

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 19), 474 (tomes III et IV) et in-8° 57.

Sénat : 57 et 58 (annexe 16) (1981-1982).

Loi de finances. — Collectivités locales - Ordre public.

SOMMAIRE

	Pages
Présentation générale	5
CHAPITRE PREMIER. — Les tribunaux administratifs	9
I. — <i>L'accroissement du contentieux</i>	9
A. — Les causes	9
1. Le développement considérable des réglementations administratives	9
2. La progression du nombre des fonctionnaires et agents publics	9
3. Les facilités d'accès aux tribunaux administratifs	9
Les inquiétudes liées à l'entrée en vigueur du contrôle juridictionnel <i>a posteriori</i> sur les actes des autorités locales	10
B. — L'évolution récente du contentieux	10
II. — <i>Les moyens des tribunaux administratifs</i>	14
A. — Les effectifs	14
1. Au plan quantitatif	14
2. Au plan qualitatif	16
B. — Les réformes de structure	18
1. Redéfinition des compétences des tribunaux administratifs	18
2. L'accélération des procédures	19
CHAPITRE II. — La police nationale	21
I. — <i>Le besoin accru de sécurité</i>	21
A. — L'évolution préoccupante de la criminalité	21
B. — La croissance du sentiment d'insécurité	23
1. Les difficultés des autorités judiciaires et de police	23
2. Les autres causes d'aggravation	24
II. — <i>Les personnels de la police nationale</i>	26
A. — Les effectifs	26
1. Une progression globale importante	26
2. Une répartition géographique peu satisfaisante	28
B. — La formation et les conditions d'affectation	31
1. La formation	31
2. Les conditions d'affectation	32
3. Le statut, le régime indemnitaire et la protection sociale	32
a) Le statut administratif	32
b) Le régime indemnitaire et la protection sociale	34
III. — <i>Les moyens d'action de la police</i>	36
A. — Les équipements	36
1. Le matériel	36
2. Les locaux	38

	Pages
B. — Les méthodes d'intervention	39
1. Les missions de sécurité générale	39
2. Les missions spécialisées	40
3. La coordination des actions de la police	41
a) Au niveau national	41
b) Au niveau international	43
CHAPITRE III. — Les collectivités locales	45
I. — <i>L'évolution des structures</i>	45
A. — La confirmation de l'attachement à l'autonomie communale	45
B. — L'évolution des communautés urbaines	46
C. — L'avenir des agglomérations nouvelles	48
1. Les règles administratives et financières actuelles	48
2. La situation financière des villes nouvelles	49
3. Les réformes nécessaires	50
II. — <i>L'évolution des budgets locaux</i>	51
A. — Evolution des budgets des collectivités locales	51
1. Les grandes masses	51
2. Le financement des investissements	54
B. — L'évolution de la fiscalité locale	56
1. L'évolution comparée de la fiscalité locale de 1976 à 1980	56
2. Bilan du vote direct des taux en 1981	58
C. — L'évolution des budgets des établissements publics régionaux	62
1. Evolution globale	62
2. Evolution par nature des dépenses	63
III. — <i>L'évolution des concours de l'Etat</i>	68
A. — Le fléchissement des concours globaux	68
1. La dotation globale de fonctionnement	68
2. Le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée	75
B. — Les subventions spécifiques	78
1. Les subventions de fonctionnement	78
2. Les subventions d'équipement	80
IV. — <i>La décentralisation et ses incertitudes</i>	84
A. — Les services et les personnels	84
B. — Les apports du Sénat à la décentralisation	85
1. Des droits, des libertés et des responsabilités de la commune (titre premier)	85
2. Des droits, des libertés et des responsabilités du département (titre II)	89
3. Clarification et répartition des compétences (titre II bis [nouveau])	92
4. Des droits, des libertés et des responsabilités des régions (titre III)	96
5. Les conséquences des transferts de compétences (titre III bis [nouveau])	98
6. Dispositions communes et relations entre l'Etat, les communes, les départements et les régions (titre IV)	101
7. Compensation financière des transferts de compétences, allége- ment des charges et création d'une dotation globale d'équipe- ment (titre V [nouveau])	104
8. Dispositions diverses (titre VI [nouveau])	106

Annexes :

I. — <i>Données financières et fiscales de référence</i>	107
Tableau I. — Dotation globale de fonctionnement : sommes reçues en 1981 par les communes	107
Tableau II. — Dotation globale de fonctionnement : sommes reçues en 1981 par les départements	109
Tableau III. — Potentiel fiscal moyen national et par tranche démographique (année 1978-1979)	111
Tableau IV. — Potentiel fiscal par département (année 1978-1979)	112
Tableau V. — Potentiel fiscal des communes [regroupées en région] (année 1978-1979)	114
Tableau VI. — Taux moyens communaux par département des quatre impôts directs locaux pour 1980	115
II. — <i>Le ministère de l'Intérieur, les collectivités locales et l'informatique</i>	117
A. — L'informatisation du titre national d'identité	117
B. — L'ordinateur et la gestion locale :	
Etat de l'équipement informatique des collectivités locales	118
1. L'informatique communale	118
2. L'informatique départementale	118
C. — Bilan de l'informatisation des différents fichiers en possession du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	119
1. Police nationale	119
2. Administration centrale et départementale	120



MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour 1982 marque, compte tenu du contexte général, une progression satisfaisante mais nullement exceptionnelle. Les crédits de paiement s'établiront à 34.562 millions de francs contre 29.752 millions en 1981, soit une progression de 16,1 % par rapport à l'année précédente où le budget avait augmenté de 16,86 %.

Ce jugement doit être beaucoup plus nuancé si l'on situe le budget du ministère de l'Intérieur dans l'ensemble du budget de l'Etat. On observe, en effet, une diminution de son importance relative. Alors qu'en 1980 ce budget représentait 4,5 % de l'ensemble du budget de l'Etat, il n'en représente plus aujourd'hui que 4,3 %. Malgré un effort sensible en matière de recrutement la part des dépenses ordinaires dans l'ensemble des dépenses ordinaires de l'Etat régresse de 4,2 % en 1980 à 3,7 %. La part des dépenses en capital est stable (7,8 % en 1981 et en 1982).

Par ailleurs, cette progression souffre de la comparaison avec la progression d'ensemble du budget de l'Etat qui est, on le sait, tout à fait exceptionnelle cette année puisque, si l'on se réfère aux chiffres figurant dans le rapport général, les dépenses définitives de l'Etat augmentent de 27,6 % et ses recettes globales de 19 %. Quant aux dépenses civiles courantes, leur augmentation est encore plus forte puisqu'elle s'établit à 30,5 %. On observera que la progression du budget du ministère de l'Intérieur en 1981 était au contraire supérieure à la moyenne et que la progression des concours de l'Etat aux collectivités locales au cours des deux dernières années était supérieure à celles des recettes propres de l'Etat, étant entendu que le taux d'inflation était lui-même, pour autant que l'on puisse en juger, inférieur de 2 à 3 % à ce qu'il sera cette année.

Cette appréciation nuancée sur les masses globales se confirme si l'on examine la progression des dépenses suivant leur nature.

— Le budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation traduit *un effort incontestable en matière de sécurité*. Cet effort se caractérise en particulier par un renforcement considérable des effectifs de police. 5.917 emplois sont créés dès cette année. Ce chiffre doit être comparé avec les engagements pris par le Gouvernement précédent en 1978, et qui prévoyaient la création de 10.000 emplois (police et gendarmerie) à raison de 2.000 emplois par an.

— Le projet de budget marque également la poursuite de l'effort entrepris en 1975 et très soutenu depuis lors de créations d'emplois de *conseillers de tribunal administratif*. 27 emplois figurent cette année au budget contre 25 en 1981. On rappellera qu'en six ans l'effectif aura été augmenté de 112 unités, soit pratiquement le tiers de l'effectif existant (321 en 1981). La question que l'on peut se poser est de savoir si cet effort n'aurait pas dû être encore plus fort compte tenu des risques d'accroissement de contentieux consécutifs au remplacement de la tutelle *a priori* par un contrôle juridictionnel *a posteriori*.

— *L'effort en faveur des collectivités locales est beaucoup moins satisfaisant* même si, sur certains points particuliers, par exemple en matière d'assainissement, il traduit des progrès sensibles par rapport au budget précédent.

• Le trait le plus préoccupant est *la régression relative de la dotation globale de fonctionnement* qui avait constitué l'apport essentiel des deux dernières années et représente, bon an mal an, près de la moitié des ressources des petites communes. Après avoir progressé de 16,1 % en 1980 et de 18,6 % en 1981, la dotation globale de fonctionnement s'élèvera l'an prochain à 51,85 milliards, soit une augmentation de 15,2 % seulement, qui se réduit à 12,5 % si l'on tient compte de la régularisation de 1.046 millions de francs au titre de 1980, qui est venue s'ajouter à la dotation de 1981.

• Le Gouvernement paraissait devoir amorcer un redressement de l'évolution des subventions spécifiques qui, il est vrai, en raison des choix effectués par les gouvernements précédents, en faveur de l'accroissement des concours globaux, connaissent une stagnation.

En fait, il n'en est rien. En effet, si les subventions de fonctionnement progressent de 23 % (25,35 % pour les subventions des ministères autres que celui de l'Intérieur), cette progression est due aux allègements de charges proposés par le projet de loi relatif aux droits, libertés et responsabilités des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer, particulièrement en matière de justice et d'éducation (prise en charge du tiers de l'indemnité de logement des instituteurs). Or, ces allègements — si l'on excepte la dotation culturelle qui est la seule mesure véritablement nouvelle — avaient déjà été prévus par le gouvernement précédent. Ils ne valent d'autre part que pour une année alors que le gouvernement précédent s'était engagé à les rendre définitifs, fût-ce, comme pour l'indemnité de logement des instituteurs, au travers d'une période transitoire de six années.

L'essentiel des subventions de fonctionnement, hors l'allègement des charges, est constitué comme les années précédentes par la contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier. Ce versement ne constitue pas à proprement parler une subvention puisqu'il s'agit

d'une compensation automatique prévue par la loi qui a décidé d'exonérer pendant vingt-cinq ans ou quinze ans, suivant les cas, les logements construits avant 1973 afin d'encourager l'effort de construction. La réduction de la durée de ces exonérations votée par l'Assemblée nationale à vingt ans et douze ans, outre qu'elle constitue une mesure rétroactive, ne se traduira nullement par un accroissement des ressources des collectivités locales. Elle correspondra, en revanche, à un allègement de la charge de l'Etat d'environ 1.350 millions de francs. *Il faut souhaiter que cette somme puisse l'année prochaine être rendue aux collectivités locales sous forme de véritables subventions.*

● En ce qui concerne les *subventions d'équipement*, elles progressent moins vite en 1982 (+ 16,1 %) que l'ensemble des dépenses en capital (+ 16,4 %), mais surtout que les dépenses d'équipement propres au ministère de l'Intérieur (+ 22,5 %). Cette progression est encore plus réduite et la comparaison plus défavorable si, au lieu de comparer les autorisations de programme, on compare les crédits de paiement qui n'augmentent, pour le titre VI, que de 14,1 %. Encore faut-il observer là aussi que l'essentiel de ces subventions d'équipement est constitué par le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, dont la progression est bien moindre que les années précédentes : 16,8 %. On rappellera que sa dotation avait augmenté de 24 % en 1981.

Enfin, pour les collectivités locales, mais aussi pour les personnels de l'Etat travaillant dans les services extérieurs et dans les préfectures, le présent budget est un *budget d'incertitude en raison des importantes lacunes du projet de loi de décentralisation qui vient d'être adopté en première lecture par le Sénat*. Ce n'est pas la suppression des 418 emplois de personnels de préfecture, même s'il s'agit d'une régularisation, qui est de nature à rassurer ces derniers.

C'est essentiellement en pensant aux collectivités locales et aux personnels, que le Sénat a tenu à compléter le texte qui lui était soumis et à tirer toutes les conséquences pratiques des changements qu'il proposait. Comme cela avait été fait l'année précédente, en ce qui concerne le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, le présent avis s'efforcera de présenter sous une forme synthétique les principaux apports du Sénat à la décentralisation.

Un mot enfin pour saluer l'effort fait en matière de libertés publiques par le nouveau ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, qui a renoncé à l'informatisation des titres nationaux d'identité. Des annexes s'efforceront de faire le point de l'application de la loi informatique et liberté par le ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE PREMIER

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

I. — L'ACCROISSEMENT DU CONTENTIEUX

A. — Les causes.

Depuis leur création, en 1953, date où, succédant aux conseils de préfecture, les tribunaux administratifs ont été chargés d'une compétence contentieuse de droit commun, ceux-ci n'ont cessé de voir leurs tâches s'alourdir.

L'afflux des requêtes, c'est-à-dire ce que l'on a appelé l'explosion « contentieuse », est un phénomène endémique des juridictions, qu'elles soient de l'ordre judiciaire ou administratif.

Toutefois, en ce qui concerne la juridiction administrative des facteurs spécifiques expliquent ce phénomène :

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

2. **La progression du nombre des fonctionnaires et des autres agents publics** a également suscité un accroissement des recours (on sait en effet que le contentieux de la Fonction publique représente un pourcentage très important des affaires soumises aux tribunaux administratifs).

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

La saisine des tribunaux administratifs est d'autant plus fréquente que ceux-ci apparaissent aujourd'hui comme les garants des droits des citoyens face à d'éventuels abus de l'Administration.

Il y a par ailleurs toutes bonnes raisons de penser que *la réforme de la décentralisation entraînera un accroissement considérable du contentieux des tribunaux administratifs*. En effet, le projet relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, en supprimant la tutelle administrative des préfets, confère aux tribunaux administratifs un rôle éminent dans le contrôle des actes des autorités locales. Pour faire face aux conséquences de la mise en œuvre de cette réforme, il conviendrait d'établir pour les années à venir *un plan de recrutement* permettant de mettre en place, dans chaque tribunal, le nombre de chambres qui s'avérera nécessaire.

B. — L'évolution récente du contentieux.

Les affaires enregistrées par les greffes des tribunaux administratifs connaissent une progression particulièrement marquée depuis les années 1975-1977, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous :

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

RÉPARTITION DES AFFAIRES ET DES INSTANCES PAR RESSORT GÉOGRAPHIQUE

Tribunaux administratifs	1975-1976			1976-1977			1977-1978			1978-1979			1979-1980	
	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées
Paris	3.878	3.296	9.602	4.177	3.658	10.121	4.771	4.187	10.705	5.585	3.902	12.388	5.956	4.527
Amiens	593	439	722	835	525	1.033	784	521	1.296	775	598	1.473	877	562
Besançon	496	503	965	527	555	937	562	573	926	640	600	966	601	551
Bordeaux	953	771	1.052	1.142	994	1.200	1.219	1.131	1.288	1.478	1.123	1.643	1.295	1.337
Caen	630	504	950	732	539	1.143	748	593	1.298	659	669	1.288	874	756
Chalons-sur-Marne	450	443	336	688	529	495	498	532	461	722	540	643	607	735
Clermont-Ferrand	716	566	2.116	888	734	2.269	948	854	2.363	747	868	2.242	988	717
Dijon	451	499	458	663	547	574	683	601	656	645	462	839	888	620
Grenoble	854	962	1.435	1.213	956	1.692	1.163	772	2.086	1.331	1.024	2.393	1.630	1.050
Lille	883	717	1.891	1.060	1.091	1.860	1.064	988	1.936	1.372	978	2.329	1.524	1.064
Limoges	288	224	459	372	300	528	268	378	410	446	437	427	564	460
Lyon	1.133	1.026	1.941	1.113	966	2.087	1.272	1.058	2.301	1.516	1.124	2.693	1.432	1.304
Marseille	1.742	1.245	3.548	2.575	1.769	4.354	2.232	1.739	4.963	2.309	1.398	5.865	3.249	2.641
Montpellier	888	784	2.160	1.022	813	2.369	1.178	1.023	2.524	1.284	1.181	2.625	1.556	1.502
Nancy	517	414	535	736	621	650	673	602	721	793	609	905	838	632
Nantes	826	726	1.731	1.086	835	1.982	1.209	933	2.258	1.258	1.034	2.482	1.496	1.297
Nice	1.112	991	3.130	1.480	1.251	3.357	1.494	1.177	3.673	1.662	1.440	3.897	2.037	1.521
Orléans	894	557	1.903	1.113	748	2.268	962	660	2.570	1.218	837	2.951	1.513	1.064
Pau	529	503	968	757	664	1.061	624	604	1.081	888	731	1.238	898	748
Poitiers	1.207	884	2.137	1.197	908	2.426	1.207	1.226	2.407	1.264	1.512	2.159	1.297	1.221
Rennes	1.040	1.151	1.814	1.128	1.262	1.674	1.241	1.168	1.749	1.295	1.454	1.590	1.636	1.083
Rouen	589	321	1.016	701	524	1.193	640	495	1.338	734	590	1.482	797	593
Strasbourg	1.027	1.049	2.489	1.341	1.295	2.534	1.399	1.413	2.520	1.889	1.509	2.900	2.647	1.850
Toulouse	866	821	1.203	965	826	1.342	1.122	776	1.688	1.182	950	1.920	2.238	1.300
Versailles	1.293	871	2.706	1.708	1.453	2.961	1.766	1.281	3.446	2.199	1.382	4.264	2.562	1.397
Saint-Denis-de-la-Réunion	216	15	475	166	240	401	199	220	380	1.455	239	1.597	201	343
Fort-de-France	264	231	621	846	237	1.234	255	283	1.210	312	707	813	354	739
Saint-Pierre-et-Miquelon											11		14	14
Totaux	24.335	20.513	48.363	30.231	24.840	53.745	30.181	25.788	58.254	35.658	27.898 dont contentieux électoral 582	66.023	40.569	31.628

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

EVOLUTION DU CONTENTIEUX PAR NATURE

(Métropole et départements d'outre-mer.)

	Nombre de recours enregistrés						Total
	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	
Agriculture	1.862	2.305	2.334	1.855	2.233	2.215	12.804
Armée	176	211	292	269	523	577	2.048
Commerce, économie dirigée	302	337	305	342	458	1.694	3.438
Communes	1.225	1.222	1.465	1.739	1.869	2.257	9.777
Contributions - Taxes	5.941	6.965	7.064	7.947	9.364	10.792	48.073
Département	27	60	134	88	65	52	426
Domaine public	147	167	113	163	143	410	1.143
Elections	258	336	3.468	412	624	330	5.428
Enseignement	165	334	503	305	543	697	2.547
Exportation	496	410	389	391	584	612	2.882
Fonction publique	1.608	1.788	2.821	3.093	3.978	4.199	17.487
Marchés - Contrats	767	1.090	1.303	1.743	1.989	2.408	9.300
Pensions civiles	686	751	746	1.011	893	787	4.874
Professions	141	152	162	1.142	398	504	2.499
Réquisitions	26	12	15	16	5	7	81
Santé publique	431	577	763	892	1.138	953	4.754
Sécurité sociale	61	72	127	93	89	282	724
Transports	19	82	41	42	66	43	293
Travaux publics	2.763	2.684	2.925	3.393	2.963	3.297	18.025
Urbanisme	1.281	1.877	1.883	2.252	2.942	3.087	13.322
Victimes de guerre	119	69	95	149	145	210	787
Voirie	1.024	866	907	899	1.203	1.036	5.935
Divers	2.315	1.968	2.376	1.945	3.443	4.120	16.167
Total général	21.840	24.335	30.231	30.181	35.658	40.569	182.814

L'examen de ce tableau permet de constater que ce sont les contributions et taxes ainsi que la Fonction publique qui ont connu une évolution nettement plus importante. Il y a tout lieu de penser que la loi sur la décentralisation accélérera encore dans les années à venir cette évolution rapide, ainsi d'ailleurs qu'en matière d'urbanisme.

Les matières qui ont donné lieu au plus fort pourcentage de recours sont rappelées ci-après par ordre décroissant : fiscalité (1) 26,3 % ; travaux publics 9,9 % ; fonction publique 9,6 % ; divers 8,8 % ; urbanisme 7,3 % ; communes 5,3 % ; marchés et contrats 5,1 % ; voirie 3,3 % ;

(1) Selon les derniers renseignements fournis, ce contentieux pourrait être en très légère régression cette année : 10.474 recensés au lieu de 10.792 en 1979-1980.

L'activité contentieuse ne s'est pas ralentie au cours de l'année 1980-1981.

Toutefois, *le nombre des affaires enregistrées* dans l'ensemble des tribunaux administratifs — métropole et outre-mer — est devenu stable. Il est, à quelques unités près, identique à celui de l'année précédente, soit près de 40.000.

Par contre, *le nombre des affaires jugées a progressé de manière très sensible* : en 1979-1980, le nombre de jugements définitifs s'élevait à 31.628, alors qu'en 1980-1981, le nombre des affaires jugées dépasse le nombre des affaires enregistrées, soit 40.500. Aussi, le « stock » demeure-t-il stationnaire : il faut signaler qu'il était passé de 58.000, à la fin de l'année 1978, à 66.000, en 1979, puis à 75.000 en 1980, il n'atteint pas ce niveau en 1981, soit 74.600.

Le nombre annuel des affaires jugées a pu être accru grâce aux créations d'emplois qui ont conduit à la mise en place de nouvelles formations de jugement — 5 chambres ont été créées en 1981 à Lille, Versailles, Grenoble, Poitiers et Clermont-Ferrand — ainsi qu'à l'augmentation des effectifs des tribunaux les plus chargés, améliorant ainsi les conditions de travail de la juridiction administrative. Cette amélioration est due aussi, il faut le reconnaître, à l'allègement des procédures de jugement.

Il convient aussi de rendre hommage aux conseillers de tribunal administratif ainsi qu'aux fonctionnaires de greffes qui ont déployé tous leurs efforts pour faire face à l'afflux des affaires. Cependant, malgré ce surcroît de travail qu'ils se sont imposés, *les délais de jugement restent excessivement longs*. Ils varient selon les juridictions, mais ils sont toujours en moyenne de deux ans et demi à trois ans.

Le Conseil d'Etat est chargé de la mission d'inspecter les juridictions administratives. Votre Commission estime qu'il conviendrait de donner une *publicité aux enseignements retirés de ces missions d'inspection*. Pourquoi ne pas prévoir l'établissement d'un rapport annuel et public rendant compte de l'évolution du contentieux des tribunaux administratifs tant d'un point de vue statistique que d'un point de vue qualitatif ?

II. — LES MOYENS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

A. — Les effectifs.

1. Au plan quantitatif.

L'effectif budgétaire du corps des membres des tribunaux administratifs pour 1981 est de 321 fonctionnaires répartis en cinq grades soit :

- 1 président du tribunal administratif de Paris ;
- 1 vice-président du tribunal administratif de Paris ;
- 21 présidents hors classe ;
- 42 présidents ;
- 66 conseillers hors classe ;
- 95 conseillers de première classe ;
- 95 conseillers de deuxième classe.

L'effectif réel au 1^{er} juillet 1981 est de 309 soit :

- 1 président du tribunal administratif de Paris ;
- 1 vice-président du tribunal administratif de Paris ;
- 19 présidents hors classe ;
- 38 présidents ;
- 68 conseillers hors classe ;
- 69 conseillers de première classe ;
- 113 conseillers de deuxième classe.

Ces effectifs seront augmentés de 27 emplois créés au titre du budget de 1982, soit un emploi de président hors classe, 5 emplois de président et 21 emplois de conseillers. Ces créations de poste doivent permettre de mettre en place de nouvelles formations de jugement et de renforcer les effectifs des tribunaux dont la charge est la plus lourde.

Il n'est pas possible de donner actuellement la répartition géographique de ces nouveaux emplois, dans la mesure où la mise en place de nouvelles formations de jugement et l'affectation de postes

de conseillers a lieu après concertation et sur proposition des organismes consultatifs propres à la juridiction administrative. (Ces propositions, ensuite soumises au Conseil d'Etat, font l'objet d'un décret publié au *Journal officiel*.)

Ces créations d'emplois sont insuffisantes, dans la mesure où, en dehors de leurs compétences contentieuses, les tribunaux administratifs jouent un rôle de conseil vis-à-vis des préfets. En outre, les conseillers sont appelés à participer à des commissions administratives dont la liste est établie ci-après et dont le grand nombre justifierait que le Gouvernement prête une oreille attentive aux suggestions du syndicat de la juridiction administrative. Celui-ci préconise notamment la mise en place de « conseillers juridiques » auprès des préfets. D'un niveau équivalent à celui des magistrats des tribunaux administratifs, ils pourraient notamment remplacer ceux-ci à la tête de telles commissions.

- Bureau d'aide judiciaire du tribunal administratif.
- Commissions départementales des impôts.
- Commission d'agrément des centres de gestion - loi 74-1144 du 27 décembre 1974 (décret 75-911 du 6 octobre 1975).
- Commission régionale de l'hospitalisation.
- Commission régionale des institutions sociales et médico-sociales.
- Commission paritaire régionale des praticiens à temps partiel des hôpitaux.
- Commission de contrôle des élections universitaires.
- Conseil d'administration de la chancellerie de l'Université.
- Section des assurances sociales du conseil régional de discipline de l'ordre des Médecins.
- Section des assurances sociales du conseil régional de discipline des Chirugiens-dentistes.
- Section des assurances sociales du conseil régional de discipline des Pharmaciens.
- Chambre de discipline des Architectes.
- Conseil d'administration du centre de formation professionnelle des avocats.
- Commission régionale de conciliation (travail).
- Comité technique départemental des transports.
- Commission des sanctions administratives (transports).
- Commission d'expulsion des étrangers.
- Commission de régularisation de la situation des étrangers.

En ce qui concerne les personnels administratifs, l'évolution de leurs effectifs est significative de l'effort entrepris au cours des deux dernières années pour améliorer les moyens dont disposent les tribunaux.

En 1978, un recensement faisait apparaître que 292 fonctionnaires et agents (Etat et départements) étaient mis à la disposition de la juridiction administrative. En 1980, cet effectif atteignait pour la métropole 364 agents notamment grâce à un renforcement exceptionnel du greffe du tribunal administratif de Paris.

Au 1^{er} juillet 1981, un nouveau recensement faisait apparaître les chiffres de 390 agents en métropole, mis à la disposition des présidents de tribunal administratif, auxquels s'ajoutent 17 agents outre-mer.

En outre, en décembre 1981, un premier stage a été organisé au profit des secrétaires-greffiers en chef et secrétaires-greffiers.

Malgré cette évolution favorable, l'ensemble des effectifs des tribunaux administratifs demeure insuffisant.

C'est pourquoi les présidents des tribunaux administratifs ont suggéré que puissent être créés, auprès d'eux, des postes d'assistants ou d'attachés. Le développement des techniques informatiques dans les juridictions administratives semble également à votre Commission de nature à contribuer sensiblement à l'amélioration des méthodes de travail de cette juridiction.

2. Au plan qualitatif.

Le recrutement des conseillers de tribunal administratif, qui vient d'ailleurs d'être élargi en application de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 est satisfaisant. Les modes de recrutement sont extrêmement variés. En effet, les emplois vacants en 1981 ont été pourvus dans les conditions suivantes :

- 11 emplois par la voie de l'E.N.A. ;
- 18 emplois au titre des premiers concours organisés en application de la loi du 7 juillet 1980 (recrutement complémentaire) ;
- 4 emplois grâce au « tour extérieur » ;
- 3 emplois au titre du recrutement des officiers — loi du 2 janvier 1981 ;
- 9 emplois par voie de détachement de fonctionnaires issus des corps recrutés par l'E.N.A.

Il est indispensable, pour le prestige du corps, de maintenir un quota important de postes de conseillers de tribunal administratif

à la sortie de l'E.N.A., mais les autres modes de recrutement ne sont pas à négliger.

Le recrutement au tour extérieur, prévu par le décret n° 75-164 du 12 mars 1975 portant statut particulier du corps des membres des tribunaux administratifs n'a jamais soulevé de problèmes particuliers. Ce recrutement a lieu à raison d'une nomination de conseiller de deuxième classe pour trois nominations de conseillers issus de l'E.N.A. L'article 11 du décret de 1975 dispose par ailleurs qu'il est procédé à la nomination d'un conseiller de première classe pour sept nominations au grade de conseiller de première classe par la voie du tableau d'avancement annuel. Les candidats peuvent être soit des fonctionnaires de l'Etat justifiant de dix années de services effectifs en catégorie A, soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit (pour le grade de conseiller de deuxième classe seulement) des admissibles à l'agrégation de droit public. Les dossiers sont examinés par une commission de sélection présidée par le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, ainsi que le prévoit l'article 7 du statut ci-dessus rappelé. C'est sur proposition de cette commission qu'ont lieu les nominations.

