliers

Au nombre de cinq, ils s'ajoutent aux deux dotations précédentes.

A ce titre sont prévus :

a) une dotation de fonctionnement minimale.

Perçoivent cette dotation les communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à celui de l'ensemble des communes, ou dont le potentiel fiscal superficiaire (potentiel fiscal d'une commune divisé par sa superficie) est inférieur au tiers du potentiel fiscal superficiaire de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants.

La répartition est effectuée pour deux tiers en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, et pour un tiers en fonction du nombre d'élèves domiciliés dans la commune et ressortissant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire. Ces deux éléments sont pondérés par le niveau du potentiel fiscal de la commune.

b) une dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales qui continuent, ainsi, à bénéficier comme dans le système

précédent du V.R.T.S d'une aide particulière. Elle a pour objet de tenir compte des charges particulières qui résultent, pour les communes touristiques ou thermales, de l'accueil de populations saisonnières.

c) une aide aux communes enregistrant des accroissements de population officialisés à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire de population.

d) le minimum garanti des départements et communes.

La loi maintient le principe de la garantie d'un versement minimum par habitant qui existait déjà dans le système du V.R.T.S. Ce minimum est fixé, pour 1979, à 180 F par habitant pour les communes. Toutefois ne peuvent bénéficier de cette aide que les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de leur groupe démographique. Le montant de la somme qui leur revient à ce titre est diminué du tiers du revenu brut moyen du patrimoine communal à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis pour les trois dernières années.

Pour les départements, le montant du minimum garanti est fixé à 80 F par habitant.

e) une dotation particulière aux communes centres d'unités urbaines.

Les communes centres d'une unité urbaine bénéficient d'une dotation particulière destinée à tenir compte des charges qui résultent de l'utilisation de leurs équipements par une population extérieure.

Cette dotation est accordée à la commune centre lorsque la population de l'unité urbaine à laquelle elle appartient, représente au moins 10 % de la population du département et lorsque, par rapport à l'année précédente, sa dotation globale de fonctionnement a évolué moins favorablement que la dotation globale de fonctionnement versée à l'ensemble des communes.

4° Les régimes particuliers

A côté du régime général, la loi prévoit l'existence de trois régimes particuliers :

— le premier en faveur des collectivités locales de la région d'Ile de France où il existe des mécanismes de péréquation propres à cette région qui sont déterminés par le Comité d'égalisation des charges des communes et le Comité d'égalisation des charges départementales ;

— Les deux autres concernent les collectivités locales des départements et des Territoires d'Outre-Mer ainsi que le territoire de Mayotte.

Section II — *L'application de la loi en 1979*

Pour 1979, le montant de la dotation globale de fonctionnement a été fixé par la loi de Finances à 32 708 millions de francs.

Lors de sa réunion du 8 janvier 1979, le Comité de gestion du Fonds d'action locale, reconduit dans ses fonctions pour un an par la loi du 3 janvier 1979, a fixé le montant des concours particuliers à 5 % de la dotation globale, ce qui représente 1 635 millions de francs.

Le reste, soit 31 073 millions de francs, a été affecté à raison de :

- 57,5 % soit 17 867 millions de francs, à la dotation forfaitaire,
- 42,5 % soit 13 206 millions de francs, à la dotation de péréquation.

A — **Les attributions générales**

1 — *Calcul de la dotation forfaitaire*

Aux termes de l'article L 234-3 de la loi, la dotation forfaitaire de chaque collectivité est proportionnelle aux sommes qu'elle a reçues pour l'exercice 1978 au titre :

— de l'attribution de garantie du V.R.T.S. majorée de l'ajustement pour accroissement démographique, avant prélèvement éventuel au profit des communautés urbaines,

— de l'allocation compensatrice s'il y a lieu,

— des recettes provenant de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale,

— des versement représentatifs de l'impôt sur les spectacles afférents aux cinémas d'une part, aux théâtres et spectacles divers d'autre part,

— de la subvention versée par l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.

Le montant global des recettes versées à ce titre en 1978 à l'ensemble des collectivités locales et groupements s'est élevé à 18 007 millions de francs. Le rapport entre ce montant global et la somme à répartir en 1979 au titre de la dotation forfaitaire est de :

$$\frac{17\ 867}{18\ 007} \cong 0,992$$

Le montant de la dotation forfaitaire revenant en 1979 à chaque collectivité a été calculé en affectant le total des sommes qu'elle avait perçues en 1978 au titre des diverses aides de l'Etat visées à l'article L 234-3 du coefficient 0,992.

