

N° 67

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

A V I S

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 24), 1739 (tomes III et IV) et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexes nos 18 et 19) (1983-1984).

Loi de finances. — *Collectivités locales - Ordre public.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE PREMIER : LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	5
I. — LA REPRISE DE L'INFLATION CONTENTIEUSE	5
A. — Une thérapeutique énergique	6
1° - Des effectifs renforcés	6
2° - Un recrutement diversifié	7
3° - Des formations de jugement multipliées	9
B. — Une pause éphémère	10
1° - Un répit réel	10
2° - Une recrudescence préoccupante	13
II. — LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	14
A. — Un environnement transformé : la mise en œuvre de la décentralisation	14
B. — Les mesures envisageables	17
1° - Des solutions qualitatives	17
2° - Le statut des membres du Corps des tribunaux administratifs ..	18
CHAPITRE II : LES COLLECTIVITÉS LOCALES	20
I. — L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES	20
A. — La stabilisation de la situation financière des villes nouvelles	21
B. — La mise en œuvre du nouveau statut des agglomérations nouvelles ..	25
1° - Le Sénat et la réforme du statut des villes nouvelles	25
2° - Le calendrier de la réforme	30
II. — L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX	33
A. — L'évolution des budgets des collectivités locales	33
1° - Les grandes masses budgétaires	33
2° - Le financement des investissements	36
B. — L'évolution de la fiscalité locale	39
1° - La fiscalité locale directe	40
2° - Les autres recettes fiscales des collectivités locales	44
C. — L'évolution des budgets des établissements publics régionaux	45
III. — L'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	50
A. — Les vicissitudes de la dotation globale d'équipement (DGE)	50
B. — L'essoufflement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ..	58

C. — La stabilisation du Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (F.C. T.V.A.)	63
D. — Le déclin des subventions spécifiques	66
1° - Les subventions de fonctionnement	66
2° - Les subventions d'équipement	67
IV. — LES INCERTITUDES DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS .	68
A. — Les mécanismes du transfert des compétences	69
1° - L'évaluation des charges transférées	69
2° - La compensation des charges	70
B. — Les observations de votre Commission	71
CHAPITRE III : LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	73
I. — LA MESURE DE L'INSÉCURITÉ	73
A. — Une évolution globale catastrophique	73
B. — Une répartition géographique inégale	75
C. — Une évolution sectorielle traumatisante	76
D. — Le terrorisme	79
II. — LA DÉLINQUANCE ÉLECTORALE	81
III. — LES PERSONNELS DE POLICE	84
A. — La stagnation des effectifs	84
B. — La détermination des effectifs	85
C. — La mesure des capacités opérationnelles	87
D. — Le problème des charges indues	88
E. — La formation des personnels	90
F. — Mesures sociales et statutaires en faveur des personnels	92
IV. — LES MOYENS D'ASSURER LA SÉCURITÉ	94
A. — Les moyens matériels	94
B. — La politique de prévention	95
C. — Le malaise de la police	97
CONCLUSION	99

Mesdames, Messieurs,

Un examen objectif de l'évolution des crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, par rapport à l'exercice précédent, implique une comparaison entre des masses budgétaires homologues. Cette nécessité conduit à exclure de la comparaison :

— les 7 545 millions de francs qui figurent au titre de la dotation générale de décentralisation;

— les 40 millions de francs qui représentent la prise en compte par le budget de l'Intérieur d'une partie du personnel et des moyens de fonctionnement du service national des examens du permis de conduire;

— les 25,4 millions de francs qui correspondent au transfert du budget de la Défense à celui de l'Intérieur de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon de marins-pompiers de Marseille.

Abstraction faite de ces sommes et à structure constante, les dépenses de fonctionnement du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation s'élèvent à 31,9 milliards de francs contre 29,05 milliards de francs en 1983, marquant une progression de + 9,81 % contre + 5,1 % pour l'ensemble du budget de l'Etat.

En ce qui concerne **les dépenses d'équipement**, les autorisations de programme augmentent de + 10,78 % alors que les crédits de paiement progressent de + 38,04 %. Mais au-delà de ces chiffres, le projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation doit être jugé à l'aune des deux préoccupations qui se manifestent actuellement :

— l'inquiétude des citoyens, suscitée par la montée réelle de l'insécurité quotidienne, alimentée par la multiplication des actes de terrorisme et aggravée par le malaise de la police qui traverse une crise de confiance et connaît des difficultés matérielles;

— l'appréhension des élus locaux, exprimée lors des derniers congrès de l'Assemblée permanente des présidents de Conseils

généraux et de l'Association des maires de France, renforcée par le coût de la décentralisation et nourrie par les incertitudes qui affectent les modalités de la compensation des charges transférées.

Or, force est de constater que l'évolution du budget du ministère de l'Intérieur ne répond qu'imparfaitement à cette double interrogation.

Le présent avis, comme précédemment, analysera successivement la situation des tribunaux administratifs, des collectivités locales et de la police nationale.

CHAPITRE PREMIER

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Lors de l'examen du projet de loi de Finances pour 1983, votre Rapporteur avait consacré de longs développements à la situation des tribunaux administratifs. Il avait constaté, avec objectivité et satisfaction, un enrayment de la tendance à l'engorgement du prétoire administratif.

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

Une analyse de l'activité des tribunaux administratifs, au cours de l'année judiciaire 1982-1983, conclut à une reprise de l'inflation contentieuse, en dépit des efforts déployés depuis plusieurs années.

Ce constat préoccupant conduit à s'interroger sur les perspectives d'avenir de la juridiction administrative.

I. LA REPRISE DE L'INFLATION CONTENTIEUSE

Confrontés à « l'explosion contentieuse » que connaissent les tribunaux administratifs depuis leur création en 1953, les pouvoirs publics ont mené une politique destinée à contrecarrer l'engorgement du prétoire administratif.

Divers facteurs ont contribué à alimenter la forte croissance des procès intentés à l'administration, et notamment :

— le développement considérable des réglementations administratives dans tous les domaines de la vie sociale, combiné avec un interventionnisme croissant de la puissance publique;

— la progression du nombre des fonctionnaires et des agents publics qui, davantage que les autres citoyens, connaissent l'existence du juge administratif;

— 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.

Cet engorgement structurel constituait un phénomène inquiétant pour le fonctionnement de nos institutions et pour la crédibilité de « l'Etat de droit » qui caractérise notre démocratie.

La riposte des pouvoirs publics a été à la mesure du mal qu'il convenait de combattre. Mais les résultats obtenus témoignent du caractère provisoire de l'accalmie.

A. Une thérapeutique énergique

Au-delà d'une réforme de procédure contestée et dont le décret du 27 octobre 1982 a atténué la portée, l'action des pouvoirs publics a emprunté les traits d'un renforcement des effectifs du corps des tribunaux administratifs, d'une diversification du recrutement et de la création de formations de jugement supplémentaires.

1. *Des effectifs renforcés :*

Fixé à 221 en 1976, l'effectif budgétaire du corps des tribunaux administratifs a été porté à 348 au 1^{er} janvier 1982 et à 375 au 1^{er} janvier 1983, soit une augmentation de 70 %.

Le tableau ci-après permet de comparer les effectifs des tribunaux administratifs pour les années 1981, 1982, 1983, les créations d'emplois autorisées par le Parlement étant acquises au début de chaque année civile.

Grade	Année 1981	Année 1982	Année 1983
Président du T.A. de Paris	1	1	1
Vice-Président du T.A. de Paris	1	1	1
Présidents hors-classe	21	22	23
Présidents	42	47	52
Conseillers hors-classe	64	66	66
Conseillers de 1 ^{re} classe	95	95	95
Conseillers de 2 ^e classe	95	116	137
Total	321	346	375

A l'exception des grades de conseiller de deuxième classe et de première classe, tous les grades du corps donnent accès aux échelles lettres, soit 143 emplois en 1983, dont 77 emplois à des échelles supérieures B, B *bis*, C et D. Ces 77 emplois représentent plus de 20 % de l'effectif budgétaire du corps.

Ainsi, plus de 20 % des membres du corps ont vocation à être nommés à un grade affecté d'une rémunération indiciaire supérieure à l'échelle-lettre A.

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

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

Au 1^{er} juillet 1981, l'effectif des greffes atteignait le nombre de 407, dont 390 pour les tribunaux métropolitains.

Parallèlement, et afin de faire coïncider l'effectif réel et l'effectif budgétaire, les pouvoirs publics ont diversifié les voies d'accès au corps des membres des tribunaux administratifs.

2. *Un recrutement diversifié :*

Il convient de rappeler les cinq sources du recrutement des membres des tribunaux administratifs :

— le recrutement par la voie de l'École nationale d'administration;

— le recrutement complémentaire prévu par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980;

- le détachement d'administrateurs civils au titre de la mobilité;
- le recrutement d'officiers en application de la loi du 2 janvier 1970;
- les nominations au « tour extérieur » dans les limites autorisées par le statut.

En 1983, les conseillers de tribunal administratif ont été recrutés de la manière suivante :

— par la voie de l'Ecole nationale d'administration : 12 emplois, soit la totalité des postes offerts, ont été pourvus à ce titre en 1983;

— par la voie du recrutement complémentaire prévu par la loi du 7 juillet 1980 : 12 emplois offerts à ce titre, soit un nombre égal au nombre des postes pourvus par la voie de l'Ecole nationale d'administration, ont été effectivement mis en concours;

— en application de la loi du 2 janvier 1970 qui autorise le recrutement des officiers dans les corps issus de l'Ecole nationale d'administration : les trois postes offerts ont été pourvus;

— par la voie du détachement des fonctionnaires issus d'autres corps recrutés par l'Ecole nationale d'administration, qui viennent notamment effectuer leur mobilité dans les Corps des tribunaux administratifs : 11 administrateurs civils en provenance de diverses administrations centrales, ou sous-préfets, ont été détachés à ce titre dans le Corps des tribunaux administratifs;

— par la voie du « tour extérieur ». Ce recrutement statutaire, effectué en application des articles 7 et 11 du décret du 12 mars 1975, a été ouvert pour 7 postes.

En définitive, le recrutement, pour l'année 1983, a porté sur 45 conseillers de tribunal administratif afin de combler les vacances à pourvoir résultant soit des créations d'emplois (27 pour 1983), soit des départs à la retraite ou en mobilité.

En ce qui concerne les 27 créations d'emplois autorisées par le Parlement, au titre de l'année 1983, leur répartition est la suivante :

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

S'agissant du recrutement complémentaire, la loi du 7 juillet 1980 a autorisé, à titre exceptionnel et pendant une période de cinq années, le recrutement de conseillers de tribunal administratif de première et de seconde classe par voie de concours, en dehors de l'Ecole nationale d'administration. A partir de 1982, le nombre de postes susceptibles d'être pourvus par le recrutement complémentaire ne devait plus excéder le nombre des postes offerts à la sortie de l'E.N.A. qui demeure la voie normale du recrutement du corps des tribunaux administratifs.

Depuis 1980, le recrutement complémentaire a permis de pourvoir 56 postes de conseillers de tribunal administratif : 18 en 1980, 14 en 1981, 12 en 1982 et 12 en 1983.

Pour 1983, les 12 postes, qui seront pourvus par un concours ultérieur, se répartissent de la manière suivante :

- conseiller de première classe : 3;
- conseiller de deuxième classe : 9.

Il convient de remarquer que les candidats admis aux concours sont pour 93,40 % d'anciens fonctionnaires ou agents publics, et pour 6,60 %, des candidats précédemment sans emploi.

L'âge moyen des candidats admis s'élève à 32 ans et 6 mois.

3. Des formations de jugement multipliées :

Depuis 1981, le rythme de création de nouvelles formations de jugement s'élève à 5 formations par an.

En 1981, une formation de jugement supplémentaire a été créée dans chacun des tribunaux administratifs suivants : Lille, Versailles, Grenoble, Poitiers et Clermont-Ferrand.

Durant l'année 1982, un nouveau tribunal administratif fut installé à Bastia. En outre une Chambre supplémentaire a été créée dans les tribunaux administratifs d'Orléans, de Versailles, de Marseille, de Rennes et de Montpellier.

En 1983, les tribunaux administratifs d'Orléans, de Grenoble, de Rennes, de Bordeaux et de Nantes ont bénéficié de la création d'une

Chambre supplémentaire. De plus, le tribunal administratif de Basse-Terre, Cayenne et Fort-de-France a été élevé au rang de tribunal hors-classe et pourvu d'un vice-président.

Au total, les tribunaux administratifs de la métropole comptent, en 1983, 73 formations de jugement, dont 15 pour le seul tribunal administratif de Paris.

B. Une pause éphémère

Tous ces efforts se sont traduits par des résultats certes positifs mais provisoires.

1. *Un répit réel :*

En effet, l'année 1980-1981 s'est caractérisée par un infléchissement de la tendance à l'augmentation du contentieux administratif qui s'est prolongé en 1981-1982.

A cette date, le nombre d'affaires enregistrées au cours de l'année judiciaire s'élevait à 38 834 contre 40 659 en 1979-1980.

Les tribunaux administratifs avaient rendu 43 352 jugements définitifs contre 31 628 en 1979-1980.

Enfin, la diminution du stock des affaires en instance, amorcée en 1980-1981, s'était poursuivie au cours de l'année judiciaire 1981-1982 : 68 433 affaires en instance contre 74 668 en 1980-1981.

En outre, les délais de jugement ont été ramenés, en 1981-1982, à une moyenne de un an et sept mois pour l'ensemble de la juridiction administrative, en recul par rapport à la moyenne de 2 ans et demi observée en 1980-1981.