La sélection est précédée d'une publicité par la voie du *Journal officiel*, toutes les directions de personnel des administrations centrales sont également informées par circulaire ; aussi les candidats sont-ils d'origine administrative très diverse. A titre d'exemple, il peut être précisé que :

— en 1980, pour 6 postes à pourvoir ont été sélectionnés, pour la première classe, un attaché principal du ministère de la Justice et un directeur de préfecture, pour la deuxième classe, trois inspecteurs des impôts et un attaché principal des Postes et Télécommunications ;

— en 1981, pour 4 postes à pourvoir ont été retenus, pour la première classe, un attaché principal de la Caisse des dépôts et consignations, pour la deuxième classe, un magistrat de l'ordre judiciaire, un attaché principal du ministère des Postes et Télécommunications et un attaché de préfecture. Pour la première classe, les candidats retenus ont plus de quarante ans et moins de cinquante ans, pour la deuxième classe, ils ont entre trente-cinq ans et quarante ans.

Quant au décret d'application de la loi du 7 juillet 1980 (décret n° 80-1023 du 18 décembre 1980), il prévoit que l'ouverture des concours organisés pour les recrutements complémentaires institués par cette loi donne lieu à publicité, notamment par la voie du *Journal officiel*, au moins un mois avant la date des épreuves écrites. D'autre part, les conditions pour concourir voulues par le législateur sont beaucoup plus souples encore que celles du décret de 1975.

Cette prescription a été respectée lorsque les premiers concours ont été organisés à la fin de l'année 1980, bien qu'il soit regrettable

que la parution tardive du décret du 18 décembre 1980 n'ait pas permis à de nombreux candidats de disposer d'un délai nécessaire pour présenter leur dossier. Il est indispensable que les concours qui vont avoir lieu au titre de la deuxième session soient précédés d'une publicité effectuée en des délais suffisants. Cette publicité devrait permettre notamment un élargissement du recrutement à l'extérieur de la Fonction publique.

Lors des premiers concours, 309 candidats se sont manifestés pour 18 postes mis aux concours, garantissant ainsi une sélection de très haut niveau.

Il convient de souligner que la loi de 1980 fixe les possibilités et les limites du recrutement complémentaire : pour les deux premières sessions, le nombre de postes susceptibles d'être mis aux concours est égal au nombre de postes pourvus par la voie de l'E.N.A. et le tour extérieur. Ultérieurement, soit à partir de 1982, l'Administration conservera la possibilité de recruter au titre du recrutement complémentaire mais seulement pour un nombre de postes égal au nombre de postes offerts chaque année aux élèves sortant de l'E.N.A.

Le statut des conseillers de tribunal administratif est différent de celui des magistrats de l'ordre judiciaire. Notamment les conseillers de tribunal administratif ne bénéficient pas de la garantie de l'inamovibilité. Cependant, ils ont toujours fait preuve d'une parfaite indépendance, indépendance qui n'a d'ailleurs jamais été mise en cause par les autorités administratives. C'est pourquoi les intéressés ne réclament pas une modification sur ce point de leur statut.

La principale demande actuellement formulée par le syndicat de la juridiction administrative paraît être la création d'un corps de gestion unique avec les membres du Conseil d'Etat.

B. — Les réformes de structure.

1. La redéfinition des compétences des tribunaux administratifs.

Pour remédier à l'encombrement de la juridiction administrative, une solution consiste à limiter le nombre des recours à la « source ». A cet effet diverses réformes sont envisagées. Un groupe de travail composé de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de professeurs de droit a été créé en 1980 pour étudier les conditions dans lesquelles certaines compétences contentieuses des juridictions administratives pourraient être transférées aux tribunaux judiciaires. Par ailleurs, les présidents des tribunaux administratifs ont préconisé la création d'une juridiction fiscale autonome, à l'instar

de celle qui existe en République fédérale d'Allemagne. Cette juridiction déchargerait les tribunaux administratifs d'un volume d'affaires très important, représentant plus du quart du contentieux total.

Différentes mesures sont par ailleurs intervenues afin d'améliorer le fonctionnement des juridictions administratives. Des instructions ont notamment été données aux administrations afin qu'elles disposent de services contentieux de qualité et qu'elles évitent de faire appel lorsque la question motivant le pourvoi a été définitivement tranchée par une décision du Conseil d'Etat.

Il a, en outre, été procédé, par un décret du 6 janvier 1981, à la modification de l'article R. 83 du Code des tribunaux administratifs afin de déconcentrer plus largement entre les mains des préfets la représentation de l'Etat devant les tribunaux administratifs.

Enfin, des comités consultatifs de règlement de dommages engageant la responsabilité de l'Etat ou de ces établissements publics administratifs ont été créés dans un certain nombre de départements pour répondre au souci de permettre un règlement à l'amiable évitant le recours à la voie contentieuse. L'arrêté du 22 janvier 1981 avait institué des comités dans cinq départements (Hautes-Alpes, Cher, Haute-Marne, Moselle et Val-d'Oise). Le projet de budget pour 1982 comporte un crédit de 474.000 F destiné à la mise en place de quinze comités.

Pour soulager les tâches incombant aux conseillers de tribunal administratif au titre du rôle de conseils joué par les tribunaux administratifs auprès des préfets, les présidents des tribunaux administratifs proposent l'institution de conseillers juridiques. Ces conseillers pourraient non seulement être consultés par les préfets de région, mais également être appelés à assurer des missions de conseillers, voire à être délégués, dans certaines commissions administratives dont font actuellement partie les membres des tribunaux administratifs.

2. L'accélération des procédures.

Pour accélérer les procédures contentieuses administratives, un décret du 17 juin 1980 a supprimé l'intervention obligatoire du commissaire du Gouvernement devant les tribunaux administratifs.

C'est au président de la juridiction qu'il incombe de décider des affaires qui seront jugées en l'absence de conclusions du commissaire du Gouvernement.

Cette réforme a sensiblement accru le rendement des tribunaux. Toutefois, elle est critiquée par le syndicat de la juridiction administrative qui fait valoir qu'elle a provoqué une augmentation du pourcentage moyen d'appel par rapport aux jugements rendus. Dans

les tribunaux où la réforme a été largement appliquée, ce pourcentage aurait quasiment doublé en un an.

Dans ces conditions on pourrait envisager que la mission permanente d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'Etat entreprenne une enquête pour examiner les véritables conséquences de cette réforme.

D'autres mesures pourraient être envisagées pour accroître l'efficacité de la justice administrative. La plupart des règles de procédure qui figurent dans le Code des tribunaux administratifs datent d'un siècle. Un réexamen d'ensemble de ces règles paraît donc souhaitable.



Votre Rapporteur ne peut manquer d'évoquer ici le problème du rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la Justice qui a été récemment évoqué. Effectivement il paraît logique que les tribunaux administratifs soient rattachés au même ministère que le Conseil d'Etat qui est juge d'appel de leurs décisions. Toutefois, la réalisation d'une telle mesure est moins simple qu'il n'y paraît de prime abord ; elle suppose une adaptation de l'ensemble des textes relatifs au fonctionnement des tribunaux administratifs (statut de leurs membres, règles de procédure...). En outre, il ne faut pas négliger le fait que le ministère de la Justice, dès l'an prochain, va être chargé, en vertu du transfert des charges, de la gestion de plus de 1.000 juridictions, (cour d'appel, tribunaux d'instance et de grande instance) au lieu des 34 cours d'appel actuelles.

Si l'on transfère à ce Ministère la gestion des tribunaux administratifs, il conviendra d'accroître très sensiblement les crédits budgétaires qui lui sont accordés. Or, à l'heure actuelle, le budget de la Justice ne représente qu'un pour cent du budget de l'Etat.

CHAPITRE II

LA POLICE NATIONALE

I. — LE BESOIN ACCRU DE SÉCURITÉ

Assurer la sécurité des citoyens est l'un des premiers devoirs de l'Etat car la sécurité est indispensable à la paix publique. Or, à cet égard, il y a lieu d'être préoccupé. La croissance de la criminalité, et surtout le développement de formes violentes de délinquance, créent un sentiment d'inquiétude généralisé et vérifié par tous les sondages récents.

A. — L'évolution préoccupante de la criminalité.

Après une relative stabilité en 1978 la criminalité a connu une forte hausse en 1979. Elle a de nouveau enregistré, en 1980, une progression importante.

Ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous, établi d'après les statistiques de la police judiciaire, la criminalité globale a augmenté de 1979 à 1980 de près de 13 %, alors que la moyenne de la progression des deux années précédentes était de 6 % (soit + 2,38 % de 1977 à 1978, et + 8,51 % de 1978 à 1979).

	1976		1977		1978		1979		1980	
	Nombre	Variation depuis 1975 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1976 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1977 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1978 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1979 pourcentage
Criminalité globale (Total brut)	1.823.953	— 4,62	2.097.919	+ 15,02	2.147.832	+ 2,38	2.330.566	+ 8,51	2.627.508	+ 12,74
Taux pour 1.000 habitants	34,37	— 5,37	39,60	+ 15,22	40,39	+ 1,99	43,67	+ 8,12	49,03	+ 12,27
Criminalité globale (Total net après déduction des chèques sans provision et des crimes et délits indéterminés)	1.597.345	— 0,02	1.772.350	+ 10,96	1.805.845	+ 1,89	1.957.847	+ 8,42	2.172.580	+ 10,97
Taux pour 1.000 habitants	30,10	— 0,82	33,46	+ 11,16	33,96	+ 1,49	36,68	+ 8,01	40,54	+ 10,52

De même que la progression globale de la criminalité, **les formes nouvelles** que revêt cette dernière sont inquiétantes.

Certes, la grande criminalité augmente moins que la moyenne des crimes et délits. Mais qu'il s'agisse de la grande ou de la moyenne criminalité, ce sont, parmi les infractions, *les agressions physiques* contre les personnes dont le nombre croît le plus rapidement (notamment les agressions commises sur la voie publique contre les femmes).

La multiplication des cambriolages retient également l'attention et touche également le milieu rural. Il s'agit là de l'une des formes de délinquance les plus mal ressenties. Cela se comprend d'autant mieux que nombre de personnes cambriolées, qui ne sont pas parmi les plus fortunées, voient, du fait des vols dont elles sont victimes, accroître leurs difficultés économiques. On doit noter toutefois avec satisfaction que pour la première fois, les vols à main armée sont en régression.

Bien entendu, *la répartition géographique du crime est très inégale*. Les départements les plus criminogènes sont aussi les plus urbanisés. Il s'agit, par ordre décroissant, de Paris, qui tient de loin la tête, puis des Bouches-du-Rhône, de la Seine-Saint-Denis, du Nord, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne, du Rhône, des Alpes-Maritimes, de la Gironde et des Yvelines. Ces dix départements, qui représentent environ un dixième du territoire et un peu plus du quart de la population concentrent plus de 40 % de la criminalité globale. La ville de Paris, dont la population constitue 3,8 % de la population globale, est le lieu où se commettent près de 11 % de l'ensemble des crimes et délits.

Ces constatations statistiques permettent de dire que les conclusions du rapport du comité de la violence, présidé par M. Peyrefitte, sur le lien entre la délinquance et un certain mode d'urbanisation concentrée, n'ont rien perdu de leur actualité.

B. — La croissance du sentiment d'insécurité.

Le sentiment d'insécurité, contrairement à ce qui est parfois affirmé, a donc des causes objectives. Il n'est pas le produit de campagnes de presse ou de discours de dramatisation qui ne seraient pas fondés sur la réalité.

Il reste que ce sentiment se trouve amplifié pour plusieurs raisons :

1. Les difficultés des autorités judiciaires et de police à arrêter les coupables des infractions. Le pourcentage des faits élucidés par rapport aux faits constatés par la police est particulièrement faible en ce qui concerne les cambriolages et, de manière générale, les vols. Le tableau ci-dessous dresse le bilan, par types de crimes et délits, des recherches effectuées par les services de police :

	Faits constatés	Faits élucidés	Résultat	
			1980 en pourcentage	1979 en pourcentage
<i>Grande criminalité</i>	38.403	12.542	32,66	31,65
— vols à main armée	4.841	1.043	21,55	22,07
— vols avec autres violences ..	30.404	8.268	27,19	28,28
— règlements de comptes	129	29	22,48	29,03
— crimes crapuleux	204	88	43,14	52,33
<i>Criminalité moyenne</i>	380.820	134.202	35,24	37,85
— cambriolages et vols assimilés	274.363	44.638	16,27	16,81
— viols	1.886	1.445	76,62	77,17
— attentats à la pudeur	6.317	4.375	69,26	74,51
— coups et blessures volontaires	32.926	25.479	77,38	77,66
— homicides non crapuleux	1.751	1.557	88,92	86,93
<i>Petite délinquance</i>	2.208.285	899.747	40,74	39,38
— vols à la roulotte	431.840	50.722	11,75	11,54
— vols d'autos et de deux roues à moteur	422.698	47.911	11,33	10,80
— autres vols sans violence	378.078	75.714	20,03	24,05
— destructions et dégradations ..	152.080	28.441	18,70	20,75
— chèques sans provision	282.018	245.034	86,89	84,99
Total des crimes et délits	2.627.508	1.046.491	39,83	39,05

2. La seconde raison d'aggravation de ce sentiment d'insécurité réside dans le fait qu'un nombre de plus en plus grand d'infractions est constitué par les agressions commises dans des lieux où il est particulièrement malaisé d'assurer la sécurité des personnes (le métropolitain, les parkings souterrains...).

Quoi qu'il en soit, ce sentiment peut engendrer des comportements et des réactions dangereux. En effet, on a vu apparaître ces dernières années des réactions d'autodéfense qui ont donné lieu à des actes d'homicide. Depuis 1977, près de 50 personnes ont trouvé la mort du fait de tels actes d'autodéfense.

Parfois aussi, des citoyens ont cherché les moyens d'assurer leur protection par le recours à des milices privées de défense. Une milice a été ainsi créée récemment par des habitants de la banlieue lyonnaise.

Pour éviter que de tels comportements ne se généralisent, il convient de renforcer les moyens dont dispose la puissance publique pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Certes, aucune société, même la mieux organisée, ne parviendra jamais à faire disparaître totalement la délinquance qui est un phénomène inéluctable dans une communauté humaine. Toutefois, il est du devoir des pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour lutter efficacement contre elle et d'assurer ainsi aux citoyens la protection à laquelle ils ont droit.

Face aux besoins accrus de sécurité ressentis par l'opinion, le budget de l'Intérieur pour 1982 est relativement décevant :

— en effet, les crédits de la police nationale, qui passent de 11,28 milliards à 13,49 milliards de francs, ne progressent que de 19,5 %, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat augmente de plus de 27 % ;

— cette appréciation doit cependant être nuancée en raison de l'effort très important, tant financier qu'en matière de formation, qui est consenti en faveur des personnels de police. Cet effort a d'ailleurs été accru, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, qui apporte une satisfaction partielle aux demandes exprimées par les intéressés de voir améliorer leur régime indemnitaire (1).

(1) Cf. J.O. Débats A.N., séance du 17 novembre 1981, p. 3866, voir également ci-dessous p. 34.

II. — LES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

A. — Les effectifs.

1. Une progression globale importante.

Le budget de la police nationale se caractérise par un nombre particulièrement élevé de créations d'emplois. Aux mille emplois de personnel administratif créés par la loi de finances rectificative de 1981 viennent s'ajouter 5.917 emplois nouveaux de personnel de police au titre du budget de 1982.

Compte tenu des 300 emplois réservés aux services des transmissions et du matériel, le renforcement des effectifs de la police nationale se concrétisera par la création de :

- 5.060 emplois de personnels actifs ;
 - 557 emplois de personnels administratifs et ouvriers ;
- soit 5.617 emplois directement affectés à la police nationale.

La répartition des personnels actifs se traduit ainsi qu'il suit :

— Personnels en civil (1.060 emplois) :

60	}	10 commissaires divisionnaires
		21 commissaires principaux
		29 commissaires
600	}	133 inspecteurs divisionnaires
		167 inspecteurs principaux
		300 inspecteurs
		400 enquêteurs

— Personnels en tenue (4.000 emplois) :

95	}	12 commandants
		27 officiers de paix principaux
		56 officiers de paix
3.905	}	170 brigadiers-chefs
		437 brigadiers
		3.298 gardiens

Les effectifs totaux augmenteront ainsi de près de 7.000 emplois. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs budgétaires de 1968 à 1982.

EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE LA POLICE NATIONALE

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Personnels actifs :															
— Personnels en civil	14.859	14.848	15.021	15.021	16.701	16.608	17.838	18.738	19.188	19.188	19.188	19.885	19.978	20.211	21.391
— 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	82.939	82.813	82.606	86.606
— Personnels contractuels ...	900	1.000	1.000	1.480	1.480	1.480	1.210	1.210	1.210	1.210	331	331	331	331	171
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	103.155	103.122	103.148	108.168
Personnels administratifs	3.012	2.855	2.855	3.244	3.579	4.476	4.700	4.987	5.310	5.310	7.025 (3)	7.103	8.308	10.237 (5)	11.187
Personnels ouvriers	89	78	76	89	149	155	180	180	180	180	180	180	180	180	188
Total général	87.785	91.496	92.669	95.351	97.921	102.509	105.211	106.748 (1)	107.721 (1)	107.721 (1) (2)	108.057 (1) (2)	110.438 (4)	111.610 (4)	113.565 (4) (5)	119.543

(1) En plus des 106.748 emplois a été autorisé en 1975 le recrutement de personnels vacataires, mesure maintenue en 1976, 1977, 1978 et 1979.

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

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

(4) Y compris les personnels transférés du secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. depuis le 1^{er} janvier 1979.

(5) Dont 1.000 emplois de personnels administratifs créés au titre du collectif 1981.

S'y ajoutent les personnels des Services techniques gérés par la Direction des personnels et des Affaires politiques.

La satisfaction procurée par l'importance des recrutements est cependant atténuée par plusieurs considérations :

1° La réduction de deux heures de la durée hebdomadaire de travail dans la Fonction publique entraînera des besoins nouveaux en personnel. (A l'heure actuelle, les policiers effectuent quarante-deux heures trente de travail par semaine.)

2° Les créations d'emploi font apparaître un déséquilibre entre les policiers en tenue et les policiers en civil dont les effectifs n'augmentent pas suffisamment.

3° Il a fallu créer un nombre plus grand de personnel d'encadrement dans la police en tenue pour permettre une meilleure efficacité de l'action de ces personnels. (D'après les calculs qui ont été effectués, il serait nécessaire d'accroître le nombre des commandements de 65 unités et celui des brigadiers et brigadiers-chefs respectivement de 2.163 et 846 emplois supplémentaires. Le Gouvernement envisage de remplir cet objectif en plusieurs tranches annuelles et par transformations d'emplois.)

2. Une répartition géographique peu satisfaisante.

Le renforcement des effectifs est en priorité orienté vers les régions considérées comme les plus criminogènes, c'est-à-dire la région d'Ile-de-France, la région Côte-d'Azur (Marseille, Nice), la région lyonnaise et la région du Nord - Pas-de-Calais. Cette orientation est parfaitement justifiée.

Cependant, il conviendrait pour le long terme qu'un plan de recrutement soit élaboré pour remédier aux inégalités constatées dans l'affectation des personnels. Tout d'abord, il serait opportun d'établir une carte de l'implantation des postes de police et de gendarmerie, afin d'assurer une meilleure répartition des brigades sur l'ensemble du territoire. De même, on constate que certaines villes sont mieux dotées en effectifs de police que d'autres, alors que leurs besoins de sécurité sont analogues. Les effectifs des personnels de police urbaine dans les villes de plus de 100.000 habitants sont les suivants pour l'année 1981 :

Paris	15.974	Lyon (12)	2.747	Marseille	2.980
Lille (27)	1.208	Bordeaux (12)	1.447	Rouen (30)	857
Toulouse (1)	977	Nice (2)	894	Strasbourg (5)	813
Toulon (7)	695	Nantes (1)	747	Grenoble (5)	595
Le Havre (5)	501	Saint-Etienne (6)	563	Nancy (10)	515
Roubaix (8)	404	Tours (5)	350	Clermont-Ferrand (6)	420
Rennes	406	Reims (4)	329	Orléans (10)	328
Montpellier (1)	355	Dijon (4)	419	Brest (1)	334
Angers (4)	276	Tourcoing (9)	255	Metz (7)	351
Caen (8)	345	Limoges (6)	270	Amiens (12)	269
Le Mans	291	Mulhouse (4)	259	Argenteuil (2)	214
Nîmes	277	Besançon	240	Perpignan (1)	260
Aix-en-Provence	227	Boulogne-Billancourt	170		

Nota : Le chiffre entre parenthèses qui suit éventuellement le nom de la circonscription indique le nombre de communes rattachées au chef-lieu de la circonscription.

Le problème le plus préoccupant est celui de l'insuffisance des effectifs de la police de l'air et des frontières (P.A.F.). Ces effectifs, répartis par grades, sont actuellement les suivants :

<i>Personnels en civil.</i>	
Commissaires divisionnaires	12
Commissaires principaux	22
Commissaires	23
Inspecteurs divisionnaires	122
Inspecteurs principaux	175
Inspecteurs	273
Enquêteurs	185
Total des personnels en civil	812
<i>Personnels en tenue.</i>	
Commandants	6
Officiers	11
Brigadiers-chefs	22
Brigadiers	97
Gardiens de la paix	(1) 1.843
Total des personnels en tenue	1.979
<i>Personnels administratifs</i>	<i>167</i>
<i>Agents de surveillance</i>	<i>122</i>
Total général (métropole + D.O.M.-T.O.M.)	3.080

(1) Ce chiffre tient compte des 143 et 107 gardiens arrivés le 4 août 1981 à la police de l'Air et des Frontières de Roissy et Orly.

Le chiffre total de 3.000 policiers est notoirement insuffisant compte tenu des tâches accrues confiées à ces personnels, qui ont pour mission essentielle d'assurer le contrôle de l'immigration. En outre, l'arrestation récente d'un ressortissant arménien de l'armée secrète de libération de l'Arménie souligne, s'il en était besoin, le rôle capital que peut jouer la police de l'air et des frontières dans la lutte contre le terrorisme international.

Dans ces conditions, il est urgent de renforcer notablement le nombre des policiers affectés aux zones frontalières, notamment dans les grands aéroports.

B. — La formation et les conditions d'affectation.

1. La formation.

Le projet de budget de l'Intérieur pour 1982 accorde une large place au développement de la formation des personnels. C'est ainsi qu'aux côtés des six écoles de gardiens de la paix existantes, qui formeront 4.000 policiers, 15 centres régionaux d'instruction seront mis en place à compter de mars 1982, nécessitant la formation de 100 à 150 instructeurs supplémentaires.

En ce qui concerne la formation initiale des personnels, on doit se féliciter des mesures récentes destinées à allonger la durée de la scolarité. Ces mesures confirment l'orientation prise par les gouvernements précédents. Les durées actuelles sont les suivantes :

- gardiens de la paix : neuf mois (dont quatre mois de stage pratique) au lieu de quatre mois en 1974 ;
- enquêteurs : cinq mois en école (contre cinq semaines) ;
- inspecteurs : seize mois au lieu de quatre mois ;
- officiers de paix : dix-huit mois ;
- commissaires : deux ans, et depuis 1979 les élèves commissaires nommés au choix effectuent la même scolarité que leurs collègues issus du concours.

Toujours en matière de formation initiale, les perspectives de 1982 seront centrées autour de diverses actions, notamment :

- augmentation de l'infrastructure immobilière ;
- réalisation des stands de tir de Reims et Vannes ;
- révision des programmes d'enseignement (notions de gestion administrative, précisions sur l'organisation des directions et des services centraux, développements sur les droits syndicaux) ;
- impression d'une documentation et réalisation de supports pédagogiques communs à tous les centres d'instruction ;
- développement de l'audiovisuel dans les écoles par l'acquisition de matériels complémentaires dans ce domaine.

La formation continue, qui comporte trois volets (stages de perfectionnement et de spécialisation, formation continue dans les services et formation promotionnelle organisée par le Centre national de préparation aux concours et examens de la police) sera simplement développée.

En outre, les actions suivantes seront réalisées :

- développement dans tous les services actifs du procédé du « commandement éducatif », action prévue par S.G.A.P. ;
- mise à disposition des personnels d'une documentation professionnelle sous forme de dossiers pédagogiques et de manuels ;
- développement du centre de documentation de l'Ecole nationale supérieure de police ;
- développement de la formation sportive et du tir ;
- réalisation de films pour la formation continue.

2. Les conditions d'affectation.

L'efficacité de la police pourrait être sensiblement accrue par une utilisation plus rationnelle des effectifs. A cet égard, de nombreux progrès restent à faire :

— il conviendrait d'éviter de détacher des personnels insuffisamment formés pour effectuer des missions délicates ;

— il serait également opportun de veiller à ne pas affecter en nombre excessif des personnels à des gardes statiques (protection des ambassades, des ministères et des personnalités), d'autant que ces missions comportent des risques importants.

Enfin, il faudrait veiller à ce que les tâches non directement liées à la protection de la population soient confiées, plutôt qu'aux forces de police, à des personnels administratifs, voire à d'autres administrations.

Il faut espérer que les créations d'emplois nouvelles permettront, au moins partiellement, le remplacement des fonctionnaires de service actif chargés des tâches sédentaires et de poursuivre plus activement encore le plan de « remise progressive des policiers sur la voie publique » qui a marqué les différents budgets depuis dix ans.

3. Le statut, le régime indemnitaire et la protection sociale.

a) *Le statut administratif.*

Depuis la réforme d'ensemble du statut du personnel de police intervenue en 1977, aucune modification statutaire importante n'a été décidée. Deux points particuliers doivent cependant être mentionnés :

— Le Gouvernement a entrepris un plan de résorption des emplois d'agents non titulaires qui s'applique notamment au personnel vacataire et auxiliaire relevant de la police nationale.

D'après les renseignements fournis par le ministère de l'Intérieur, l'effectif actuel des personnels concernés s'élève à :

— 538 vacataires,

— 420 auxiliaires.

Les personnels vacataires en fonction sont, pour la plupart d'entre eux, d'anciens fonctionnaires actifs de la police nationale qui ont été recrutés au moment où ils ont été admis à faire valoir leurs droits à la retraite, c'est-à-dire à cinquante-cinq ans. Il est mis normalement fin à leurs fonctions à partir du moment où ils atteignent l'âge de soixante ans. Les vacataires plus jeunes, qui ont été recrutés sur des emplois très spécifiques peuvent, dans la mesure où ils désirent stabiliser leur situation, faire acte de candidature aux différents concours de recrutement des cadres administratifs de la police nationale.

Dans le but de titulariser cette catégorie de personnel, le projet de budget de 1982 prévoit la création de 401 emplois d'agents de bureau. La mise en œuvre de cette mesure s'opérerait de la façon suivante : dès la fin de l'année 1981, la majorité des anciens policiers employés comme vacataires atteignant l'âge de soixante ans sera résorbée ; quant aux jeunes vacataires, ils seront absolument tenus de se présenter aux concours.

En ce qui concerne les auxiliaires recrutés au titre du plan intérimaire de la police nationale, ils ont, pour beaucoup d'entre eux, subi avec succès les épreuves des différents concours de recrutement des cadres administratifs, obtenant ainsi une situation stable.

Ceux qui étaient encore en fonction en qualité d'auxiliaires du plan intérimaire au 31 décembre 1979 ont été nommés auxiliaires de bureau à compter du 1^{er} janvier 1980. Ceux qui auront été recrutés dans les formes habituelles pourront prétendre à une titularisation après quatre ans de service, à moins qu'auparavant ils n'aient été reçus à l'un des concours auxquels il leur appartient de se présenter.

— Une réforme est par ailleurs en cours pour améliorer les conditions d'accès des femmes aux emplois de la police nationale. A l'heure actuelle, les emplois offerts aux femmes aux concours de recrutement dans la police font l'objet d'un *numerus clausus*. Le Gouvernement vient de déposer un projet de loi sur le Bureau de notre Assemblée (1), qui tend à limiter les possibilités de dérogation

(1) Projet de loi n° 24 tendant à modifier l'article 7 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

au principe de l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux emplois publics. On peut penser que cette réforme amènera le ministère de l'Intérieur à ouvrir plus largement aux femmes les emplois de la police. Il faut noter à cet égard que, d'ores et déjà, il a été décidé par un arrêté du 7 juillet 1981 d'ouvrir aux candidats féminins l'emploi de gardien de police (en prévoyant toutefois, bien sûr, des épreuves physiques adaptées).