2 — Calcul de la dotation de péréquation

La somme affectée à la dotation de péréquation, soit 13 206 millions de francs, a d'abord fait l'objet, en application des articles 12 et 13 de la loi, d'un prélèvement au profit des collectivités locales des départements d'Outre-Mer. Celui-ci, calculé selon le rapport des populations, s'est élevé à 284 millions de francs.

Le reste, soit 12 992 millions de francs a été réparti entre les communes et groupements de communes à fiscalité propre de la métropole à raison de :

— 20 %, soit 2 584 millions de francs, en fonction du potentiel fiscal,

— 80 %, soit 10 338 millions de francs, en fonction des impôts sur les ménages.

a) la répartition en fonction du potentiel fiscal dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement constitue un des éléments fondamentaux de la réforme introduite par la loi du 3 janvier 1979.

Le calcul de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal s'effectue en trois temps :

1) Dans un premier temps, il a été procédé à la détermination du potentiel fiscal pour 1979 de chaque collectivité, en appliquant à ses bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales pour 1977, le taux moyen national d'imposition, pour le même exercice, de l'ensemble des communes et groupements de communes d'une part, des départements d'autre part.

Les taux nationaux ainsi appliqués sont les suivants :

TAXES	Communes et groupements	Départements
Taxe foncière bâtie	13,10 %	5,90 %
Taxe foncière non bâtie	62,20 %	32,70 %
Taxe d'habitation	12,00 %	5,05 %
Taxe professionnelle	8,63 %	4,13 %

Afin de mesurer la richesse de chaque collectivité et de permettre une comparaison entre l'ensemble des collectivités, le potentiel fiscal ainsi déterminé a été divisé par le chiffre de la population de façon à définir un potentiel fiscal par habitant.

Pour les communes, le potentiel fiscal moyen national est de 549 F par habitant; il s'établit comme suit pour les différents groupes démographiques définis par la loi.

0 à	499 habitants	: 346,48 F
500 à	999 habitants	: 372,43 F
1 000 à	1 999 habitants	: 408,65 F
2 000 à	3 499 habitants	: 480,66 F
3 500 à	4 999 habitants	: 501,83 F
5 000 à	7 499 habitants	: 525,76 F
7 500 à	9 999 habitants	: 558,67 F
10 000 à	14 999 habitants	: 561,26 F
15 000 à	19 999 habitants	: 572,90 F
20 000 à	34 999 habitants	: 520,29 F
35 000 à	49 999 habitants	: 607,17 F
50 000 à	74 999 habitants	: 697,32 F
75 000 à	99 999 habitants	: 636,50 F
100 000 à	199 999 habitants	: 592,63 F
plus de	200 000 habitants	: 918,54 F

Pour les départements, le potentiel fiscal moyen national est de 263 F par habitant.

2) Dans un second temps, il a été procédé au calcul de la recette moyenne nationale par habitant.

A cette fin, la somme de 2 584 millions de francs a, selon les dispositions de l'article 17 de la loi, été partagée entre l'ensemble des communes d'une part, l'ensemble des départements d'autre part, au prorata des sommes qu'ils avaient reçues en 1978 de la part du versement représentatif de la taxe sur les salaires répartie en fonction des impositions sur les ménages.

La somme à verser à l'ensemble des départements s'est élevée à 431 millions de francs ; celle à verser à l'ensemble des communes à 2.153 millions de francs.

La recette moyenne nationale a été calculée en divisant la somme à répartir par le total des populations prises en compte, majoré d'un habitant par résidence secondaire. Cette recette moyenne nationale est de :

- 7,92 F pour les départements**
- 37,25 F pour les communes.**

3) Dans un troisième temps, cette recette moyenne nationale a été pour chaque collectivité, majorée ou minorée en fonction de la moitié de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant du groupe démographique auquel appartient la collectivité et son potentiel fiscal par habitant.

Les communes ou départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de référence, ont reçu une dotation supérieure à la recette moyenne nationale. A l'inverse, les collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen de référence ont perçu une dotation inférieure à la moyenne nationale. Les collectivités à fort potentiel fiscal, c'est-à-dire dont le potentiel fiscal par habitant est trois fois plus élevé que la moyenne de référence n'ont perçu aucune attribution à ce titre. Le nombre de communes qui se trouvent dans cette situation est de 804. Il ne s'est trouvé aucun département dans cette situation.

b) La répartition en fonction des impôts sur les ménages. Le montant global des impôts sur les ménages levé en 1978 par l'ensemble des collectivités et groupements à fiscalité propre s'élève à 21 073 millions de francs dont :

3.386 millions de francs pour les départements,
16.488 millions de francs pour les communes,
1.199 millions de francs pour les groupements.