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

Tribunaux administratifs
répartition des affaires et des instances
par ressort géographique

Tribunal administratif	1977-1978			1978-1979			1979-1980			1980-1981			1981-1982		
	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Stock
Paris	4 771	4 187	10 275	5 585	3 902	12 388	5 956	4 527	13 817	6 375	7 663	12 529	6 361	7 982	9 293
Amiens	784	521	1 296	775	598	1 473	877	562	1 788	894	803	1 882	1 131	912	2 101
Besançon	562	573	926	640	600	966	601	551	1 016	623	778	852	582	737	685
Bordeaux	1 219	1 131	1 288	1 478	1 123	1 643	1 295	1 337	1 601	1 291	1 272	1 620	1 252	1 280	1 592
Caen	748	593	1 298	659	669	1 288	874	756	1 399	1 094	693	1 860	977	721	2 056
Châlons-sur-Marne	498	532	461	722	540	643	607	735	515	718	626	608	690	545	753
Clermont-Ferrand .	948	854	2 363	747	868	2 242	988	717	2 513	924	818	2 619	1 138	1 353	2 404
Dijon	683	601	656	645	462	839	888	620	1 107	833	882	1 078	730	678	1 130
Grenoble	1 163	772	2 086	1 331	1 024	2 393	1 630	1 050	2 873	1 710	1 478	3 204	1 718	1 776	3 146
Lille	1 064	988	1 936	1 372	978	2 329	1 524	1 064	2 789	1 606	1 207	3 189	1 357	1 379	3 165
Limoges	268	378	410	446	437	427	564	460	531	498	382	647	484	473	658
Lyon	1 272	1 058	2 301	1 516	1 124	2 693	1 432	1 304	2 821	1 586	1 685	2 722	1 729	1 518	2 933
Marseille	2 232	1 739	4 963	2 309	1 398	5 865	3 249	2 641	6 754	2 900	3 296	6 301	2 548	3 388	5 462
Montpellier	1 178	1 023	2 524	1 284	1 181	2 625	1 556	1 502	2 680	1 445	1 573	2 540	1 623	1 459	2 659
Nancy	673	602	721	793	609	905	838	632	1 111	757	646	1 222	719	663	1 278
Nantes	1 209	933	2 258	1 258	1 034	2 482	1 496	1 297	2 681	1 603	1 600	2 684	1 434	1 654	2 484
Nice	1 494	1 177	3 673	1 662	1 440	3 897	2 037	1 521	4 413	1 775	2 184	4 004	1 936	2 382	3 558
Orléans	962	660	2 570	1 218	837	2 951	1 513	1 064	3 208	1 127	1 258	3 077	1 189	1 088	3 178
Pau	624	604	1 081	888	731	1 238	898	748	1 388	841	942	1 287	810	828	1 269
Poitiers	1 207	1 226	2 407	1 264	1 512	2 159	1 297	1 221	2 235	1 301	1 572	1 964	1 582	1 810	1 736
Rennes	1 241	1 168	1 749	1 295	1 454	1 590	1 636	1 083	2 143	1 797	1 369	2 571	1 750	1 863	2 458
Rouen	640	495	1 338	734	590	1 482	797	593	1 686	856	725	1 817	897	747	1 967
Strasbourg	1 399	1 413	2 520	1 889	1 509	2 900	2 647	1 850	3 697	1 886	1 978	3 651	1 527	178	3 460
Toulouse	1 122	776	1 688	1 182	950	1 920	2 238	1 300	2 858	1 192	1 144	1 964	1 247	2 196	1 957
Versailles	1 766	1 281	3 440	2 199	1 382	4 264	2 562	1 397	5 429	2 578	1 974	5 916	2 716	2 751	5 881
Saint-Denis-de-la-Réunion	199	220	380	1 455	239	1 507	201	343	1 456	1 330	1 238	3 631	268	983	831
Fort-de-France	255	283	1 210	312	707	813	354	739	425	328	389	366	416	444	334
Saint-Pierre-et-Miquelon	—	—	—	—	—	11	14	14	11	14	21	4	3	2	5
Totaux	30 181	25 788	58 254	35 658	27 898	66 023	40 569	31 628	75 044	39 882	40 146	74 688	38 834	43 352	68 433
					Dont contentieux électoral : 582										

La lecture du tableau indique le niveau d'activité des différents tribunaux administratifs pour l'année 1981-1982.

Le critère du *nombre d'affaires enregistrées* fait apparaître, en pourcentage du total des recours présentés, le classement suivant :

Tribunal administratif de :	(en pourcentage du total)
Paris	16,40
Versailles	7
Marseille	6,50
Nice	5
Rennes	4,50
Lyon	4,50
Grenoble	4,40
Montpellier	4,20
Poitiers	4,10
Strasbourg	3,90
Nantes	3,75
Lille	3,50

Les 16 autres tribunaux administratifs se partagent 32 % du total des affaires enregistrées.

Par rapport *au nombre d'affaires jugées*, au cours de l'année judiciaire, 1981-1982, les résultats sont les suivants :

Tribunal administratif de :	(en pourcentage du total)
Paris	18,40
Marseille	7,60
Versailles	6,40
Nice	5,50
Toulouse	5
Rennes	4,30
Poitiers	4,20
Grenoble	4,10

S'agissant de la répartition par nature du contentieux instruit par les tribunaux administratifs, les matières, qui représentent le plus fort

pourcentage de la somme cumulée des recours enregistrés depuis 1974, sont, en 1981-1982, par ordre décroissant les suivantes :

	(en pourcentage)
— fiscalité	26,30
— fonction publique	10,20
— travaux publics	9,16
— urbanisme, aménagement du territoire	7,75
— agriculture	6,39
— marchés, contrats	5,40
— domaine, expropriation, voirie	5,37

Telle était la situation des tribunaux administratifs à la fin de l'année judiciaire 1981-1982.

L'année qui vient de s'écouler n'a pas confirmé le caractère durable des résultats obtenus.

2. Une recrudescence préoccupante :

Une analyse des résultats statistiques de l'année judiciaire 1982-1983 conclut à *une recrudescence du contentieux administratif*.

Le tableau qui suit permet de prendre la mesure de l'ampleur du phénomène :

Année judiciaire	Nombre d'affaires enregistrées	Nombre de jugements définitifs	Affaires en instance à la fin de l'année judiciaire
1979-1980	40 569	31 628	75 044
1980-1981	39 882	40 146	74 668
1981-1982	38 834	43 352	68 433
1982-1983	46 444	42 395	72 422

Par rapport à 1981-1982, le nombre d'affaires enregistrées augmente de près de 20 %.

L'augmentation des enregistrements en 1982-1983 tient essentiellement au contentieux électoral (4 162 affaires), à une légère croissance du contentieux des communes, qui s'est élevé à

2 151 affaires au cours de l'année 1982-1983, et surtout à une progression sensible du contentieux de la Fonction publique qui passe de 3 657 affaires l'an dernier, à 4 639 affaires au cours de l'année judiciaire 1982-1983.

En outre, le nombre de jugements définitifs diminue de 2,2 % pour s'établir à 42 395.

En conséquence, le nombre des affaires en instance à la fin de l'année judiciaire 1982-1983 s'accroît de + 6 % pour atteindre 72 422.

Cette reprise de la progression du contentieux administratif apparaît d'autant plus préoccupante qu'aucune création d'emploi supplémentaire n'est inscrite au budget de 1984.

Cette aggravation, lourde de conséquences pour le bon fonctionnement de la justice administrative et le respect des droits et des libertés des citoyens, ne laisse d'être préjudiciable à l'avenir des tribunaux administratifs.

II. LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE :

La modification de l'environnement juridique et sociologique des tribunaux administratifs, concernés au premier chef par la mise en œuvre de la décentralisation, conduit à rechercher des solutions pour préserver l'efficacité de leur action.

A. Un environnement transformé

En dépit des premiers renseignements fournis par le Gouvernement, la poursuite de la politique de décentralisation ne peut manquer d'avoir une incidence sur l'activité des tribunaux administratifs.

Le rapport du Gouvernement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, qui fut présenté au Parlement le 31 mai 1983, estime que « le contrôle de légalité ne s'est traduit ni par un contentieux incontrôlable par son abondance, ni par la multiplication des litiges inutiles. »

L'enquête menée par l'Inspection générale de l'administration en vue de la préparation du rapport au Parlement a permis de dresser, au 3 mars 1983, la statistique suivante :

— nombre d'actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité :	2 712 282
— nombre de recours formés devant les tribunaux administratifs :	809
• par les commissaires de la République de leur propre initiative :	770
• par les commissaires de la République sur demande d'une personne lésée :	39
• nombre de jugements rendus :	99

En définitive, le pourcentage des recours portés devant les tribunaux administratifs, par rapport au nombre des actes des collectivités locales reçus par les préfetures et les sous-préfetures, ne s'élève qu'à 0,03 %.

Ces 809 recours ont été assortis, pour 210 d'entre eux, d'une demande de sursis à exécution.

Sur 210 demandes, 32 sursis ont été accordés par les tribunaux administratifs.

Dans 9 cas, la procédure exceptionnelle, prévue par les articles 3 (4^e alinéa), 46 (4^e alinéa) et 69 (7^e alinéa) de la loi du 2 mars 1982 modifiée, a été mise en œuvre, donnant lieu à trois décisions du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Les résultats tendraient à démontrer la faible incidence de la mise en œuvre de la décentralisation sur le volume du contentieux administratif.

En réalité, il est impossible d'extrapoler les résultats d'une enquête parcellaire.

En effet, cette enquête s'est déroulée entre septembre 1982 et janvier 1983 dans 23 départements dont 5 chefs-lieux de région.

En outre, comme l'indique le rapport du Gouvernement, « s'agissant d'une première enquête, les résultats commentés, notamment en ce qui concerne les actes transmis, doivent toutefois être appréciés avec un certain nombre de précautions ».

La statistique porte sur l'année de mise en place des nombreux mécanismes de contrôle. Elle correspond donc, au moins pour les premiers mois, à une « période de démarrage ».

De plus, pour de nombreuses préfectures qui n'ont pu mettre en place un système de recensement des actes reçus, les informations recueillies pour 1982 reposent sur des estimations.

A l'inverse, la fin de la période de référence de l'enquête a correspondu au renouvellement des Conseils municipaux; cette échéance entraîne certaines modifications dans les rythmes habituels d'activité : multiplication des délibérations et des actes relatifs à la désignation des maires, des adjoints et des délégués aux divers organismes de coopération intercommunale, etc.

En revanche, les élections municipales se traduisent par une diminution des décisions relatives aux marchés.

Tout en soulignant l'intérêt des enseignements de cette enquête, votre Rapporteur demeure persuadé que la poursuite de la politique de décentralisation et l'entrée en vigueur des transferts de compétences ne peuvent que modifier l'environnement de l'activité contentieuse des tribunaux administratifs.

En outre, l'efficacité du contrôle *a posteriori* dépend de la brièveté des délais dans lesquels sont jugés les recours des commissaires de la République.

Ces données structurelles militent en faveur d'une amélioration de la productivité des tribunaux administratifs.

B. Les mesures envisageables

Votre Commission des Lois considère qu'une amélioration durable de la situation des tribunaux administratifs ne peut résulter que d'un accroissement des effectifs des membres de ce Corps.

Mais la rigueur budgétaire conduit à rechercher des solutions plus qualitatives, qu'elles concernent la prévention des litiges ou la modification du statut des membres du Corps des tribunaux administratifs.

1. *Des solutions qualitatives*

En premier lieu, votre Commission des Lois estime que le développement des techniques informatiques dans les greffes est de nature à contribuer sensiblement à l'amélioration de la situation des tribunaux administratifs.

Pour 1984, l'accent devrait être mis sur l'informatisation progressive des greffes, dans le cadre du programme d'emploi des 20 millions de francs destinés à l'informatique territoriale.

En second lieu, la mise en place ou la réactivation d'organes de prévention des litiges est nécessaire.

A cet égard, les instructions contenues dans la circulaire du Premier ministre, en date du 2 avril 1980, devraient faire l'objet d'une application plus rigoureuse. En effet, cette circulaire, adressée aux ministres et aux secrétaires d'Etat, insistait sur les mesures préventives suivantes :

- disposer de services contentieux de bonne qualité et suffisamment étoffés pour accélérer les procédures et faire des mises en garde avant que les décisions administratives ne soient arrêtées;
- tirer les conséquences générales du jugement d'un cas particulier afin d'éviter la multiplication des recours;
- prendre en considération la négligence du fonctionnaire ou du service responsable des lourdes réparations mises à la charge de l'Etat.

En ce qui concerne plus directement les tribunaux administratifs, la prévention du contentieux né de la décentralisation implique la création, au sein des préfectures et des sous-préfectures, d'un bureau chargé du contrôle de la légalité. En outre, les sous-préfectures doivent assurer un dialogue quotidien avec les exécutifs territoriaux en évitant que ces contacts ne rétablissent une tutelle insidieuse.

Enfin, la création d'un corps de « conseillers juridiques » auprès des commissaires de la République, suggérée par le syndicat de la juridiction administrative, devrait être prise en considération.

2. Le statut des membres du Corps des tribunaux administratifs :

Au-delà de l'amélioration du rendement de la justice administrative, votre Rapporteur considère que l'intervention des tribunaux administratifs et l'étendue des pouvoirs du juge administratif, dans des domaines aussi sensibles que le contentieux électoral, rend nécessaire une protection accrue des conseillers de tribunal administratif afin de les garantir contre les attaques dont ils peuvent faire l'objet, surtout lorsque la mise en cause de leur impartialité émane d'un ministre en exercice et même si ce ministre prétend s'exprimer en qualité de militant d'un parti politique ou comme un simple citoyen.

En effet, le contentieux des élections cantonales et municipales ressortit à la compétence des tribunaux administratifs.