Il conviendrait d'envisager également l'octroi au personnel féminin de surveillance de police d'un statut de service actif. En effet, les personnels féminins employés dans ces postes de surveillance ont les mêmes devoirs et les mêmes droits que les personnels masculins affectés dans des services du même type.

b) Le régime indemnitaire et la protection sociale.

Le Gouvernement s'est résolu à satisfaire une ancienne revendication des personnels de police en déposant à l'Assemblée nationale un amendement au projet de budget prévoyant **l'intégration progressive de l'indemnité de sujétions spéciales de police dans les bases de calcul des pensions de retraite des personnels des services actifs**. L'amendement adopté prévoit que cette mesure entrera effectivement en vigueur au 1^{er} janvier 1983 et qu'elle sera parachèvement dans un délai maximum de dix ans.

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

Le projet de budget pour 1982 prévoit d'autres mesures de revalorisation des indemnités allouées au personnel de police. Ces revalorisations sont les suivantes :

— La majoration spéciale pour travail intensif de nuit :

Le taux horaire de la majoration spéciale pour travail intensif de nuit allouée pour les heures effectuées entre 21 heures et 6 heures dans le cadre de la journée de travail a été relevé de 2,80 F à 3,10 F à compter du 1^{er} janvier 1981, en application de l'arrêté du 31 décembre 1980. L'incidence financière de cette mesure qui concerne l'ensemble des administrations s'élève à 9.019.898 F pour la police nationale.

— L'indemnité spécifique aux personnels soumis à des sujétions exceptionnelles (région parisienne) :

L'indemnité spécifique aux personnels soumis à des sujétions exceptionnelles est allouée aux fonctionnaires de police affectés à

Paris, dans les départements de la petite couronne et les trois aéroports, en vue de pallier les difficultés liées à l'exercice de leurs fonctions en région parisienne. Aucune revalorisation de cette indemnité n'étant intervenue depuis le 1^{er} janvier 1979 il a été proposé, dans le cadre du projet du budget 1982, de relever son taux annuel fixé à 1.000 F pour le porter à 1.450 F. Le coût budgétaire de cette majoration s'élève à 15.173.430 F.

— *L'indemnité horaire pour travail de dimanche et des jours fériés :*

Les personnels de la police nationale bénéficient d'une indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés par analogie avec le régime appliqué aux agents relevant de la Direction générale des douanes. L'arrêté du 31 décembre 1980 concernant ces personnels ayant porté le taux horaire de 2,40 F à 3 F, la même mesure a été prise pour la police nationale. L'incidence financière de cette mesure s'élève à 7.377.926 F.

Sont en outre majorés de 25 % les crédits destinés au financement des frais de déplacement de la police nationale.

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

1. Il semblerait équitable d'envisager de porter de 50 à 100 % le taux de la pension de réversion versée aux veuves de policiers morts en service. Le Ministre d'Etat a annoncé devant la Commission le 3 décembre qu'un avant-projet de loi modifiant en ce sens le Code des pensions civiles et militaires de retraite avait été transmis le 23 novembre aux ministres chargés, respectivement, de la Fonction publique et du Budget.

2. Si l'on doit se féliciter de la mensualisation des retraites des fonctionnaires dans onze départements, il conviendrait d'ores et déjà de prendre des mesures pour que les retraites non mensualisées (trimestrielles) ne soient pas dévaluées par l'inflation. Cette mesure devrait être prise dans les meilleurs délais.

3. Enfin, il conviendrait de régler le problème de la parité entre la situation des personnels de police et celle des personnels militaires, qui constitue une des revendications essentielles des policiers.

III. — LES MOYENS D'ACTION DE LA POLICE

A. — Les équipements.

1. Le matériel.

La rapidité d'intervention et l'efficacité des recherches de la police exigent un matériel parfaitement adapté et moderne. Or, de ce point de vue, la police française n'est certainement pas la mieux dotée en Europe. Pour rattraper notre retard, un plan quadriennal avait été élaboré et avait connu un début d'exécution. Il serait fort regrettable qu'il soit abandonné.

Les augmentations de crédits prévues dans le projet de budget de 1982 devraient par conséquent s'inscrire dans le cadre d'actions à long terme.

Une meilleure adaptation des véhicules aux missions de la police nécessite le renouvellement du parc léger aussi bien que du parc lourd. 40 millions de francs sont consacrés dans le budget pour 1982 au remplacement des véhicules légers, des véhicules utilitaires et des engins à deux roues, ainsi qu'au renforcement du parc automobile des services actifs. Le renforcement de ce parc portera, en 1982, sur environ 300 voitures et 300 engins à deux roues, soit une moyenne de trois par département, ce qui paraît encore insuffisant. La dotation réservée au parc lourd ne connaît, quant à elle, aucune augmentation. Elle est maintenue à son niveau de 1981, soit 40 millions de francs en crédits de paiement. Il conviendra, dans les années à venir, de consentir des efforts supplémentaires pour permettre la poursuite du programme concernant les compagnies républicaines de sécurité ainsi que les sections d'intervention de la préfecture de police et des polices urbaines.

En tout état de cause, il est indispensable de revaloriser l'image de marque des véhicules par la mise en place de modèles récents équipés de dispositifs modernes de signalisation.

En ce qui concerne les moyens de transmission, un apport plus important de crédits est prévu :

— les autorisations de programme progressent de 58,7 %, passant de 50,3 millions de francs, en 1981, à 79,8 millions de francs, en 1982 ;

— les crédits de paiement s'élèvent à 60 millions de francs, soit une progression de 33 % par rapport à la dotation de 1981.

Les autorisations de programme sont notamment destinées à renforcer l'équipement en postes radio portatifs des personnels, à améliorer les installations radioélectriques des véhicules, ainsi qu'à rénover et développer les réseaux de communications des commissariats, postes frontières, services régionaux et centraux de police.

En matière d'armement, le ministre de l'Intérieur lui-même a reconnu, lors des débats concernant le budget de son Ministère à l'Assemblée nationale (1), que « les armes... mises à la disposition des policiers... sont insuffisantes en qualité et en nombre ».

Malgré cette insuffisance, on constate une faible progression des crédits en matière d'armement (+ 15 % seulement par rapport à la dotation de 1981). Ces crédits permettront en particulier de poursuivre le programme d'achat de revolvers Manurhin (tranche annuelle égale à 7.000) dont le nouveau modèle a été mis au point au début de l'année 1981, et de renforcer l'équipement des services en gilets pare-balles.

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur a cependant apporté d'utiles précisions sur ce point lors de son audition devant la commission des Lois le 3 décembre dernier.

L'armement de la police nationale se compose actuellement de 109.000 armes de poing et de 26.500 armes d'épaule.

En ce qui concerne les armes de poing, l'exécution du programme 1981 (7.000 revolvers Manurhin 357 Magnum) portera à 15.000 le nombre des armes de cette marque.

Un effort plus important sera prévu en 1982 : il est envisagé d'acheter 10.000 revolvers.

Après l'exécution du programme 1982, la police sera dotée de 30.000 revolvers (dont 5.000 d'origine étrangère) de calibre 9 millimètres et 357 magnum et de 17.000 pistolets de 9 millimètres.

Le Ministre a également fait part de son intention de doter les policiers dans les années à venir d'un fusil automatique (type « riot gun »). Il est possible que celui-ci soit fabriqué par une manufacture française.

Enfin il convient d'évoquer ici l'équipement des locaux de police en matériel informatique, car l'utilisation de ces techniques est indispensable aux missions de la police. Les crédits prévus dans le budget de 1982, au titre de la poursuite du programme informatique,

(1) J.O. Débats A.N., séance du 17 novembre 1981, p. 3846.

ne progressent cependant que de 13,3 %. Ils seront destinés à l'achat de 200 terminaux pour la plupart mis à la disposition des services de la police de l'air et des frontières.

2. Les locaux.

L'un des moyens de rapprocher la police des citoyens est de garantir à ces derniers des conditions d'accueil satisfaisantes dans les commissariats. Il est indispensable, à cet effet, de remédier à l'état de vétusté que connaît la grande majorité des locaux de police dans notre pays. Les crédits prévus pour 1982 pour financer les travaux d'aménagement et d'entretien des locaux de police ne permettront pas des progrès semblables. Ils n'augmentent en effet que de 12 % par rapport à 1981.

Il en est de même des crédits prévus pour la rénovation du plan immobilier (concernant les locaux neufs et les immeubles rénovés) qui n'augmentent que de 11 %. Le programme des opérations nouvelles qui seront lancées en 1982 n'est pas encore arrêté. Toutefois, une nouvelle orientation a été définie en vue d'accorder la priorité aux installations de dimension moyenne, le ministère de l'Intérieur envisageant de renoncer à la construction d'hôtels de police importants. Cette orientation ne peut que recueillir l'approbation. Encore faut-il que les nouvelles constructions permettent une meilleure répartition dans les villes et les banlieues des commissariats et des postes de police.

L'audition du 3 décembre a cependant permis de nuancer quelque peu les appréciations portées au vu des seuls chiffres globaux.

En réponse aux questions posées par votre Rapporteur, le Ministre a donné les indications suivantes :

Les crédits affectés au secteur immobilier de la police nationale pour 1982 sont répartis sous trois rubriques qui enregistrent des progressions non négligeables :

— la progression des crédits affectés aux loyers qui est de 36 %. Ces crédits s'élèvent à 69,9 millions de francs ;

— les crédits affectés aux travaux d'aménagement et d'entretien (70,8 millions de francs) marqueront une progression de 34 % par rapport aux crédits effectivement dépensés en 1981 (52,8 millions de francs) ;

— la progression des crédits de paiement inscrits au titre V pour les acquisitions de terrains et d'immeubles, les gros travaux et les études (184 millions de francs) n'est effectivement que de 11 %.

Cette dernière dotation permettra cependant :

— de poursuivre les opérations actuellement en cours, notamment les hôtels de police d'Evreux, de Rouen, de Rennes et de Versailles, les commissariats de police de Paris X^e, de Montreuil-sous-Bois et la C.R.S. de Mulhouse ;

— de lancer les opérations déjà prêtes, notamment les hôtels de police de Metz, de Besançon, de Melun, de Bourges, de Cergy-Pontoise et la C.R.S. de Grenoble ;

— de privilégier les travaux de rénovation des petits commissariats ;

— d'engager une politique d'ouverture ou de réouverture de commissariats et de bureaux de police dans les zones urbaines.

Au total, le programme financé en 1982 sur les crédits du titre V concerne une centaine d'opérations.

En ce qui concerne la politique de la Direction de la police nationale dans le domaine immobilier, il convient d'évoquer également le problème particulier du logement des policiers. Ceux-ci, notamment dans les grandes villes, rencontrent de nombreuses difficultés pour se loger à proximité du lieu d'exercice de leurs fonctions. Or, cette proximité est indispensable au double point de vue de la sécurité des citoyens et de l'amélioration des conditions de vie des fonctionnaires intéressés.

B. — Les méthodes d'intervention.

1. Les missions de sécurité générale.

Pour permettre une meilleure prévention de la délinquance et diminuer le sentiment d'insécurité des citoyens, il convient de multiplier les patrouilles sur la voie publique. A cet égard, la technique de l'ilotage doit constituer une priorité. Dans cette optique, le ministère de l'Intérieur envisage de développer l'ilotage, et plus particulièrement l'ilotage traditionnel (à pied ou à cyclomoteur).

Il conviendrait de faire également porter l'effort sur une multiplication des contacts entre les policiers et d'autres intervenants, tels les animateurs de rues, les animateurs de foyers socio-éducatifs et toute personne membre d'une association dont l'objet est précisément d'aider certains jeunes délinquants potentiels à se réinsérer.

Mais il convient d'être conscient de l'importance des effectifs nécessaires pour la mise en place d'un système généralisé d'ilotage.

Outre le recrutement de personnel supplémentaire, une redistribution des tâches entre les personnels administratifs et les policiers est souhaitable afin qu'un nombre maximum de forces de police soit effecté sur la voie publique.

Par ailleurs, votre Rapporteur s'est fait l'écho des préoccupations de plusieurs organisations représentatives de policiers qui craignent que la suppression des contrôles d'identité mis en place en application de la loi « sécurité et liberté », ne les prive d'un moyen efficace de prévention de la délinquance. Ces contrôles, qui n'ont d'ailleurs donné lieu jusqu'ici à aucun incident, constituent un élément sécurisant car ils permettent aux policiers de marquer leur présence dans les rues parmi les habitants.

2. Les missions spécialisées.

Le ministère de l'Intérieur a indiqué qu'il procédait actuellement à un examen de la situation des « unités spécialisées » afin d'en diminuer le nombre. Pourrait notamment être envisagée la suppression des unités mobiles et des unités légères de sécurité, des unités d'extraction et de transfèrement, ainsi que des unités de garde des bâtiments administratifs. Les personnels concernés seraient réaffectés dans les services de sécurité générale.

Fort heureusement l'existence des unités spécialisées dans la lutte contre le grand banditisme n'est pas remise en cause.

Bien que la lutte contre le grand banditisme (vols à main armée, vols avec violences graves contre les personnes, règlements de comptes, associations de malfaiteurs, enlèvements, rackets...) entre dans la compétence de l'ensemble des services de police et de gendarmerie, elle est plus particulièrement du ressort des services spécialisés de la police judiciaire. Cette dernière s'est dotée tant au niveau central qu'à l'échelon régional des structures, des méthodes d'action et des moyens — en personnels spécialisés notamment — adaptés à ces manifestations graves de la criminalité violente.

Au niveau central, l'office central pour la répression du banditisme (O.C.R.B.), créé par un décret interministériel du 11 octobre 1973, d'une part, recueille, exploite et redistribue les informations collectées en cette matière par l'ensemble des services du territoire d'autre part, intervient directement sur le terrain grâce à ses groupes opérationnels de fonctionnaires très spécialisés. Il exerce cette action soit à la demande des autorités judiciaires ou des services territoriaux saisis, soit à sa propre initiative.

A l'échelon local, les dix-huit services régionaux de police judiciaire — dont les structures sont calquées sur celles de la Direction centrale — disposent chacun d'un groupe de répression du banditisme

(G.R.B.) correspondant régional de l'O.C.R.B., qui assure pour la circonscription du Service régional de la police judiciaire les attributions de l'office au plan national.

De plus, des unités spéciales (brigade de recherches et d'intervention (B.R.I.) ont été créées, à Paris d'abord en septembre 1964, puis à Lyon en 1976 et à Nice en 1978, pour assurer une surveillance active et permanente des membres les plus actifs du milieu criminel localisé dans ces régions particulièrement sensibles. Les succès obtenus par ces unités, composées de fonctionnaires spécialement préparés à l'exécution des surveillances, filatures et interventions et disposant de moyens matériels adaptés (véhicules rapides, équipements radio sophistiqués), ont conduit à la création de groupes identiques dans plusieurs autres S.R.P.J.

Les effectifs affectés à la lutte contre le banditisme représentent — sur un total de 5.321 fonctionnaires actifs dont 2.962 à la Direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris et 2.359 à la Direction centrale et dans les services régionaux de police judiciaire — un total de 542 fonctionnaires se répartissant comme suit :

- office central pour la répression du banditisme : 42 ;
- brigades et groupes de répression du banditisme : 399 (dont 126 à la B.R.B. de préfecture de police et 273 dans les G.R.B. des S.R.P.J.) ;
- brigades de recherches et d'intervention : 101 (dont 48 à la préfecture de police et 53 à Lyon et Nice).

A côté de la lutte contre le banditisme, les services de police doivent concentrer leur action sur deux secteurs prioritaires :

- la lutte contre le trafic de stupéfiants : il est inacceptable que le commerce de la drogue puisse, dans les rues de certaines grandes villes, se faire à découvert ;
- la sécurité dans le métro où la délinquance fait des progrès inquiétants et où des actions particulièrement énergiques s'imposent.

3. La coordination des actions de la police.

a) *Au niveau national.*

L'efficacité de l'action de la police exige une parfaite coordination entre les différents corps de policiers. A cet égard, on note une nette amélioration de la coopération entre la police judiciaire et les polices urbaines. Si, dans le passé, on a pu constater parfois une concurrence entre ces deux services, notamment dans le cadre de la recherche des auteurs des infractions, actuellement les direc-

teurs centraux veillent à la coordination des actions de leurs services extérieurs. L'instruction « relative à la coopération de la police nationale dans les enquêtes criminelles, en date du 24 juin 1977, a permis de résoudre un grand nombre de difficultés en posant des normes très précises de coopération, tant au plan de l'échange des informations des deux services de la police qu'à celui de la détermination des domaines d'action de chacun de ces services.

En revanche, des difficultés subsistent concernant la coordination des activités de la police nationale et de la gendarmerie, compte tenu du fait que ces deux corps ne sont pas rattachés au même Ministère. Pour améliorer la coopération entre les services de police et de gendarmerie, une commission interministérielle avait été constituée sous la présidence de M. Pierre Racine. Les propositions qu'elle a formulées dans son rapport, remis au Premier ministre en février 1979, ont donné lieu à certains textes réglementaires réformant le statut des personnels de police, mais d'autres propositions tendant à une meilleure convergence de l'action des services de police et de gendarmerie sont toujours à l'étude. Il conviendrait d'examiner dans quelles conditions il est possible d'y donner suite.

Les rapports entre la police et les autorités judiciaires ont également donné lieu à la publication d'un rapport par un groupe de travail interministériel réuni de 1975 à 1976 sous la présidence de M. Bezio, procureur de la République à Bobigny. Ce rapport met l'accent sur la collaboration indispensable entre les autorités judiciaires et les policiers qui, en matière de police judiciaire, sont leurs collaborateurs naturels et permanents. Il est regrettable que certaines incompréhensions subsistent. Votre Rapporteur émet notamment le souhait qu'une meilleure coopération existe en matière de lutte contre la délinquance juvénile, entre la brigade des mineurs et les juges des enfants.

Quant à la coopération entre les agents de police municipale et ceux de la police d'Etat, dans les municipalités où la police est étatisée, elle est absolument indispensable. Dans ces communes, en effet, en raison de l'insuffisance des effectifs, les municipalités sont parfois amenées à recruter à titre complémentaire des personnels de police municipale. La coexistence des deux services de la police d'Etat et de la police municipale pose parfois problème, notamment le fait que le maire n'ait pas autorité sur les agents de la police d'Etat et de la police municipale pose parfois problème. Le fait que le maire n'a pas autorité sur les agents de la police d'Etat présente des inconvénients certains, que le Sénat s'est efforcé de résoudre lors de la discussion du projet de loi de décentralisation.

En ce qui concerne les policiers communaux, il convient de signaler que leur association représentative souhaiterait obtenir l'adoption d'un statut spécial, tendant notamment à un assouplisse-

ment des conditions de leur avancement. Ce problème est en cours d'étude au ministère de l'Intérieur.

b) *Au niveau international.*

Le développement des manifestations du terrorisme international en France doit constituer une des préoccupations majeures des pouvoirs publics. Les implications, dans notre pays, du terrorisme italien, ont pris une réelle ampleur. 90 extrémistes italiens font actuellement l'objet de recherches sur notre territoire. La France subit également les retombées du conflit israélo-arabe avec certaines actions de terrorisme palestinien.

De même, un changement de régime en Iran a occasionné plusieurs actions violentes sur le territoire national (attentat contre le neveu de l'ex-Shah d'Iran, ainsi que contre le dernier Premier ministre du Shah). La dernière action de terrorisme en date a été le fait des membres de l'Armée secrète de libération de l'Arménie. Face à la montée du terrorisme international il est urgent, non seulement de renforcer les moyens des services chargés de la répression en ce domaine, mais également d'améliorer les liaisons nécessaires avec les services de police internationaux.

Il faut se féliciter que les échanges internationaux entre les pays touchés par le terrorisme se développent grâce :

- à l'organisation internationale de police Interpol ;
- au bureau de liaison de la police nationale ;
- aux réunions informelles, tenues en France ou à l'étranger, à l'occasion d'affaires importantes ;

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

- « groupe 1 », chargé du terrorisme et « sous-groupe 1/1 » qualifié pour examiner les problèmes posés par la suppression des contrôles aux frontières ;
- « groupe 2 », sous-groupe 2/5, chargé d'étudier les problèmes posés par les trafics d'armes et d'explosifs.

∴

Le service public de la police doit se rapprocher du citoyen car il joue un rôle essentiel à la vie collective.

Chaque fois que cela est possible il faut multiplier les contacts entre les policiers et la population, grâce en particulier, à une présence préventive des fonctionnaires dans les quartiers.

En outre, il convient de renforcer la coordination de l'action des policiers et des autres intervenants dans la lutte contre la délinquance. Dans ce but, les policiers doivent être partie prenante dans la définition de la politique criminelle. A cet effet, des comités départementaux de la violence avaient été créés par un décret en date du 28 février 1978. Comprenant, autour du préfet, des parlementaires, des magistrats, des avocats, des policiers, des représentants des administrations sociales, des membres d'associations..., ces comités avaient pour mission d'examiner les phénomènes de délinquance propres au milieu local et de proposer des solutions précises pour y remédier.

Le mandat des membres de ces comités n'a pas été renouvelé depuis juin dernier. Cela est regrettable car ils constituaient une structure de concertation indispensable.

C'est pourquoi votre Rapporteur souhaiterait voir renaître ces comités, soit dans leur structure d'origine, soit sous de nouvelles formes. Ils insistent également pour que les élus soient davantage associés à l'action de la police.

Enfin, on ne peut manquer d'évoquer les problèmes de sécurité sans rendre un hommage mérité à l'ensemble des personnels de police qui sont prêts à exposer leur vie pour assurer la protection des personnes. Les policiers qui contribuent aux missions de sécurité sont sans doute les citoyens les moins bien protégés. Des actions devraient être entreprises pour leur assurer une meilleure protection notamment lorsqu'ils effectuent des gardes statiques.

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

1. Il faut, à une époque où le banditisme, le terrorisme et la grande criminalité utilisent à leur profit des moyens de plus en plus efficaces et sophistiqués, **donner à la police des moyens de riposte appropriés** tant au plan de l'armement que de la formation, cela pour diminuer les risques qu'elle encourt et augmenter son efficacité.

2. **Il faut donner à l'opinion publique une image de la police**, qui est au service de la sécurité des citoyens, qui ne soit ni déformée, ni partisane. Trop de prises de position, politiques ou autres, de mises en cause erronées ou injustifiées, de présentations subjectives de certains faits ont contribué, ces dernières années, à fausser cette image aux yeux de l'opinion. Il est temps de rétablir les choses dans le contexte de leur réalité, de ne pas oublier les risques que cette police encourt, au péril de la vie de ses hommes trop souvent, et de réconcilier ainsi l'ensemble de l'opinion publique avec une force indispensable à la sauvegarde de sa sécurité.

CHAPITRE III

LES COLLECTIVITÉS LOCALES

I. — L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES

A. — La confirmation de l'attachement à l'autonomie communale.

Le Sénat s'était toujours retrouvé uni pour défendre l'autonomie communale. Il a continué à le faire cette année à travers la discussion du projet de loi relatif aux droits, libertés et responsabilités des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer. Il a, en effet, repris sous la forme d'un chapitre additionnel VI (nouveau) au titre IV de ce texte les dispositions relatives à la coopération intercommunale qu'il avait déjà adoptées sous la forme d'un titre V consacré dans le précédent projet examiné à la coopération intercommunale. On trouvera ci-dessous une analyse succincte de ces dispositions, de même que l'on pourra se reporter avec utilité au point très complet sur la situation des organismes intercommunaux qui figure dans le tome II de notre excellent collègue Michel Giraud (1). On observera que la Haute Assemblée a étendu aux départements les principes de libre coopération définis pour les communes et, ce qui est une innovation, aux régions. Peut-être sera-t-il possible par ce dernier moyen de remédier de façon souple, et sans qu'il soit besoin de recourir à une modification des limites territoriales réclamée par certains, aux inconvénients de certains découpages. Sans doute aussi, ces nouvelles possibilités, débarrassées de tout contrôle de l'autorité de tutelle, permettront-elles d'établir *cette conférence permanente des régions* que beaucoup préconisent quelle que soit leur appartenance politique.

Le bien-fondé de cet attachement à l'autonomie est, comme les années précédentes, confirmé par les faits et, notamment, par l'évolution du nombre des communes fusionnées. Comme les années précédentes, mais moins nettement cependant, leur nombre stagne, voire décline.

(1) Pages 292 et suivantes.

Au 1^{er} janvier 1981, on dénombre 818 fusions prononcées en application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

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

Sur les 818 fusions précitées, regroupant 1.973 communes, 641, concernant 1.594 communes, ont été réalisées, sous le régime de la fusion-association et 177, intéressant 379 communes, sous le régime de la fusion simple.

Toutefois, certaines fusions n'ont pas apporté aux intéressés tous les résultats escomptés. Aussi, 58 séparations — concernant la totalité ou une partie des collectivités engagées dans chaque fusion — ont-elle été prononcées depuis 1975. Ce mouvement de « défusion » s'est accentué au cours des dernières années (6 en 1977, 15 en 1978, 23 en 1979). En 1980, en revanche, on ne compte que 8 « défusions ».

L'année 1981, après les tentatives esquissées les années précédentes, paraît aussi bien augurer de l'évolution de ces formes de coopération que sont les communautés urbaines et les agglomérations nouvelles. Le deuxième alinéa de l'article 11 du texte en discussion prévoit l'adaptation du statut des premières, tandis que l'article 11 *bis*, introduit par le Sénat à l'initiative de votre Commission, décide l'alignement des secondes sur le droit commun dans un délai de dix-huit mois.

B. — L'évolution des communautés urbaines.

La loi du 31 décembre 1966, dont les dispositions ont été complétées par la loi du 22 juillet 1977, fixe les règles relatives aux communautés urbaines.

Le bilan global de l'action des communautés urbaines est positif, mais des adaptations de la réglementation se sont avérées souhaitables, de l'avis même des principaux responsables de ces organismes. Se posent surtout la question de la bonne représentation des communes membres au conseil de certaines communautés urbaines, ainsi que la question d'une répartition plus souple des compétences entre les communes et la communauté urbaine.

En conséquence, à la suite d'un rapport établi en 1979, et en étroite relation avec les responsables des communautés urbaines, une réflexion d'ensemble a été engagée.

M. Notebart, député, président de la communauté urbaine de Lille, vient d'être chargé d'une mission d'étude sur ce sujet par le Premier ministre. A l'issue de ces différentes concertations, un projet aménageant les textes actuels pourra être présenté au Parlement.

Les 9 communautés urbaines créées entre 1968 et 1974 regroupent 251 communes et un peu plus de 4 millions d'habitants. Pour 1979 (dernier chiffre connu), les grandes masses financières les concernant se résument ainsi :

(Valeurs exprimées en millions de francs courants.)

Budgets principaux	1979
Dépenses réelles de fonctionnement	3.153
dont :	
— Frais de personnel	1.175
— Intérêts versés	528
Recettes réelles de fonctionnement	3.733
dont :	
— Contributions directes	1.775
Dépenses d'équipement brut	1.503
Subventions d'équipement reçues	490
Emprunts réalisés	811
Dette en capital au 1 ^{er} janvier	6.621
Annuité de la dette	935
Dépenses réelles totales	5.496

Par rapport aux années antérieures, *l'évolution récente* peut être résumée ainsi :

Après une période de développement rapide (jusqu'en 1976), suivie d'un très sensible ralentissement en 1976 et 1977, les années 1978 et 1979 se caractérisent par un retour à une certaine croissance ; en effet, l'augmentation de leurs dépenses totales qui était de 11 % de 1976 à 1977, est passée à 17 % de 1978 à 1979.

La cause essentielle du fléchissement de tendance observé à partir de 1976 est la *diminution de l'effort d'équipement* : le taux de croissance des dépenses d'équipement brut des communautés urbaines est passé de 24 % en 1975 à 8 % en 1978 et 13 % en 1979 (ce dernier taux s'expliquant essentiellement par la très forte progression des immobilisations observée à la communauté urbaine de Lyon (+ 57 %).

Les dépenses de fonctionnement accusent un ralentissement à partir de 1976 : 22 % d'augmentation en 1976, 15 % en 1978. Parmi ces dépenses :

— la part des frais de personnel s'est établie depuis 1976-1977 autour de 38-39 % ;

— la part des intérêts tend à diminuer du fait du ralentissement des investissements et donc du recours à l'emprunt. Elle représente en moyenne 18 à 19 % des dépenses de fonctionnement.