Compte tenu du mode de calcul de la part revenant aux groupements, le montant total des impôts sur les ménages de l'ensemble des collectivités était de 21.373 millions de francs.

La masse à répartir étant de 10.338, la valeur de point applicable pour le calcul de la dotation revenant à chaque collectivité a été arrêtée à :

$$\frac{10.338}{21.373} = 0,484$$

La somme à verser à chaque bénéficiaire a donc été calculée en affectant le montant de ses impôts sur les ménages levés en 1978 du coefficient de 0,484.

B — Les concours particuliers

A l'exception de la dotation particulière aux communes touristiques ou thermales qui sera prochainement répartie, tous les concours particuliers prévus ont été mis en place dans les conditions prévues par la loi.

1 — La dotation de fonctionnement minimale

29.638 communes de moins de 2 000 habitants sur 32.673 ont bénéficié de la dotation de fonctionnement minimale, 29.638 ont été admises en fonction de l'insuffisance de leur potentiel fiscal démographique, 151 en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal superficiaire. Le montant des sommes réparties à ce titre représente en moyenne une recette de l'ordre de 13.500 F par commune.

2 — *Le versement complémentaire à la dotation forfaitaire en faveur des communes en expansion démographique.*

En 1978, 1.039 communes ont fait procéder à des recensements complémentaires de population.

Parmi les communes et organismes, 887 ont bénéficié du versement complémentaire. Le montant des sommes versées à ce titre s'élève à 84,567 millions de francs.

3 — *Le minimum garanti des départements et communes*

Quatre départements (ceux des Bouches-du-Rhône, de la Loire, du Nord et du Haut-Rhin) ainsi que 174 communes ont bénéficié de cette dotation particulière au titre du minimum garanti par habitant.

Le montant des sommes ainsi versées s'élève à 9,959 millions de francs.

4 — *La dotation particulière aux communes centres d'unités urbaines.*

L'article L 234-17 de la loi du 3 janvier 1979 subordonne l'octroi de cette dotation particulière aux communes centres d'unités urbaines à deux conditions :

— une condition démographique : peuvent en bénéficier les communes centres, lorsque l'unité urbaine à laquelle elles appartiennent représente au moins 10 % de la population du département,

— une condition financière : cette dotation particulière est accordée lorsque la dotation globale de fonctionnement de la commune centre a évolué moins favorablement que la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des communes.

112 communes remplissaient la première condition ; toutefois, parmi elles, 9 avaient un taux de progression de leur dotation globale de fonctionnement supérieur à la moyenne. De ce fait, le nombre des communes bénéficiaires de la dotation particulière aux communes centres d'unités urbaines a été de 103.

C — Les régimes particuliers

1 — *La région d'Ile-de-France*

Le montant des droits communs et des communes de la région d'Ile-de-France, calculé selon les mécanismes nationaux s'est élevé à 6 321,7 millions de francs dont :

3 724,4 millions de francs au titre de la dotation forfaitaire
2 448,4 millions de francs au titre de la dotation de péréquation
148,9 millions de francs au titre de la garantie de progression minimum de 5 %.

La péréquation spécifique aux communes de cette région se fait sur 57,5 % de la dotation forfaitaire, soit 2 141,5 millions de francs auxquels se sont ajoutés les 148,9 millions de francs versés au titre de la garantie de progression minimum de 5 %.

Le comité de gestion du Fonds d'égalisation des charges des communes a décidé, pour cette année 1979, de reconduire les mécanismes de péréquation appliqués l'année précédente, c'est-à-dire :

70 % en fonction de la population

27 % en fonction des impôts sur les ménages

3 % en fonction du potentiel fiscal,

en outre, il a décidé de porter le montant de la garantie de progression minimum à 6,5 %.

Compte tenu du montant des divers concours particuliers reçus, les communes de la région d'Ile-de-France ont reçu au total 6 350 millions de francs, ce qui représente 24,62 % des recettes versées aux communes. **Au total, les communes de la région d'Ile-de-France ont bénéficié d'une recette moyenne par habitant de 616 F, alors que la recette moyenne par habitant de l'ensemble des communes est, au niveau national, de 462 F par habitant.**

Pour sa part, la commune de Paris a reçu après péréquation par le Fonds d'égalisation des charges des communes de la région d'Ile-de-France 2 064,7 millions de francs, ce qui représente une recette de 891 F par habitant.