Aux termes de l'article L 248 du Code électoral, les tribunaux administratifs sont juges de droit commun du contentieux des élections municipales; tout électeur, tout éligible et, sous certaines conditions, le représentant de l'Etat dans le département, peuvent arguer de nullité le résultat d'un scrutin.

Les tribunaux administratifs doivent impérativement se prononcer dans un délai de deux ou trois mois dans l'hypothèse d'un renouvellement général. Ce délai court à compter de l'enregistrement des réclamations contentieuses (article R 120 du Code électoral).

Il convient de rappeler que, par application de l'article L. 249 du Code électoral, le Conseil d'Etat est conduit à statuer en appel sur les jugements rendus par les tribunaux administratifs en la matière; le délai imparti à la Haute Assemblée pour se prononcer en appel est généralement de six mois (article L 250-1 du Code électoral).

S'agissant des élections municipales de mars 1983, 2 551 recours contre 2 434 en 1977, correspondant à des élections contestées, ont été enregistrés pour l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer. L'issue de ces recours a été la suivante :

- désistements : 159
- rejets : 1 863
- annulations partielles : 280
- proclamations de candidats aux lieu et place des élus initiaux : 134
- dessaisissements du tribunal administratif : 4

Il n'est pas inutile d'indiquer qu'environ 700 appels ont été interjetés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs à propos des dernières élections municipales.

Pour votre Rapporteur, une garantie indispensable au maintien de la sérénité de la justice administrative pourrait résider dans la reconnaissance de la qualité de magistrat aux membres du Corps des tribunaux administratifs.

En revanche, votre Rapporteur estime que, pour faciliter le déroulement de la décentralisation, les tribunaux administratifs doivent continuer d'être rattachés au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Le maintien de cette situation apparaît encore plus nécessaire qu'auparavant dans le cadre de la situation nouvelle créée précisément par la décentralisation.

CHAPITRE II

LES COLLECTIVITES LOCALES

Votre Rapporteur pour avis analysera successivement :

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

I. L'EVOLUTION DES STRUCTURES

Au-delà des clivages politiques et des affrontements partisans, le Sénat a toujours fait preuve d'unité **pour défendre l'autonomie communale**, quelles que soient la conjoncture et les circonstances.

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, le souci de préserver l'autonomie locale s'est principalement exprimé lors de l'examen du projet portant modification du statut des agglomérations nouvelles qui allait devenir la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983.

Une analyse de la situation financière des villes nouvelles précédera un examen de la réforme du statut des agglomérations nouvelles.

A. La stabilisation de la situation financière des villes nouvelles

L'expérience des villes nouvelles constitue un projet ambitieux, né dans un contexte de croissance démographique et d'expansion économique.

Pour tenir ce pari, les pouvoirs publics ont créé une structure administrative dotée d'un statut juridique spécifique et soutenue par un régime financier dérogatoire et bénéfique.

Force est de constater que l'Etat a consacré à l'expérience des villes nouvelles, parfois au détriment des collectivités territoriales traditionnelles, des crédits budgétaires importants :

- 2 410 millions de francs lors du VI^e Plan;
- 2 450 millions de francs pour le VII^e Plan.

A ces sommes, il convient d'ajouter les différés d'amortissement et les subventions en capital.

En outre, 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 fondé sur des recensements complémentaires annuels et sur la prise en compte d'une population fictive, calculée, dans la zone d'agglomération nouvelle, sur la base de 6 fois le nombre de logements en chantier au lieu de quatre;
- des dispositions spécifiques pour les prêts.

L'originalité de l'expérience des villes nouvelles, conçue comme un instrument de maîtrise de la croissance urbaine, explique cette sorte d'extra-territorialité juridique et financière dont jouissent les agglomérations.

Ce statut expérimental ne pouvait qu'avoir des incidences sur la structure budgétaire des agglomérations nouvelles.

Tout d'abord, il convient de souligner l'importance particulière de la section d'investissement au sein des budgets des agglomérations nouvelles. Pour l'année 1982, qui représente le dernier exercice

budgetaire connu, la masse budgetaire des agglomerations nouvelles s'elevait a 3 762 millions de francs qui se repartissaient de la maniere suivante :

- fonctionnement (depenses et recettes) : 1 829 millions;
- investissement (depenses et recettes) : 1 933 millions.

La section de fonctionnement, qui ne represente que 48,6 % de la masse budgetaire, s'est accrue de + 26,20 % entre 1981 et 1982.

En ce qui concerne la section d'investissement, elle a augmente de + 11,30 % par rapport a 1981. Les depenses d'investissement sont en grande partie couvertes par l'emprunt, ce qui entraine un endettement croissant des villes nouvelles dont le tableau suivant permet de prendre la mesure :

Dette

	1978	1979	1980	1981	1982
Total de la dette en capital	1 540,2	2 033	2 605,6	3 078,4	3 361

Il convient de souligner que le rythme d'augmentation de la dette des villes nouvelles marque une pause : en 1982, la dette ne s'accroit que de + 9,18 % alors qu'elle avait augmente de + 18,14 % entre 1981 et 1980 et de + 28,16 % entre 1980 et 1979.

Par habitant, la dette d'elevait, en 1982, a 7 577 F contre 9 282 F en 1981. La diminution de la dette, en francs par habitant, resulte d'un accroissement sensible de la population des villes nouvelles comme en temoigne le tableau suivant, etabli en fonction des resultats du recensement general de mars 1982.

Par rapport a 1968, la population des villes nouvelles a plus que double (+ 124 %).

Pour l'Ile-de-France, l'analyse des resultats du recensement general de la population de mars 1982 fait apparaitre qu'avec un taux de croissance de 6 % par an, les cinq agglomerations nouvelles de la region parisienne connaissent un rythme de progression quatre fois superieur a celui des autres villes de la grande couronne.

Evolution de la population légale des villes nouvelles

Source : I.N.S.E.E.

	Recen- sement général 1968	Recen- sement général 1975	Recen- sement général 1982	Accroissement	
				1968-1982	1975-1982
Cergy-Pontoise S.C.A. de 15 communes	53 445	82 993	117 371	2,20	1,41
Evry S.C.A.	9 430	23 721	47 113		
Ris-Orangis	23 750	27 505	25 071		
	33 180	51 226	72 184	2,18	1,41
Marne-la-Vallée Noisy-le-Grand	25 486	26 765	40 590		
Val-Maubuée (S.C.A de 6 commu- nes)	10 705	15 717	47 363		
Secteur Est (12 communes)	21 894	24 397	27 845		
	58 085	66 879	115 798	1,99	1,73
Melun-Sénart Grand-Melun (S.C.A. de 7 commu- nes)	48 119	62 281	76 680		
Sénart-Villeneuve (S.C.A. de 4 communes)	9 854	15 454	20 048		
Rougeau-Sénart (S.C.A. de 7 communes)	7 737	14 600	18 648		
	65 709	92 335	115 376	1,76	1,25
Saint-Quentin-en-Yvelines (S.C.A. de 11 communes)	41 415	96 838	151 202	3,65	1,56
Total villes nouvelles Région Ile-de-France	251 834	390 271	571 931	2,27	1,47
Le Vaudreuil Ensemble Urbain		421	4 778		
+ 8 communes	6 320	6 581	8 492		
	6 320	7 002	13 270	2,10	1,90
Villeneuve-d'Ascq	26 288	36 913	59 868	2,28	1,62
Isle-d'Abeau S.C.A. de 8 communes	6 543	10 456	20 612		
Bourgoin-Jallieu	20 642	22 335	22 951		
La Verpillière	2 440	3 176	5 327		
	29 625	35 967	48 890	1,65	1,36
Etang de Berre S.C.A. de 3 communes	28 270	42 176	60 498		
Vitrolles	5 058	13 441	22 739		
	33 328	55 617	83 237	2,50	1,50
Total villes nouvelles province	95 561	135 499	205 265	2,15	1,51
Total général	347 395	525 770	777 196	2,23	1,48

En ce qui concerne les recettes, les ressources ordinaires des syndicats communautaires d'aménagement sont principalement constituées par les impôts locaux.

Le tableau suivant retrace l'évolution du produit fiscal des agglomérations nouvelles :

	1978	1979	1980	1981	1982
Produit fiscal	305,9	425,1	538,7	737,4	964,9

Par rapport à 1981, le produit fiscal augmente de 30,72 %.

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

Enfin, le montant des subventions d'équilibre accordées par l'Etat pour combler les déficits des budgets des S.C.A. s'élevait à 41,1 millions de francs pour 1982, en augmentation de + 20 % par rapport à 1981.

Depuis 1978, le total cumulé des subventions d'équilibre allouées aux villes nouvelles atteint 201,8 millions de francs.

La réforme du statut des agglomérations nouvelles réalisée par la loi du 13 juillet 1983 ne modifie que partiellement le régime financier des villes nouvelles.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, il convient de souligner que seules les communes membres de l'agglomération nouvelle, à l'exclusion de l'organe communautaire, perçoivent le concours de l'Etat.

D'une manière générale, les organismes de gestion des villes nouvelles continueront de bénéficier des dispositions financières spécifiques aux agglomérations nouvelles : dotations en capital, subventions d'équipement individualisées dans le budget de l'Etat et dotation spécifique globalisée dans un chapitre budgétaire spécial qui constitue une D.G.E. propre aux villes nouvelles.

La dotation spécifique en matière d'équipement doit faire place, dans un délai de cinq ans, à la dotation globale d'équipement de droit commun.

Quant aux communes membres d'une agglomération nouvelle, elles ne peuvent bénéficier concurremment, au titre d'un même investissement, de la D.G.E. de droit commun et de la dotation globale spécifique aux villes nouvelles.

Au terme de cette analyse de la situation financière des villes nouvelles, une interrogation se fait jour : celle de l'incidence financière de la réforme du statut des agglomérations nouvelles.

B. La mise en œuvre du nouveau statut des agglomérations nouvelles

Lors des débats parlementaires antérieurs à l'adoption de la loi du 13 juillet 1983, le Sénat a tenté d'infléchir le projet du Gouvernement en limitant la portée des atteintes à l'autonomie communale incluses dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

1. Le Sénat et la réforme du statut des villes nouvelles

La loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles a abrogé les dispositions de la loi du 10 juillet 1970 dite « Loi Boscher ».

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi, arrêté le 15 septembre 1982 par le Conseil des ministres et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le 6 octobre 1982, portait la marque d'une précipitation excessive et d'une absence de concertation avec les élus locaux.

Pourtant, l'objectivité commande de rappeler que le projet de loi poursuivait certains objectifs qui ont été approuvés par les élus concernés, et notamment :

— une révision de la convention de délégation de maîtrise d'ouvrage conclue entre les syndicats communautaires d'aménagement et les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles;

— un renforcement de la participation des élus locaux au sein des conseils d'administration des établissements publics d'aménagement;

— un rapprochement de la gestion des équipements et services de proximité d'une part, et des administrés, d'autre part. A cet égard, il convient de préciser que la loi établit une distinction entre les équipements d'intérêt commun, qui figurent à l'inventaire prévu à l'article 19, et les équipements de proximité. Les équipements d'intérêt commun relèvent, quelle que soit leur localisation, de la compétence de l'organe communautaire;

— une disparition de la « frontière fiscale » résultant de l'existence de la zone d'agglomération nouvelle (Z.A.N.) qui avait introduit une disparité fiscale selon que les habitants résidaient ou non dans la Z.A.N. Aux termes de la loi du 13 juillet 1983, les communes membres d'une agglomération nouvelle recouvrent la maîtrise des impôts sur les ménages pour l'ensemble de leur territoire. En revanche, l'établissement public communautaire perçoit la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire des communes membres.

La présence de ces quelques éléments positifs a conduit le Sénat, bien que sceptique quant à l'opportunité de l'édiction d'un nouveau statut provisoire, à entrer dans la logique de la réforme proposée afin d'en améliorer le dispositif.

Au terme de trois lectures successives par chacune des assemblées qui composent le Parlement, il apparaît que si le Sénat est parvenu à faire entendre sa voix, le « Grand Conseil des communes de France » n'a pu obtenir satisfaction sur tous les points qui l'opposaient à l'Assemblée nationale.

Tout au long de la « navette parlementaire », le Sénat a été guidé par le double souci d'aligner le statut des villes nouvelles sur le droit commun municipal, tout en respectant les impératifs de la gestion communautaire.

Cet impératif s'est tout d'abord traduit par la nécessité de prévoir, dès la phase administrative de l'élaboration du projet de révision du périmètre d'urbanisation, une consultation des Conseils municipaux et non pas des seuls maires, par le commissaire de la République. Le Sénat était très attaché à cette consultation qui confère à la procédure davantage d'impartialité et de publicité, tout en réduisant la marge d'appréciation dont dispose le représentant de l'Etat dans le choix des élus, dont il recueille l'avis.

La deuxième préoccupation du Sénat résidait dans l'explication de la faculté offerte aux communes de se retirer de l'agglomération nouvelle à l'occasion de la révision du périmètre d'urbanisation. Cette possibilité n'était qu'implicite dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. En définitive et aux termes de l'article 4, le représentant de l'Etat dans le département peut proposer, sur la demande d'une ou plusieurs communes, le retrait de cette ou de ces communes, en assortissant cette proposition des révisions territoriales rendues nécessaires par la poursuite de l'urbanisation. Le commissaire de la République demeure donc le gardien de la cohérence de l'agglomération nouvelle. Toutefois, les révisions territoriales proposées par le représentant de l'Etat doivent être préalablement acceptées par les communes qui ont demandé à se retirer du périmètre d'urbanisation.