Les recettes de fonctionnement ont évolué moins rapidement que les dépenses courantes malgré une forte pression fiscale. Depuis 1976, l'augmentation des impôts directs s'est ralentie : 15 % en 1977, 16 % en 1979. Parmi ces impôts, la part de la taxe professionnelle est particulièrement élevée. Elle représente depuis 1975, en moyenne, 61 % du total des contributions directes, ce qui ne va pas sans poser de problème au plan économique dans la conjoncture actuelle.

Enfin, les charges financières pèsent très lourdement sur le budget des communautés urbaines. L'annuité de la dette représentait en 1979 25 % des recettes de fonctionnement. La dette par habitant varie suivant les communautés urbaines de 1.500 F à 2.500 F.

Il convient de préciser que l'évolution de chacune des neuf communautés urbaines ne suit pas toujours l'évolution globale mais qu'il y a une grande diversité parmi ces établissements publics, due à la taille (de 86.000 habitants à Cherbourg, à 1.100.000 habitants à Lyon), à la richesse fiscale, aux réalisations (il y a deux fois plus de dépenses à Strasbourg qu'à Cherbourg), au rythme d'évolution de chacune.

C. — L'avenir des agglomérations nouvelles.

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

1. Les règles administratives et financières actuelles :

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

● A l'exception de Lille-Est (commune de Villeneuve-d'Ascq), dont l'aménagement est assuré par la communauté urbaine de Lille, les autres villes nouvelles ont choisi la formule du syndicat communautaire d'aménagement (S.C.A.), établissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Celui-ci exerce à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle (Z.A.N.) l'ensemble des compétences obligatoires et facultatives des communautés urbaines. Il y dispose du monopole de la perception des impôts directs locaux et des taxes assimilées, et est attributaire de la dotation globale de fonctionnement.

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

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

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

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

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

— des dispositions spécifiques pour les prêts ;

— le cas échéant, compensation du déficit par l'Etat.

2. La situation financière des villes nouvelles.

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

— importance de la section d'investissement : les dépenses de cette section sont couvertes en grande partie par l'emprunt, ce qui explique l'endettement très important et croissant des villes nouvelles : plus de trois milliards de francs au 1^{er} janvier 1981, soit

une dette voisine de 8.000 F par habitant, qui peut atteindre 20.000 F dans certains S.C.A. ;

— les dépenses de fonctionnement sont également importantes et augmentent rapidement : en 1979, le montant des dépenses de fonctionnement nettes par habitant s'échelonnait de 1.500 F à 4.500 F ;

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

— enfin, les moyens d'équilibre accordés par l'Etat en 1981 pour combler les déficits des budgets des S.C.A. devraient être supérieurs à 43 millions de francs.

3. Des réformes nécessaires.

L'ensemble de ce dispositif administratif et financier, bien adapté à la phase initiale du développement des villes nouvelles, connaît maintenant des difficultés de fonctionnement du fait de l'avancement des réalisations et de l'arrivée de populations nouvelles (dessaisissement de fait des communes, diparités fiscales, etc.), sans parler des révisions des prévisions initiales de peuplement.

En vue de remédier à ces difficultés, une réforme est actuellement envisagée. Le Gouvernement a entrepris des études en ce sens.

Souhaitons qu'une large concertation soit engagée à ce sujet avec les élus concernés et tienne compte de la volonté manifestée par le Sénat de faire des villes nouvelles des communes de plein exercice.

II. — ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

A. — Evolution des budgets des collectivités locales.

1. Les grandes masses.

L'année 1978 est le dernier exercice pour lequel les finances des communes, des départements et de la ville de Paris sont connues avec exactitude. Votre Rapporteur est cependant en mesure de vous fournir des estimations assez précises pour 1979 et qui permettent une comparaison. Tel est l'objet des deux tableaux reproduits ci-dessous qui présentent le détail des budgets des collectivités locales.

Leur volume budgétaire total atteint 182 milliards dont 60 % environ pour les seules communes.

Les principaux postes de dépenses de la section de fonctionnement sont les frais de personnel (42,7 % des dépenses de fonctionnement des communes) et les transferts (participations, contingents, allocations et subventions) qui représentent 73,1 % des dépenses de fonctionnement des départements, et qui sont essentiellement constituées par des dépenses d'aide sociale.

En investissement, les deux tiers des dépenses sont les investissements directs, dont 80 % sont constitués par des travaux.

Les ressources des collectivités locales sont principalement constituées de quatre grandes masses : la fiscalité directe représente 30,5 % des ressources, la fiscalité indirecte (essentiellement la dotation globale de fonctionnement) 21 %, les transferts 18,8 % et les emprunts 13,8 % (proportions calculées à partir des chiffres de 1978).

ANNÉE 1979

SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1979

Recettes.

(En millions de francs.)

	Communes sans Paris	Communes de Paris	Départements	Total	Pourcentage (1)
Fonctionnement.					
Produits d'exploitation et domaniaux	8.594	1.428	969	10.991	17
Transferts reçus	29.133	2.941	34.892	66.966	
dont D.G.F.	(24.719)	(2.082)	(5.365)	(32.166)	
Impôts indirects	2.730	574	2.437	5.741	
Impôts directs	37.780	3.461	16.243	57.484	17
Produits financiers	1.162	227	160	1.549	9
Autres produits	341	19	316	676	29
Total des produits	79.740	8.650	55.017	143.407	15
Investissement.					
Subventions, participations et F.C.T.V.A.	9.388	464	1.760	11.612	33
Emprunts	17.797	361	4.876	23.034	3
Autres recettes	5.203	331	1.432	6.966	21
dont :					
— Aliénations	(2.651)	(309)	(262)	(3.586)	64
— Recouvrement des créances	(1.875)	(11)	(659)	(2.545)	11
— Divers	(677)	(11)	(147)	(835)	
Total	32.388	1.156	8.068	41.612	13,6
Autofinancement brut	9.565	892	7.375	17.832	11
Total des recettes d'investisse- ment	41.933	2.048	15.443	59.444	13
Total des recettes	112.128	9.806	63.085	185.019	15

(1) Pourcentage d'accroissement par rapport à 1978.

Dépenses.

	Communes sans Paris	Communes de Paris	Départements	Total	Pourcentage (1)
Fonctionnement.					
Fournitures et services	15.775	939	4.518	19.232	13
Frais de personnel	30.133	2.858	5.175	38.166	16
Transferts versés	13.776	3.151	34.788	51.715	»
Frais financiers	9.593	603	2.268	12.464	16,6
dont :					
— Intérêts des emprunts	(5.513)	(382)	(1.964)	(7.859)	»
Autres charges	3.235	207	942	4.384	14
Total des charges	70.175	7.758	47.642	125.575	15,7
Excédent des produits affectés à l'autofinancement brut	9.565	892	7.375	17.832	11,5
Total	79.740	8.650	55.017	143.407	15
Investissement.					
Dépenses directes d'investissement	28.345	1.223	7.171	36.739	12,6
dont :					
— Acquisitions	(6.074)	(256)	(1.173)	(7.503)	»
— Travaux	(22.271)	(967)	(5.998)	(29.236)	»
Dépenses indirectes d'investissement	11.967	920	7.203	20.095	»
dont :					
— Remboursements de dettes	(7.313)	(417)	(2.219)	(9.949)	»
— Subventions versées	(774)	(271)	(3.379)	(4.424)	»
— Constitutions de créances	(2.728)	(176)	(1.450)	(4.354)	»
— Divers	(1.152)	(56)	(160)	(1.368)	»
Total des dépenses d'investissement	40.312	2.143	14.379	56.834	»
Total des dépenses	110.487	9.901	62.021	182.409	»

(1) Pourcentage d'accroissement par rapport à 1978.

Si l'on remonte un peu plus dans le temps, par exemple jusqu'en 1976, on constate *un sensible ralentissement de l'augmentation du volume budgétaire des collectivités locales*. Les indications tirées du compte des administrations publiques locales indiquent que la croissance des budgets locaux est restée modérée en 1979 et en 1980.

En 1977 et 1978, les dépenses des collectivités locales ont augmenté respectivement de 10,7 % et 13,4 %, soit à un rythme

sensiblement inférieur aux années précédentes. L'année 1979 paraît marquer un léger redémarrage.

La croissance moyenne des dépenses des collectivités locales pendant cette période s'établit à 12 % (11,7 % pour les seules communes). Cette faible croissance résulte d'une stagnation des dépenses d'investissement en 1977 (44.789 millions contre 44.956 en 1976), suivie d'une faible reprise en 1978 (+ 9,1 %).

En revanche, les frais de personnel se sont accrus plus rapidement (+ 16,3 % en moyenne). *Mais ce sont surtout les intérêts des emprunts qui ont connu une forte croissance : 20,4 % en moyenne pendant la période étudiée.*

2. Le financement des investissements.

Le tableau ci-dessous permet de constater, après le chiffre important de 1976, une relative stagnation de la part émanant de l'auto-financement brut. En revanche, la part des subventions n'a cessé de croître (de 13 % à 16,6 %). Cette évolution globalement favorable des concours de l'Etat peut se lire également dans les tableaux ci-dessus relatifs à la situation financière globale. La part des emprunts est restée constante contrairement à beaucoup d'idées reçues.

**ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES
(COMMUNES, DÉPARTEMENTS, PARIS) DE 1974 A 1978**

(En millions de francs.)

Institué	1974		1975		1976		1977		1978	
	Montant	Pourcentage								
Subventions	4.206	13	5.994	14	6.281	13,8	7.529	16,2	8.711	16
Emprunts	13.767	42,5	20.014	46,8	19.486	42,9	19.485	42	22.191	42,2
Autres recettes	3.143	9,7	3.958	9,3	6.124	13,5	5.017	10,8	5.728	10,9
dont :										
— Aliénations d'immobilisations	(1.501)	(4,6)	(1.821)	(4,3)	(2.139)	(4,7)	(1.988)	(4,3)	(2.182)	(4,1)
— Recouvrements de créances	(1.096)	(3,4)	(1.290)	(3)	(1.809)	(4)	(1.709)	(3,7)	(2.295)	(4,4)
— Divers	(546)	(1,7)	(847)	(2)	(2.176)	(4,8)	(13.20)	(2,8)	(1.251)	(2,4)
Total	21.116	65,2	29.966	70	31.891	70,2	32.031	69	36.630	69,6
Autofinancement brut	11.271	34,8	12.821	30	13.558	29,8	14.384	31	15.985	30,4
Total des recettes d'investissement	32.387	100	42.787	100	45.449	100	46.415	100	52.615	100

B. — L'évolution de la fiscalité locale.

L'année 1981 est intéressante en matière de fiscalité à un double titre : pour la première fois depuis de nombreuses années, elle a permis de constater que le taux de progression des ressources fiscales locales a été inférieur à celui de la fiscalité de l'Etat (15,94 % contre 18,44 %) (1). Elle a vu, d'autre part, la première application du vote direct des taux institué par les articles 2 et 3 de la loi du 10 janvier 1980.

1. L'évolution comparée de la fiscalité locale de 1976 à 1980.

a) *Années 1976 à 1978.*

On observe une progression assez sensible de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 1976 et 1978 et une augmentation plus modérée de celle de la taxe d'habitation ; en revanche, la part de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est constamment en baisse depuis 1976, et la même tendance est constatée pour la part de la taxe professionnelle.

La part de la taxe professionnelle, telle qu'elle est déterminée depuis 1976, ne reflète cependant pas exactement l'évolution des bases d'imposition de cette taxe : de 1976 à 1977, le total des bases communales de taxe professionnelle est passé de 137.390.146.510 F à 162.343.008.760 F (soit une évolution de plus de 18 %), alors que, dans le même temps, le total des éléments de répartition propres à la taxe n'a été porté que de 10.418.814 F à 10.566.833 F (soit une évolution limitée à + 1,42 %). Le même phénomène peut être constaté entre 1977 et 1978.

En effet, jusqu'en 1978, seules les créations et les fermetures d'entreprises ont été prises en compte dans le calcul des éléments de répartition.

La baisse de la part de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est due à une stagnation de la matière imposable.

(1) Il s'agit là, en fait, des pourcentages de 1980. Pour 1981, en effet, on ne peut s'en tenir qu'à des estimations.

b) *Année 1979.*

La situation rencontrée en 1979 est très particulière, puisqu'elle montre, pour la première fois depuis 1976, une progression de la part prise par la taxe professionnelle dans le produit des quatre taxes, progression qui se traduit par un renversement de la tendance enregistrée auparavant pour le foncier bâti et la taxe d'habitation (la part de ces deux taxes diminue en effet légèrement en 1979, alors qu'elle n'avait cessé de s'accroître depuis 1976).

c) *Année 1980.*

En 1980, l'élément de répartition de la taxe professionnelle a été calculé, à partir de celui de 1979, selon une méthode comparable à celle utilisée de 1976 à 1978 (mise à jour en fonction des seules créations et fermetures d'établissements). En effet, la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale n'a pas reconduit pour 1980, dernière année d'application du système des éléments de répartition, le principe du « rat-trapage », seulement amorcé en 1979, du retard pris par la part de la taxe professionnelle depuis 1976.

C'est pourquoi on constate que la taxe professionnelle représente, en 1980, 51,59 % seulement du produit des quatre taxes, contre 52,21 % en 1979 (en tenant compte des seuls rôles généraux de 1979).

Cette diminution de la part de la taxe professionnelle en 1980 se traduit évidemment par une augmentation des parts respectives des autres taxes, à l'exception du foncier non bâti qui continue à subir les effets d'une certaine régression de la matière imposable. Ainsi, la part de la taxe foncière bâtie est portée de 16,41 % en 1979 (en considérant les seuls rôles généraux de 1979) à 16,94 % en 1980 ; de même, la part de la taxe d'habitation est portée de 25,06 % en 1979 (en considérant les seuls rôles généraux de 1979) à 25,37 % en 1980.

Ces statistiques globales ne tiennent pas compte cependant, comme toujours en matière de fiscalité locale, de l'étroitesse de la base de la plupart des communes et des incidences du système de la répartition. Même si la part de la taxe professionnelle est globalement stagnante ou en baisse relative au plan national, il se peut fort bien que dans beaucoup de nos communes, surtout les plus petites, telle ou telle entreprise — ou telle profession libérale — se trouve surchargée car elle est la seule, ou à peu près, à payer la taxe professionnelle. C'est l'un des paradoxes de notre système fiscal local qui rend son appréhension extrêmement difficile.

d) *Taux de croissance net global des impositions directes de 1979 à 1980.*

— *Taux de croissance du produit global :*

Le taux de croissance du produit net global des quatre principales impositions directes de 1979 à 1980 atteint + 15,94 % au titre des impositions revenant aux communes et à leurs groupements, et + 15,79 % au titre des impositions départementales.

Ce taux de croissance se révèle *nettement plus faible* que celui constaté ces dernières années (+ 17,16 % entre 1976 et 1977, + 17,71 % entre 1977 et 1978 et + 17,35 % entre 1978 et 1979). *Il marque donc une décélération sensible dans la progression globale des impôts directs locaux en 1980.*

— *Taux de croissance du produit de chacune des impositions directes.*

C'est la taxe foncière sur les propriétés bâties qui, en 1980, enregistre la plus forte croissance (+ 19,64 %), suivie de la taxe d'habitation (+ 17,31 %), puis de la taxe professionnelle (+ 14,50 %) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (+ 12,06 %).

2. Bilan du vote direct des taux en 1981.

La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 donne compétence aux collectivités locales pour fixer elles-mêmes, à compter du 1^{er} janvier 1981, les taux d'imposition des quatre taxes directes locales. Antérieurement, ces taux résultaient de l'application mécanique de règles échappant à tout choix, aussi bien des collectivités locales que des services fiscaux qui les appliquaient.

Par conséquent, la fixation directe des taux par les collectivités locales s'est traduite par une liberté et une responsabilité nouvelles. Le Sénat l'avait voulu, mais il aurait préféré, on s'en souvient, un système qui libère les quatre taxes dans la même proportion alors que le système voté en définitive ne libérait totalement que les trois taxes sur les ménages.

Deux options étaient offertes aux collectivités :

— soit faire varier d'une année sur l'autre chacun des taux des quatre taxes dans une même proportion, afin de ne pas modifier, par la fixation des taux, la répartition de la charge fiscale pré-existante entre catégories de contribuables ;

— soit faire varier d'une année sur l'autre de façon différenciée les taux (en respectant un encadrement spécifique à la seule taxe

professionnelle), afin de modifier la répartition de la charge fiscale entre catégories de contribuables.

Les renseignements communiqués par les préfetures permettent d'établir le bilan suivant en ce qui concerne respectivement les communes et les départements :

a) *Communes.*

Les statistiques disponibles à ce jour portent sur 34.651 communes. Les renseignements n'ont pu encore être centralisés pour 1.800 communes environ.

Ils figurent dans le tableau ci-après :

	Nombre total de communes recensées de la strate	Variation proportionnelle	Pourcentage de communes recensées de la strate	Variation différenciée	Pourcentage de communes recensées de la strate
Communes de moins de 5.000 habitants	33.157	22.853	69	10.304	31
Communes de plus de 5.000 habitants	1.494	718	48	776	52
Ensemble	34.651	23.571	68	11.080	32

On constate donc que près de 70 % des communes de moins de 5.000 habitants ont opté pour une variation uniforme des taux, ne modifiant pas ainsi les équilibres fiscaux de l'année précédente. A l'inverse, les communes de plus de 5.000 habitants ont, pour un peu plus de la moitié d'entre elles, opté pour une variation différenciée, et donc pour l'exercice d'une politique fiscale volontariste.

b) *Départements.*

Sur les 95 départements, 62 ont opté pour la variation proportionnelle, 33 pour la variation différenciée.

Par conséquent, 65 % des départements environ s'en sont tenus à la variation proportionnelle, à l'image de ce qu'ont fait les communes, qui, toutes strates confondues, ont opté pour la variation proportionnelle dans la proportion de 68 %.

c) Statistiques concernant les taux moyens d'imposition.

Les taux moyens nets communaux au plan national sont, pour chacune des années 1978, 1979 et 1980, ceux qui apparaissent dans le tableau ci-dessous.

(En pourcentage.)

	1978	1979	1980
T.H. :			
— communes et groupements	13,90	15,44	10,56
— départements	5,73	6,21	4,65
F.N.B. :			
— communes et groupements	70,50	77,24	33,63
— départements	37,20	40,76	18,30
F.B. :			
— communes et groupements	15,10	16,75	11,56
— départements	6,69	7,27	5,79
T.P. :			
— communes et groupements	9,04	9,86	11,32
— départements	3,78	4,00	5,07

La diminution des taux d'imposition entre 1979 et 1980, que l'on constate pour les deux taxes foncières et la taxe d'habitation, s'explique par l'incorporation dans les rôles de 1980 de l'actualisation des valeurs locatives cadastrales opérée par référence au 1^{er} janvier 1978.

Ces trois taxes étant assises uniquement sur la valeur locative cadastrale, les bases d'imposition, à volume de matière imposable inchangé, ont crû en valeur nominale, ce qui a évidemment entraîné une diminution corrélative des taux d'imposition.

On trouvera en annexe les taux moyens communaux au niveau de chaque département en 1980, dont la connaissance était indispensable pour calculer le plafonnement (1) institué par l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980.

Le tome II du rapport Giraud (2) comporte un bilan détaillé de la politique de globalisation des prêts. Votre Rapporteur ne juge donc pas utile d'y revenir sauf pour rappeler que votre Commission, ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de l'exprimer lors du débat législatif qui vient de s'achever, souhaite que l'expérience soit poursuivie.

(1) Ce plafonnement est égal, pour chaque taxe, à la plus favorable à la commune de la référence suivante : 2,5 fois la moyenne nationale des taux communaux ou 2,5 fois la moyenne départementale de ces mêmes taux.

(2) Cf. page 192 et suivantes.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECETTES FISCALES PERÇUES PAR L'ÉTAT ET PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DE 1976 A 1980

(En millions de francs.)

Années	Total des ressources fiscales de l'Etat et des collectivités locales (1)	Ressources fiscales de l'Etat seul (2)	Ressources fiscales des collectivités locales seules			Reversements de l'Etat aux collectivités locales (3)	Total des ressources fiscales et d'origines fiscales des collectivités locales (Col. 5 + col. 6)	Ressources fiscales et d'origines fiscales des collectivités locales rapportées à l'ensemble des ressources fiscales nationales (Col. 7/col. 1)
			Départements	Communes et groupements de communes	Total			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Produits 1976 pour les collectivités locales (rôles généraux + rôles supplémentaires)	389.271	348.196	11.613	29.462	41.075	23.417	64.492	16,57 %
Produit 1977 pour les collectivités locales (rôles généraux + rôles supplémentaires)	432.498	384.781	13.575	34.142	47.717	26.912	74.629	17,26 %
Progression 1977/1976	11,10 %	10,51 %	16,89 %	15,88 %	16,17 %	14,93 %	15,72 %	
Produits 1978 pour les collectivités locales (rôles généraux + rôles supplémentaires)	460.250	404.122	15.819	40.308	56.128	31.049	87.177	18,94 %
Progression 1978/1977	6,42 %	5,03 %	16,53 %	18,06 %	17,63 %	15,37 %	16,81 %	
Produits 1979 pour les collectivités locales (rôles généraux + rôles supplémentaires)	536.037	469.835	18.539	47.663	66.202	37.461	103.663	19,34 %
Progression 1979/1978	16,47 %	16,26 %	17,19 %	18,25 %	17,95 %	20,65 %	18,91 %	
Produits 1979 pour les collectivités locales (rôles généraux seulement) ..	534.880	469.835	18.183	46.862	65.045	37.461	102.506	19,16 %
Produits 1980 pour les collectivités locales (rôles généraux seulement, qui sont actuellement les seuls connus) ..	631.874	556.461	21.228	54.185	75.413	44.500	119.913	18,98 %
Progression 1980/1979 (en utilisant, pour les collectivités locales, les seuls rôles généraux de 1979)	18,13 %	18,44 %	16,75 %	15,63 %	15,94 %	18,79 %	16,98 %	

Observation générale : La notion de ressources fiscales est entendue au sens large. Ainsi, la fiscalité des collectivités locales comprend l'ensemble de leurs ressources fiscales : impôts directs et indirects.

(1) Dans ce tableau, on entend par « collectivités locales », les départements, les communes et les groupements de communes.

(2) Il s'agit des ressources fiscales « brutes » de l'Etat, c'est-à-dire avant déduction des prélèvements suivants au bénéfice des collectivités locales :

- jusqu'en 1978 inclus : V.R.T.S. et versement représentatif de la taxe sur les spectacles dans les cinémas et théâtres, ainsi que surplus du produit des amendes de circulation versé aux collectivités locales ;
- à partir de 1979 : dotation globale de fonctionnement et surplus du produit des amendes de circulation versé aux collectivités locales.

(3) Cette colonne comprend l'ensemble des transferts suivants :

- jusqu'en 1978 inclus : V.R.T.S. et versement représentatif de la taxe sur les spectacles + surplus du produit des amendes de circulation + F.E.C.L. (pour 1976 et 1977) ou F.C.T.V.A. (pour 1978) ;
- à partir de 1979 : D.G.F. + surplus du produit des amendes de circulation + F.C. T.V.A.

C. — Evolution des budgets des établissements publics régionaux.

1. Evolution globale.

Le montant des dépenses votées passe de 3.608,142 millions de francs en 1980 à 4.281,129 millions de francs en 1981, soit une progression de + 18,65 % équivalente à celle constatée (+ 18,56 %) en 1980 par rapport à 1979.

Les régions dont les budgets accusent l'accroissement le plus important en 1981 sont les suivantes :

- Lorraine + 41,80 % contre + 1,78 % en 1980 ;
- Aquitaine + 30,92 % contre + 23,39 % en 1980 ;
- Provence-Alpes-
Côte d'Azur + 29,50 % contre + 36,27 % en 1980 ;
- Midi-Pyrénées .. + 27,86 % contre + 47,97 % en 1980 ;
- Auvergne + 26,78 % contre + 47,48 % en 1980.

La moyenne nationale par habitant s'élève à 100,08 F.

Comme les années précédentes, la Corse occupe la première place avec 276,36 F, montant dont l'importance est due notamment aux subventions de l'Etat qui, pour 1981, s'élèvent à 50 millions de francs.

Viennent ensuite les régions :

- Auvergne 127,30 F contre 100,41 F en 1980 ;
- Aquitaine 118,26 F contre 90,33 F en 1980 ;
- Pays de la Loire 117,15 F contre 107,03 F en 1980 ;
- Languedoc-Roussillon . 115,68 F contre 94,14 F en 1980.

Il s'agit, pour l'essentiel, de budgets d'investissement qui destinent, en particulier, la région à mener une action vigoureuse en matière de développement économique.

2. Evolution par nature des dépenses.

a) *Les dépenses d'investissement.*

D'un montant global de 3.943,702 millions de francs contre 3.363,800 millions de francs en 1980 (soit une progression de + 17,24 % contre + 17,80 % en 1980) les dépenses d'investissement représentent 92,12 % du volume global de l'ensemble des budgets (contre 93,23 % en 1980).

Elles sont orientées vers les secteurs suivants :

- Communication 19,57 % contre 20,54 % en 1980 ;
- Action économique 17,25 % contre 13,81 % en 1980 ;
- Développement rural . . . 13,57 % contre 15,18 % en 1980 ;
- Enseignement formation . . 8,66 % contre 9,23 % en 1980.

Votre Rapporteur a pensé que, dans le contexte économique actuel et compte tenu des dispositions concernant l'interventionnisme économique récemment votées par le Sénat, il importait d'insister tout particulièrement sur l'action des régions en matière d'emploi.

A l'intérieur de ces budgets, la rubrique Développement économique représente plus de deux milliards de francs. De 1978 à 1981, les crédits qui lui sont consacrés ont triplé en francs courants alors que, globalement, les budgets ne s'accroissaient que de 43,7 %.

Ce chapitre regroupe essentiellement des mesures incitatives et de soutien aux économies régionales sous forme de rabais aux prix de vente de terrains ou bâtiments industriels, d'aides à la formation, à l'innovation, etc., toutes actions dans lesquelles le Sénat a vu une vocation particulière de la région, à condition qu'elle agisse en étroite liaison avec les collectivités territoriales concernées. Il a souhaité également que les régions puissent accorder en priorité les aides aux entreprises ainsi qu'elles avaient été progressivement habilitées à le faire au cours des dernières années.

Depuis l'intervention des décrets n° 77-849 et 77-850 du 27 juillet 1977 autorisant les E.P.R. à cautionner des prêts consentis aux entreprises industrielles et attribuer des primes à la création d'entreprises industrielles, les E.P.R. apportent des aides directes à l'économie.

Après un démarrage assez long, notamment pour le cautionnement, des résultats non négligeables ont été obtenus.

Ainsi, 41.931 créations d'emplois ont été soutenues par les primes pour des investissements d'un montant global de 1.849 millions de francs (statistiques établies au 31 décembre 1980).

Le cautionnement des prêts n'est devenu significatif qu'à partir des années 1979 et 1980.

Pour ces deux années, le montant des prêts garantis s'élève à 392,578 millions de francs, tandis qu'en 1978, première année d'application, il ne s'élevait qu'à 45 millions de francs.

Pour ce qui concerne la région Ile-de-France, mais à une toute autre échelle, les mêmes tendances ont été relevées comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

PRIMES RÉGIONALES A LA CRÉATION D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES
CREDITS VOTÉS DEPUIS L'INTERVENTION DU DÉCRET DU 27 JUILLET 1977

Tableau récapitulatif.

(En millions de francs).

Régions	1977 (1)	1978 (2)	1979 (2)	1980 (3)	Totaux
Alsace	0,500	2,000	5,000	0,700	3,700
Aquitaine	»	1,850	2,000	6,500	10,350
Auvergne	0,420	1,500	1,800	2,500	6,220
Bourgogne	0,400	1,500	1,500	3,000	6,400
Bretagne	0,500	5,420	8,961	6,500	21,381
Centre	0,300	3,000	1,700	1,500	6,500
Champagne-Ardenne	2,730	5,000	1,000	3,300	12,030
Corse	»	0,700	0,340	0,800	1,840
Franche-Comté	0,500	2,000	1,200	2,300	6,000
Languedoc-Roussillon	»	0,500	2,500	3,500	6,500
Limousin	»	1,040	2,240	1,800	5,080
Lorraine	»	1,000	2,500	3,800	7,300
Midi-Pyrénées	»	2,000	4,360	5,000	11,360
Nord - Pas-de-Calais	»	2,000	2,000	1,000	5,000
Normandie (Basse)	1,000	7,030	3,000	3,000	14,030
Normandie (Haute)	0,300	1,700	3,000	3,200	8,200
Pays de la Loire	1,500	2,500	6,000	8,000	18,000
Picardie	»	0,600	1,500	2,000	4,100
Poitou-Charentes	1,600	6,600	»	4,000	12,200
Provence-Alpes-Côte d'Azur	»	1,500	»	1,500	3,000
Rhône-Alpes	2,000	5,000	7,500	9,000	23,500
Ile-de-France	»	20,000	6,000	9,200	35,200
Totaux	11,750	74,440	59,601	82,100	227,891

(1) Budgets supplémentaires.