Enfin, les départements de cette région ont reçu 1 288,8 millions de francs et les groupements 136,1 millions de francs. Au total, les collectivités locales et groupements de la région d'Ile-de-France ont reçu 7 775 millions de francs, ce qui représente 24,3 % de la dotation globale versée en métropole.

2) Les départements d'outre-mer

Les collectivités locales des départements d'outre-mer ont reçu la dotation forfaitaire dans les mêmes conditions que celles de la métropole. Par contre elles ont bénéficié sur la dotation de péréquation et sur les concours particuliers d'une quote-part calculée selon le rapport des populations. La quote-part de la dotation

de péréquation a été répartie entre les cinq départements d'outre-mer d'abord puis à l'intérieur de chaque département entre le département, les communes et les groupements à fiscalité propre selon les modalités définies par le décret du 12 juillet 1979.

Au total, les sommes revenant aux collectivités locales des départements d'outre-mer ont été les suivantes :

DEPARTEMENTS	Dotation forfaitaire	Dotation de péréquation	Concours particuliers	TOTAL
GUADELOUPE	81 279	76 722	9 553	167 554
GUYANE	16 806	16 613	1 646	35 065
MARTINIQUE	74 589	71 212	9 757	155 558
REUNION	121 443	117 986	14 033	253 462
ST PIERRE ET MIQUELON	1 250	1 391	172	2 813
TOTAL	295 367	283 924	35 161	614 452

Rapporté au montant des sommes perçues en 1978 du V.R.T.S. et des diverses aides de l'Etat regroupées au sein de la dotation globale de fonctionnement qui était de 538,712 millions de francs, ce chiffre de 614,452 millions de francs correspond à un taux d'augmentation de 14,05 %.

3 - Les territoires d'Outre-Mer

Les territoires d'Outre-Mer et la collectivité territoriale de Mayotte qui ne bénéficiaient pas du V.R.T.S. perçoivent désormais une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers, calculée selon le rapport des populations.

Les sommes ainsi réparties sont de :

36,3 millions de francs pour la POLYNESIE FRANÇAISE

35,3 millions de francs pour la NOUVELLE CALEDONIE

2,4 millions de francs pour WALLIS et FUTUNA

Soit 74 millions de francs pour les territoires d'Outre-Mer.

12,7 millions de francs pour MAYOTTE.

D - Les résultats globaux en 1979

Il apparaît que les taux moyens de progression pour l'ensemble des collectivités locales sont les suivants, sur la base d'une enveloppe globale en accroissement de 12,8 % par rapport à celle du V.R.T.S. de 1978 :

OUTRE MER

- départements d'Outre-Mer (départements et communes) + 14,09 %
- territoires d'Outre-Mer (aucun taux ne peut être déterminé puisque les collectivités de ces territoires ne percevaient pas les attributions du V.R.T.S.) —

METROPOLE

- départements + 8,20 %
- communes + 13,92 %
- groupements + 20,20 %

En comparant les recettes perçues en 1979, à l'exclusion de la dotation particulière aux communes touristiques ou thermales avec les sommes reçues en 1978 du V.R.T.S., (à l'exclusion du FAL touristique) et des diverses aides de l'Etat regroupées au sein de la dotation globale de fonctionnement, la distribution des taux de progression est la suivante :

Taux de progression	Nombre de communes	Pourcentage
5 - 10 %	5 216	14,2 %
10 - 15 %	3 716	10,2 %
15 - 20 %	4 230	11,6 %
20 - 25 %	4 583	12,6 %
25 - 30 %	4 432	12,2 %
PLUS DE 30 %	14 211	39,2 %

Au total, 80 % des communes ont bénéficié d'un taux de progression supérieur à celui du montant total de la dotation globale (+ 12,8 %).

Par ailleurs, il apparaît de façon générale, que le taux d'augmentation des recettes par rapport à 1978 est d'autant plus élevé que le potentiel fiscal par habitant de la collectivité concernée est plus faible. Cela est dans la logique du système voulu l'an passé pour réduire les inégalités de richesse entre collectivités.

Le jeu de la garantie de progression minimale.

Il convient également dans le cadre de cette étude de faire un bilan du jeu de la garantie de progression minimale de 5 % instituée, à l'initiative du Sénat, pour les 2 années 1979 et 1980, afin de ménager les transitions entre les deux systèmes.

En 1979, cette garantie a concerné 5 792 communes, 21 départements et 17 groupements. Son coût total s'est élevé à 376 millions de francs prélevés sur les crédits destinés aux concours particuliers.