Le troisième acquis du Sénat est constitué par la restitution aux maires d'une grande partie de leur compétence en matière d'urbanisme. En effet, le texte adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, se traduisait par un dessaisissement complet des maires des communes membres de l'agglomération nouvelle, en matière d'urbanisme. Le Sénat ne pouvait admettre cette disposition qui se situait très en retrait de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences. L'Assemblée nationale devait reconnaître implicitement le bien-fondé des thèses défendues par le Sénat. Dans la rédaction définitive de la loi modifiant le statut des villes nouvelles, les communes recouvrent la responsabilité de l'élaboration de leur P.O.S., à la condition qu'elles soient couvertes par un schéma directeur. Les compétences en matière d'élaboration du schéma directeur sont exercées par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

La compétence de l'organe communautaire en ce qui concerne les Z.A.C. est maintenue, quelle que soit la localisation de la zone.

En revanche, l'Assemblée nationale a fixé à trente et plus le nombre de logements que doit comporter un lotissement pour qu'il relève de la responsabilité de l'organe communautaire. Cette disposition constitue un progrès puisque le texte adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, se traduisait par une compétence de l'organe communautaire pour tous les lotissements, quelle que soit leur dimension. A cet égard, il convient de rappeler que le Sénat avait limité la compétence de l'organe communautaire aux lotissements comportant plus de cinquante logements.

En dernier lieu, la divergence qui subsistait entre l'Assemblée nationale et le Sénat en ce qui concerne l'interprétation des dispositions de l'article 5 de la loi du 13 juillet a été dissipée par le ministre de l'Urbanisme et du Logement. L'article 59 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans sa nouvelle version résultant du vote de la proposition de loi tendant à compléter la loi du 7 janvier 1983, a pour objet de maintenir la situation présente : dans les agglomérations nouvelles, les permis sont délivrés par le président de l'organe communautaire ou par le maire, mais au nom de l'Etat. En outre, le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir de substitution en cas de carence de ces autorités.

Les dispositions relatives aux compétences en matière d'urbanisme portent la marque d'un indéniable rapprochement avec les thèses défendues par le Sénat.

La Haute Assemblée a également contribué à l'affinement du système de répartition des ressources entre l'organe communautaire et les communes membres.

Le système initial présentait, en effet, de nombreux inconvénients qui tenaient tant à la complexité du système envisagé qu'à l'inadaptation à la spécificité des villes nouvelles de certains critères de reversement.

Le mécanisme adopté remédie à ces inconvénients en réalisant une synthèse entre les différentes préoccupations qui s'étaient exprimées lors du débat parlementaire. En effet, le système retenu tend :

— à assurer aux communes membres d'une agglomération nouvelle des garanties objectives de versement d'une dotation de nature à leur permettre d'obtenir un équilibre budgétaire;

— à calculer le besoin de financement de chaque commune sur la base des comptes administratifs de 1983 qui permettront d'évaluer la dotation de référence;

— à introduire un élément dynamique, en répartissant la taxe professionnelle au prorata de la population des communes et en fonction de l'effort fiscal effectué par chaque commune en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières.

Le caractère global de ce système et la reconnaissance d'une faculté de reversement par les communes des excédents, rendent inutile le transfert à l'organe communautaire du produit de la taxe sur le foncier bâti perçue dans les zones d'activité économique, envisagé par le Sénat lors de la première lecture.

En outre, le dispositif prévoit une clause de sauvegarde dans l'hypothèse où le syndicat se trouve dans l'impossibilité d'équilibrer ses dépenses avec ses recettes de taxe professionnelle. Dans ce cas, le texte reconnaît au syndicat le droit de prélever une taxe additionnelle sur les taxes foncières et sur la taxe d'habitation dont les taux continuent d'être votés par les communes membres de l'agglomération nouvelle.

Toutefois, les rapports entre les taux de ces trois taxes doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente, entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

Ces dispositions consacrent, par le truchement du Comité syndical composé de représentants des communes membres, une solidarité entre l'organe communautaire et les communes qui forment l'agglomération nouvelle.

De plus, la possibilité du prélèvement d'une taxe additionnelle semble préférable aux dispositions antérieures, supprimées par le Sénat, qui prévoyaient la possibilité de dépasser le plafond de taxe professionnelle. Une telle mesure présentait un caractère néfaste. En effet, un dépassement des limites prévues à l'article 1636 B *septies* du Code général des impôts risquait d'inciter les entreprises à quitter les agglomérations nouvelles ou de les dissuader de venir s'y installer.

Mais les « pas » accomplis par l'Assemblée nationale en direction du Sénat ne sauraient masquer les divergences entre les deux Chambres du Parlement qui n'ont pu être surmontées.

La loi, telle qu'elle est promulguée, ne donne pas entièrement satisfaction au Sénat. En effet, sur certains points, l'Assemblée nationale a refusé de prendre en considération les positions exprimées par le Sénat.

Ces désaccords concernent l'origine des délégués des communes, les dispositions financières spécifiques et la formule de la communauté d'agglomération nouvelle.

- En ce qui concerne l'origine des délégués des communes aux organes délibérants des établissements communautaires, le Sénat n'est pas parvenu à obtenir, malgré l'accord du Gouvernement, que les représentants des communes membres de l'agglomération nouvelle soient désignés au sein du Conseil municipal de chacune des communes.

- S'agissant des dispositions financières spécifiques dont bénéficient les agglomérations nouvelles, la loi du 13 juillet 1983 prévoit que la dotation spécifique en matière d'équipement disparaîtra à l'issue d'un délai de cinq ans pour faire place à la dotation globale d'équipement (D.G.E.) de droit commun.

Pour sa part, le Sénat avait considéré qu'en raison des incertitudes relatives à la réalisation de chacune des agglomérations nouvelles, cette dotation spécifique devrait être maintenue jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement.

Pour conclure, il convient de rappeler que le point de désaccord essentiel réside dans l'institution de la communauté d'agglomération nouvelle. Le Sénat avait supprimé cette formule de coopération qui, outre son caractère contestable au regard de la Constitution, puisqu'il s'agit d'une collectivité territoriale innomée et *sui generis*, ne peut manquer d'être génératrice de nombreux inconvénients préjudiciables au bon fonctionnement des agglomérations nouvelles.

En effet, l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes, selon le mode de scrutin en vigueur pour les élections municipales, risque d'entraîner des contrariétés de majorités entre les communes, d'une part, et l'organe délibérant de la communauté, d'autre part.

En outre, compte tenu du caractère nécessairement politique du Conseil d'agglomération, des conflits de légitimité ne manqueront pas d'éclater entre l'organe délibérant de la communauté et les Conseils municipaux des communes membres.

2. La mise en œuvre de la réforme :

Il convient de rappeler que la loi du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles prévoit :

- une révision de l'assise territoriale de la ville nouvelle qui peut porter sur le périmètre de l'agglomération nouvelle, sur la liste des communes intéressées et sur leurs limites territoriales;

— une option entre les différentes formules juridiques destinées à servir de support institutionnel à la gestion des agglomérations nouvelles.

Cette procédure est enserrée dans un calendrier précis dont le respect n'est pas exempt de contraintes pour les collectivités locales.

En effet, la loi du 13 juillet 1983 a prévu les étapes suivantes :

— **Au plus tard le 31 décembre 1983**, la révision de la liste des communes intéressées, du périmètre d'urbanisation et des limites communales devra être achevée. Aux termes de l'article 4, de la loi du 13 juillet 1983, cette révision implique la consultation des Conseils municipaux des communes concernées. Une fois arrêté, le projet de révision est soumis au vote du Comité du syndicat communautaire d'aménagement et à celui des conseils municipaux qui se prononcent à la majorité qualifiée, avant le 31 décembre 1983. Dans le cas où les conditions de majorité ne sont pas remplies, la révision peut être prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Il apparaît, à la lumière des faits, que le délai du 31 décembre 1983 est bien court et que la consultation se déroule dans un climat de hâte qui lui enlève une part de la réflexion et de la sérénité nécessaires en la matière.

— **Dans le délai de six, ou le cas échéant, de sept mois après la révision du périmètre de l'agglomération nouvelle**, soit au plus tard le 30 juin ou le 31 juillet 1984, les communes concernées devront procéder au choix entre les solutions institutionnelles offertes par la loi, soit :

- la fusion des communes de la ville nouvelle;
- la transformation en commune unique des communes ou parties de communes comprises dans le périmètre d'urbanisation;
- la création d'un syndicat d'agglomération nouvelle (S.A.N.);
- la création d'une communauté d'agglomération nouvelle (C.A.N.).

Si, à la suite des modifications territoriales affectant les communes de l'agglomération, des élections municipales sont nécessaires, le délai général visé ci-dessus est de sept mois, et la date

limite portée au 31 juillet 1984. Ce délai général comporte des délais intermédiaires :

— Le choix en faveur de la première solution doit être fait dans un délai de deux mois à compter de la révision du périmètre de l'agglomération nouvelle.

— Si des élections municipales ont lieu dans certaines communes de l'agglomération, ce délai est porté à trois mois.

La consultation de la population qui, en application de l'article 112-2 du code des communes, peut être entraînée par le choix de la première solution est effectuée dans les deux mois suivants.

Au cas où la solution en cause ne serait pas ratifiée par la population, les communes disposent d'un délai de deux mois, soit au plus tard jusqu'au 30 juin 1984 ou jusqu'au 31 juillet 1984, selon les cas, pour choisir une autre solution. Un arrêté du représentant de l'Etat dans le département crée la commune nouvelle, ou autorise la création de la C.A.N. ou du S.A.N.

— Dans le délai de quatre mois qui suit la date de l'arrêté susmentionné, un inventaire des équipements d'intérêt commun existants ou en voie de réalisation est dressé à l'occasion de la création du S.A.N. ou de la C.A.N.

L'établissement de l'inventaire est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

— Dans le délai de deux mois suivant cet arrêté, soit au plus tard le 31 décembre 1984 ou le 31 janvier 1985 (article 27), il est procédé à la détermination, par le représentant de l'Etat dans le département sur avis d'une commission et après consultation des maires, d'une dotation de référence. Celle-ci servira de base de calcul de la dotation versée éventuellement par le S.A.N. ou la C.A.N. aux communes membres, pour compenser l'insuffisance éventuelle des ressources des communes membres qui résulterait des transferts de charges et de recettes prévus par la loi du 13 juillet 1983.

— A partir du 1^{er} janvier 1985, ou au plus tard, du 1^{er} février 1985, les institutions nouvelles seront définitivement mises en place, et le vote du premier budget du nouvel organisme d'agglomération pourra intervenir.

Telles sont les différentes étapes de la mise en œuvre du nouveau statut des agglomérations nouvelles.

II. EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Comme l'année dernière, votre rapporteur pour avis analysera successivement l'évolution :

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

A. L'évolution des budgets des collectivités locales

Une analyse des grandes masses budgétaires précédera un examen des modes de financement des investissements.

1. — *Les grandes masses budgétaires*

L'année 1980 constitue le dernier exercice pour lequel les comptes des communes, des groupements de communes, des départements, des régions et des régies communales et départementales sont connus avec exactitude.

Pour cet ensemble, les deux tableaux qui suivent retracent le montant des dépenses et des recettes.

En 1980, sur un total de dépenses de 266,1 milliards de francs, les *dépenses de fonctionnement* s'élèvent à 64,8 % contre 35,2 % pour les dépenses d'investissement.

A l'intérieur des dépenses de fonctionnement, les frais de personnels atteignent 29,6 %.

1. DEPENSES

	1980	
	Millions de francs	Pourcentage
I. — Fonctionnement		
Fournitures et services	30 000	17,3
Frais de personnel	51 300	29,6
Participations, subventions	64 500	37,2
Frais financiers	20 800	12
Autres charges	6 800	3,9
Total	172 400	100
II. — Investissements		
1. Directs	59 400	63,4
dont :		
— Acquisitions immobilières	(7 400)	(7,9)
— Acquisitions mobilières	(4 800)	(5,1)
— Travaux	(47 200)	(50,4)
2. Indirects	34 300	36,6
dont :		
— Remboursement de dettes	(14 200)	(15,2)
— Subventions versées	(9 600)	(10,2)
— Constitution de créances	(7 500)	(8)
— Divers	(3 000)	(3,2)
Total	93 700	100
Total général	266 100	—

En ce qui concerne les *dépenses d'investissement*, les sommes consacrées à l'équipement direct s'élèvent à 63,4 milliards de francs, soit 22,3 % du total des dépenses.

S'agissant des *recettes*, il convient de souligner qu'en 1980, la fiscalité directe locale formait 25,75 % des recettes totales et 35 % des recettes de fonctionnement.

Mais au-delà de ces statistiques anciennes, des chiffres plus récents retracent l'évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales.

En ce qui concerne les *dépenses*, une analyse des statistiques provisoires pour 1981 et 1982 permet de formuler un certain nombre d'observations.

2. RECETTES

	1980	
	Millions de francs	Pourcentage
I. — Fonctionnement		
Produits d'exploitation et domaniaux.....	28 000	14,1
Remboursements, subventions et participations.....	49 500	24,8
V.R.T.S.-D.G.F. (à partir de 1979).....	39 500	19,8
Impôts directs.....	69 900	35
Autres produits.....	12 600	6,3
Total.....	199 500	100
II. — Investissements		
Epargne brute.....	27 100	27,4
Subventions (dont F.C.T.V.A. à partir de 1975)....	20 900	21,1
Emprunts.....	36 200	36,6
Autres recettes.....	14 800	14,9
Total.....	99 000	100
Total général.....	271 400	—

Pour les **communes**, hors Paris, les dépenses de fonctionnement représentent 64,1 % de leurs dépenses totales. En 1981, les frais de personnel, en augmentation de + 19,2 % par rapport à 1980, s'élèvent à 43,10 % des dépenses réelles de fonctionnement.

D'après les prévisions pour 1982, les dépenses afférentes au personnel s'accroissent de + 15,20 % par rapport à 1981.