(2) Budgets primitifs + décisions modificatives.

(3) Budgets primitifs.

**FONDS DE GARANTIE
CAUTIONNEMENT DES PRETS A CERTAINES ENTREPRISES INDUSTRIELLES**

Récapitulatif établi d'après les tableaux fournis par les E.P.R.
(Décret n° 77-849 du 27 juillet 1977.)

Régions	1979			1980			Total des emprunts garantis
	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes acceptées	Montant global des emprunts garantis	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes acceptées	Montant global des emprunts garantis	
Alsace	28	25	15,340	30	29	24,766	40,106
Aquitaine	16	14	18,400	20	20	17,680	36,080
Auvergne	6	6	2,075	17	17	15,783	17,858
Bourgogne	11	15	10,700	8	5	2,455	13,155
Bretagne	5	5	2,337	14	13	5,927	8,264
Centre	10	11	10,006	17	12	17,560	27,566
Champagne-Ardenne	6	7	2,160	19	9	6,555	8,715
Corse	3	3	0,600	7	4	0,707	1,307
Franche-Comté	13	11	2,393	6	6	1,286	3,679
Languedoc-Roussillon	11	12	5,830	26	23	17,075	22,905
Limousin	9	9	5,030	1	1	0,375	5,405
Lorraine	24	13	7,963	32	30	11,263	19,225
Midi-Pyrénées	»	»	»	»	»	»	»
Nord - Pas-de-Calais	»	»	»	»	»	»	»
Normandie (Basse)	9	7	3,855	15	12	10,930	14,785
Normandie (Haute)	7	7	2,362	16	16	8,507	10,869
Pays de la Loire	7	7	3,970	7	6	4,270	8,240
Picardie	13	11	6,870	8	4	6,183	13,053
Poitou-Charentes	5	5	3,150	14	12	10,345	13,495
Provence - Alpes - Côte d'Azur	»	»	»	»	»	»	»
Rhône-Alpes	96	86	32,348	121	100	48,740	81,088
Ile-de-France	27	20	20,695	55	43	26,087	46,782
Totaux	312	274	156,084	424	362	236,494	392,578

	Demandes			Montant de l'investissement (primes incluses) en millions de francs	Nombre d'emplois à créer
	Reçues	Acceptées			
		Nombre	Montant en millions de francs		
1978	1.109	542	32,850	346,334	8.801
1979	2.056	1.133	71,440	689,247	17.240
1980	1.915	1.173	82,790	814,327	15.890
Total des trois années	5.080	2.848	187,080	1.849,908	41.931

b) Les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses totales de fonctionnement s'élèvent à 337,427 millions de francs, soit 7,88 % du volume global de l'ensemble des budgets.

Elles sont en augmentation de + 38,10 % par rapport à 1980, année à laquelle elles s'élevaient à 244,342 millions de francs.

Elles se décomposent comme suit :

— fonctionnement proprement dit : 147,291 millions de francs (soit 3,44 % des budgets) ;

— intérêts de la dette : 141,487 millions de francs (soit 3,30 % des budgets) ;

— autres dépenses (parcs naturels régionaux, schémas régionaux de transports...) : 48,649 millions de francs (soit 1,14 % des budgets).

L'entrée en vigueur de la future loi de décentralisation devrait infléchir assez sensiblement cette évolution. Il faut souligner que les différents conseils régionaux, malgré les possibilités nouvelles qui leur seront offertes, veillent à préserver la forte capacité d'investissement qui fait l'originalité de la structure budgétaire régionale et le gage de son efficacité. Agir autrement ne ferait que créer un quatrième échelon de gestion préjudiciable aux intérêts des contribuables et des administrés.

Les établissements publics régionaux qui étaient autorisés à recruter 12 agents administratifs et 5 agents de service, ont, depuis la circulaire du Premier ministre du 12 juin 1981, la possibilité de

se doter de moyens en personnel pour assurer le fonctionnement des assemblées régionales.

A l'heure actuelle, le nombre de personnes employées par les établissements publics régionaux est le suivant : Alsace 8, Aquitaine 17, Auvergne 10, Bourgogne 23, Bretagne 19, Centre 16, Champagne-Ardenne 7, Corse 9, Franche-Comté 15, Languedoc-Roussillon 17, Limousin 5, Lorraine 17, Midi-Pyrénées 17, Nord-Pas-de-Calais 10, Basse-Normandie 12, Haute-Normandie 12, Pays de la Loire 17, Picardie 15, Poitou-Charentes 6, Provence-Alpes-Côte d'Azur 29, Rhône-Alpes 25.

Ces personnels comprennent pour partie des agents de service (huissier, chauffeur, standardiste), pour partie des agents administratifs (secrétaires et agents d'encadrement). Ces derniers possèdent en général des diplômes de l'enseignement supérieur.

III. — ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT

Les avis précédents avaient permis de noter une forte augmentation des concours globaux qui contrastait avec une relative stagnation, voire une baisse des subventions spécifiques. Si l'on voulait s'en tenir à une vision quelque peu schématique, on pourrait dire que le présent budget paraît marquer une tendance pratiquement inverse.

A. — Le fléchissement des concours globaux.

1. La dotation globale de fonctionnement.

a) *Bilan sommaire pour 1981.*

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

Répartie en fonction de critères plus justes, rattachée, ainsi que cela avait été demandé par tous depuis longtemps, à un grand impôt d'Etat, la T.V.A., la nouvelle dotation, avait permis, au cours des dernières années, notamment pour la quasi-totalité des petites communes, une amélioration très nette des budgets locaux.

Comme on le verra ci-dessous, le Parlement en avait tiré la leçon en reconduisant pour cinq années supplémentaires le système mis en place initialement pour une phase expérimentale de deux ans. L'année 1981 correspondait donc à la troisième année d'application. Pour la première fois était mise en œuvre la seule modification importante au système initial, à savoir la référence au potentiel fiscal des groupes démographiques de communes (jusqu'à présent, il n'était fait référence pour le calcul de la dotation de péréquation qu'au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des communes).

Cette modification n'a pas apporté de changements notables dans la répartition de la dotation globale, ainsi que l'on peut en juger par le tableau suivant (1).

(1) On trouvera également en annexe un tableau faisant apparaître, par département, la progression par rapport à 1980.

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Comparaison 1980-1981.

(En millions de francs).

	1980	1981	Pourcentage de variation
1° Montant global	32.966	45.022	18,58
2° Dotation de péréquation :			
— Dotation forfaitaire	19.837,23	22.487,90	13,36
— Préciput D.O.M.	348,95	490,36	40,52
— Péréquation potentiel fiscal	3.970,38	5.460,35	37,52
— Péréquation impôts ménages ...	11.911,102	14.346,15	20,44
3° Concours particuliers	1.898,30	2.087,90	9,98
— Préciput D.O.M.	40,81	50,32	23,30
— Préciput T.O.M. et Mayotte ...	108,30	153,09	41,35
— Garantie progression minimale .	160,40	100,00	37,66
— Versement pour accroissement de population	114	190,00	»
— Minimum garanti par habitant .	12	60,00	»
— Dotation de fonctionnement minimale	511,05	636,74	24,5
— Dotation communes touristiques.	511,05	584,61	18,58
— Dotation particulière aux communes centres d'une unité urbaine	396,60	383,63	25,10
— Dotation instituteurs	»	187,31	»

On rappellera que le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé en appliquant un taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée en vigueur au 1^{er} janvier. Ce taux de prélèvement est de 16,386 % pour 1981. La masse à répartir au titre de la loi de finances s'élevait à 45.022 millions de francs. Il faut ajouter à cela 1.046 millions au titre de la régularisation 1980 et 187,31 millions versés au titre de la dotation spéciale instituteurs prévue par la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980.

b) Les principales dispositions de la loi du 31 décembre 1980.

— La structure de la dotation globale de fonctionnement n'est pas remise en cause par la loi du 31 décembre 1980 : elle se compose donc toujours :

— d'une dotation forfaitaire ;

— d'une dotation de péréquation, elle-même divisée en deux parts :

- une première part répartie en fonction du potentiel fiscal,
- une seconde part répartie en fonction des impôts sur les ménages ;

— de concours particuliers :

- le versement supplémentaire à la dotation forfaitaire pour accroissement de population, pour les communes,
- le versement au titre du minimum garanti par habitant, pour les communes et les départements,
- la dotation de fonctionnement minimale, pour les communes de moins de 2.000 habitants,
- la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements,
- la dotation particulière aux villes centres d'une unité urbaine.

— L'évolution respective des ressources affectées aux diverses dotations n'est pas remise en cause non plus. Le tableau ci-dessous donne les parts respectives de 1979 à 1985 de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation et des concours particuliers.

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

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

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

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

La réduction du montant des ressources affectées aux concours particuliers, qui apparaît sur ce tableau, est purement formelle. Elle tient au fait que les sommes nécessaires à la garantie de progression minimale ne sont plus prélevées à compter de 1981 sur les concours particuliers mais sur le reste de la dotation globale de fonctionnement.

L'évolution des deux parts de la dotation de péréquation résulte du tableau suivant :

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

(1) En pourcentage de la dotation de péréquation.

Ces dispositions correspondent aux articles 2, 4, 6 et 9 de la loi du 31 décembre 1980.

— La dotation forfaitaire n'est pas affectée par la loi du 31 décembre 1980. Son article 3 opère « un toilettage » du texte de la loi du 3 janvier 1979, conforme aux pratiques antérieures. La dotation forfaitaire est calculée sur la base de la dotation forfaitaire de l'année précédente augmentée le cas échéant du versement supplémentaire pour accroissement de population.

— La part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal subit une inflexion originale. En 1979 et 1980, l'attribution des communes à ce titre était égale au produit d'une attribution moyenne nationale, indépendante des groupes démographiques et de la population de la commune, augmentée d'un habitant par résidence secondaire. Ce produit était majoré ou minoré en fonction de l'écart du potentiel fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel fiscal moyen du groupe démographique.

L'article 5 de la loi du 31 décembre a pour effet de substituer, à compter de 1981, une attribution moyenne par groupe démographique à l'attribution moyenne antérieure. Les rapports des attributions moyennes des groupes sont dans la même proportion que les coefficients figurant à l'article 5.

Cette disposition nouvelle, issue d'un amendement parlementaire lors des débats devant l'Assemblée nationale, tend à prendre en compte le coût, croissant avec la population, des charges de fonctionnement et d'équipement par habitant des communes.

— **La définition des impôts sur les ménages est également modifiée** par l'article 7, afin de prendre en compte, à compter de 1982, les « manques à gagner » sur la dotation globale de fonctionnement résultant pour les collectivités locales des exonérations permanentes dont bénéficient les universités et les installations militaires.

Les sommes correspondantes viendront, en effet, s'ajouter aux montants de la taxe d'habitation et des taxes foncières retenus dans le calcul des impôts sur les ménages. Il s'agit des sommes correspondant aux exonérations suivantes :

— **taxe foncière sur les propriétés bâties : résidences universitaires et locaux utilisés pour le casernement des Armées (Code général des impôts, art. 1382) ;**

— **taxe foncière sur les propriétés non bâties : verrains des universités et terrains affectés aux Armées (Code général des impôts, art. 1394) ;**

— **taxe d'habitation : résidences universitaires et casernements des Armées (Code général des impôts, art. 1408).**

Ces dispositions entreront en vigueur pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement de 1982 ; elles s'appliqueront donc aux impôts levés sur les ménages en 1981.

— **La garantie de progression minimale est maintenue pour les communes, les groupements de communes et les départements.** La dotation forfaitaire et la dotation de péréquation d'une année doivent représenter au moins 105 % des sommes reçues l'année précédente au titre de ces deux dotations, augmentées, le cas échéant, de celles reçues au titre de la garantie de progression minimale.

Toutefois, la loi confirme la pratique instaurée en 1980 : la garantie de progression minimale s'applique à ces sommes, préalablement majorées du taux de l'anticipation sur la régularisation que les collectivités locales sont autorisées à prendre en compte dans leurs budgets primitifs. Ainsi, en 1981 comme en 1980, les collectivités ont été autorisées à inscrire 3 % des sommes reçues, toutes dotations confondues (sans compter la régularisation), au cours de l'année précédente. La garantie s'applique donc à 103 % de ces sommes.

En définitive, les communes, les groupements de communes et les départements bénéficient en 1981 comme en 1980 d'une garantie de progression minimale de $105 \% \times 103 \% = 108,15 \%$.

— **La dotation de fonctionnement minimale des petites communes est diminuée de la moitié du revenu brut du patrimoine communal, déduction faite du revenu des immeubles bâtis.**

Cette disposition n'étant pas applicable en 1981, des directives ultérieures seront données pour préciser les modalités d'évaluation et de justification de ces revenus.

— **La dotation particulière aux villes centres d'une unité urbaine** est désormais accordée à toutes les communes centres dont l'unité urbaine a une population supérieure à 10 % de la population du département. Le Parlement a abrogé la disposition par laquelle étaient exclues les communes dont la dotation globale de fonctionnement avait évolué plus favorablement que la dotation versée à l'ensemble des communes.

Ces communes subissent cependant un abattement à due concurrence du dépassement constaté.

— **La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements** n'est pas modifiée par la loi. Celle-ci fixe toutefois à 28 % des ressources affectées aux concours particuliers le plafond du montant de la dotation supplémentaire. Le comité des finances locales a retenu ce chiffre qui permet d'assurer une progression de 18,58 % de la dotation correspondante en 1981.

Les modalités de répartition de cette dotation sont jusqu'à présent fixées par le décret n° 80-16 du 10 janvier 1980. Le comité des finances locales a demandé de procéder à un réexamen des dispositions de ce décret. Sans préjuger les conclusions de ces études, il a adopté un projet de décret qui permet la prise en compte dès 1981 des capacités d'accueil en voie de création.

— **Le mécanisme complexe du Fonds d'égalisation des charges des communes et groupements de communes de la région Ile-de-France** a été supprimé en 1981.

Pour cette année, leur dotation forfaitaire est calculée en appliquant le taux d'augmentation de la dotation forfaitaire (+ 12,45 %) à la dotation forfaitaire reçue directement en 1980 augmentée des sommes reçues au titre de l'attribution F.E.C. de 1980.

A compter de 1982, la dotation forfaitaire de ces collectivités sera calculée dans les conditions de droit commun.

— **Les départements et territoires d'outre-mer et Mayotte** bénéficient d'une majoration de 10 % du rapport entre leur population et celle de la France : cette disposition a pour effet de majorer de 10 % les taux des prélèvements effectués à leur profit sur la dotation de péréquation et les concours particuliers.

La collectivité territoriale de Mayotte bénéficie désormais d'une dotation égale à 20 % des sommes attribuées à ses communes et groupements de communes.

— **Un versement aux communes proportionnel au nombre des instituteurs** attachés à leurs écoles a été institué pour 1981. Le reliquat de la dotation globale de fonctionnement de 1980 est affecté à son financement.

— **Les recensements complémentaires** n'étaient jusqu'à présent homologués que s'ils faisaient apparaître une augmentation de population (population fictive comprise) au moins égale à 20 %. L'article 21 de la loi du 31 décembre abaisse ce seuil à 15 % en ce qui concerne le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

Cette disposition produira ses effets à partir de 1982. Elle aura des incidences sur le calcul de l'attribution au titre du potentiel fiscal et du versement supplémentaire à la dotation forfaitaire pour accroissement de population qui prennent en compte les populations recensées.

— **La régularisation d'un exercice** intervient avant le 31 juillet de l'année suivante. Il est d'usage d'autoriser les collectivités locales à inscrire dès leurs budgets primitifs une anticipation sur la dotation globale de fonctionnement de l'année précédente.

En 1980, le montant de la régularisation a été réparti entre les communes proportionnellement au montant des attributions reçues en 1979.

L'article premier de la loi du 31 décembre confirme ces usages. Malheureusement, en raison de la chute des recettes de T.V.A., il ne pourra pas être appliqué cette année.

c) Les prévisions pour 1982.

Comme on a pu le voir, lors de la présentation générale, l'année 1982 marquera, pour la première fois, un fléchissement dans la progression de la dotation.

Le taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la T.V.A., qui était de 16,45 % en 1979, s'établit à 16,3472 % dans le projet de loi de finances pour 1982, en raison des modifications de taux et des élargissements d'assiette de la T.V.A.

En application de ces dispositions, la dotation globale de fonctionnement, qui était de 45,02 milliards en 1981, sera portée à 51,85 milliards de francs en 1982, soit une augmentation de près de 15,2 %.

Cette progression paraît relativement limitée si on la compare aux progressions des années antérieures : + 16,07 % en 1980, + 18,58 % en 1981. Elle paraît plus limitée encore si l'on tient compte de la régularisation intervenue en 1981, au titre des recettes

de 1980, soit 1,046 milliard de francs. La progression de la dotation de 1982 n'est plus alors, en fait, que de 12,56 %.

Or, il n'y aura, en 1982, ni régularisation au titre des recettes de l'année 1981 — les recettes effectives de T.V.A. étant au mieux égales aux recettes prévisionnelles —, ni report de reliquat.

Malgré les améliorations apportées par ailleurs, les déceptions risquent donc d'être grandes dans nos communes et dans nos départements, d'autant que, du fait de la fin de la montée en régime du Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, la progression des crédits pour 1982 sera, elle aussi, plus faible. On ne saurait cependant en faire totalement grief au Gouvernement dans la mesure où il s'agit d'une application quasi mécanique de dispositions antérieures et du résultat du fléchissement de l'activité économique.

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

L'objet du Fonds de compensation pour la T.V.A. est de permettre le remboursement, partiel d'abord, intégral depuis 1981, de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités et leurs groupements sur leurs dépenses d'investissement.

a) La répartition pour 1980.

La répartition pour 1980 a été effectuée dans les conditions prévues par l'article 54 de la loi de finances pour 1977. Les dépenses réelles d'investissement retenues pour la répartition sont celles qui ont été définies par le décret du 28 octobre 1977 et le décret du 13 avril 1979.

Le tableau suivant fait apparaître le montant des dépenses réelles d'investissement des collectivités locales correspondant au taux moyen de 17,60 % :

(En millions de francs.)

	Dépenses réelles d'investissement réalisées en 1978	T.V.A. correspondant
Départements	62.621,305	937,210
Communes	24.356,325	3.645,143
Groupements	5.395,710	807,516
Total	36.014,340	5.389,759

La dotation budgétaire ouverte au Fonds de compensation de la T.V.A. par la loi de finances pour 1980 s'élevait à 5.000 millions de francs.

Dès lors, si l'on estime qu'en moyenne le taux de T.V.A. appliqué aux dépenses d'investissement locales est de 17,60 %, cette dotation a permis de compenser, à hauteur de 92,54 %, la T.V.A. payée par les collectivités locales en 1978.

Des régularisations ont du être opérées en début d'année 1980. Le montant des sommes versées à ce titre s'est élevé à 9,815 millions de francs.

De ce fait, la somme disponible pour 1980 était de $5.000 - 9,815 = 4.987,985$ millions de francs (soit : 867,329 millions de francs pour les départements ; 3.373,351 millions de francs pour les communes ; 747,305 millions de francs pour les groupements). Ceci correspondait à un taux de remboursement de 13,85 % des dépenses réelles d'investissement et 92,54 % de la T.V.A.

b) *La répartition pour 1981.*

Trois innovations ont marqué la législation du Fonds de compensation pour la T.V.A. en 1981.

1° La compensation de la T.V.A. est désormais intégrale. Les collectivités locales et les établissements publics bénéficiaires du Fonds reçoivent désormais 14,966 % de leurs dépenses réelles d'investissement. Une dépense d'investissement de 100 F hors taxe ou 117,60 F T.T.C. entraîne un versement de F.C.T.V.A. de 17,60 F

$$\text{soit } \frac{17,60}{117,60} = 14,966 \% \text{ de la dépense T.T.C.}$$

2° De nouveaux bénéficiaires ont été admis à son bénéfice : il s'agit des services départementaux d'incendie et de secours, des bureaux d'aides sociale, des caisses des écoles et du centre de formation des personnels communaux.

3° Des règles spécifiques ont été prévues pour les opérations qui deviennent imposables à la T.V.A. et celles qui cessent d'y être soumises.

La répartition de la dotation budgétaire, qui s'élève pour 1981 à 6.200 millions de francs, est en cours.

c) Les perspectives pour 1982 :

En 1982, le montant du Fonds de compensation pour la T.V.A. sera de 7.240 millions de francs, soit une progression de 16,77 %. Cette estimation a été effectuée sur la base de l'évolution de la F.B.C.F. (formation brute de capital fixe) des collectivités locales.

D'après les renseignements qui ont été fournis à votre Rapporteur, aucune modification d'ordre législatif ou réglementaire n'est envisagée pour l'instant.

Il souhaiterait cependant attirer l'attention du Gouvernement sur deux points.

Les dispositions en vigueur ne permettent pas de rembourser la T.V.A. payée par les collectivités locales sur leurs investissements lorsque ceux-ci sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

Dans sa séance du 12 juin 1979, sur la proposition de notre collègue Paul Séramy, le Sénat avait inséré un article 32 A (nouveau) dans le projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales qui permettait le remboursement de la T.V.A. même lorsque la collectivité participe à un fonds de concours. Il serait souhaitable que le Gouvernement veuille bien se pencher sur ce problème.

De la même façon, il serait nécessaire d'améliorer le système en compensant pour le moins l'effet de l'inflation sur les sommes qui, pour des raisons techniques, servent de référence pour le remboursement et qui sont celles de l'avant-dernière année.

Enfin, contrairement aux engagements du Gouvernement précédent, et malgré les nombreuses demandes en ce sens, notamment celles du Rapporteur de la commission des Finances, M. Joseph Raybaud, le Gouvernement ne paraît pas disposé, au moins pour l'instant, à instituer la dotation globale d'équipement votée récemment par le Sénat pour la deuxième fois. Il semble devoir s'en tenir pour l'instant à une amélioration des subventions spécifiques, ce qui paraît contraire à la notion de décentralisation (1).

(1) Comme cela a déjà été remarqué au cours des débats, le seul véritable allègement de charges nouveau prévu par le budget de décentralisation, et quel que soit son intérêt par ailleurs, est la création de la dotation culturelle qui est, en fait, par son mode de répartition, une nouvelle subvention spécifique.

B. — Les subventions spécifiques.

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

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

1. Les subventions de fonctionnement.

L'évolution de ces subventions de fonctionnement est positive car il convient d'y ajouter cette année la prise en charge du tiers de l'indemnité de logement des instituteurs (650 millions) et celle des dépenses de justice (720 millions). Ainsi s'explique la forte progression des subventions des ministères autres que celui de l'Intérieur dont le montant passe de 21,3 à 26,7 milliards, soit une augmentation de 23,35 %.

En ce qui concerne les subventions propres au ministère de l'Intérieur, elles sont constituées pour l'essentiel par la contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier, qui n'est pas, ou l'a vu, une véritable subvention.

ATTRIBUÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Evolution par chapitre de 1979 à 1982.

	Intitulé	1979	1980	Pourcentage 1979 à 1980	1981	Pourcentage 1980 à 1981	1982	Pourcentage 1981 à 1982
Chapitre III.								
<i>Chapitre 36.51 :</i>								
Article 10, paragraphe 10 .	Contribution aux charges immobilières des immeubles de la ville de Paris occupés en partie par les services de police étatisés	4.726.175	4.726.175	0	4.726.175	0	5.311.175	12,3
Article 20, paragraphe 10 .	Subvention pour l'étude de la pollution de l'air dans Paris	297.300	297.000	0	297.300	0	333.165	12,3
Article 10, paragraphe 30 .	Subvention à la ville de Paris pour dommages et intérêts au titre de la préfecture de police	194.631	»	»	19.250	»	pour mémoire	»
Chapitre IV.								
<i>Chapitre 41.51 :</i>								
Article 50, paragraphe 10 .	Encouragement à la construction immobilière, contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	2.931.000.000	3.407.000.000	16,24	3.720.000.000	9,18	4.140.000.000	11,6
Article 60, paragraphe 10 .	Suppression de abattoirs communaux .	1.060.000	1.060.000	»	1.060.000	»	1.000.000	— 6
Article 70, paragraphe 10 .	Aide financière de l'Etat aux communes fusionnées	16.960.000	16.960.000	»	5.000.000	— 235	7.500.000	50
<i>Chapitre 41.52 :</i>								
Article 10, paragraphe 10 .	Subventions exceptionnelles	72.538.000	72.538.077	»	51.038.077	— 42,12	51.038.077	»
Article 20, paragraphe 10 .	Départements pauvres	2.543.979	2.543.979	»	2.543.979	»	2.543.979	»
Article 70, paragraphe 17 .	Aide à la démoustication	»	»	»	»	»	1.452.000	»
<i>Chapitre 41.53 :</i>								
Article 10, paragraphe 10 .	Frais de contentieux des communes ..	15.000.000	15.000.000	»	15.000.000	»	25.000.000	66

2. Les subventions d'équipement.

Les crédits d'investissement du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation passent de 7.939,676 millions à 9.221,458 millions, soit une progression de 16,14 %.

Dans le cadre de ces crédits, la priorité est accordée :

— pour le Fonds spécial d'investissement routier :

- à la voirie départementale et à la voirie urbaine, secteurs pour lesquels les besoins sont importants,
- à la reconstruction des ponts détruits par faits de guerre, afin de hâter l'achèvement de ce programme ;

— pour les autres subventions du titre VI :

- à l'assainissement en milieu urbain (+ 25 %) qui constitue un des axes privilégiés de la politique de préservation de l'environnement et d'amélioration de la qualité de la vie,
- aux constructions publiques (47 %).

SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

Evolution depuis 1979.

Chapitres et articles	Intitulé	Autorisations de programme (en millions de francs)							Observations
		1979	1980	Evolution 1980/1979	1981	Evolution 1981/1980	1982	Evolution 1982/1981	
Chapitre 63-50 : article 10	Voirie départementale et communale .			»		»	4	»	Crédits destinés aux départements « pauvres » (en application de la loi du 22 décembre 1947) et aux liaisons côtières du littoral Atlantique.
Chapitre 63-52 (ex-F.S.I.R.)	Fonds spécial d'investissement routier - Voirie locale - Réseau national déclassé :								(1) Crédits transférés du budget des Transports au budget de l'Intérieur.
article 10 (01)	R.N., classées dans la voirie départementale	430 (1)	455 (1)	+ 5,81	506	+ 11,20	572	+ 13,04	
article 20 (02)	Voirie départementale	181	181	0	144,800	- 20	164	+ 13,25	
article 30 (03)	Voirie urbaine	270	305	+ 12,9	265	- 13	300	+ 13,2	
article 40 (04)	Voirie communale	195,360	200,360	+ 2,5	218,488	+ 9	239,230	+ 9,49	
article 50 (05)	Ponts détruits par faits de guerre - Voirie locale	4	4	0	20	+ 400	30	+ 50	
Total du chapitre 63-52		650,360	690,360	+ 6	1.154,288	+ 67	1.305,230	+ 13,07	
Chapitre 65-50 : article 10	{ Réseaux urbains	432,504	432,404	- 0,02	407,104	- 5,85	509,928	+ 25,25	
	{ Réseaux et services urbains								
Chapitre 65-52 : article 10	{ Habitat urbain	55	35	- 36,36	21,700	- 38	11	- 49,30	Chapitre en voie d'extinction.
	{ Viabilité des zones d'habitation								
Chapitre 67-50 :									
article 10	Constructions publiques	39,300	39,300	0	34,340	- 12,6	45	+ 31,04	
article 20	Sécurité civile	9,700	4,100	- 57,7	3,280	- 20	10	+ 204,87	
article 30	Recherche scientifique	0,54	0,820	+ 51,8	0,948	+ 15,6	1,2	+ 26,58	
article 40	Développement des techniques nouvelles de gestion	»	»	»	»	»	0,6 (2)	»	(2) Article créé en 1981 (informatique communale).
Total du chapitre 67-50		49,54	44,220	- 10,7	38,568	- 12,78	56,800	+ 47,27	

Chapitres et articles	Intitulé	Autorisations de programme (en millions de francs)							Observations
		1979	1980	Evolution 1980/1979	1981	Evolution 1981/1980	1982	Evolution 1982/1981	
Chapitre 67-51 : article 10	Travaux divers d'intérêt local	25	25	0	23,5	- 6	3,5	- 85,10	Dans la logique de la décentralisation il a paru souhaitable de réduire les crédits affectés à ce chapitre pour abonder d'autant les lignes budgétaires du Ministère.
	Collectivités locales								
Chapitre 67-52 : article 10	Incitations financières au regroupement communal								La diminution s'explique par le fait que les C.U. sont désormais pratiquement les seules à bénéficier de ces majorations.
	Majorations de subventions								
Chapitre 67-53 : article 10	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	3.200	5.000	+ 56	6.200	+ 24	7.240	+ 16,77	(3) Crédits à titre indicatif.
	Collectivités locales								
Chapitre 67-54 : article 10	Calamités publiques	5	5	0	(3) 1	- 80	(3) 1	0	
	Réparation des dégâts								
Total général		4.533,174	6.347,754	+ 40	7.939,676	+ 25	9.221,458	+ 16	

ETAT RÉCAPITULATIF DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(En milliers de francs.)