La répartition géographique de l'application de cette disposition est la suivante :

NORD PAS DE CALAIS	154 communes
PICARDIE	471 communes
CHAMPAGNE ARDENNES	413 communes
LORRAINE	278 communes
ALSACE	76 communes
FRANCHE COMTE	158 communes
BOURGOGNE	304 communes
RHONE ALPES	470 communes
AUVERGNE	120 communes
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	238 communes
CORSE	44 communes
LANGUEDOC ROUSSILLON	515 communes
MIDI PYRENEES	361 communes
AQUITAINE	204 communes
LIMOUSIN	66 communes
POITOU CHARENTES	167 communes
CENTRE	460 communes
PAYS DE LA LOIRE	98 communes
BRETAGNE	78 communes
BASSE NORMANDIE	244 communes
HAUTE NORMANDIE	234 communes
ILE DE FRANCE	639 communes

Le premier bilan d'ensemble paraît dont globalement conforme aux effets attendus de la réforme. Il est certain que la sortie du mécanisme de blocage des parts respectives de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, et ses incidences pour la prise en compte des impôts payés par les ménages, ne pouvait manquer d'avoir des incidences sur la répartition.

Une nouvelle étape de mise en œuvre progressive de la loi sera réalisée en 1980 puisque la part revenant à la dotation forfaitaire va passer de 57,5 % à 55 % et celle de la dotation de péréquation de 42,5 % à 45 %. Au sein de cette dernière, la prise en compte du potentiel fiscal sera plus grande puisqu'il interviendra pour 25 % de la dotation de péréquation contre 20 % en 1979. Cela va se traduire bien évidemment par un nouveau glissement des attributions vers les collectivités les plus démunies. A l'issue de cette année 1980, lors de la prochaine session budgétaire, il appartiendra au Parlement de se prononcer sur le système définitif de redistribution d'une partie des ressources de l'Etat par l'intermédiaire de la dotation globale de fonctionnement.

Section III — *L'évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1980*

A — **La dotation initiale pour 1980**

1 — *Les principes du mode de calcul*

Conformément aux dispositions de la loi du 3 janvier 1979, « le

montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé chaque année en appliquant un taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe pour la valeur ajoutée aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979, tel qu'il ressort de la loi de finances initiale de l'année ».

Cette loi a également prévu — de même que l'article 38 de la loi de finances pour 1979 — que pour 1979 le taux du prélèvement était fixé à 16,45 %. Elle dispose en outre que celui-ci devra être modifié, à l'occasion de toute modification du régime des taux de la T.V.A. « afin d'obtenir le même produit que celui attendu antérieurement ».

Le projet de loi de finances pour 1980 applique l'ensemble de ces dispositions.

2 — *Les dispositions de la loi de finances pour 1980.*

Elles sont contenues dans l'article 20 de cette loi et dans le fascicule des « voies et moyens » qui récapitule l'ensemble des prélèvements sur les recettes de l'Etat.

Compte tenu de la modification proposée à l'article 7 des modalités d'application de la T.V.A. aux terrains à bâtir, le gouvernement propose de ramener de 16,45 % à 16,386 % le prélèvement opéré pour financer la dotation globale de fonctionnement. Il s'appuie pour cela sur l'article 38 de la loi de finances de 1979 prévoyant — en contradiction avec la loi instituant la dotation globale de fonctionnement — qu'à toute modification de la législation relative à la T.V.A., le taux du prélèvement devra être reconsidéré pour assurer un produit identique.

On estime par ailleurs que le produit brut prévisionnel de la T.V.A. en 1980 (fondé sur une hypothèse de hausse des prix de 9,8 %), s'élèvera à 253 007 millions de F. Déduction faite des remboursements et dégrèvements (estimés à 21.311 millions de F), le produit net prévisionnel de la T.V.A. attendu en 1980 est de 253 007 – 21 311 = 231.696 millions de F. Si l'on applique à cette somme le taux de prélèvement de 16,386 %, le montant de la dotation globale de fonctionnement sera en 1980 de :

$$\frac{16,386}{100} \times 231.696 = 37.966 \text{ millions de F.}$$

Comparé au chiffre inscrit au budget de 1979 (32.708 millions de F), le supplément de crédits à répartir en 1980 sera de 5,258 milliards de F, soit une progression de 16,07 % par rapport à 1979.