Les dépenses réelles totales augmentent de + 21,4 % de 1980 à 1981 et de + 17,5 % de 1981 à 1982.

Quant aux recettes, la fiscalité directe forme, en 1981, 34,4 % des recettes totales et 47,20 % des recettes de fonctionnement, en augmentation de 18,2 % en 1981 et de + 19,6 % en 1982.

En ce qui concerne les départements métropolitains, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 76 % des dépenses totales en 1981, en augmentation de + 17,5 % par rapport à 1980.

En 1982, elles auraient crû de + 18,7 %. A l'intérieur de ces dépenses de fonctionnement, les frais de personnel ne comptent que pour 11,50 %.

Pour les départements, la fiscalité directe représente, en 1981, 33 % des recettes de fonctionnement, en augmentation de + 16,2 % par rapport à 1980.

En 1983, une analyse de la Caisse des dépôts et consignations, portant sur le total consolidé des dépenses et des recettes des communes, des départements, des régions, des établissements publics locaux et des compagnies consulaires, conclut à **une augmentation des dépenses de fonctionnement et à un tassement des dépenses d'équipement.**

— **Une augmentation des dépenses de fonctionnement :**

Les dépenses de fonctionnement, en augmentation de 13,9 % par rapport à 1982, sont constituées pour un tiers par des frais de personnel qui devraient progresser de 10,80 % par rapport à 1982. L'évolution des frais de personnel serait plus modéré que les années passées puisqu'elle atteignait respectivement + 18,1 % et 15,3 % en 1981 et 1982. Quant aux recettes de fonctionnement, elles augmentent de + 15 % de 1982 à 1983, soit une progression plus rapide que les dépenses.

— **Un tassement des dépenses d'équipement :**

Les opérations d'investissement n'augmentent que de + 8,8 % par rapport à 1982.

Au total, la croissance des dépenses locales en 1983 montre des évolutions contrastées. La forte augmentation des dépenses des régions s'oppose à la progression modérée des dépenses communales.

2. Le financement des investissements

Un examen des recettes d'investissement des collectivités locales, en 1980, fait ressortir :

— un accroissement continu du pourcentage des subventions, de 20,72 % en 1979 à 22,10 % en 1980;

— une stabilité de la part émanant de l'épargne brute, de 27,40 % en 1979 à 30 % en 1980;

— une régression de la part des emprunts de 36,70 % en 1979 à 34,70 % en 1980.

En ce qui concerne les emprunts, le montant total des prêts aux collectivités locales et à leurs établissements publics s'est élevé, en 1982, à 50,5 milliards de francs, en progression de 16 % par rapport à 1981 (43,6 milliards de francs).

La somme de 50,5 milliards de francs inclut le fonds « des petits travaux des collectivités locales » mis en place le 1^{er} septembre 1982 et géré par la Caisse des dépôts et consignations. Doté en milliard de francs, ce fonds consent des prêts à taux privilégié destinés à financer des travaux d'un montant unitaire maximum d'un million de francs et tendant à l'amélioration de la vie quotidienne.

Pour 1983, le montant total des prêts aux collectivités locales et à leurs établissements publics devrait atteindre 54 milliards de francs, soit une augmentation de + 7 % par rapport à 1982.

Le tableau suivant indique la répartition des prêts entre les différents organismes :

Prêts aux collectivités locales et à leurs établissements publics

(En milliards de francs)

	C.D.C.C.E.	C.A.E.C.L.	Crédit mutuel	Crédit agricole	Marché obligataire	Total
1980.....	24,71	7,73	2,05	3,44	0,86	40,29
1981.....	27,92	8,3	1,9	3,65	0,5	43,69
1982.....	34,15 (dont F.P.T.)	9,877	1,7	3,5	1,35	50,5
Fonds des petits tra- vaux :						
1983..... (prévisions)	32,2	13,3	2	3,4	3	54
Les totaux 1980 et 1981 comprennent 1,5 milliard de francs de prêts accordés par divers organismes (caisses de retraite notamment...).						

Comme le souligne ce tableau, la part du groupe Caisse des dépôts et consignations, qui inclut la C.A.E.C.L., demeure prépondérante : 83 % en 1981, 87 % en 1982 et 84 % en 1983.

En matière d'emprunts des collectivités locales, une tendance à la raréfaction des prêts à taux privilégiés se manifeste. Seulement 70 %

des demandes d'emprunt des collectivités locales sont satisfaites par des prêts des caisses d'épargne, de la Caisse des dépôts et consignation, des prêts sur compte de dépôt de la C.A.E.C.L. et des prêts bonifiés du Crédit agricole, à des taux privilégiés, inférieurs à ceux pratiqués par le marché.

Actuellement, les taux d'intérêt consentis aux collectivités locales sont les suivants :

Durée des prêts privilégiés	Taux d'intérêt
De 1 à 6 ans	10,50 %
De 7 à 12 ans	11,25 %
De 13 à 20 ans	11,75 %
De 21 à 30 ans	12,25 %

Il convient de souligner, et quelle que soit l'origine des prêts, le phénomène inversion qui s'est produit au détriment des collectivités locales, avec des taux d'intérêt qui sont maintenant supérieurs au taux d'inflation.

A cet égard, votre rapporteur se doit de souligner que la baisse d'un point, à compter du 1^{er} août 1983, du taux d'intérêt dont bénéficient les dépôts sur les livrets A et B des caisses d'épargne, n'a pas été automatiquement répercutée sur le taux d'intérêt de l'ensemble des prêts aux collectivités locales.

En outre, comme le remarquait M. Christian Poncelet, dans son rapport fait au nom de la mission sénatoriale d'information sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, « les perspectives des prêts Minjoz ne peuvent être considérées comme favorables ».

Aux termes de la loi du 24 juin 1950, dite « loi Minjoz », modifiée par le décret du 7 avril 1971, une part des emplois des fonds collectés au titre des livrets A et B et centralisés par la Caisse des dépôts, est prêtée aux collectivités locales par les caisses d'épargne et de prévoyance, agissant pour le compte de la Caisse des dépôts qui assure la gestion des prêts consentis.

Les contrats de prêts ainsi souscrits se sont élevés à 21,59 milliards de francs en 1982 contre 17,7 milliards de francs en 1981.

Pour 1983, le « contingent Minjoz » ne s'élève qu'à 22,34 milliards de francs soit une augmentation de 3,28 % en francs courants et un tassement de — 4,72 % en francs constants. Cette contraction résulte de la concurrence faite aux dépôts sur le livret A par la collecte des livrets d'épargne populaire et la création du CODEVI.

En 1982, la répartition des prêts Minjoz était la suivante :

— 16,18 milliards de francs pour les prêts à l'équipement local et les prêts fonciers;

— 5,40 milliards de francs pour les prêts aux organismes d'H.L.M.

Cette évolution préoccupante du crédit oblige les collectivités locales à recourir au marché obligataire, mais à des conditions plus onéreuses.

Pour conclure cette analyse, il convient de rappeler qu'au 31 décembre 1982, l'encours total des emprunts des collectivités locales, en dehors des émissions sur le marché obligataire, s'élevait à 272 milliards de francs qui se répartissaient entre les organismes prêteurs de la façon suivante :

Caisse des dépôts et caisses d'épargne : 199,9 milliards de francs;

C.A.E.C.L. : 32,2 milliards de francs;

Crédit agricole : 20 milliards de francs;

Crédit mutuel : 9,3 milliards de francs;

Compagnies d'assurances : 11 milliards de francs.

B. Evolution de la fiscalité locale

L'analyse de l'évolution de la fiscalité locale apparaît comme particulièrement importante en ce qu'il semble difficile, sinon impossible, de financer un éventuel surcoût de la décentralisation par le truchement d'un accroissement continu de la fiscalité locale.

En effet, après l'exception constituée par l'année 1980, le phénomène de l'augmentation de la pression fiscale locale se vérifie en 1982. En outre, la fiscalité locale progresse plus progressivement que la fiscalité de l'Etat.

Le tableau suivant permet de mesurer cette évolution :

Années	Progression des ressources fiscales de l'Etat en pourcentage (1)	Progression des ressources fiscales des collectivités locales en pourcentage (2)	Différence en nombre de points (2) — (1) (3)
1978-1977 ..	5,03	17,72	+ 12,69
1979-1978 ..	16,26	18,05	+ 1,79
1980-1979 ..	18,44	17,13	— 1,31
1981-1980 ..	14,53	16,90	+ 2,37
1982-1981 ..	16,58	18	+ 1,42

- Il convient de surveiller attentivement cette évolution qui, si elle se prolongeait, pourrait être, à terme, préjudiciable aux collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation, aux yeux de l'opinion publique.

La part du produit de la fiscalité locale directe au sein du produit intérieur brut (P.I.B.) connaît l'évolution suivante :

- 1975 : 2,02 % ;
- 1980 : 2,32 % ;
- 1981 : 2,44 % ;
- 1982 : 2,47 %.

Une analyse de la fiscalité locale conduit à distinguer les impositions directes des autres recettes fiscales des collectivités locales.

1. *La fiscalité locale directe*

En ce qui concerne la fiscalité directe, le produit net des quatre taxes locales, mesuré en 1982 en tenant compte des seuls rôles généraux, s'élève à 87,56 milliards de francs pour les communes et des départements, **en augmentation de + 18,90 % par rapport à 1981.**

Le taux de croissance du produit net global des quatre principales impositions directes est plus élevé de ceux constatés ces dernières années : + 17,35 % entre 1978 et 1979, + 16,86 % entre 1979 et 1980 et + 17,72 % entre 1980 et 1981.

Le tableau suivant retrace, pour les communes, leurs groupements et les départements, la croissance, par rapport à 1981, du produit de chacune des impositions directes (en millions de francs) :

	1981	1982	Pourcentage de croissance
Foncier bâti	12 750	15 345	20,35
Foncier non bâti	4 268	4 785	12,11
Taxe d'habitation	18 059	21 206	17,43
Taxe professionnelle	38 570	46 233	19,87
Total (communes + départements)	73 647	87 569	18,90

En 1982, la taxe foncière sur les propriétés bâties enregistre la plus forte croissance (+ 20,35 %), suivie de la taxe professionnelle (+ 19,87 %), de la taxe d'habitation (+ 17,43 %) et, enfin, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (+ 12,11 %).

En ce qui concerne la répartition par taxe du produit des quatre impositions directes, le tableau ci-après fournit les renseignements suivants pour l'année 1982 :

Communes, groupements de communes et départements

Taxe	Produits en millions de francs	Part du total %
Foncier bâti	15 345	17,52
Foncier non bâti	4 785	5,46
Taxe d'habitation	21 206	24,22
Taxe professionnelle	46 233	52,80
Total	87 569	100

La lecture de ces résultats appelle les commentaires suivants :

— la part de la taxe professionnelle perçue par les collectivités locales continue de s'accroître, passant de 52,37 % en 1981 à 52,80 % en 1982;

— la part de la taxe d'habitation tend à diminuer : de 24,52 % en 1981 à 24,22 % en 1982;

— la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties marque une progression régulière : 17,31 % en 1981 à 17,52 % en 1982.

En ce qui concerne les taux moyens nationaux des quatre taxes de base de la fiscalité locale, le tableau ci-après indique les résultats suivants pour l'année 1982 :

Taxes	Taux moyens communaux		Taux moyens départementaux		Taux appliqués par la ville de Paris		
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1983
Taxe d'habitation.	10,77	11,12	4,66	4,76	10,16	10,32	10,32
Taxe foncière sur les propriétés bâties.	12,23	12,76	5,99	6,17	6,23	6,23	6,23
Taxe foncière sur les propriétés non bâties.	34,26	35,04	18,51	19,11	12,57	12,57	12,57
Taxe professionnelle.	11,84	12,34	5,15	5,27	11,44	11,44	11,44

Les taux moyens nationaux de 1983 ne sont pas encore connus. Ils seront déterminés par les services de la Direction générale des impôts avant la fin de l'année 1983.

Une statistique réalisée sur 34 710 communes montre que la solution d'une variation uniforme des taux d'imposition a été retenue, en 1982, par :

— 24 081 communes de moins de 5 000 habitants, soit 70,40 % des communes de cette taille;

— et 725 communes de plus de 5 000 habitants, soit 44,30 % des communes de cette importance démographique.

Tels sont, brièvement résumés, les principaux enseignements de l'année 1982 en ce qui concerne la fiscalité directe locale.

Pour l'année 1983, des données exhaustives sur la fiscalité directe locale n'étant pas encore disponibles, seule une estimation peut en être fournie à la lumière des résultats d'un sondage effectué à partir des états de notification des taux d'imposition.

En ce qui concerne les produits des 4 taxes directes principales, l'évolution pour les départements serait la suivante pour 1983 :

- Taxe foncière sur les propriétés bâties : + 20,88 %.
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties : + 13,72 %.
- Taxe d'habitation : + 19,10 %.
- Taxe professionnelle : + 7,42 %.
- Ensemble des quatre taxes : + 13,03 %.

Ces résultats concluerait à une décélération du taux de progression du produit départemental des quatre taxes directes locales : + 13,03 % contre + 17,78 % entre 1981 et 1982.

Cette évolution résulterait de la taxe professionnelle dont le produit n'augmente que de 7,42 % de 1982 à 1983 contre 18,58 % entre 1981 et 1982.

La faible augmentation des produits de la taxe professionnelle résulte des mesures prises par la loi de finances rectificative pour 1982.