	1981	1982		1981	1982
1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat :			5. Subventions d'équipement (autorisations de programme) :		
Dotation globale de fonctionnement	45.022.000	51.855.000	Plan et Aménagement du territoire	148.886	130.000
Amendes	222.400	161.000	Culture et Communication	91.572	415.550
Dépassement du plafond légal de densité	63.000	87.000	Agriculture	1.073.530	1.155.890
Total	45.307.400	52.103.000	Départements d'outre-mer	2.900	3.300
			Education	1.953.000	2.189.630
2. Subventions de fonctionnement :			Intérieur et Décentralisation (1)	7.939.576	9.221.458 (2)
Culture	114.376	588.535	Temps libre - Jeunesse, Sports et Loisirs ...	227.000	295.000
Agriculture	379.160	455.000	Solidarité nationale - Santé	1.095.900	1.498.000
Educati	462.228	1.115.546	Transports - Aviation civile	10.500	»
Urbanisme et Logement	8.500	8.899	Environnement	787.020	94.076
Intérieur et Décentralisation	4.160.800	4.679.800	Transports intérieurs	324.300	599.440
Solidarité nationale - Santé	20.200.714	23.602.367	Urbanisme et Logement	»	390.500
Départements d'outre-mer	68.487	71.487	Justice	76.930	76.000
Armées - Marine	8.400	20.800	Total	13.731.114	16.068.844
Transports intérieurs	29.400	111.820			
Justice	24.000	720.000	4. Suppression des contributions communes aux dépenses de police	»	50.600
Total	25.456.065	31.374.254	Total général	84.494.579	99.596.698

(1) Dont : 6.200.000 au titre du Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.

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

IV. — LA DÉCENTRALISATION ET SES INCERTITUDES

A. — Les services et les personnels.

Sans revenir pour autant sur les très importants débats consacrés à cette question, au cours notamment de l'examen du titre III *bis* (nouveau) du projet de loi récemment adopté par le Sénat, votre Commission souhaite une nouvelle fois attirer l'attention du Gouvernement sur la situation délicate qui risque de résulter de la précipitation avec laquelle il envisage de faire appliquer le transfert de pouvoir exécutif du préfet au président du conseil général ou au président du conseil régional, sans avoir tiré toutes les conséquences administratives de ce transfert.

La date et les conditions dans lesquelles sont élaborées les conventions relatives à l'avenir des services départementaux et à l'avenir des services extérieurs de l'Etat ne peuvent que susciter les plus expresses réserves. Il est choquant que de telles conventions soient proposées par les préfets aux présidents de conseils généraux alors même que la loi n'est pas votée et que l'article même qui les prévoit (art. 18 *bis*) vient d'être supprimé par le Sénat.

Leurs conditions d'élaboration sont également critiquables et laissent mal augurer des moyens dont pourront disposer les présidents de conseils généraux pour exercer leurs nouveaux et fort légitimes pouvoirs. Les modifications qu'ils entendent proposer aux conventions types qui leur sont soumises doivent être visées par le ministre de l'Intérieur lui-même. D'autre part, les syndicats de personnels souhaitent que soient associés à ces négociations l'ensemble des groupes politiques composant l'assemblée départementale. Ces organisations elles-mêmes ne sont pas unanimes sur la démarche à adopter pour passer de telles conventions. Certains auraient souhaité que, comme l'a voté le Sénat, la définition des compétences précède la répartition des services.

Les problèmes liés aux rapports futurs entre le président du conseil général et les agents appartenant aux services mis à sa disposition mériteraient d'être réglés plus nettement. Il faut souhaiter que la navette permette d'y parvenir.

Votre Commission souhaite également que le Gouvernement accepte que demeurent incluses dans le projet de loi actuellement soumis à l'Assemblée nationale les dispositions destinées à assurer le libre choix de leur statut aux personnels d'Etat, notamment ceux

du cadre national des préfectures, ainsi que celles qui assurent aux personnels départementaux l'élaboration d'un statut législatif comportant les garanties auxquelles ils peuvent légitimement prétendre et que requiert leur situation actuelle (1).

Tels sont les deux points les plus préoccupants pour l'immédiat que le Sénat a soulevé et a proposé de régler dans le débat qui vient de s'achever.

B. — Les apports du Sénat à la décentralisation.

Commencé le 28 octobre, l'examen du projet de loi relatif aux droits, libertés et responsabilités des communes, départements, des régions et des territoires d'outre-mer s'est achevé le 19 novembre après plus de soixante-dix heures de débat. 1.351 amendements ont été examinés et 351 adoptés.

L'apport du Sénat se caractérise par de très nombreuses adjonctions au texte du Gouvernement. La Haute Assemblée a, en effet, souhaité élaborer un texte complet tirant l'ensemble des conséquences tant administratives que financières des transferts de pouvoirs et des allègements de tutelle proposés. Alors que le texte initial ne comportait que 65 articles et 4 titres, le texte transmis à l'Assemblée nationale comporte désormais 200 articles et 8 titres.

1. Des droits, des libertés et des responsabilités de la commune (titre premier).

CHAPITRE PREMIER

Suppression de la tutelle administrative.

A l'article 2, qui supprime la tutelle administrative a priori, le Sénat a élargi la portée du texte à l'ensemble des conventions passées par les autorités communales alors que le texte voté par l'Assemblée nationale le limitait aux conventions relatives aux marchés.

Le Sénat a ensuite, sur proposition de sa Commission, introduit un article additionnel 2 bis (nouveau) confirmant le maintien dans certaines circonstances du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département et, lorsque le maire agit

(1) Cette situation est très complètement décrite dans le tome II du rapport précité de M. Michel Giraud, pages 245 et suivantes.

comme représentant de l'Etat dans la commune, de son pouvoir hiérarchique. Cette disposition, bien que nouvelle, est conforme à l'esprit du texte présenté par le Gouvernement.

A l'article 3, qui organise les modalités du contrôle juridictionnel a posteriori des actes des autorités communales, le Sénat a raccourci les délais proposés par le texte du Gouvernement de façon à réduire au minimum l'incertitude pesant sur les décisions locales et ainsi mieux préserver les intérêts des tiers. Il a souhaité également, par cette modification, maintenir une réalité à la notion de contrôle administratif telle qu'elle est définie par l'article 72, troisième alinéa, de la Constitution (1). Elle donne au représentant de l'Etat dans le département la possibilité de demander au tribunal administratif le sursis à l'exécution de certaines décisions selon une procédure particulièrement rapide assimilable à la procédure de référé en matière judiciaire.

Le Sénat a ensuite introduit *un article additionnel 3 bis (nouveau) destiné à préserver les droits du citoyen* qui disposera désormais non seulement des possibilités de recours du droit commun mais aussi de la faculté de saisir le représentant de l'Etat d'un acte des autorités communales qu'il estimerait illégal. Le Sénat a ainsi voulu confier au représentant de l'Etat dans le département un rôle de médiation.

CHAPITRE II

Suppression de la tutelle financière.

Le contrôle budgétaire.

Au chapitre II (nouveau) consacré à la suppression de la tutelle financière, le Sénat, sur proposition de sa Commission, a été beaucoup plus loin que le projet du Gouvernement. C'est ainsi *qu'il a supprimé tout contrôle budgétaire sur les budgets votés ainsi que la procédure dite d'inscription d'office*. Désormais, le contrôle des autorités de l'Etat ne pourra s'effectuer que sur les budgets exécutés — donc a posteriori — et elles ne pourront appliquer qu'une seule procédure, elle-même allégée : celle du règlement d'office.

Le Sénat a refusé, d'autre part, de donner à la chambre régionale des comptes un quelconque pouvoir de décision. Celle-ci ne devrait jouer qu'un rôle d'expert à l'initiative soit du représentant de l'Etat, soit du maire de la commune concernée. *Préserver le dialogue entre le représentant de l'Etat et les autorités locales élues a constitué, en effet, la ligne directrice des modifications proposées aux articles 5 et 6.*

(1) « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

A l'article 6, le Gouvernement a repris une proposition de la commission des Lois prévoyant que le contrôle budgétaire ne pourrait s'appliquer sur les budgets des communes de moins de 20.000 habitants que lorsque le déficit serait égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement, ce qui constitue un nouvel allègement notable de la tutelle sur les petites communes.

Le Sénat a ensuite rétabli l'article 7 du projet de façon à proposer une nouvelle rédaction de l'article L. 235-5 du Code des communes relatif aux conditions d'octroi des subventions exceptionnelles. La Commission a également adopté l'article 8 mais a réduit sa portée à la seule définition de la notion de dépense obligatoire. Ne pourront désormais être imposées aux communes que les seules dépenses expressément prévues par une loi.

Les relations entre le maire et le comptable.

A l'article 10, relatif à l'exercice du droit de réquisition du comptable par le maire, le Sénat a précisé le texte du Gouvernement de façon à mieux limiter encore la possibilité pour le comptable de s'opposer aux décisions des ordonnateurs élus locaux. C'est ainsi que tous les actes d'opposition à un paiement devront désormais être motivés et que les cas où le comptable pourra s'opposer à un ordre de réquisition du maire sont réduits à trois. A l'initiative de la commission des Finances, le Sénat a également prévu qu'en cas de conflit entre le comptable et l'ordonnateur, il pourrait être fait appel à l'avis du supérieur hiérarchique du comptable ainsi qu'à celui de la chambre régionale des comptes. Enfin, dans ce même article, le Sénat a adopté un alinéa prévoyant que, dans les six mois à compter de la publication de la loi, « un décret fixerait la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement ».

CHAPITRE III

Suppression de la tutelle technique.

Le Sénat a ensuite, sur proposition de sa commission des Lois, introduit un chapitre nouveau consacré à la suppression de la tutelle technique et qui reprend à la fois les dispositions déjà adoptées par le Sénat dans le cadre de la discussion du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales et celles du projet du Gouvernement.

Les seules normes techniques opposables aux collectivités locales seront celles que la loi aura imposées. L'interdiction de principe des rémunérations accessoires versées aux agents de l'Etat par les collectivités locales est réaffirmée.

CHAPITRE IV

Dispositions diverses.

Dans un chapitre IV (nouveau), regroupant des dispositions diverses, le Sénat a prévu à l'article 11 l'intervention d'une loi adaptant les dispositions concernant les communes aux *communautés urbaines*. De même, il a prévu, par un article 11 bis, l'alignement du statut des *agglomérations nouvelles* sur le statut du droit commun, dans un délai de dix-huit mois.

Après avoir réservé jusqu'au titre IV l'article 12 relatif à la responsabilité des maires devant la Cour de discipline budgétaire et financière, il a également adopté un article 13 quater (nouveau) adaptant immédiatement les dispositions de la loi aux communes des *départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin*. Il a ensuite tenu à confirmer, par un article 14 bis (nouveau) l'application des dispositions du titre premier aux communes des *départements d'outre-mer et de Mayotte* (art. 13 ter [nouveau]) ainsi que, sous réserve des adaptations nécessaires, aux communes des *territoires d'outre-mer*.

Après l'article 13 bis, le Sénat a accepté, à la demande du Gouvernement, de réserver jusqu'à la fin du débat les amendements étendant à la commune de Paris les dispositions du droit commun.

A l'article 14 B (nouveau), le Sénat a repris les dispositions qu'il avait déjà votées et qui réduisaient le nombre d'adjoints obligatoires à un par commune. Il a, par le même article, supprimé toute limitation du nombre des adjoints ainsi que la distinction entre les adjoints réglementaires et les adjoints supplémentaires.

A l'article 14 qui traite des *diverses abrogations* consécutives aux nouvelles dispositions, il a adopté un amendement du Gouvernement, sous-amendé par sa commission des Lois. Ces sous-amendements ont eu pour effet notamment de supprimer la possibilité de suspendre le conseiller municipal qui aurait manqué plus de trois séances consécutives et d'adapter la rédaction de l'article L. 121-29 du Code des communes qui interdit les vœux politiques.

Enfin, le Sénat a rétabli l'article 15 de façon à prévoir la *codification* du titre premier sous la forme d'un Code des communes, étant entendu que cette codification ne fera pas obstacle à la confection ultérieure d'un Code général des collectivités locales.

2. Des droits, des libertés et des responsabilités du département (titre II).

CHAPITRE PREMIER

Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général.

Le Sénat a adopté le principe du transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général. Il a, en revanche, décidé de réserver la discussion des articles 18 bis, 18 ter et 18 quater qui esquisaient les conséquences de ces transferts jusqu'à la discussion du titre additionnel III bis (nouveau) que sa commission des Lois propose d'introduire et qui traite à la fois du problème de l'organisation des services, du statut de la fonction publique locale et du statut des élus locaux.

En ce qui concerne l'organisation interne du conseil général, il a tenu à supprimer dans l'article 17 la notion de bureau, afin de bien marquer que l'exécutif départemental ne pouvait pas être un exécutif collégial et qu'il appartenait au seul président du conseil général, sous réserve bien sûr de délégation éventuelle aux vice-présidents et accordée dans les mêmes conditions que les délégations que le maire peut faire à ses adjoints. A l'article 17, il a supprimé le deuxième alinéa qui pouvait être interprété comme permettant une ingérence du conseil général dans les affaires des communes du département.

Le Sénat a ensuite supprimé l'article 18 quinquies qui prévoyait, à titre transitoire, le maintien des répartitions actuelles des charges financières entre le département et l'Etat ainsi que l'article 18 septies qui prévoyait la création d'agences techniques intercommunales.

Enfin, le Sénat a tenu à préciser la rédaction de l'article 20 qui concerne le remplacement d'un président démissionnaire ou décédé.

CHAPITRE II

Du représentant de l'Etat dans le département.

Au chapitre II, qui concernait dans le texte initial les pouvoirs du commissaire de la République, le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a réduit les dispositions de l'article 21 au rappel des dispositions constitutionnelles qui figurent à l'article 72, alinéa 3, de la Constitution. Il a, en effet, considéré que la définition des pouvoirs du commissaire de la République, ainsi d'ailleurs que son appellation elle-même, relevaient strictement du pouvoir réglementaire.

C'est ainsi qu'il a fait disparaître du texte du projet le nom même de « commissaire de la République » pour le remplacer par l'expression : « représentant de l'Etat dans le département ».

Il convient de noter toutefois qu'au cours du débat de nombreux sénateurs sont intervenus afin que, d'une façon ou d'une autre, la dénomination de préfet puisse être maintenue.

CHAPITRE III

Fonctionnement du conseil général.

Au chapitre III, qui concerne le fonctionnement du conseil général, le Sénat a aligné les conditions de réunion de l'assemblée départementale sur celles qui sont prévues pour le conseil municipal par le Code des communes. C'est ainsi qu'il s'est refusé à obliger le conseil général à se réunir au chef-lieu du département ou, a fortiori, comme le proposait l'Assemblée nationale, à l'« hôtel du département ». Il a également aligné *les conditions de convocation d'une session extraordinaire* sur les conditions applicables aux conseils municipaux ; la demande devra être formulée par *la moitié* au moins des membres du conseil général alors que le projet du Gouvernement ne prévoyait que le tiers.

La session extraordinaire devra porter sur un ordre du jour déterminé et ne pourra excéder cinq jours.

A l'article 22 bis, qui concerne les relations entre le représentant de l'Etat et le conseil général, le Sénat a considérablement assoupli les dispositions du projet du Gouvernement qui ne prévoyaient l'entrée au conseil général du représentant de l'Etat qu'à la demande du Premier ministre.

Le représentant de l'Etat aura, comme aujourd'hui, entrée au conseil général, il pourra être entendu par celui-ci sur demande du Premier ministre mais aussi du président du conseil général, qui conserve de toute façon son pouvoir de police de l'assemblée.

Le Sénat a ensuite introduit un *article additionnel 24 bis (nouveau)* reprenant une disposition du texte du Gouvernement figurant à l'article 17, *et qui prévoit que le bureau peut recevoir délégation du conseil général*. Par la place donnée à cette disposition, le Sénat a voulu marquer qu'il s'agissait d'une délégation des fonctions déléguées du conseil général et non pas des fonctions exécutives.

Après diverses améliorations de forme aux articles 25 et 26, à l'article 27 le Sénat a précisé que les conditions de quorum prévues à cet article pour que le conseil général puisse délibérer s'appréciaient en tenant compte non seulement des présents mais également des représentés.

A l'article 28 qui traite des rapports et comptes rendus d'activité, le Sénat a adopté une rédaction beaucoup plus détaillée prévoyant notamment que les rapports du président du conseil général devaient être envoyés sous forme écrite *quinze jours au moins avant chaque réunion* et en même temps que le rapport annuel du président du conseil général sur la situation du département, les conseillers généraux *recevraient également un rapport écrit du représentant de l'Etat* sur la situation et l'activité des services de l'Etat dans le département. Les deux rapports donneraient lieu à débat.

A l'article 29 qui concerne la dissolution du conseil général, le texte du Gouvernement a été modifié de façon à rapprocher sa rédaction des dispositions actuellement en vigueur et qui sont celles de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

A l'article 30, qui traite des délégations de vote, le Sénat a repris le texte qu'il avait adopté dans le cadre du débat précédent.

CHAPITRE IV

De la suppression des tutelles.

Sous la forme d'un chapitre IV, la Haute Assemblée a repris, sous une forme simplifiée, l'ensemble des dispositions applicables aux communes concernant l'allégement des tutelles aussi bien administratives, financières que techniques.

Dans un chapitre V regroupant les dispositions diverses, le Sénat a prévu, comme pour le titre premier, que les dispositions du titre II s'appliqueraient intégralement aux départements d'outre-mer et à Mayotte. Il a réservé, comme il l'avait fait précédemment pour les dispositions comparables concernant les communes, les articles 42 et 43 relatifs respectivement à la responsabilité des ordonnateurs élus devant la Cour de discipline budgétaire et financière et à l'application de la loi au département de Paris. En outre, il a adopté un article additionnel 44 A (nouveau) permettant d'associer *les présidents des conseils généraux des départements frontaliers* aux commissions créées par des accords internationaux et chargées des questions transfrontalières. Comme il l'avait fait pour l'article 14; le Sénat a enfin adopté l'article 44 dans la rédaction proposée par un amendement du Gouvernement sous réserve de plusieurs modifications : c'est ainsi que, comme pour les communes, a été supprimée la possibilité de décider la démission d'office d'un conseiller général et revue la rédaction de l'article 51 de la loi du 10 août 1871 relatif à l'interdiction des vœux politiques.

En outre, le Sénat a décidé de maintenir en vigueur l'article 52 qui prévoit la possibilité pour les conseillers généraux de recevoir des informations directes des chefs de services départementaux.

Enfin, le Sénat a supprimé toutes les dispositions, notamment celles des articles 18 *quinquies* et 40, deuxième et troisième alinéa, qui maintenaient la répartition actuelle des charges financières entre l'Etat et les départements bien que le préfet ne doive plus être désormais l'exécutif de l'assemblée départementale. Tirant les conséquences logiques de la nouvelle répartition des pouvoirs proposée par le Gouvernement, le Sénat a également supprimé toutes les dispositions en vigueur qui faisaient obligation aux conseils généraux de subvenir au fonctionnement des hôtels de préfecture.

3. Clarification et répartition des compétences (titre II bis [nouveau]).

Sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a inséré un premier titre additionnel traitant de la répartition des compétences entre l'Etat, la commune, le département et la région, *conformément aux souhaits qu'avaient exprimés un très grand nombre d'orateurs au cours de la discussion générale de voir adopté un texte complet et s'efforçant notamment de tirer l'ensemble des conséquences pratiques des mesures institutionnelles proposées par le Gouvernement.*

CHAPITRE PREMIER

Justice.

Le chapitre premier (nouveau) proposé par la commission des Lois concernait la justice et prévoyait le transfert à l'Etat de l'ensemble des compétences de justice, conformément à des promesses plusieurs fois formulées tant par le présent Gouvernement que par ceux qui l'avaient précédé. Ce chapitre n'a pu être adopté, car le Gouvernement a opposé l'article 40 de la Constitution à l'ensemble des dispositions qu'il contenait.

CHAPITRE II

Police.

Le chapitre II (nouveau) relatif à la police a été quant à lui adopté dans sa quasi-intégralité.

L'article 44 *quinquies* (nouveau) prévoit *la suppression, à compter du 1^{er} janvier 1982, de la contribution communale aux dépenses de police dans les communes où la police est étatisée.*

Trois autres articles s'efforcent de clarifier les compétences respectives du maire et du représentant de l'Etat dans le département en matière de police. Le dernier de ces articles prévoit la consultation obligatoire du maire de la commune en cas d'assignation à résidence.

CHAPITRE III

Action sociale et santé.

Au chapitre III (nouveau) relatif à l'action sociale et à la santé, le Sénat n'a pu voter — le Gouvernement ayant une nouvelle fois opposé les dispositions de l'article 40 — les amendements présentés par sa commission des Lois et sa commission des Affaires sociales qui prévoyaient une répartition détaillée des compétences entre l'Etat, le département et la commune. Cette répartition s'inspirait du texte déjà voté par le Sénat à l'occasion du débat sur le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

En revanche, le Sénat a pu insérer un article 44 *nonies* qui définit le principe de la répartition des compétences actuelles en matière d'action sociale et de santé, sous la forme de blocs de compétences. En vertu de ce principe, au lieu et place des compétences et des financements croisés qui caractérisent la situation actuelle, chaque prestation, chaque service sera affecté en totalité soit à l'Etat, soit à la commune, soit au département qui alors en assureront entièrement la responsabilité.

Quatre articles définissent les conséquences administratives du transfert de compétences proposé. L'article 44 *decies* définit notamment le rôle du conseil général dans la répartition des dépenses entre le département et les communes et crée un budget annexe au budget départemental. L'article 44 *undecies* institue un état prévisionnel de l'action sanitaire et sociale dans le département, récapitulant les dépenses supportées par l'Etat. L'article 44 *duodecies* définit les conditions dans lesquelles une commune pourra exercer directement les compétences qui, en application du principe posé à l'article 44 *nonies*, auront été attribuées au département. L'article 44 *tredecies* prévoit l'intervention d'une loi complémentaire qui définira les conditions d'application des principes nouveaux ainsi définis.

CHAPITRE IV

Education.

Le chapitre IV (nouveau) relatif à l'Education a été profondément édulcoré du fait de l'invocation, par le Gouvernement, de l'article 40. Il ne contient plus que deux articles. Ce sont ceux qui

transfèrent définitivement la charge du logement des instituteurs, instituée par l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886, de la commune à l'Etat.

En revanche, n'ont pu être adoptés ni même discutés par le Sénat les articles présentés par sa commission des Lois et qui prévoyaient la décentralisation de la répartition des bourses et de l'organisation des transports scolaires. De même, n'a pu être retenu l'article qui s'efforçait de clarifier les compétences en matière d'enseignement et qui attribuait aux départements la charge des collèges et à l'Etat la charge des lycées.

CHAPITRE V

Culture.

Le Sénat a également introduit un chapitre V (nouveau) consacré aux compétences en matière culturelle. Ce chapitre a été réduit à un article créant un fonds d'intervention culturelle comprenant trois sections : une section communale, une section départementale et une section régionale.

CHAPITRE VI

Aménagement du territoire.

Le chapitre VI (nouveau) concerne l'aménagement du territoire. Il prévoit que ses règles devront désormais être définies par la loi et appliquées par le pouvoir réglementaire après consultation des régions.

L'article 44 *duodevicies* prévoit pour sa part l'établissement de *schémas des grands équipements publics* par l'Etat en collaboration avec les régions et les départements concernés.

CHAPITRE VII

Urbanisme et environnement.

Le chapitre VII (nouveau) traite des compétences en matière d'urbanisme et d'environnement. Après avoir précisé que les règles générales d'urbanisme sont définies par la loi, ce chapitre prévoit la décentralisation de l'élaboration *des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols*, et institue un nouveau document d'urbanisme simplifié, appelé *carte communale*.

Les articles relatifs à la décentralisation du permis de construire et aux autorisations d'utilisation du sol qui y sont liées n'ont pu être

adoptés car le Gouvernement a estimé qu'ils se traduiraient par un accroissement des charges des communes.

En revanche, le Sénat a adopté un article 44 *tréviciés* donnant la possibilité au maire de confier aux services de l'Etat ou du département le soin d'instruire, sous son autorité, les demandes de permis de construire ou les autres demandes d'utilisation du sol. Ces concours ne devront pas donner lieu à rémunération.

Enfin, le Sénat a adopté un article prévoyant la décentralisation de l'ensemble des procédures d'aménagement urbain.

CHAPITRE VIII

Actions économiques.

Le chapitre VIII (nouveau) relatif aux actions économiques s'efforce de traiter de façon globale la question de l'interventionnisme économique des collectivités locales et des régions qui avait été proposée par le Gouvernement sous la forme des articles 4, 34 et 48-6°. La rédaction adoptée résulte d'une action concertée des commissions des Finances, des Affaires économiques et des Lois. Ce chapitre comprend un premier article de principe qui rappelle que *la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi incombent à l'Etat*. Il précise, d'autre part, que les collectivités locales et les régions ne peuvent intervenir en matière économique que sous réserve de *respecter la liberté du commerce et de l'industrie, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que les règles de l'aménagement du territoire*. Cet article prévoit également que les collectivités locales et les régions ont la faculté de s'associer pour mener à bien les actions économiques qu'elles décident.

L'article 44 *undétrigies* définit quant à lui *les limites financières et juridiques que devront s'efforcer de respecter les autorités locales*.

L'ensemble des interventions, à l'exclusion des primes au développement accordées par les départements et les régions, lesquelles sont actuellement délivrées par l'Etat, ne pourront excéder 10 % des recettes fiscales de la collectivité concernée ; de même, les garanties d'emprunt accordées ne pourront excéder un certain pourcentage déterminé par rapport à la moyenne des garanties d'emprunt accordées par les collectivités de même nature.

Par son troisième alinéa, cet article interdit enfin la prise de participation dans le capital d'une société ou de toute autre entreprise à but lucratif, à moins qu'il ne s'agisse d'une société d'économie mixte.

L'article 44 *trigies* s'efforce de mieux définir la notion de *société d'économie mixte* et prévoit l'intervention d'une loi ultérieure destinée à préciser le statut juridique de ces sociétés.

Les autres articles s'efforcent de définir les conditions d'intervention économique des collectivités locales et des régions suivant la nature de celles-ci.

L'article 44 *sevicies* traite des conditions normales d'intervention qui devront s'en tenir aux investissements immobiliers et fonciers.

L'article 44 *septemvicies* traite de l'action des départements et des régions en faveur de l'implantation des entreprises et la création de nouveaux emplois. Il prévoit la possibilité d'octroyer des aides financières aux investissements. Il donne à la région la possibilité de concourir au développement économique par le cautionnement des prêts consentis aux entreprises par les sociétés de développement régional, la participation au financement de conventions passées avec les entreprises afin de contribuer au développement de l'innovation, la participation au financement de toute opération de promotion et d'exportation des produits régionaux.

L'article 44 *duodetrigies* définit les conditions dans lesquelles pourront être maintenus, par les communes ou les départements, les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans les communes touristiques et thermales lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente.