B — La régularisation de la dotation globale de 1979

La loi a expressément prévu qu'il est effectué, avant le 31 juillet de l'année suivante, une régularisation en fonction du produit réellement perçu de la T.V.A. Pour 1979, il est prévu une révision en hausse de ce produit qui serait de 224.300 millions de F (contre 221.594 millions estimés dans le projet de loi de finances).

Cette révision s'explique par la modification des hypothèses économiques (le taux de progression de la consommation des ménages en valeur passe de + 12,9 % dans les prévisions de l'an passé à + 14 % dans les hypothèses économiques actuelles) et aussi par l'incidence de certains reports de recouvrements. Si l'on déduit du produit brut, les dégrèvements estimés à 19.000 millions de F, on obtient un produit net de 205.300 millions de F, auquel on applique le taux de prélèvement de 16,45 %, inscrit dans la loi sur la D.G.F. Le montant de la dotation globale révisée serait ainsi de 33.772 millions de F.

Par rapport à la somme versée en 1979, la différence s'élèverait à :

$33\ 772 - 32\ 708 = 1\ 064$ millions de F soit 3 % de la dotation allouée en 1979.

Cette somme de 1.064 millions de F sera versée avant le 1^{er} juillet 1980 ; elle s'ajoutera donc aux 37.966 millions de F initiaux.

Au total, les collectivités locales percevront donc à ce titre en 1980 : 39.030 millions de F, soit 19,3 % de plus qu'en 1979.

La régularisation de 1.064 millions de F sera répartie entre l'ensemble des collectivités proportionnellement au montant total des sommes effectivement reçues en 1979.

De plus, sans attendre sa liquidation effective, les collectivités locales pourront inscrire dans les budgets primitifs de 1980 un acompte sur cette régularisation, afin d'établir au plus juste leurs prévisions budgétaires.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé le 7 novembre dernier à l'examen de ce budget.

M. Raybaud, rapporteur spécial, a noté que l'examen des grandes masses budgétaires pour 1980 appelait trois observations.

Il s'agit tout d'abord d'un budget en accroissement rapide qui bénéficie de deux priorités retenues par le gouvernement : l'amélioration de la sécurité des Français et le renforcement des transferts en faveur des collectivités locales.

Toutefois, le rapporteur a fait observer que la forte progression d'un budget dépendait essentiellement des dépenses en capital en liaison avec la dotation du Fonds de compensation pour T.V.A.

En troisième lieu, il a indiqué que ce budget était toujours marqué par la prépondérance des moyens destinés à la police nationale, qui représentent en 1980 52 % de l'ensemble des dépenses ordinaires.

M. Raybaud a ensuite présenté les mesures contenues dans le budget de 1980 visant à adapter les moyens du ministère de l'Intérieur. A cet égard, il a insisté sur le renforcement des effectifs des tribunaux administratifs.

Il a toutefois déploré que le projet soumis au Parlement ne prévoie aucune mesure pour renforcer les effectifs des personnels de préfecture, alors même que le plan de recrutement de 1974 n'a été réalisé qu'à 25 %.

Abordant ensuite les crédits de la sécurité civile, il a relevé que les crédits de paiement ne progresseront l'an prochain que de 6,7 %. A l'intérieur de cette enveloppe globale en faible progression, les moyens destinés au groupement aérien bénéficieront d'une certaine priorité : ensuite, M. Raybaud a indiqué que les moyens de la police nationale connaissent une nouvelle fois un accroissement important qui se traduit par différents aménagements des effectifs aboutissant à la création de 1 052 emplois supplémentaires en 1980.

Néanmoins, l'effort le plus important est à réaliser dans le domaine des moyens matériels.

Analysant ensuite l'aide de l'Etat aux collectivités locales, le rapporteur spécial a noté que l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales progressera l'an prochain de 15,7 %. Il a toutefois souligné que si les contributions non affectées progressaient sensiblement, les subventions d'équipement sectorielles traditionnelles sont en diminution.

Pour 1980, la dotation globale de fonctionnement qui a succédé cette année au V.R.T.S. augmentera de 16,07 % pour atteindre 37 milliards 966 millions contre 32 milliards 708 millions l'année précédente.

Abordant la dotation destinée au Fonds de compensation de la T.V.A., M. Raybaud a indiqué qu'elle s'élèverait pour l'an prochain à 5 milliards de francs contre 3,2 milliards en 1979, soit une augmentation de 56,25 %.

M. Descours Desacres s'est inquiété des conditions dans lesquelles les collectivités locales seraient avisées du montant de la régularisation de 1 milliard à percevoir en 1980 sur la dotation globale de fonctionnement de 1979. Il a également souhaité qu'un effort supplémentaire fût engagé en faveur de l'électrification rurale.