En effet, la loi n° 82-540 du 28 juin 1982, qui tend à favoriser l'emploi et la reprise des investissements des entreprises a institué :

— une réduction de 10 % de la fraction des salaires prise en compte dans les bases de la taxe professionnelle;

— une contraction, en faveur des artisans, des bases d'imposition de la taxe professionnelle;

— une limitation de la possibilité de moduler l'augmentation du taux de la taxe professionnelle par rapport aux autres taxes;

— un abaissement du taux plafond communal de la taxe professionnelle; à compter de 1983, le plafond est abaissé de 2,5 fois la moyenne nationale ou départementale à deux fois la seule moyenne nationale.

Le coût global de ces allègements est, pour l'Etat, de 5 milliards de francs en 1982 et de 6 milliards de francs pour 1983.

En outre, les dispositions entrées en vigueur à partir de 1983 donnent lieu à compensation au bénéfice des collectivités locales. Ces compensations transitent par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qui a un double objet :

— compenser l'incidence des mesures prises au niveau des bases d'imposition pour alléger la charge des entreprises, ainsi que le « manque à gagner fiscal » résultant du nouveau régime de plafonnement du taux de la taxe professionnelle;

— verser aux communes des attributions annuelles destinées à atténuer les disparités de potentiel fiscal;

— les modifications introduites par la loi de finances rectificative pour 1983 expliqueraient donc la décélération de la croissance du produit fiscal des départements.

Toutefois, votre Rapporteur pour avis tient à indiquer qu'une étude de la situation financière des collectivités locales, présentée par

la Caisse de dépôts et consignations, estime à + 14,5 % le taux de progression de la fiscalité directe locale par rapport à 1982.

Cette analyse fait ressortir, pour l'ensemble des collectivités locales, une augmentation contrastée du produit de chacune des quatre taxes :

- Foncier bâti : + 21,1 %.
- Foncier non bâti : + 11,8 %.
- Taxe d'habitation : + 19,1 %.
- Taxe professionnelle : + 5,8 %.

Mais au-delà de ces renseignements provisoires, une question demeure en suspens, celle de la réforme de la taxe professionnelle.

Votre Commission souhaite être informée des grandes lignes de la réforme annoncée par M. le Président de la République. Il est en effet impensable qu'une telle réforme puisse se faire au bénéfice moral de l'Etat, mais au détriment financier des collectivités locales.

2. *Les autres recettes fiscales des collectivités locales*

Pour 1982, le total des recettes fiscales des collectivités locales, autres que les impositions directes, s'élève à 11,73 milliards de francs, soit 11 % des ressources :

- la progression des *droits indirects*, en 1982, s'établit à + 3,01 % par rapport à 1981 contre + 11,90 % entre 1980 et 1981.

Le phénomène se constate pour chaque taxe ou groupe de taxes et, notamment, pour les droits de licence sur les débits de boissons et pour l'impôt sur les spectacles.

— En ce qui concerne *la taxe locale d'équipement*, la progression entre 1981 et 1982 ressort à + 6,01 % contre + 5,23 % entre 1980 et 1981. Mais cette augmentation demeure en retrait par rapport au rythme de croissance observé entre 1979 et 1980 : + 13,77 %.

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

- tout d'abord, le montant du produit effectivement perçu par les comptables de la Direction générale des impôts et non du produit

mis en recouvrement par les directions départementales de l'équipement est affecté par l'allongement des délais de paiement prévus par l'article 73 de la loi du 30 novembre 1980;

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

Enfin, le taux de progression du produit du **versement lié au dépassement du plafond légal de densité** ressort à + 35,9 % entre 1981 et 1982 contre + 3,6 % entre 1980 et 1981.

L'augmentation du prix des terrains, qui intervient dans le calcul de l'assiette, constitue une des explications de cette forte croissance.

C. Evolution des budgets publics régionaux

En 1983, le montant des dépenses votées dans les budgets primitifs des établissements publics régionaux s'est élevé à 10 556,6 millions de francs, soit une progression de + 27,8 % par rapport à 1982.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses et des recettes de l'ensemble des régions depuis 1979 :

Les dépenses et les recettes de l'ensemble des régions.
Années 1979 à 1983.

(En millions de francs)

Années	Dépenses			Recettes		
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses réelles totales	Recettes de fonctionnement	Recettes d'investissement	Recettes réelles totales
1979	419,1	4 157,8	4 576,9	2 380,4	2 181,9	4 562,3
1980	495,5	4 499,9	4 995,4	2 734,9	2 594,2	5 329,1
1981 (1)	663,6	6 050,3	6 713,9	3 058,4	3 646,2	6 704,6
1982 (1)	904,2	7 356,9	8 261,1	3 880,5	4 380,6	8 261,1
1983 (1)	1 830,65	8 725,94	10 556,6	non connu	non connu	non connu

(1) Budgets primitifs votés.

Il ressort du présent tableau que ces dépenses de fonctionnement des régions ont plus que quadruplé de 1979 à 1983, alors que dans le même temps les dépenses d'investissement se contentaient de doubler.

Le rythme de progression des budgets régionaux a évolué de la manière suivante :

1980-1979 : + 9,13 %
1981-1980 : + 34,40 %
1982-1981 : + 23,00 %
1983-1982 : + 27,80 %

L'évolution récente se traduit par un accroissement considérable de la part des dépenses de fonctionnement dans la structure budgétaire des régions : 9,9 % en 1981, 11 % en 1982 et 17,34 % en 1983.

Entre 1983 et 1982, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des régions ont plus que doublé (+ 102,50 %), alors que les dépenses d'investissement n'augmentaient que de 18,60 %.

Pour les régions autres que la région parisienne, il est loisible de constater un quasi triplement du montant de leurs dépenses de fonctionnement qui passent de 558,92 millions de francs en 1982 à 1 588,63 millions de francs en 1983.

De 1979 à 1983, les dépenses totales des régions ont augmenté de + 130,65 %, tandis que les dépenses de fonctionnement se sont accrues de + 336,80 %.

Cet accroissement spectaculaire résulte, au-delà du transfert de la formation professionnelle, de la conjugaison de deux phénomènes : une augmentation des dépenses immobilières et une explosion des frais de personnel.

En ce qui concerne les charges afférentes aux locaux, votre Rapporteur ne dispose pas d'éléments chiffrés. Toutefois, l'incidence financière de ce poste est réelle, comme en attestent les témoignages de certains présidents de Conseil régional.

En effet, au début de l'année 1982, la plupart des établissements publics régionaux « n'étaient pas dans leurs meubles », mais dans ceux du département, chef-lieu de la région. Les exécutifs régionaux se trouvent donc confrontés à la nécessité de se doter d'installations qui leur soient propres afin d'accueillir leurs services et les personnels recrutés pour le bon fonctionnement de ceux-ci.

S'agissant des frais de personnel, il n'est pas inutile de rappeler que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions, les établissements publics régionaux peuvent créer des services et recruter le personnel nécessaire à leur fonctionnement.

L'article 73 de la loi modifiée du 2 mars 1982 précise que le président du Conseil régional est le chef des services que la région crée pour l'exercice de ses compétences.

En outre, l'article 75, paragraphe II, de la même loi, dispose que « jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fixant le statut du personnel régional, tout engagement d'un **fonctionnaire régional** s'effectue selon les modalités de recrutement, de rémunération et de déroulement de carrière qui étaient appliquées par le département dans lequel se trouve le chef-lieu de la région à la date du 15 juillet 1981, pour des emplois équivalents lorsque de tels emplois existaient ».

Cette autorisation législative de recruter du personnel régional rompt avec la situation antérieure caractérisée par la volonté fondamentale de préserver les régions des contraintes de la gestion administrative.

En effet, la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions ne comportait pas de disposition relative au personnel régional. L'article 16 de la loi de 1972 précisait même que « pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'Etat dans la région. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la région ».

Ce souci d'éviter que la région ne devienne un quatrième échelon administratif fut tempéré par la nécessité de doter les établissements publics régionaux du personnel nécessaire à l'exercice des attributions en matière économique dévolues aux régions par les décrets du 18 février 1976, du 17 juillet 1977 et du 13 février 1981.

Les circulaires du 13 janvier 1975 et du 28 février 1978 ont ainsi autorisé les régions à recruter un personnel contractuel dans la limite de douze agents.

La mise en œuvre de la politique de décentralisation, telle qu'elle est conçue par le Gouvernement, a supprimé les limitations apportées à l'embauche de personnel propre à la région.

Le tableau qui suit permet de prendre la mesure de l'ampleur des recrutements effectués entre la promulgation de la loi du 2 mars 1982 et le 1^{er} septembre 1983 :

Personnel recruté par les régions au 1^{er} septembre 1983

Régions	Catégories				Total
	A	B	C	D	
Alsace	18	7	14	15	54
Aquitaine	26	17	41	7	91
Auvergne	11	6	20	1	38
Bourgogne	19	13	18	6	56
Bretagne	18	13	13	6	50
Centre	15	7	16	5	43
Champagne-Ardenne	9	2	25	0	36
Corse	17	15	26	10	68
Franche-Comté	17	7	9	16	49
Ile-de-France	53	26	63	5	147
Languedoc-Roussillon	35	13	42	4	94
Limousin	4	5	6	6	21
Lorraine	17	11	21	0	49
Midi-Pyrénées	5	10	28	4	47
Nord-Pas-de-Calais	62	31	47	1	141
Basse-Normandie	14	7	17	0	38
Haute-Normandie	14	4	6	9	33
Pays de la Loire	15	6	29	0	50
Picardie	27	12	32	10	81
Poitou-Charentes	15	6	16	3	40
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	7	10	4	3	24
Rhône-Alpes	19	16	30	11	76
Guyane	0	0	1	0	1
Guadeloupe	6	4	14	5	29
Martinique	2	0	7	7	16
Réunion	7	3	6	15	31
Total	452	251	551	149	1 403

La lecture de ces statistiques conduit à formuler certaines observations.

Tout d'abord, la répartition catégorielle des personnels recrutés par les régions est caractérisée par une prédominance des catégories A et C :

Catégorie A : 32,2 %

Catégorie B : 17,9 %

Catégorie C : 39,3 %

Catégorie D : 10,6 %

Ensuite, la moyenne des recrutements effectués par les régions depuis le 2 mars 1982 ressort à 54 agents par région.

Mais ce chiffre occulte des situations très différentes qui s'échelonnent de 147 recrutements pour la région Ile-de-France à 1 pour la Guyane.

Les 8 régions qui ont recruté davantage que la moyenne régionale sont, dans un ordre décroissant :

Ile-de-France (147),
Nord-Pas-de-Calais (141),
Languedoc-Roussillon (94),
Aquitaine (91),
Picardie (81),
Rhône-Alpes (76),
Corse (68),
Bourgogne (56).

Enfin, si la plupart des régions se sont contentées, dans l'attente de la loi portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale, de recruter du personnel contractuel, certains établissements publics régionaux ont décidé de se doter d'un statut du personnel régional.

Quatre établissements publics régionaux ont franchi ce pas : Provence-Côte-d'Azur, Lorraine, Bourgogne et Picardie (1).

Parmi ces textes, le « statut des personnels relevant de l'établissement public régional Provence-Côte-d'Azur apparaît comme le plus original. Le statut se présente comme une convention conclue entre les employeurs que sont le conseil régional et les onze organismes, dotés de la personnalité morale, qui en dépendent, d'une part et, les syndicats de salariés, d'autre part.

Cet acte mixte, mi-conventionnel et mi-statutaire, définit trois catégories d'emplois contractuels affectés d'échelons indiciaires allant de 205 à 1 018.

En conclusion de cette analyse des budgets régionaux, votre Rapporteur tient à souligner que cet accroissement des dépenses de fonctionnement des établissements publics régionaux ne lui semble pas compatible avec la vocation assignée à la région qui ne doit pas constituer un échelon administratif supplémentaire, mais une instance de réflexion, de programmation et de planification. La forte progression des dépenses de fonctionnement ne peut qu'hypothéquer la capacité d'initiative et d'investissement des régions.

(1) Sur ce point, il convient de se référer à la contribution du recteur Pierre Ferrari, lors du colloque de l'Institut français des sciences administratives consacré à la réforme régionale, qui s'est tenu à Metz les 13 et 14 octobre 1983.

III. EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Le total des concours de l'Etat aux collectivités locales s'élève à 128,24 milliards de francs en 1984 contre 118,47 milliards de francs en 1983, soit une augmentation de + 8,24 %.

En réalité, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation continue, par souci de cohérence statistique, de faire figurer dans les concours de l'Etat aux collectivités locales, une somme de 12,6 milliards de francs correspondant à des compétences dans le domaine de l'aide sociale qui demeurent pourtant, aux termes de la loi du 22 juillet 1983, de la responsabilité exclusive de l'Etat.

Un examen de l'évolution des concours de l'Etat, en 1984, conduit à souligner :

- les vicissitudes de la dotation globale d'équipement,
- l'essoufflement de la dotation globale de fonctionnement,
- la stabilisation du fonds de compensation pour la T.V.A.,
- le déclin des subventions spécifiques.

A. Les vicissitudes de la dotation globale d'équipement (D.G.E.) :

Le principe de la création d'une dotation globale d'équipement pour les départements et les communes a été posé par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Les modalités de calcul de la D.G.E. ont été définies par les articles 101 à 108 de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Enfin, les articles 71 et 73 de la loi du 22 juillet 1983, qui complète la loi du 7 janvier 1983, précisent les règles de répartition de la D.G.E.

L'objet de la D.G.E. est de substituer aux subventions spécifiques que l'Etat accordait aux collectivités locales pour des opérations déterminées, un concours financier global et libre d'emploi.

Mais, au-delà de toute considération politique, l'objectivité commande de constater que la première année de mise en œuvre de la D.G.E., pourtant souhaitée par le Sénat, n'a pas répondu à l'attente des élus locaux.

a) *La D.G.E. départementale :*

En ce qui concerne la D.G.E. départementale, cette dotation comporte :

- une première part, au plus égale à 45 % des crédits à répartir, attribuée en fonction du montant des dépenses d'investissement direct;
- une seconde part, au plus égale à 45 % des crédits à répartir, attribuée en fonction du montant des subventions versées par les départements au titre de l'équipement rural;
- un solde destiné à majorer chacune des deux parts des départements à faible potentiel fiscal.