4. Des droits, des libertés et des responsabilités des régions (titre III).

Le Sénat a tout d'abord estimé que l'article 45, qui prévoyait la transformation des actuels établissements publics régionaux en collectivités territoriales, n'était qu'un article d'intention et ne se justifiait donc pas dans le présent texte. En effet, l'objet du titre III consiste à étendre aux régions les allègements de tutelle décidés en faveur des communes et des départements et à étendre leurs compétences pendant la période qui séparera l'entrée en vigueur de la présente loi de l'application des futures lois relatives à la transformation de la région en collectivité territoriale et à son élection au suffrage universel direct. De même, les sénateurs ont supprimé l'article 45 *bis* qui prévoyait l'application de la loi à la région Corse. Ils ont estimé en effet que cet article était inutile, la Corse faisant partie intégrante de la nation française. Ils ont par ailleurs émis des doutes sérieux sur la constitutionnalité de la création d'une région spécifique ainsi que le Gouvernement se propose de le faire sous la forme d'un projet de loi complémentaire.

CHAPITRE PREMIER

Vocation et organisation de la région.

Le Sénat a adopté l'article 46 qui prévoit le maintien du statut actuel des établissements publics régionaux. Il a tenu à préciser cependant que la future loi fixant les conditions d'élection des conseillers régionaux devrait également prévoir *le maintien des comités économiques et sociaux* et ne pourrait contenir de dispositions dérogatoires au droit commun pour les régions monodépartementales, c'est-à-dire, en fait, pour les régions d'outre-mer. Enfin, d'une manière générale, le Sénat a décidé, comme le lui proposait sa commission des Lois, de ne plus faire de distinction entre les régions de droit commun et la région d'Ile-de-France qui était régie jusqu'à présent par une loi spécifique.

L'article 47, qui transfère le pouvoir exécutif du représentant de l'Etat au président du conseil régional, a été adopté sous réserve de modifications de forme.

Les articles 47 *bis* et 47 *ter* qui prévoyaient la transformation de la composition et du rôle des comités économiques et sociaux ont été supprimés.

Enfin, le Sénat a étendu les dispositions institutionnelles du texte en prévoyant les modalités *d'une coopération interrégionale* et en acceptant que le président du conseil général des départements de la région, qui ne serait pas lui-même conseiller régional, puisse participer avec voix consultative aux séances du conseil régional. Il a également adopté un article prévoyant les conditions d'une coopération des régions frontalières avec les collectivités décentralisées étrangères limitrophes.

L'extension de ses compétences.

S'agissant des compétences de la région, le Sénat a non seulement accepté les extensions proposées par le Gouvernement, notamment *en matière culturelle*, mais en a défini de nouvelles, notamment en matière de formation professionnelle qui s'ajoutent aux compétences économiques insérées dans le chapitre VIII du titre II *bis*.

En ce qui concerne les compétences en matière de *planification*, le Sénat a veillé à ce que la région puisse concourir à l'élaboration du Plan national mais s'est opposé à l'idée d'un plan régional qui pourrait s'imposer aux collectivités locales situées dans la limite territoriale de la région.

Enfin, il a introduit deux articles permettant de mobiliser l'épargne régionale à travers les actions menées par les caisses d'épargne en faveur tant des collectivités territoriales que des régions ou des sociétés de développement régional.

CHAPITRE II

Suppression des tutelles et transfert du pouvoir exécutif.

En ce qui concerne la suppression des tutelles et le transfert du pouvoir exécutif, le Sénat a accepté les articles proposés par le Gouvernement sous réserve d'adaptations rédactionnelles tenant compte des importantes modifications introduites dans les titres premier relatif à la commune et II relatif au département.

S'agissant du représentant de l'Etat, il a tenu à ce que celui-ci n'ait pas un pouvoir hiérarchique sur les représentants de l'Etat dans les départements composant la région et soit essentiellement chargé du contrôle administratif.

Extension de la loi aux territoires d'outre-mer.

Après le titre III, le Sénat a inséré un article prévoyant que des lois ultérieures étendront, après consultation des assemblées territoriales intéressées, les droits et libertés de *chaque territoire d'outre-mer* au sein de la République française.

5. Les conséquences des transferts de compétences (titre III bis [nouveau]).

Par ce titre additionnel, dont le texte correspond presque exactement aux propositions faites par la commission des Lois, le Sénat s'est efforcé de régler les conséquences institutionnelles du transfert de l'exécutif tant au niveau départemental qu'au niveau régional entre les mains des présidents élus.

CHAPITRE PREMIER

L'organisation des services.

Le chapitre premier est consacré aux conséquences administratives. Il traite de l'organisation des services.

Après avoir posé le principe *qu'à tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales doit correspondre le transfert des services correspondants* et que le président du conseil général devrait disposer, sous le contrôle du conseil général, des services nécessaires à la mise en œuvre des compétences du département, il a décidé que seraient transférés à la collectivité départementale

l'ensemble des services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil général.

Par un article 55 *octies*, il a prévu le *transfert des services départementaux de l'équipement, de la part des services de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale* qui seront nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités locales et de *la part des services de la direction départementale de l'agriculture* qui sont chargés de l'équipement rural et urbain.

Pour les autres services extérieurs de l'Etat, *il a accepté la notion de mise à disposition* contenue dans le projet gouvernemental *mais en précisant sa portée* de façon à bien marquer que les services et les personnels ainsi mis à disposition seraient effectivement placés sous l'autorité du président du conseil général.

CHAPITRE II

Création d'une fonction publique locale.

Ce chapitre contient enfin quatre articles dont l'un, l'article 55 *decies*, prévoit *que les droits acquis des personnels seraient maintenus* et que les personnels d'Etat travaillant dans les services transférés à la collectivité départementale pourraient conserver leur statut actuel s'ils le désirent.

Le chapitre II (nouveau) traite plus largement des problèmes des personnels communaux et départementaux. Il prévoit la création d'une fonction publique locale qui serait à l'image de la fonction publique d'Etat. Son statut serait garanti par des dispositions comparables à celles dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat mais sa spécificité serait également reconnue. Le texte voté propose la création d'une fonction publique communale et d'une fonction publique départementale de façon à accroître les garanties du personnel. Les caractéristiques générales de ces deux fonctions sont définies dans un article 55 *vicies* nouveau. Un article 55 *unvicies* organise des possibilités de passage entre les trois fonctions publiques : la fonction publique d'Etat, la fonction publique départementale et la fonction publique communale.

Après avoir assuré les garanties des personnels, le chapitre *traite également des pouvoirs des maires et des présidents de conseils généraux* en matière de personnel *en supprimant la tutelle sur les créations d'emplois.*

CHAPITRE III

Création d'un statut des élus locaux.

Le chapitre III relatif à la création d'un statut des élus locaux reprend pour l'essentiel les dispositions déjà adoptées par le Sénat, soit dans le cadre du projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales en ce qui concerne les élus municipaux, soit dans le cadre de la proposition de loi relative aux conseillers généraux présentée précédemment par sa commission des Lois.

Le Sénat a tenu à maintenir le caractère désintéressé de l'exercice des fonctions locales. Il a, sous la forme de six sections distinctes, défini l'ensemble des conditions destinées à permettre l'exercice des fonctions locales par l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur situation sociale.

La section I confirme les *garanties* accordées tant aux salariés qu'aux agents publics élus locaux. La section II prévoit les *compensations pécuniaires* indispensables tant en faveur des maires que des adjoints de certains conseils municipaux dans des villes particulièrement importantes, mais aussi en ce qui concerne les présidents de conseils généraux ou régionaux et les membres de ces deux assemblées. Le montant de ces indemnités sera déterminé dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat par référence à l'échelle des indices de traitement de la fonction publique. Une innovation importante a été introduite : il est prévu que la moitié de la charge de ces indemnités sera prise en charge par l'Etat. Le Sénat n'a pas voulu reprendre les dispositions concernant l'exercice à temps plein du mandat de maire ou de président du conseil général. Il a estimé que ce problème devrait être réglé dans le texte relatif aux incompatibilités qui devrait être prochainement soumis au Parlement.

La section III traite des *frais de mission et de représentation*. La section IV est consacrée aux *régimes de retraite*. Les élus locaux demeurent rattachés au régime de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales (I.R.C.A.N.T.E.C.) avec la possibilité, déjà votée par le Sénat, d'opter pour une cotisation double, triple ou quadruple de la cotisation normale.

L'article 55 *quatuorvigies* contient une série de mesures destinées à permettre aux élus qui ne pouvaient jusqu'ici bénéficier des dispositions de la loi instituant une retraite des maires de régulariser leur situation. L'article 55 *quintrigies* maintient en vigueur les différents régimes autonomes constitués par les conseil généraux et le conseil de Paris.

La section V, consacrée à *la formation*, comprend la possibilité pour les communes de rembourser les frais exposés par leurs élus pour suivre des stages dans des centres de formation agréés. De même, la section VI (nouvelle) reprend des dispositions déjà adoptées par le Sénat et qui sont destinées à *atténuer les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des maires*. Enfin, l'article 55 *undecim* étend les dispositions du chapitre *aux présidents et vice-présidents des organismes de coopération intercommunale*.

6. Dispositions communes et relations entre l'Etat, les communes, les départements et les régions (titre IV).

Le contrôle juridictionnel a posteriori.

Le Sénat a regroupé dans le chapitre premier de ce titre l'ensemble des dispositions relatives au contrôle juridictionnel a posteriori.

L'article 56 A adapte les dispositions de la loi du 16 juillet 1980, relative aux astreintes, à la situation nouvelle créée par le projet de loi.

La Cour de discipline budgétaire et financière.

La sous-section I définit les conditions dans lesquelles les ordonnateurs élus pourront être traduits devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Le Sénat n'a pas voulu supprimer le principe de cette responsabilité qui lui était apparue en 1980 comme la contrepartie normale de l'octroi aux maires d'un droit de réquisition du comptable. *Il a considéré toutefois que les dispositions du projet de loi étaient beaucoup trop rigoureuses* et mettaient le maire dans une situation moins favorable, non seulement que les membres du Gouvernement mais aussi que les fonctionnaires de l'Etat. Il a donc tout d'abord introduit un article demandant au Gouvernement de *présenter une nomenclature simplifiée des pièces justificatives des dépenses communales, départementales ou régionales*, afin de faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs nouvelles responsabilités. *Il a ensuite réduit les circonstances où les maires pourraient être rendus responsables devant la Cour de discipline budgétaire à trois cas* : celui où ils auraient exercé à tort leur droit de réquisition, où ils n'auraient pas exécuté une décision de justice et où ils auraient mal imputé un crédit dans un but frauduleux. Le Sénat a également *réduit très fortement le montant de l'amende à laquelle ils pourraient être condamnés* ; celle-ci ne pourra dépasser le montant annuel de

l'indemnité de fonction effectivement perçue à la date de l'infraction. Enfin, contrairement au texte du Gouvernement, les ordonnateurs élus ne pourront être traduits devant la Cour de discipline budgétaire et financière que par la Cour des comptes, sur proposition de la chambre régionale des comptes.

Les chambres régionales des comptes.

La sous-section II traite de l'organisation des nouvelles chambres régionales des comptes et de leurs compétences que le Sénat s'est efforcé de clarifier. Le contenu de la notion de collégialité a été précisé à l'article 56. De même, à l'article 56 *bis*, a été mieux définie la composition de ces futures juridictions de façon à accroître, en leur sein, la place des magistrats issus de la Cour des comptes. Il s'est efforcé de mieux définir que ne l'avait fait l'Assemblée nationale les conditions de fonctionnement du ministère public.

Le Sénat a attaché, d'autre part, une grande importance à la *définition du statut et au niveau du recrutement du futur corps de conseillers des chambres régionales des comptes* qui devrait être créé par une loi ultérieure. Enfin, il a prévu la mise à la disposition des chambres d'agents de l'Etat ou des collectivités territoriales afin de renforcer les moyens purement administratifs de ces juridictions.

L'article 57 est désormais consacré à la *fonction juridictionnelle des chambres régionales*. Sa rédaction s'inspire étroitement de celle de la loi du 22 janvier 1967 relative à la Cour des comptes. L'article 57 *bis* traite des *pouvoirs d'avis* conférés aux chambres régionales des comptes par le titre premier du projet de loi. L'article 57 *ter* propose une rédaction entièrement nouvelle de la procédure d'adoption des *observations relatives à la gestion des collectivités territoriales et des régions* de façon, notamment, que ces observations ne puissent pas se traduire par la mise en cause publique du *maire* et que celui-ci *soit toujours à même de pouvoir présenter sa défense*.

Enfin, par un dernier article additionnel, le Sénat a tenu à prévoir une *application progressive* de ces dispositions nouvelles, incluant notamment la possibilité pour le Gouvernement, au cours d'une période transitoire, de confier les attributions des chambres régionales à des chambres interrégionales.

Allègement des prescriptions et procédures techniques (section II).

La section II du chapitre premier traite de la création d'un Code des prescriptions et des procédures techniques particulières applicables aux communes, aux départements et aux régions. Le Sénat a complété les dispositions de l'article 59 de façon à *étendre*

la portée du Code en matière culturelle et aux règles applicables aux constructions publiques. Enfin, il a prévu la caducité de toutes les normes qui n'auraient pas été reprises dans ce Code dans un délai de deux ans après la publication de la présente loi.

Après avoir supprimé les chapitres III et IV du texte du Gouvernement, qui traitaient des dispositions financières et des mesures transitoires, le Sénat a introduit deux nouveaux chapitres, l'un définissant un certain nombre de garanties de l'autonomie des communes, des départements et des régions par rapport à l'Etat, l'autre organisant leur libre coopération.

Coopération intercommunale.

Les dispositions de ce dernier chapitre reprennent, pour l'essentiel, sous réserve de la suppression de tout contrôle de légalité par le représentant de l'Etat, les dispositions du titre V du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales que le Sénat avait antérieurement réécrites. Ces dispositions prévoient des formes de coopération qui s'efforcent de tenir compte de la très grande diversité des situations. *Les différences entre les syndicats et les districts sont réduites au minimum.* Il est enfin fait droit à une très ancienne revendication des maires qui souhaitaient *la création de secteurs d'études et de programmation.*

La section II (nouvelle) qui traite de l'administration et du fonctionnement des organismes de coopération assouplit les règles actuelles en renvoyant l'essentiel aux statuts.

La section III s'efforce de *faciliter le retrait* éventuel des communes qui ne seraient pas satisfaites des conditions de fonctionnement de l'organisme intercommunal auquel elles appartiennent. Le Sénat a voulu marquer ainsi son attachement à une coopération librement consentie.

La section IV traite de la durée des organismes de coopération et la section V, relative *aux finances*, aligne les dispositions applicables aux syndicats sur celles qui régissent actuellement les districts et qui prévoient, notamment, *la possibilité de lever une fiscalité propre.*

7. Compensations financières des transferts de compétences, allègement des charges et création d'une dotation globale d'équipement (titre V [nouveau]).

Dans ce titre additionnel (nouveau), le Sénat a regroupé l'ensemble des conséquences financières de la réforme proposée par le Gouvernement auxquelles il a ajouté les mesures indispensables à l'application du transfert des compétences qu'il avait lui-même proposé, ainsi qu'un certain nombre de revendications anciennes des élus communaux et départementaux.

Conditions préalables aux transferts de compétences.

L'article 83 pose le principe qu'à tout transfert de compétences effectué entre l'Etat et les collectivités territoriales ou la région, devra correspondre un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existant à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement.

La section I du chapitre premier comprend deux autres articles qui constituent autant de conditions préalables à tout transfert de compétences. Il s'agit d'abord de *la révision des barèmes d'aide sociale* aujourd'hui désuets, révision dont le Sénat avait obtenu la prise en considération par le gouvernement précédent. L'autre condition réside dans *la clarification des charges de personnel entre l'Etat et les départements.*

Compensation financière des transferts de compétences.

La section II, qui traite de la compensation financière, comprend un article, l'article 86, qui reprend l'économie de l'article 88 du projet de loi précédent. Cet article constitue l'application concrète du principe posé en tête du titre V. Il crée au profit des départements et, s'il y a lieu, des communes une dotation de compensation. Cette compensation sera égale pour chaque département au montant des charges nouvelles correspondant aux nouvelles responsabilités qui lui auront été confiées. Elle variera comme la dotation globale de fonctionnement.

Allégement de charges.

Dans une section III, consacrée aux allégements de charges, le Sénat a repris les allégements de charges proposés par le Gouvernement en matière de *justice*, de *culture* et en ce qui concerne *l'indemnité de logement des instituteurs* mais en étendant singulièrement la portée. C'est ainsi qu'il a précisé que la prise en charge de l'Etat s'appliquerait aux dépenses de justice non seulement en matière de fonctionnement, mais également en matière de personnel et d'équipement. La Haute Assemblée n'a pas voulu d'autre part s'en tenir au remboursement du tiers de l'indemnité de logement versée aux instituteurs par les communes qui était proposé par le Gouvernement et qui reprenait une promesse faite par le gouvernement précédent. Il a posé le principe d'une prise en charge totale et progressive sur six ans de cette indemnité. De même, la dotation culturelle serait maintenue sans condition de durée, alors que le Gouvernement prévoyait qu'elle ne serait versée que jusqu'à l'adoption de la loi relative aux transferts de compétences.

Création d'une dotation globale d'équipement.

Par un chapitre II, introduit à l'initiative de sa commission des Finances, le Sénat a répondu à une revendication ancienne de l'Association des maires de France en créant une dotation globale d'équipement. Cette dotation, qui devra remplacer progressivement les actuelles subventions spécifiques, sera versée annuellement à chaque commune en fonction de critères inspirés des critères servant à la répartition de la dotation minimale de fonctionnement : population de la commune, nombre de logements construits, nombre d'enfants scolarisés, longueur de la voirie, potentiel fiscal par habitant. La population communale pourra être majorée en tant que de besoin d'un habitant par résidence secondaire. Le montant de cette dotation sera indexé sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Le Sénat a enfin prévu *des modalités d'utilisation particulièrement souples* comprenant notamment le versement de la dotation aux organismes de coopération auxquels la commune participe en échange des prestations qui lui sont fournies et, surtout, ce qui est une innovation considérable, *la possibilité de placer les fonds en attente d'emploi en bons du Trésor.*

L'ensemble des dispositions du chapitre sont rendues applicables aux communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

8. Dispositions diverses (titre VI [nouveau]).

L'alignement de Paris sur le droit commun.

A la suite d'une concertation avec le Gouvernement, le Sénat a introduit quatre articles nouveaux concernant le statut de Paris et prévoyant notamment l'alignement de celui-ci, qui avait été voté par la commission des Lois, sur le droit commun. L'allègement des tutelles devrait être concomitant avec l'allègement des tutelles sur les autres collectivités locales, le statut particulier du personnel serait maintenu et une loi fixerait les modalités d'application à Paris du régime de droit commun dans un délai de six mois.

Après avoir constaté qu'il était devenu sans objet du fait des adjonctions qu'il avait apportées au texte, le Sénat a supprimé l'article premier qui prévoyait l'intervention de nombreuses lois complémentaires, et modifié l'intitulé du projet de loi qui sera désormais le projet de loi « relatif aux droits, libertés et responsabilités des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer ».

A l'issue de l'examen de ce budget, votre Commission a pris acte de l'amélioration des recrutements des personnels de police et des intentions manifestées par le Gouvernement de renforcer sensiblement leur armement. Elle craint cependant que la réduction du temps de travail ne vide cet effort d'une partie de son efficacité.

En ce qui concerne le fonctionnement des tribunaux administratifs, elle souhaite que l'effort de recrutement s'intensifie d'autant que les menaces de suppression de la tutelle a priori proposées par ailleurs ne pourront qu'accroître les difficultés que connaissent ces juridictions.

Pour les collectivités locales enfin, elle regrette que l'évolution des concours globaux ne soit pas aussi satisfaisante que lors des années précédentes. Elle émet le vœu d'autre part qu'un certain nombre d'assouplissements soient apportés dans les conditions d'attribution des subventions et que le ministère infléchisse une politique très favorable au développement des subventions spécifiques, donc quelque peu contraire à la volonté décentralisatrice affichée par ailleurs.

Pour toutes ces raisons, votre Commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

ANNEXES

I. — DONNÉES FINANCIÈRES ET FISCALES DE RÉFÉRENCE

TABLEAU I
DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT
Sommes reçues en 1981 par les communes.

Départements	Montant	Pourcentage de progression 1980-1981
01 - Ain	211.801.177	18,79
02 - Aisne	281.077.041	17,31
03 - Allier	240.157.311	16,60
04 - Alpes-de-Haute-Provence	71.511.630	23,01
05 - Alpes (Hautes)	71.526.673	21,52
06 - Alpes-Maritimes	768.647.721	19,18
07 - Ardèche	129.491.917	21,82
08 - Ardennes	161.329.983	18,36
09 - Ariège	70.234.638	19,23
10 - Aube	172.068.285	17,76
11 - Aude	181.108.495	17,17
12 - Aveyron	152.208.378	21,61
13 - Bouches-du-Rhône	1.176.199.158	20,54
14 - Calvados	393.217.122	18,32
15 - Cantal	104.646.735	20,71
16 - Charente	198.700.992	18,95
17 - Charente-Maritime	348.174.408	18,51
18 - Cher	177.366.918	17,60
19 - Corrèze	139.645.996	19,18
20 - Corse (Haute)	66.702.693	20,73
20 - Corse-du-Sud	63.033.002	23,65
21 - Côte-d'Or	293.122.579	16,21
22 - Côtes-du-Nord	329.643.224	18,72
23 - Creuse	80.583.794	20,02
24 - Dordogne	214.528.287	18,87
25 - Doubs	253.608.199	17,31
26 - Drôme	214.296.712	19,23
27 - Eure	260.142.459	18,90
28 - Eure-et-Loir	223.068.211	18,76
29 - Finistère	474.020.803	20,37
30 - Gard	301.284.675	20,13
31 - Garonne (Haute)	529.361.213	19,99
32 - Gers	99.440.984	18,56
33 - Gironde	708.826.204	18,37
34 - Hérault	411.496.059	20,47
35 - Ille-et-Vilaine	442.483.028	19,36
36 - Indre	152.008.316	19,58
37 - Indre-et-Loire	324.012.194	18,39
38 - Isère	568.879.337	20,25
39 - Jura	127.013.075	18,93
40 - Landes	156.497.655	18,37
41 - Loir-et-Cher	183.928.302	17,16
42 - Loire	422.130.439	19,51
43 - Loire (Haute)	107.867.903	19,10
44 - Loire-Atlantique	641.894.509	19,14
45 - Loiret	364.232.361	19,84
46 - Lot	81.647.113	19,86
47 - Lot-et-Garonne	171.314.664	18,25
48 - Lozère	43.613.771	20,48

Départements	Montant	Pourcentage de progression 1980-1981
49 - Maine-et-Loire	395.283.942	18,77
50 - Manche	256.505.607	18,44
51 - Marne	335.071.891	17,70
52 - Marne (Haute)	104.038.046	17,19
53 - Mayenne	156.943.373	17,76
54 - Meurthe-et-Moselle	403.297.770	16,31
55 - Meuse	105.979.842	17,48
56 - Morbihan	335.519.354	18,00
57 - Moselle	523.709.683	18,05
58 - Nièvre	145.266.572	18,63
59 - Nord	1.399.032.304	18,19
60 - Oise	357.541.912	19,31
61 - Orne	175.514.028	18,17
62 - Pas-de-Calais	729.063.665	18,45
63 - Puy-de-Dôme	348.494.189	18,96
64 - Pyrénées-Atlantiques	338.095.352	20,87
65 - Pyrénées (Hautes)	142.381.025	17,25
66 - Pyrénées-Orientales	215.236.102	20,33
67 - Rhin (Bas)	460.390.286	17,50
68 - Rhin (Haut)	354.966.802	17,30
69 - Rhône	926.108.120	18,04
70 - Saône (Haute)	99.176.312	17,86
71 - Saône-et-Loire	329.823.897	18,89
72 - Sarthe	254.477.973	19,33
73 - Savoie	221.160.673	17,45
74 - Savoie (Haute)	319.370.243	18,03
76 - Seine-Maritime	786.362.226	19,14
79 - Sèvres (Deux)	203.960.433	19,90
80 - Somme	314.152.863	18,50
81 - Tarn	177.451.831	20,87
82 - Tarn-et-Garonne	97.716.118	18,16
83 - Var	524.815.285	19,17
84 - Vaucluse	260.471.177	19,12
85 - Vendée	292.168.274	19,35
86 - Vienne	219.194.067	19,30
87 - Vienne (Haute)	225.334.794	18,79
88 - Vosges	198.296.733	17,02
89 - Yonne	190.159.127	18,08
90 - Territoire-de-Belfort	70.907.620	18,84
Départements d'outre-mer.		
Guadeloupe	183.763.668	26,58
Guyane	26.586.196	28,26
Martinique	176.749.436	34,05
Réunion (la)	256.501.057	23,37
Saint-Pierre-et-Miquelon	2.965.811	27,64
Région Ile-de-France.		
77 - Seine-et-Marne	558.347.799	20,18
78 - Yvelines	808.908.041	19,66
91 - Essonne	677.046.673	18,91
92 - Hauts-de-Seine	1.051.907.335	16,38
93 - Seine-Saint-Denis	1.011.826.557	16,81
94 - Val-de-Marne	938.094.580	16,97
95 - Val-d'Oise	636.180.675	19,25
75 - Paris	2.746.961.221	15,92

TABLEAU II

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Sommes reçues en 1981 par les départements.

Départements	Montant	Pourcentage de progression 1980/1981
01 - Ain	45.189.038	16,38
02 - Aisne	76.498.746	17,76
03 - Allier	50.941.352	17,49
04 - Alpes-de-Haute-Provence	20.141.954	18,01
05 - Alpes (Hautes)	24.024.933	16,09
06 - Alpes-Maritimes	133.907.135	15,74
07 - Ardèche	35.689.144	18,47
08 - Ardennes	40.134.682	18,17
09 - Ariège	19.799.858	16,59
10 - Aube	40.703.681	15,29
11 - Aude	40.508.235	17,01
12 - Aveyron	40.515.080	18,52
13 - Bouches-du-Rhône	182.414.550	18,59
14 - Calvados	82.728.283	17,39
15 - Cantal	26.601.268	17,42
16 - Charente	45.977.260	18,32
17 - Charente-Maritime	71.757.239	17,61
18 - Cher	42.118.184	16,80
19 - Corrèze	32.336.800	17,58
20 - Corse (Haute)	24.028.757	18,47
20 - Corse-du-Sud	22.758.836	15,53
21 - Côte-d'Or	66.352.252	19,59
22 - Côtes-du-Nord	65.901.547	19,11
23 - Creuse	24.835.169	16,38
24 - Dordogne	48.150.835	17,48
25 - Doubs	54.533.563	18,37
26 - Drôme	51.185.056	20,03
27 - Eure	53.290.160	19,59
28 - Eure-et-Loir	47.336.137	18,77
29 - Finistère	99.616.094	17,93
30 - Gard	63.273.154	20,55
31 - Garonne (Haute)	112.841.180	19,39
32 - Gers	27.799.000	16,00
33 - Gironde	140.035.564	18,74
34 - Hérault	95.597.218	20,46
35 - Ille-et-Vilaine	86.503.029	21,07
36 - Indre	36.045.536	18,34
37 - Indre-et-Loire	62.903.971	19,59
38 - Isère	109.395.489	20,84
39 - Jura	35.904.967	18,22
40 - Landes	40.725.706	20,39
41 - Loir-et-Cher	38.668.886	18,31
42 - Loire	84.268.118	18,59
43 - Loire (Haute)	32.334.014	17,40
44 - Loire-Atlantique	120.890.256	18,23
45 - Loir-et-Cher	61.950.832	17,77
46 - Lot	25.173.902	18,01
47 - Lot-et-Garonne	44.704.655	18,61
48 - Lozère	17.284.536	15,23
49 - Maine-et-Loire	75.183.793	17,63
50 - Manche	64.003.289	20,54
51 - Marne	69.342.575	17,57
52 - Marne (Haute)	29.054.937	16,20
53 - Mayenne	35.193.219	18,28
54 - Meurthe-et-Moselle	87.304.347	17,23
55 - Meuse	32.466.446	16,98
56 - Morbihan	82.731.456	19,67
57 - Moselle	120.524.623	18,06
58 - Nièvre	37.369.825	16,71

Départements	Montant	Pourcentage de progression 1980/1981
59 - Nord	277.640.710	18,59
60 - Oise	85.238.735	23,93
61 - Orne	46.293.429	19,03
62 - Pas-de-Calais	158.756.127	17,92
63 - Puy-de-Dôme	79.282.254	16,82
64 - Pyrénées-Atlantiques	69.884.775	17,55
65 - Pyrénées (Hautes)	30.182.285	16,69
66 - Pyrénées-Orientales	46.973.499	18,52
67 - Rhin (Bas)	100.199.392	18,28
68 - Rhin (Haut)	70.634.601	18,59
69 - Rhône	159.972.143	16,28
70 - Saône (Haute)	34.002.944	19,20
71 - Saône-et-Loire	67.714.056	18,09
72 - Sarthe	60.668.323	18,99
73 - Savoie (Haute)	42.309.821	15,85
74 - Savoie (Haute)	57.819.173	19,81
76 - Seine-Maritime	168.925.383	18,97
79 - Sèvres (Deux)	42.030.382	17,94
80 - Somme	77.040.465	19,48
81 - Tarn	42.276.247	17,91
82 - Tarn-et-Garonne	26.819.813	15,76
83 - Var	88.686.855	18,19
84 - Vaucluse	49.909.275	19,85
85 - Vendée	62.165.854	18,65
86 - Vienne	45.435.714	17,65
87 - Vienne (Haute)	45.508.748	16,95
88 - Vosges	46.759.267	18,20
89 - Yonne	44.380.962	18,47
90 - Territoire-de-Belfort	15.247.995	19,39
Départements d'outre-mer.		
Guadeloupe	64.440.765	27,99
Guyane	25.722.085	30,43
Martinique	67.411.643	35,48
Réunion (la)	104.513.079	21,72
Saint-Pierre-et-Miquelon	1.209.833	27,70
Région Ile-de-France.		
77 - Seine-et-Marne	107.989.698	18,80
78 - Yvelines	132.013.035	19,69
91 - Essonne	117.491.588	18,20
92 - Hauts-de-Seine	195.763.071	15,80
93 - Seine-Saint-Denis	169.793.281	17,98
94 - Val-de-Marne	175.275.912	16,76
95 - Val-d'Oise	117.217.645	20,81
Paris	616.702.516	08,15

TABLEAU III

POTENTIEL FISCAL MOYEN NATIONAL ET PAR TRANCHE DÉMOGRAPHIQUE
Années 1978, 1979 (1).