M. Moinet a regretté que l'accroissement des transferts globalisés de l'Etat, qui n'est pas contestable, semble entraîner une diminution des subventions sectorielles. Il a déploré en outre la situation des personnels du cadre des préfectures, pour lesquels aucune mesure n'est inscrite au budget de 1980. Il a insisté sur la dégradation du service public qui en résultait ; il a également souhaité que les personnels de préfecture qui sont largement rémunérés sur les budgets départementaux ne dépendent pas de la seule autorité des préfets, en application du principe « qui paie commande ». Il a enfin souhaité une clarification des dépenses en la matière.

M. Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur les diverses évolutions des transferts de l'Etat aux collectivités locales : il a insisté en particulier sur la réduction des subventions sectorielles, alors que dans le même temps s'accroissaient la dotation globale de fonctionnement et le Fonds de compensation pour la T.V.A.

M. Alliès a également évoqué le problème des rapatriés.

AUDITION DE M. LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

Au cours de sa séance du Jeudi 8 novembre 1979, la Commission des Finances a procédé à l'audition de M. Bonnet, Ministre de l'Intérieur, sur le projet de budget pour 1980 de son département ministériel.

M. Bonnet a, en préambule, souligné la progression sensible de ce budget qui passe de 20,5 milliards de francs à 24,5 milliards de francs, soit + 19 %, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat s'accroît de 14,35 %. De ce fait, la part du budget de l'Intérieur dans le budget de l'Etat s'élèvera à 4,75 % contre 4,5 % en 1979. Le Ministre de l'Intérieur a indiqué que l'essentiel de la majoration provenait des dépenses d'équipement pour lesquelles un effort considérable a été engagé. Mais les subventions spécifiques diminueront de 35 millions de francs en 1979. Néanmoins, les crédits inscrits dans le prochain collectif budgétaire et disponibles au début de l'année 1980, porteront sur 180 millions de francs pour les opérations d'assainissement et sur 50 millions de francs pour les crédits d'investissements routiers.

L'action volontariste du gouvernement se traduit dans l'alimentation du Fonds de compensation pour la T.V.A. qui atteindra 5 milliards de francs en 1980, permettant un remboursement de plus de 80 % de la T.V.A., en raison d'une tendance à la moindre croissance des opérations d'équipement.

Quant à la dotation globale de fonctionnement, M. Bonnet a insisté sur le fait que l'Etat traitait mieux en la matière les collectivités locales qu'il ne se traitait lui-même puisque la dotation progressera de 16 %, alors que les dépenses de l'Etat s'accroissent de 14 %.

De plus, cette croissance globale permettra des attributions substantielles en 1980; enfin les différences entre les collectivités seront moindres.

M. Bonnet a en outre insisté sur le fait que les communes et les départements bénéficient d'une régularisation de 1 milliard de francs, en raison d'un accroissement des rentrées réelles de T.V.A.

M. Bonnet a ensuite indiqué que la seconde priorité du budget de 1980 était l'effort engagé en faveur de la Police, pour accroître la sécurité des Français. Avec un policier pour 302 habitants, la

France se classe en tête en Europe, devant la République Fédérale Allemande : 1 pour 350, et 1 pour 457 en Grande-Bretagne.

Cet effort est particulièrement sensible en matière d'équipement. Le Gouvernement a décidé le 14 juin 1979 d'engager un plan quadriennal : la première tranche en 1980 représentera 455 millions de francs, en augmentation de 33 % par rapport à l'an passé et de 104 % par rapport à 1978. M. Bonnet a précisé que 86 millions de francs seraient destinés au renouvellement et à l'extension du parc automobile. De plus, 240 millions de francs seront consacrés à l'aménagement de locaux. Enfin, le plan prévoit une modernisation de l'armement : pour 1980, 3 550 revolvers de fabrication française pourront être acquis.

S'agissant de la situation des tribunaux administratifs, des difficultés demeurent ; M. Bonnet a relevé que le Gouvernement avait décidé des aménagements en renforçant notamment la formation contentieuse des fonctionnaires et en allégeant la procédure. Compte tenu des décisions prises, 30 magistrats supplémentaires seront disponibles en 1980.

Analysant ensuite les crédits de la sécurité civile, M. le Ministre de l'Intérieur a indiqué que des mesures supplémentaires, ne figurant pas dans le document budgétaire, seront prises pour lutter plus efficacement contre les incendies de forêts.