Force est de constater que la mise en place de ce nouveau mécanisme s'est avérée décevante pour les finances départementales.

En effet, une analyse des crédits reçus en 1983 fait apparaître que l'ensemble des départements métropolitains (Paris non compris) a reçu, au titre de la D.G.E. et des crédits de paiement représentatifs des autorisations de programme antérieures, **une somme inférieure de 17,13 % à la moyenne annuelle des subventions accordées par l'Etat au cours des exercices 1980, 1981 et 1982.**

Au total, 52 départements ont perçu une D.G.E. inférieure à 88 % du montant moyen annuel des subventions allouées au cours des trois exercices antérieurs.

Pour expliquer cet écart, le Gouvernement a invoqué plusieurs raisons.

- Tout d'abord, les décrets n° 83-116 et 83-117 du 18 février 1983 ont limité le calcul de la D.G.E. aux seuls crédits de paiement. En

effet, le Gouvernement a estimé qu'il ne convenait pas de contraindre les départements à modifier la présentation de leurs budgets qui n'utilisent pas la distinction entre autorisations de programme et crédits de paiement.

- Ensuite, le Gouvernement a fait valoir que l'institution de la D.G.E. conduit à passer d'un système dans lequel les subventions ne concernaient qu'un nombre limité d'investissements à un mécanisme par lequel l'Etat aide tous les investissements réalisés par l'ensemble des départements. Toutefois, pour la première répartition de la D.G.E., l'Etat a conservé, hors globalisation, un volume de crédits de paiement nécessaires à l'achèvement des opérations en cours.

- Enfin, la globalisation des subventions, avec pour corollaire l'inclusion dans la D.G.E. des subventions accordées au titre de la voirie nationale déclassée, ne tient pas compte des particularités de chaque département. Les départements qui bénéficiaient de subventions importantes au titre de la voirie nationale déclassée ne retrouvent pas le montant des concours de l'Etat versés en 1982. Pour certains d'entre eux, la diminution pouvait être importante et parfois atteindre près de 50 %.

En revanche, les départements qui ne disposent pas d'un réseau important de routes nationales déclassées ont bénéficié d'une attribution de D.G.E. supérieure au total des subventions spécifiques perçues antérieurement.

Pourtant, la majoration de la D.G.E. qui est réservée aux départements ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur à celui de l'ensemble des départements et qui tient compte de la moyenne des concours financiers de l'Etat, versés au cours des trois dernières années, avait précisément été instituée pour assurer une continuité financière entre l'ancien régime des subventions spécifiques et le nouveau mécanisme de la D.G.E.

Confronté à cette situation, préjudiciable à l'équilibre des budgets départementaux, le Gouvernement a apporté deux correctifs.

En premier lieu, l'article 71 de la loi du 22 juillet 1983 a prévu un « écrêtement » des crédits reçus au titre de la D.G.E. lorsque leur montant dépasse de plus de 30 % la moyenne des crédits perçus au cours des trois dernières années. Les sommes ainsi dégagées sont destinées à majorer la D.G.E. des départements déficitaires. Neuf départements sont concernés par cet « écrêtement » qui a porté sur un total de 18 millions de francs.

En second lieu, et pour réduire les distorsions, le Gouvernement a dégagé, en 1983, un crédit exceptionnel de 100 millions de francs.

Ce crédit sera réparti entre les départements concernés sous forme de subventions spécifiques d'investissement afin que tous les départements soient assurés de recevoir au moins 88 % de ce qu'ils percevaient, en moyenne, avant la réforme. Par une circulaire en date du 12 juillet 1983, les représentants de l'Etat dans les départements ont reçu pour instruction de préparer, en concertation avec le président du Conseil général, une première liste de projets d'équipements susceptibles d'être subventionnés sur l'enveloppe qui leur serait impartie et dont la circulaire leur fournissait le montant prévisionnel.

Compte tenu des réponses ainsi obtenues, les commissaires de la République et les présidents de conseils généraux des départements concernés ont été informés du montant définitif de l'enveloppe, par lettres du 18 octobre 1983.

Ces enveloppes s'ajoutent aux crédits versés par l'Etat au titre de la première part de D.G.E., de sa majoration et des crédits de paiement octroyés, en 1983, pour les opérations antérieures au 1^{er} janvier 1983, afin de garantir aux départements, 88 % de l'aide de l'Etat qui leur a été attribuée en moyenne lors des trois derniers exercices.

Les crédits correspondants ont été délégués aux commissaires de la République par arrêté du 4 octobre 1983 sur le chapitre 67-51, article 20. Les représentants de l'Etat procéderont à leur affectation en concertation avec les présidents de conseils généraux sur la base des listes d'opérations antérieurement préparées.

Les subventions accordées pourront servir à financer toutes les catégories d'investissement des départements et le financement de ces opérations pourra s'effectuer sur les années 1983 et 1984.

Elles doivent être attribuées dans le respect des dispositions du décret n° 72-196 du 10 mars 1972, portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat, et notamment conformément aux règles relatives aux « fourchettes de taux » à appliquer selon les investissements retenus. Elles bénéficieront par ailleurs de la D.G.E. de droit commun.

Votre Rapporteur pour avis ne peut manquer de constater que les modalités d'attribution du crédit exceptionnel se situent en retrait de la technique de la globalisation des concours de l'Etat.

En outre, une certaine contradiction se manifeste puisque les 18 millions de francs correspondant à l'écrêtement seront assimilés à une majoration de D.G.E., tandis que les 100 millions de francs au titre du crédit exceptionnel doivent être répartis sous forme de subventions spécifiques.

Pourtant, il aurait pu sembler plus logique d'ajouter ces deux éléments et de considérer leur somme de 118 millions de francs comme une part des crédits dus par l'Etat au titre du transfert de la voirie, pour majorer les attributions des départements qui enregistrent la diminution la plus importante des concours de l'Etat.

La liste des départements bénéficiaires du crédit exceptionnel de 100 millions de francs et le montant des subventions sont les suivants (en francs) :

Ain	977 000
Aisne	2 115 000
Allier	2 110 000
Alpes-de-Haute-Provence	6 325 000
Hautes-Alpes	533 000
Ardèche	1 093 000
Ardennes	2 860 000
Calvados	1 694 000
Charente	1 247 000
Charente-Maritimes	760 000
Cher	2 486 000
Corrèze	242 000
Corse du Sud	2 023 000
Côte-d'Or	3 624 000
Doubs	3 482 000
Drôme	3 730 000
Eure	1 945 000
Eure-et-Loir	2 549 000
Finistère	745 000
Gard	968 000
Ille-et-Vilaine	542 000
Indre	1 595 000
Indre-et-Loire	1 328 000
Isère	2 409 000
Loir-et-Cher	2 208 000
Haute-Loire	2 037 000
Loiret	1 467 000

Lot-et-Garonne	472 000
Lozère	327 000
Maine-et-Loire	723 000
Marne	3 188 000
Haute-Marne	1 869 000
Mayenne	1 336 000
Meurthe-et-Moselle	437 000
Meuse	2 038 000
Moselle	218 000
Nièvre	1 877 000
Oise	2 559 000
Orne	1 730 000
Hautes-Pyrénées	2 585 000
Haut-Rhin	972 000
Saône-et-Loire	1 282 000
Savoie	2 508 000
Haute-Savoie	301 000
Deux-Sèvres	1 381 000
Somme	1 651 000
Tarn	966 000
Tarn-et-Garonne	240 000
Haute-Vienne	492 000
Vosges	2 801 000
Yonne	2 561 000
Territoire de Belfort	177 000

Mais le rattrapage ne couvre pas la totalité du « manque à gagner » des départements. **Selon les estimations de votre Rapporteur pour avis, l'application de la D.G.E. se traduit, pour 1983, par une perte définitive de 16 millions de francs.**

Pour 1984, les crédits de paiement pour la D.G.E. des départements passent de 592,7 millions de francs à 1 208,6 millions de francs, soit une augmentation de + 104 %.

S'agissant des autorisations de programme, leur montant atteindra 1 497,04 millions de francs en 1984, contre 1 398,08 millions de francs en 1983, soit une augmentation de 7 %.

En ce qui concerne la D.G.E. communale, il convient de souligner que cette dotation comporte trois éléments :

— une part principale, au moins égale à 70 % des crédits à

répartir, attribuée en fonction du montant des dépenses d'investissement effectivement réalisées et payées par les communes;

— une part fixée à 15 %, répartie en fonction de six critères physiques et financiers;

— un solde destiné à majorer l'attribution reçue au titre de la part principale par les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, ainsi que par les communes à faible potentiel fiscal.

En outre, les communes rurales reçoivent, en plus de leur part de D.G.E. communale, une attribution par le truchement des départements au titre de la seconde part de la D.G.E. départementale destinée aux maîtres d'ouvrages réalisant des travaux d'aménagement rural.

S'agissant de la part principale, les enveloppes ont été établies sur la base de la répartition du fonds de compensation pour la T.V.A.

Ces enveloppes recouvrent :

— pour les communes et groupements de communes de métropole et des D.O.M., à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, 75 % du montant prévisionnel de la part principale;

— pour les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, 75 % de la part principale prévisionnelle et l'intégralité de la majoration revenant à chaque commune;

— pour les T.O.M. et Mayotte, 75 % de la part principale prévisionnelle et 75 % de la majoration revenant à chaque commune.

Les commissaires de la République ont ainsi pu verser :

— aux communes et groupements de communes, de la métropole et des D.O.M., sauf Saint-Pierre-et-Miquelon, les sommes afférentes aux dépenses qu'ils ont effectivement payées au cours des trois premiers trimestres et, en outre, pour les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les majorations correspondant à ces sommes;

— aux communes et groupements de Saint-Pierre-et-Miquelon, des T.O.M. et de Mayotte, les sommes afférentes aux dépenses qu'ils ont effectivement payées au cours des trois premiers trimestres et éventuellement le tiers (1/4 par trimestre) de la majoration à laquelle ils ont droit.

En ce qui concerne la seconde part, qui s'élève à 15 %, les

articles 7 à 14 du décret n° 83-117 du 18 février 1983 ont précisé la pondération de chacun des six critères physiques et financiers :

- population permanente et saisonnière : 50 %,
- charges de remboursement d'emprunt : 25 %,
- longueur de la voirie communale : 10 %,
- insuffisance de potentiel fiscal : 5 %,
- nombre de logements construits au cours des trois dernières années : 5 %;
- nombre d'enfants scolarisés : 5 %.

Les sommes destinées aux communes qui perçoivent, à ce titre, une dotation supérieure à 1 000 F, ont été déléguées début septembre.

Celles revenant aux communes dont les attributions n'excèdent pas 1 000 F seront mises en place au début de 1984, en même temps que les versements correspondant au quatrième trimestre de la part principale et à la majoration en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal.

Pour 1984, le montant de la D.G.E. communale inscrit au budget s'élève à 1 904,1 millions de francs en autorisations de programme, soit une progression de 63,34 % par rapport à 1983 et à 1 247,1 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 179,5 % par rapport à 1983.

Cette progression résulte de l'intégration progressive des subventions spécifiques dans la D.G.E. et de l'augmentation du taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement.

En effet, l'année 1983 a représenté la première étape de la globalisation des crédits de subventions spécifiques versés par l'Etat. Pour cette première année de mise en œuvre de la D.G.E. communale, les subventions de l'Etat pour la voirie communale ont été globalisées à 100 %. En revanche, la plupart des autres concours ne l'ont été qu'à hauteur de 20 %. En 1984, le taux de globalisation des subventions s'élèvera à 60 % pour atteindre 100 % en 1985.

De plus, progressivement, le montant des crédits de paiement se rapprochera du total des autorisations de programme, les crédits de paiement concernés pour achever les opérations en cours étant supprimés au fur et à mesure de l'achèvement des opérations.

Enfin, l'article 70 de la loi du 22 juillet 1983, conformément au vœu du Sénat, a prévu une utilisation plus souple de la seconde part de la D.G.E. qui peut :

- assurer le remboursement anticipé de la dette;
- être affectée à la réalisation de travaux prévus au cours d'un exercice ultérieur;
- être versée à un organisme de coopération, dans des conditions prévues d'un commun accord entre la commune et le groupement.

En conclusion de ce paragraphe consacré à la D.G.E., votre rapporteur se doit d'insister sur l'urgente nécessité de modifier les critères de répartition de la première part de la D.G.E., afin d'éviter que l'application de la globalisation ne se traduise, une nouvelle fois, par un manque à gagner pour certains départements.

A cet égard, un projet de loi, actuellement à l'étude, devrait prévoir que la majoration de la première part serait répartie en fonction de trois critères :

- l'insuffisance de potentiel fiscal;
- la longueur de la voirie départementale avec application d'un coefficient majorateur pour la voirie de montagne;
- une majoration de garantie.

En outre, il semble indispensable que le système de la D.G.E. soit étendu aux syndicats mixtes associant des communes, des départements et des régions.

B. L'essoufflement de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)

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.

Reconduite par la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980, la D.G.F. se compose :

- d'une dotation forfaitaire,
- d'une dotation de péréquation,
- de concours particuliers.

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

(En pourcentage)

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

(1) En pourcentage de la dotation globale de fonctionnement après déduction des ressources affectées aux concours particuliers et à la garantie de progression minimale.
 (2) En pourcentage de la dotation globale de fonctionnement.
 (3) Décision du Comité de gestion du fonds d'action locale pour 1979, 1980 et du Comité des finances locales pour 1981.