(En francs par habitant.)

Communes	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1978	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1979
De 0 à 499 habitants	369,59	448,56
De 500 à 999 habitants	423,19	481,90
De 1.000 à 1.999 habitants	462,26	532,13
De 2.000 à 3.499 habitants	531,82	621,08
De 3.500 à 4.999 habitants	568,02	654,38
De 5.000 à 7.499 habitants	591,47	686,38
De 7.500 à 9.999 habitants	573,82	687,59
De 10.000 à 14.999 habitants	617,24	715,42
De 15.000 à 19.999 habitants	622,33	720,99
De 20.000 à 34.999 habitants	573,42	676,60
De 35.000 à 49.999 habitants	655,34	778,88
De 50.000 à 74.999 habitants	761,99	892,82
De 75.000 à 99.999 habitants	675,62	793,08
De 100.000 à 199.999 habitants	635,67	748,85
De 200.000 habitants et plus	1.031,04	1.145,79
Potentiel fiscal moyen national	606,24	700,46

(1) Les potentiels fiscaux par tranche démographique pour 1980 ainsi que le potentiel fiscal moyen national pour 1980 ne sont pas encore connus.

TABEAU IV
POTENTIEL FISCAL PAR DÉPARTEMENT

Années 1978, 1979 (1).

(En francs par habitant.)

Départements	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1978	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1979
Ain	266,02	318,44
Aisne	246,57	280,74
Allier	219,84	251,02
Alpes-de-Haute-Provence	268,64	302,00
Hautes-Alpes	214,38	246,16
Alpes-Maritimes	301,90	350,51
Ardèche	184,43	214,61
Ardennes	227,74	257,79
Ariège	209,92	240,24
Aube	244,28	280,56
Aude	180,61	211,29
Aveyron	189,24	217,02
Bouches-du-Rhône	266,83	321,46
Calvados	243,57	274,73
Cantal	161,98	186,10
Charente	224,34	260,35
Charente-Maritime	206,62	238,98
Cher	213,94	246,37
Corrèze	200,41	235,04
Corse-du-Sud	145,30	171,41
Haute-Corse	114,73	133,81
Côte-d'Or	263,05	302,17
Côtes-du-Nord	173,39	200,22
Creuse	146,62	167,01
Dordogne	174,34	202,33
Doubs	274,34	322,10
Drôme	283,51	329,83
Eure	254,32	291,55
Eure-et-Loir	271,11	310,24
Finistère	185,17	218,58
Gard	225,64	271,03
Haute-Garonne	233,34	274,69
Gers	172,97	196,33
Gironde	252,30	290,67
Hérault	227,32	271,79
Ille-et-Vilaine	208,72	239,46
Indre	192,14	223,04
Indre-et-Loire	238,93	273,17
Isère	273,46	318,65
Jura	253,71	288,02
Landes	204,23	232,34
Loir-et-Cher	228,75	264,16
Loire	223,28	256,35
Haute-Loire	166,87	203,05
Loire-Atlantique	234,34	270,13
Loiret	270,50	313,44
Lot	165,11	190,56
Lot-et-Garonne	201,86	229,62
Lozère	149,67	173,74
Maine-et-Loire	200,54	233,30
Manche	178,17	208,97
Marne	289,88	329,88
Haute-Marne	210,30	242,42
Mayenne	212,99	251,06
Meurthe-et-Moselle	266,81	303,33
Meuse	209,99	244,32
Morbihan	173,20	201,71
Moselle	253,98	304,24
Nièvre	211,16	240,30

Départements	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1978	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1979
Nord	241,98	279,05
Oise	282,52	325,87
Orne	215,06	244,13
Pas-de-Calais	187,27	219,69
Puy-de-Dôme	228,88	267,04
Pyrénées-Atlantiques	229,17	260,27
Hautes-Pyrénées	210,27	250,99
Pyrénées-Orientales	230,61	266,01
Bas-Rhin	265,93	306,12
Haut-Rhin	285,29	340,18
Rhône	299,74	346,48
Haute-Saône	193,50	229,02
Saône-et-Loire	245,75	283,06
Sarthe	220,98	253,58
Savoie	312,64	369,74
Haute-Savoie	297,93	347,05
Paris	695,55	722,57
Seine-Maritime	306,73	341,01
Seine-et-Marne	275,84	324,14
Yvelines	348,61	402,15
Deux-Sèvres	197,78	227,20
Somme	234,22	265,62
Tarn	194,41	224,35
Tarn-et-Garonne	188,64	219,03
Var	248,97	287,86
Vaucluse	263,23	305,19
Vendée	196,16	228,72
Vienne	192,83	222,49
Haute-Vienne	204,41	236,85
Vosges	229,93	267,10
Yonne	231,98	264,01
Territoire-de-Belfort	248,74	282,72
Essonne	271,45	313,80
Hauts-de-Seine	473,64	551,22
Seine-Saint-Denis	299,99	340,76
Val-de-Marne	300,67	342,19
Val-d'Oise	255,73	296,58
Total	269,40	308,40

(1) Les résultats pour 1980 ne sont pas connus à l'heure actuelle.

TABLEAU V

POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES (REGROUPEES EN RÉGIONS)

Années 1978, 1979 (1).

(En francs par habitant.)

Régions	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1978	Potentiel fiscal par habitant + résidences secondaires 1979
Région parisienne	942,48	1.064,31
Nord	514,66	598,46
Picardie	570,16	662,00
Champagne	558,71	647,69
Lorraine	570,57	660,29
Alsace	623,53	745,74
Franche-Comté	562,08	661,50
Bourgogne	539,58	628,62
Rhône-Alpes	614,12	720,16
Provence-Côte d'Azur	611,28	717,81
Corse	290,82	343,51
Languedoc	477,75	556,19
Midi-Pyrénées	456,37	533,37
Aquitaine	488,91	578,58
Poitou-Charentes	455,55	525,01
Pays de la Loire	483,17	563,54
Bretagne	412,36	480,63
Basse-Normandie	475,97	538,51
Haute-Normandie	657,41	749,20
Centre	531,00	616,03
Limousin	432,83	506,57
Auvergne	467,37	548,77
Toutes régions	606,24	700,46

(1) Les résultats pour 1980 ne sont pas connus à l'heure actuelle.

TABLEAU VI

TAUX MOYENS COMMUNAUX DES QUATRE IMPOTS DIRECTS LOCAUX
POUR 1980 AU NIVEAU DE CHAQUE DÉPARTEMENT

(En pourcentage.)

Départements	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle
01 - Ain	8,18	10,1	33,7	9,30
02 - Aisne	10,9	11,3	17,3	7,00
03 - Allier	9,80	11,0	25,2	12,1
04 - Alpes-de-Haute-Provence	6,11	15,2	18,6	12,8
05 - Alpes (Hautes)	1,77	13,1	66,6	8,18
06 - Alpes-Maritimes	11,1	6,17	8,01	16,1
07 - Ardèche	7,12	10,4	56,6	9,38
08 - Ardennes	9,77	12,0	17,5	6,50
09 - Ariège	4,82	8,76	61,6	10,1
10 - Aube	11,4	16,4	12,8	7,64
11 - Aude	10,7	23,0	76,0	14,9
12 - Aveyron	6,37	11,2	60,0	11,2
13 - Bouches-du-Rhône	21,1	14,6	29,9	15,7
14 - Calvados	8,73	16,7	25,5	10,8
15 - Cantal	10,8	16,1	61,0	18,4
16 - Charente	8,02	17,3	41,7	11,1
17 - Charente-Maritime	8,04	16,1	39,5	18,1
18 - Cher	10,9	12,8	26,4	10,8
19 - Corrèze	7,14	13,9	64,9	13,0
20 - Corse (Haute)	9,70	5,89	22,1	10,0
20 - Corse-du-Sud	9,08	4,88	29,6	12,0
21 - Côte-d'Or	9,68	15,0	22,0	9,40
22 - Côtes-du-Nord	13,0	15,4	57,3	18,2
23 - Creuse	8,30	10,5	45,0	11,7
24 - Dordogne	6,90	17,0	63,6	9
25 - Doubs	10,1	12,5	9,0	10,0
26 - Drôme	7,84	11,0	41,3	???
27 - Eure	9,17	16,5	34,3	6,90
28 - Eure-et-Loir	9,95	16,4	22,3	9,11
29 - Finistère	12,6	13,4	31,5	12,6
30 - Gard	10,7	14,9	48,8	18,0
31 - Garonne (Haute)	10,6	14,3	60,9	14,5
32 - Gers	8,61	19,2	67,7	11,2
33 - Gironde	11,6	14,6	29,7	15,5
34 - Hérault	9,04	11,8	50,4	12,2
35 - Ille-et-Vilaine	14,2	14,1	34,3	13,3
36 - Indre	11,9	16,2	33,0	13,3
37 - Indre-et-Loire	13,2	15,8	35,9	11,0
38 - Isère	9,12	16,7	44,0	13,4
39 - Jura	7,04	12,0	17,1	5,54
40 - Landes	7,66	7,67	23,3	8,95
41 - Loir-et-Cher	12,6	18,9	40,5	11,4
42 - Loire	10,3	13,0	26,4	11,9
43 - Loire (Haute)	6,83	11,4	45,2	10,2
44 - Loire-Atlantique	12,9	12,1	37,4	15,0
45 - Loiret	12,1	18,5	34,7	11,8
46 - Lot	4,52	10,9	104	9,31
47 - Lot-et-Garonne	7,64	14,9	65,3	10,3
48 - Lozère	4,95	11,7	137	10,
49 - Maine-et-Loire	12,4	19,4	33,9	11,??
50 - Manche	10,4	16,0	29,6	17,??
51 - Marne	13,6	13,4	12,0	???
52 - Marne (Haute)	7,70	14,4	16,4	5,70
53 - Mayenne	13,5	20,5	34,8	17,?
54 - Meurthe-et-Moselle	10,0	10,8	13,3	18,??
55 - Meuse	7,98	14,5	18,8	5,74
56 - Morbihan	9,15	14,2	36,5	???
57 - Moselle	9,25	8,35	80,5	7,
58 - Nièvre	9,40	12,6	25,7	???

Départements	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle
59 - Nord	18,9	13,7	34,9	17,7
60 - Oise	8,99	15,5	34,2	7,77
61 - Orne	10,5	17,1	33,5	8,17
62 - Pas-de-Calais	11,4	14,0	34,0	10,7
63 - Puy-de-Dôme	9,06	12,0	57,1	8,16
64 - Pyrénées-Atlantiques	8,64	6,81	23,7	11,7
65 - Pyrénées (Hautes)	6,24	8,42	32,7	11,1
66 - Pyrénées-Orientales	7,67	9,75	32,5	12,6
67 - Rhin (Bas)	9,78	8,80	31,2	9,04
68 - Rhin (Haut)	9,85	10,3	39,8	10,5
69 - Rhône	15,0	14,3	26,2	16,2
70 - Saône (Haute)	4,90	11,0	19,6	5,77
71 - Saône-et-Loire	11,4	17,1	32,1	11,2
72 - Sarthe	10,6	14,7	28,2	9,28
73 - Savoie	7,13	11,8	64,9	13,9
74 - Savoie (Haute)	7,63	7,61	37,5	11,77
76 - Seine-Maritime	11,6	17,7	35,4	8,41
79 - Sèvres (Deux)	12,0	15,8	52,1	12,5
80 - Somme	10,7	15,2	28,6	7,77
81 - Tarn	6,35	13,9	53,7	11,77
82 - Tarn-et-Garonne	5,23	14,2	86,7	17,7
83 - Var	9,58	11,5	38,8	17,1
84 - Vaucluse	10,9	13,7	39,5	??,7
85 - Vendée	9,21	9,25	29,0	9,77
86 - Vienne	11,9	14,3	31,6	12,0
87 - Vienne (Haute)	11,6	13,5	47,2	13,0
88 - Vosges	9,67	11,4	15,7	7,77
89 - Yonne	9,00	13,7	32,7	9,77
90 - Territoire-de-Belfort	8,28	8,65	15,7	11,7
75 - Paris	10,2	6,29	12,7	11,5
77 - Seine-et-Marne	10,8	14,5	32,7	8,38
78 - Yvelines	8,78	8,37	32,4	8,09
91 - Essonne	10,9	9,86	86,7	10,0
92 - Hauts-de-Seine	7,34	5,93	9,30	7,43
93 - Seine-Saint-Denis	11,6	11,8	19,2	16,4
94 - Val-de-Marne	10,1	11,3	19,7	14,1
95 - Val-d'Oise	10,8	12,0	33,6	11,6

II. — LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'INFORMATIQUE (1)

A. — L'INFORMATISATION DU TITRE NATIONAL D'IDENTITÉ

A la suite des études et travaux entrepris pour l'essentiel en 1979, le premier centre de fabrication des nouveaux titres d'identité avait été mis en place à Levallois-Perret.

Cette mise en service avait été retardée du fait qu'en application de la récente loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, il s'était avéré nécessaire de présenter cette opération, qui comportait des données nominatives, à la Commission nationale qui venait d'être instituée.

Finalement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a émis un avis favorable et le centre de fabrication de Levallois est devenu opérationnel au début de la présente année.

Ce centre a fabriqué, au cours des derniers mois, la nouvelle carte d'identité pour trois départements de la région parisienne : Hauts-de-Seine, Val-d'Oise et Yvelines ; soit une moyenne de 300.000 titres par an.

Le deuxième centre de fabrication prévu à Nancy en est actuellement à la phase d'essai.

En ce qui concerne le troisième centre dont l'installation était prévue également en 1981, c'est-à-dire Toulouse, les locaux sont achevés et la plus grande partie des matériels techniques est en place.

Le Gouvernement a décidé, le 12 septembre dernier, de mettre fin à la fabrication informatisée des cartes nationales d'identité, estimant que, malgré les précautions prises, ce système pouvait à terme comporter des risques sérieux pour la liberté individuelle et la vie privée de nos concitoyens.

En conséquence, un projet de décret est actuellement à la signature pour abroger le décret n° 80-609 du 31 juillet 1980 qui portait création d'un système de fabrication des cartes nationales d'identité.

D'ores et déjà, un arrêté ministériel en date du 30 septembre est intervenu abrogeant l'arrêté du 23 décembre 1980 qui avait prévu la fabrication des nouvelles cartes nationales d'identité dans les trois départements de la région parisienne : Hauts-de-Seine, Val-d'Oise et Yvelines.

La conséquence financière de cette décision est, dans l'immédiat, la suppression d'une mesure nouvelle de 37,8 millions de francs qui devait être présentée au budget 1982.

La question de l'utilisation des moyens informatiques, mis en place pour cette application, est actuellement à l'étude.

Les cartes traditionnelles présentant toutefois l'inconvénient de pouvoir être trop facilement falsifiées, des aménagements techniques sont mis à l'étude pour réduire les risques de fraude.

En tout état de cause, le centre de Levallois continue à fabriquer le titre de séjour des Algériens ; 200.000 certificats de résidence ont été d'ores et déjà délivrés. Le problème des titres de séjour est actuellement examiné en liaison avec le ministère de la Justice et le secrétariat d'Etat aux Immigrés.

(1) Sous ce titre figurent les réponses aux questions posées par votre Rapporteur.

B. — L'ORDINATEUR ET LA GESTION LOCALE ETAT DE L'EQUIPEMENT INFORMATIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES

1. L'informatique communale.

D'après les renseignements issus de l'enquête effectuée sur l'informatique par le ministère de l'Industrie pour l'année 1981, il ressort que :

650 équipements, implantés dans 560 villes, ont été recensés à ce jour. Toutes les villes de plus de 100.000 habitants, 80 % des villes de 50.000 à 100.000 habitants, 70 % des villes de 30.000 à 50.000 habitants, 50 % des villes de 10.000 à 30.000 habitants, 10 % des villes de 5.000 à 10.000 habitants, moins de 1 % des villes de 2.000 à 5.000 habitants disposent de leur propre équipement.

Le nombre total des villes utilisant l'informatique est évalué à plus de 1.000. En effet, certaines d'entre elles, ne disposant pas de matériel informatique, confient leurs traitements à des façonniers, à d'autres communes, à des syndicats informatiques, à des sociétés d'économie mixte, à des préfetures.

L'apparition des nouvelles technologies, micro-informatique, bureautique, télématique, devrait permettre à la plupart des 3.650 villes de plus de 2.000 habitants d'accéder à l'informatique d'ici à 1985. A ce jour, 40 villes utilisent déjà une soixantaine de machines de traitement de texte pour leurs tâches de bureau.

2. L'informatique départementale.

a) Situation actuelle :

1° Les équipements.

— En septembre 1981 :

68 collectivités départementales ont recours à l'informatique (environ 70 % des départements) :

- 55 départements disposent de leurs propres services informatiques ;
- 13 départements ont recours à des formules diverses : connexion sur une autre préfecture, recours à divers façonniers (sociétés d'économie mixte, sociétés privées).

Au rythme actuel, tous les départements seront informatisés en 1985.

— Les fournisseurs de ces 68 départements se répartissent de la manière suivante :

- 46 préfetures utilisent du matériel C.I.I.-H.B. (68 %) allant du Mini 6 au D.P.S. 7 ;
- 15 préfetures utilisent du matériel I.B.M. (22 %) allant du 3/12 au 30.31 ;
- 7 préfetures sont équipées par divers autres fournisseurs.

Ces centres informatiques contribuent à l'amélioration des relations avec l'utilisateur (délivrance des titres administratifs, par exemple) pour une population de 43.500.000 habitants (80 % du pays).

2° Les personnels.

Au deuxième trimestre 1981, les effectifs des personnels affectés au traitement de l'information dans les départements s'élevaient à 936 personnes, dont 252 fonctionnaires de l'Etat.

b) Les applications opérationnelles :

— *Principales applications départementales classées par fréquence d'utilisation :*

Application	Nombre de préfectures exploitant cette application au 1 ^{er} janvier 1981
Paie du personnel (départemental et police nationale)	60
Préparation et suivi du budget départemental	49
Gestion des bourses départementales	32
Gestion des bourses nationales	31
Fichier d'opérations	30
Délivrance des cartes grises	30
Gestion des listes électorales	26
Comptabilité des dépenses de l'Etat dans le département	22

**C. — BILAN DE L'INFORMATISATION DES DIFFÉRENTS FICHIERS
EN POSSESSION DU MINISTÈRE**

1. Police nationale.

Dès 1968, la police nationale a envisagé la constitution d'un système informatique permettant d'interroger et de mettre à jour, en temps réel, certains de ses fichiers. Le traitement des premières applications a été confié à l'ordinateur I.B.M. 360/40 puis 370/145-D dont a été doté successivement le centre de traitement de l'information du ministère de l'Intérieur.

A la suite des nouvelles orientations dégagées au cours de l'année 1975, les principales applications intéressant les services actifs de la police nationale ont été confiées au Centre électronique de gestion et d'étude du traitement de l'information (C.E.G.E.T.I.) qui traitait déjà les applications à caractère national relevant de la Direction de la réglementation et du contentieux ainsi que celles appartenant à la préfecture de police.

En 1975, ce Centre s'est doté d'un ordinateur Iris 80 biprocesseur qui a été remplacé en 1979 par les mini-calculateurs du type Mitra 125 et 225.

Il traite actuellement les principales applications suivantes :

- fichier des personnes recherchées ou signalées (F.P.R.) ;
- fichier des véhicules volés (F.V.V.) ;
- fichier des recherches criminelles (F.R.C.) ;
- fichier des cartes grises de la région parisienne ;
- traitement automatisé des contraventions ;
- fichier national des permis de conduire (F.N.P.C.).

Durant la même année 1979 un centre autonome a, par ailleurs, été mis en service pour assurer le traitement des applications de la Direction de la surveillance du territoire (D.S.T.) et de la Direction centrale des renseignements généraux (D.C.R.G.). Jusqu'à cette période, ces applications étaient traitées sur les calculateurs du centre de la Direction des affaires financières, administratives et sociales.

Le F.R.P. comporte toutes les personnes recherchées par décision de justice et les personnes recherchées dans l'intérêt des familles. Le F.V.V. contient tous les véhicules ayant fait l'objet d'un vol et qui n'aient pas été retrouvés.

Ces deux fichiers, qui sont reliés à un réseau téléinformatique se composant de 450 terminaux environ implantés sur l'ensemble du territoire national, ont fait l'objet de 10.000.000 mouvements en 1980 contre 1.500.000 en 1975.

Le F.R.C. permet, à partir de la description des différents éléments d'une affaire criminelle en cours, de connaître toutes celles présentant des caractéristiques communes.

La recherche au fichier électronique est complétée par une mise en archive micro-filmée des informations complémentaires qui ne sont pas utiles en ordinateur.

Ce fichier, dont l'interrogation et les mises à jour s'effectuent d'une manière centralisée, est actuellement en instance de décentralisation au niveau des Services régionaux de police judiciaire (S.R.P.J.).

Le fichier des cartes grises concerne Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Yvelines. Ce fichier, qui contient des renseignements sur les véhicules ainsi que sur leur gestion administrative permet de délivrer sur-le-champ les cartes grises, à partir des mairies pour Paris et des préfetures et sous-préfetures pour les autres départements.

Le traitement des contraventions concerne les infractions à la circulation relevées dans la région parisienne.

Cette application, qui n'est pas un fichier, permet d'assurer l'exécution des travaux nécessaires aux poursuites des contraventions au stationnement donnant lieu à la procédure d'amende fixe, en ce qui concerne Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

Le F.N.P.C. a pour objet de centraliser :

a) les renseignements relatifs aux permis de conduire les véhicules à moteur délivrés par l'autorité civile ;

b) les décisions administratives portant restriction de validité, retrait provisoire, suspension, annulation, etc.

Ce fichier est automatisé en ce qui concerne huit millions de conducteurs, les autres automobilistes étant recensés dans un fichier manuel. Les personnes ayant fait l'objet de sanction sont répertoriées au fichier magnétique qui a permis d'appliquer la récente loi d'amnistie.

2. Administration centrale et départementale.

Le tableau ci-joint fait apparaître la liste de l'ensemble des applications concernées par la loi informatique, fichiers et libertés et qui sont traitées par la sous-direction de l'organisation et de l'informatique.

Ce tableau permet, pour chacune de ces applications, de connaître la date de mise en exploitation et signale quelle est la situation de cette application au regard des obligations édictées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

A cet égard, les traitements dont la sous-direction de l'organisation et de l'informatique a la responsabilité au plan technique peuvent être classés en quatre catégories :

a) Il s'agit tout d'abord d'applications traditionnelles de gestion dont la mise en exploitation est dans la quasi-totalité des cas antérieure à la fin de l'année 1979 et qui ont fait l'objet de déclarations simplifiées auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

L'ensemble de ces applications peut en effet se rattacher soit à la norme simplifiée n° 1 adoptée et publiée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés par délibération n° 80-02 du 22 janvier 1980 — il s'agit d'une norme relative à la liquidation et au paiement des rémunérations des personnels de l'Etat — soit à la norme simplifiée n° 2 adoptée et publiée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés par délibération n° 80-03 en date du 22 janvier 1980 — cette norme est relative à la gestion des personnels de l'Etat.

b) La seconde catégorie se compose de l'ensemble des fichiers qui, pour chacune des élections, contiennent un ensemble d'informations relatives aux candidats aux élections.

Ces fichiers sont donc constitués pour les besoins des traitements informatiques réalisés à l'occasion des scrutins et ne sont pas utilisés de manière permanente entre les scrutins.

La seule exception concerne le fichier des municipalités qui est utilisé en permanence par la direction des personnels et des affaires politiques du Ministère.

Cette seconde catégorie d'applications est en cours de déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Toutes ces applications avaient fait l'objet d'une ou de plusieurs exploitations avant la fin de l'année 1979, ce qui explique le recours à la technique de la déclaration.

c) La troisième catégorie correspond aux applications qui sont actuellement en cours d'étude. A ce titre, la seule application concernant la sous-direction de l'organisation et de l'informatique est la gestion des personnels de police qui fera l'objet très prochainement d'une demande d'avis auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

d) La dernière catégorie d'applications dont la sous-direction de l'organisation et de l'informatique a la responsabilité technique est celle des applications mises en œuvre pour le compte d'organismes de droit privé.

A l'heure actuelle sont concernées à ce titre deux applications en cours de développement pour le compte de la fondation Jean-Moulin et qui ont fait l'objet d'une déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés et une application dont l'exploitation est antérieure à l'année 1979 et qui est mise en œuvre pour le compte de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Cette application est en cours de déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Nom de l'application	Service pour le compte duquel l'application est mise en œuvre	Date de mise en exploitation	No d'enregistrement à la Com. nat. Inform. et lib.
Fichier des pensions	Direction générale de la police nationale	1968	22.171
Primes informatiques	Sous-direction de l'organisation et de l'informatique	1974	22.172
Mouvement automatisé des personnels	Direction générale de la police nationale	1960	22.173
Echéancier des enfants	Direction générale de la police nationale	1974	22.174
Masse d'habillement	Direction générale de la police nationale	1973	22.175
Paie	Direction générale de la police nationale	1948	22.176
Gestion administrative des inspecteurs de police	Direction générale de la police nationale	1973	22.177
Gestion des personnels de l'administration centrale	Direction générale de l'administration	1978	22.178
Gestion des personnels de préfecture	Direction générale de l'administration	1970	22.179
Suivi de la préparation des concours	Direction générale de l'administration	1977	22.180
Gestion du personnel	Direction générale de l'administration	Prévue à la fin 1981	28.177
Elections municipales	Direction générale de l'administration, Direction des personnels et des affaires politiques, Sous-direction des affaires politiques	1971	En cours de déclaration
Elections cantonales	Direction générale de l'administration, Direction des personnels et des affaires politiques, Sous-direction des affaires politiques	1970	En cours de déclaration
Elections à l'Assemblée européenne	Direction générale de l'administration, Direction des personnels et des affaires politiques, Sous-direction des affaires politiques	1979	En cours de déclaration
Elections sénatoriales	Direction générale de l'administration, Direction des personnels et des affaires politiques, Sous-direction des affaires politiques	1968	En cours de déclaration
Elections législatives	Direction générale de l'administration, Direction des personnels et des affaires politiques, Sous-direction des affaires politiques	1978	En cours de déclaration
Fichier des maires	Direction générale de l'administration, Direction des personnels et des affaires politiques, Sous-direction des affaires politiques	1965	En cours de déclaration
Gestion des personnels de police	Direction générale de la police nationale	Prévue pour le dernier trimestre 1982	Demande d'avis prochainement déposée
Attribution d'une prime pour la découverte d'un véhicule volé	Fondation Jean-Moulin	Prévue fin 1981	28.385
Attribution de prêts aux fonctionnaires ..	Fondation Jean-Moulin	Prévue début 1982	27.043
Annuaire du corps préfectoral	Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	1974	En cours de déclaration