M. Bonnet a souligné que, pour des raisons d'efficacité et de rapidité, le Gouvernement s'orientait vers l'utilisation de DC6 aménagés.

M. Duffaut s'est inquiété des conditions dans lesquelles les collectivités locales étaient avisées de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement. Il a regretté l'insuffisance des effectifs de police en Avignon ainsi qu'un grave défaut de moyens pour lutter contre les incendies de forêts.

M. Pams a évoqué le problème spécifique du maintien de l'ordre dans les communes littorales.

Pour M. Moinet, le remboursement de la T.V.A. devrait être assuré aux services départementaux de lutte contre l'incendie. Il a également présenté trois observations ; d'une part sur l'absence de mesures nouvelles dans le cadre des personnels de préfecture, d'autre part sur les problèmes posés par le contentieux administratif ; il a souhaité à cet égard la création d'un organe central de consultation, pour éviter les recours. Enfin, l'effort de formation des policiers devrait éviter certaines « bavures » de la police.

M. Vallin a regretté l'insuffisance de la garantie accordée aux collectivités locales dans le cadre de la dotation globale de fonc-

tionnement. Quant au remboursement de la T.V.A., il est insuffisant en raison du décalage de deux années. M. Perrein a évoqué la réduction des crédits destinés à l'aménagement du réseau routier. Il a estimé que la baisse des opérations d'équipement des collectivités locales était grave pour l'avenir. Quant à la police, quel sera l'effort réel d'accroissement des effectifs, en raison de l'allongement de la période de formation.

M. Descours Desacres a remercié le ministre de l'Intérieur de l'effort financier important engagé par l'Etat en 1980 pour les collectivités locales; il a également manifesté son accord avec la demande tendant à faire bénéficier les services d'incendie du remboursement de la T.V.A.

M. Edouard Bonnefous, président, a insisté sur la nécessité de doter les populations civiles des moyens de protection en cas de conflit nucléaire. En ce qui concerne les motos bruyantes, des mesures devraient être prises pouvant aller jusqu'à l'interdiction de la vente. Il a félicité le ministre pour l'action de la police dans l'affaire Mesrine. Quant à l'obligation du port de la ceinture de sécurité le jour dans les villes, c'est une mesure maladroite, impopulaire et totalement inutile.

Le président a souhaité que la police ne réprime les infractions à cette obligation qu'avec la plus grande circonspection. Il a souhaité, en revanche, que l'on applique strictement la réglementation visant les poids lourds, dont les violations sont régulières et très dangereuses pour les piétons.

L'ensemble des membres de la Commission des finances s'est associé aux observations de son président sur les dangers présentés par l'utilisation des phares-codes en ville.

En réponse aux différents intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— les communes connaîtront fin janvier le volume de dotation globale qu'elles recevront en 1980; il s'y ajoutera la majoration de 3 % sur les sommes perçues en 1979 au titre de la régularisation;

— l'embouteillage des tribunaux administratifs ne résulte pas du contentieux fiscal;

— la constitution d'un parc européen de matériel de lutte contre l'incendie se heurte à des difficultés pratiques d'utilisation simultanée éventuelle;

— les brigades de mineurs de la police seront maintenues;

— il conviendrait d'étudier le problème de la récupération de T.V.A. par les services départementaux d'incendie;

— la diminution des subventions spécifiques en 1980 doit être corrigée par la majoration de 230 millions de francs inscrite au collectif de fin d'année ;

— 7,8 millions de francs seront consacrés en 1980 à l'amélioration de l'alerte en cas de conflit ;

— le recensement des lieux de protection pour les populations civiles est engagé dans 6 départements ; en 1980, 20 départements supplémentaires seront concernés ;

— pour remédier aux inconvénients liés aux manifestations de motards, on peut envisager une confiscation des engins provoquant une gêne pour la tranquillité publique ;

— l'expérience d'utilisation des phares-codes en ville, qui devait durer une année, pourrait être réduite dans le temps ;

— La frénésie d'investissements des collectivités locales tend à se stabiliser, avec la seconde génération d'investissements qui prend en compte les dépenses de fonctionnement induites ;

— L'amélioration de la formation des policiers ne fera pas obstacle à un accroissement réel des effectifs de policiers ;

— Il existe 50 unités mobiles de sécurité en France ; 8 compagnies républicaines de sécurité ont été affectées à des tâches de renforcement de la sécurité dans les points les plus exposés (Nord, région parisienne, Lyon et Sud Est).

Sous réserve des observations présentées dans ce rapport, votre Commission des finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du ministère de l'Intérieur pour 1980.