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

(En pourcentage)

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

(1) En pourcentage de la dotation de péréquation.

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

Le montant de la D.G.F. est déterminé en appliquant un taux de prélèvement sur le produit pévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée à législation constante.

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

Le taux de prélèvement fixé à 16,3472 % a été porté à 16,737 % en 1983 pour tenir compte de l'intégration dans la D.G.F. de la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.

Ce taux de prélèvement pour 1984 a été fixé à 16,7419 %. Votre rapporteur tient à souligner que les critères d'évaluation du prélèvement au titre de la D.G.F. se traduisent, dans la conjoncture économique actuelle, par un sensible ralentissement du taux de progression de la D.G.F.

En effet, la D.G.F. est assise sur la T.V.A. dont le produit, qui porte la marque de la récession économique, a connu l'évolution suivante :

Evolution du produit de la T.V.A. depuis 1978

(En millions de francs)

Années	T.V.A. brute	Montant des remboursements	T.V.A. nette base D.G.F.	Ecart T.V.A. nette prévue T.V.A. nette réalisée %
1978 prévue	198 897	18 990	179 907	
1978 réalisée	193 862	17 792	176 070	— 2,13
1979 prévue	221 594	22 447	199 147	
1979 réalisée	217 791	19 516	208 275	+ 4,58
1980 prévue	253 007	21 311	231 696	
1980 réalisée	261 739	23 656	238 083	+ 2,76
1981 prévue	298 910	24 150	274 760	
1981 réalisée	299 129	28 944	270 185	— 1,66
1982 prévue	348 395	30 505	317 890	
1982 réalisée	349 685	32 280	317 405	— 0,15
1983 prévue	385 700	35 170	350 530	
1983 réalisée	389 700 (1)	37 000	352 700	+ 6,19
1984 (prévision)	414 800	40 000	374 800	

(1) Il s'agit de l'estimation associée au projet de loi de finances pour 1984

En conséquence, le rythme de la progression de la D.G.F. subit une forte diminution comme en témoigne le tableau suivant :

Evolution de la D.G.F.

(En milliards de francs)

	D.G.F. (hors instituteurs)	Progression %	Dotation instituteurs	Total
1980.....	37,966		—	37,966
1981.....	45,022	+ 13,6	0,187	45,209
1982.....	51,966	+ 15,40	0,650	45,209
1983.....	56,560	+ 8,84	2,106	58,666

Pour 1984, le montant total de la D.G.F., incluant la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs a été arrêté à la somme de 62,749 milliards de francs, soit une progression de + 6,96 % par rapport à 1983.

En réalité, l'augmentation de la D.G.F. ne s'élève qu'à + 6,26 %, par rapport au montant révisé de la dotation globale de fonctionnement pour 1983, soit 59,049 milliards de francs. Ce total fait apparaître un montant prévisible de régularisation de 366 millions de francs.

Votre commission des Lois a considéré que compte tenu de la progression des dépenses de fonctionnement des communes et des départements, la faible évolution de la D.G.F. est très préoccupante pour les budgets locaux.

Ce constat conduit votre rapporteur pour avis à formuler un certain nombre d'observations.

Tout d'abord, conformément à la position retenue par le Sénat lors de l'examen des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, il apparaît indispensable d'exclure de la D.G.F., le montant de la dotation spéciale destinée à compenser la charge du logement des instituteurs. Certes, l'objectivité commande de rappeler que le Gouvernement s'est acquitté, en deux ans, de l'obligation qu'il s'était imposée de compenser la charge supportée par les communes dans le domaine du logement des instituteurs.

Mais l'inclusion, dans la D.G.F., de la « dotation spéciale instituteurs » présente l'inconvénient de « gonfler » artificiellement le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement tout en masquant l'augmentation de la D.G.F. départementale.

De plus, il convient de rappeler qu'en application de l'article 3 du décret du 2 mai 1983, qui a étendu le bénéfice de l'indemnité à de nouvelles catégories d'instituteurs, le montant de l'indemnité représentative du logement des instituteurs est fixé par chaque représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil départemental de l'enseignement primaire et du conseil municipal. Compte tenu de la diversité des situations existantes, un montant unique ne peut être arrêté pour l'ensemble des départements.

Le montant de la dotation forfaitaire versée par l'Etat aux communes pour compenser les charges qui résultent pour elles de l'entretien de l'aménagement des logements des instituteurs ou du versement de l'indemnité correspondante s'élève, pour 1983, à 8 350 francs par instituteur logé ou indemnisé.

La modification par le Commissaire de la République du montant de l'indemnité ne semble pas entrer dans le champ d'application de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 qui prévoit la compensation intégrale de toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

Ensuite, votre commission souhaite obtenir des éclaircissements sur la procédure et le montant de la régularisation de la D.G.F. 1983.

A cet égard, le Gouvernement devrait présenter les deux méthodes de calcul possibles de régularisation, c'est-à-dire avec ou sans la dotation spéciale instituteurs. De plus, il serait souhaitable d'autoriser les collectivités locales à inscrire dans leur budget primitif un montant prévisionnel au titre de la régularisation de la D.G.F. 1983. En outre, une réflexion doit être menée pour rechercher un index de référence autre que l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100. En effet, l'évolution de l'indice 100 (+ 9,09 % en 1983) ne traduit pas l'augmentation réelle des salaires du personnel employé par les départements et les communes.

Enfin, et au delà de la modification de la garantie de progression minimale, envisagée par le Gouvernement, une réflexion d'ensemble sur une réforme de l'indexation de la D.G.F. s'avère indispensable, afin d'assurer à ce concours de l'Etat, indépendamment de la situation économique, un taux de progression supérieur de 3 ou 4 points au rythme de la hausse des prix. Cette progression est d'ailleurs celle que les collectivités locales ont connu jusqu'en 1981.

C. La stabilisation du Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.)

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

Les communes, les départements, leurs groupements, leurs régies, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles et, depuis l'intervention de la loi de finances pour 1981, les services départementaux d'incendie et de secours, les bureaux d'aide sociale, les caisses des écoles et le centre de formation des personnels communaux constituent les bénéficiaires des versements du F.C.T.V.A. A cette liste, l'article 94 de la loi de finances pour 1983 a ajouté les établissements publics régionaux. Cette inclusion n'aura pas d'incidence financière avant l'année 1985 puisqu'aux termes de l'article 94 de la loi de finances pour 1983, « pour les établissements publics régionaux, les dépenses à prendre en compte sont celles effectuées à compter du 1^{er} janvier 1983 ».

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

En 1981, 1982 et 1983, les répartitions se sont effectuées sur la base d'un remboursement de 14,966 % des dépenses d'investissement; ce pourcentage correspond au taux normal de T.V.A. de 17,6 %.

En 1984, le remboursement portera sur un pourcentage de 15,325 % des dépenses réelles d'investissement afin de tenir compte de la majoration du taux normal de la T.V.A. opérée par la loi de finances rectificative du 28 juin 1982.

Une analyse de l'évolution des sommes remboursées par l'Etat implique un rappel chronologique.

En 1981, le montant initial de la dotation budgétaire allouée au F.C.T.V.A. s'élevait à 6 200 millions de francs; mais, 150 millions de francs ont fait l'objet d'une annulation de crédits (arrêté du 18 novembre 1981).

En 1982, le montant des crédits ouverts fut de 7 240 millions de francs.

La dotation budgétaire pour 1983 s'est élevée à 8 078 millions de francs en progression de + 11,57 % par rapport à 1982. Mais au 1^{er} octobre 1983, cette enveloppe est déjà dépassée puisque 8 277 millions de francs ont été versés aux collectivités locales. Le dépassement résulte d'une croissance supérieure aux prévisions initiales des investissements des collectivités locales réalisés en 1981. Cette situation, qui ne devrait pas avoir d'incidence sur les remboursements du F.C.T.V.A., sera régularisée par une loi de finances rectificative.

Pour 1984, le montant du fonds de compensation inscrit au projet de loi de finances ressort à 9 529 millions de francs. L'augmentation par rapport à l'année précédente ressort à + 18 % en comparaison de la dotation initiale pour 1983 mais seulement à + 15,1 % au regard des remboursements réellement effectués. Le F.C.T.V.A. retrouve donc son rythme de progression des années 1981 et 1982. Toutefois, au delà de cette évolution globalement satisfaisante, deux questions demeurent en suspens.

La première réside **dans le lancinant problème du décalage de deux ans** qui existe entre le paiement de la T.V.A. par les collectivités locales et le versement des attributions du fonds de compensation. Pour des raisons techniques, les comptes administratifs qui servent de référence au calcul des dotations sont normalement établis au cours de l'année suivant l'exercice considéré. En outre, le décret du 28 octobre 1977 précise que les bases du remboursements sont constituées par les dépenses inscrites au compte administratif de la pénultième année.

Cette situation porte préjudice à la trésorerie des collectivités locales qui ne récupèrent pas le manque à gagner dû à l'inflation.

Conscient du caractère anormal de ce mécanisme, le Gouvernement a mis en place, en 1982, une procédure déconcentrée, de versement aux collectivités bénéficiaires des crédits du F.C.T.V.A. Aux termes de la circulaire du 13 mai 1982, 90 % de la dotation de l'année précédente étaient délégués, par anticipation aux représentants de l'Etat dans les départements.

En outre, l'assimilation du F.C.T.V.A. à un prélèvement sur les recettes de l'Etat, opérée en 1983, a accentué cette procédure de déconcentration des remboursements.

Désormais, les représentants de l'Etat dans le département peuvent verser aux collectivités concernées, sur la foi de pièces justificatives, dès les premiers jours de l'année, les sommes qui leur reviennent, en visant un compte ouvert dans les écritures du trésorier payeur général.

A défaut de production des justifications nécessaires, les collectivités pourront toutefois se voir attribuer des acomptes correspondant à 70 % de la demande prévisionnelle.

L'objectivité commande de reconnaître que ces mesures constituent un progrès. **Mais, au delà de ces palliatifs, votre Commission tient à attirer, une nouvelle fois, l'attention du Gouvernement sur la nécessité de supprimer totalement le décalage de deux ans entre le paiement de la T.V.A. et la compensation effectuée par le F.C.T.V.A.**

Le second problème en suspens consiste dans l'utilisation des dotations perçues au titre du fonds de compensation.

Comme le souligne, à juste raison, le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, les crédits prélevés sur le F.C.T.V.A. ne peuvent qu'à titre exceptionnel être inscrits dans la section de fonctionnement du budget des collectivités locales.

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

D. Le déclin des subventions spécifiques

Le développement de la globalisation des concours de l'Etat, par le truchement de la D.G.E. et de la D.G.F., laisse subsister un certain nombre de subventions spécifiques mais pour des montants qui connaissent une forte diminution.

a) *Les subventions de fonctionnement*

Le montant des subventions, qui s'élève à 6 874,9 millions de francs, pour l'ensemble des ministères, diminue de 80 % par rapport à 1983.

Pour le seul ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le total des subventions de fonctionnement ressort à 3 219,6 millions de francs, soit une contraction de 41,5 % par rapport à 1983 (5 500 millions de francs).

Une analyse des subventions de fonctionnement versées par le ministère de l'Intérieur permet de formuler les observations suivantes.

Tout d'abord, la subvention versée pour les services de lutte contre l'incendie et de secours s'établit à 70,03 millions de francs, soit une progression de + 61,6 % par rapport à 1983. Mais le total de la subvention comprend la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille. **En définitive, la subvention aux services de lutte contre l'incendie n'augmente que de + 3 %, soit une diminution en francs constants.**

Ensuite, le montant global des subventions versées en contrepartie des exonérations des taxes financières passe de 4 928 millions en 1983 à 2 570 millions de francs en 1984, en diminution de — 47,9 %. Cette réduction résulte de deux facteurs qui agissent en sens contraire :

— l'évaluation de 742 millions de francs du crédit supplémentaire qu'aurait nécessité la compensation financée par ce chapitre à législation inchangée;

— la suppression pour un montant de 3,1 milliards de francs de la partie de la subvention versée en 1984 et correspondant à la compensation des moins-values d'impôt foncier consécutives aux exonérations accordées en 1983.

En outre, il convient de souligner que la subvention versée aux départements, au titre de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des tribunaux administratifs s'élève à 34,76 millions de francs en progression de 12,67 % par rapport à 1983.

Enfin, le montant des subventions exceptionnelles de fonctionnement, attribuées en vertu de l'article L 235-5 du Code des Communes, devrait s'élever à 33,3 millions de francs pour 1983.

L'origine des déficits des budgets communaux peut se répartir en quatre grandes catégories :

— une urbanisation rapide liée à une insuffisance de ressources, notamment en matière de taxe professionnelle. Cette origine des déséquilibres se rencontre essentiellement à la périphérie des grandes agglomérations;

— la fermeture d'entreprises qui procuraient aux communes une part importante de leurs ressources fiscales;

— la réalisation d'équipements trop importants par rapport à la capacité financière des communes;

— les difficultés diverses telles que mise en jeu de garanties d'emprunt, ou la survenue de catastrophes naturelles.

b) *Les subventions d'équipement*

Le montant total des subventions d'équipement passe de 10 milliards de francs en 1983 à 9,8 milliards de francs pour 1984.

S'agissant des crédits accordés par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ils s'élèvent à 3 797,9 millions de francs contre 3 433 millions de francs en 1983, soit une progression de 10,6 %.

Il convient de souligner l'importante diminution des majorations de subventions pour incitation aux fusions et aux regroupements qui passent de 67,4 millions de francs en 1983 à 30,7 millions de francs pour 1984.

IV. LES INCERTITUDES DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS

La « nouvelle donne » entre les collectivités publiques, instituée par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, se traduit par un transfert de compétences en direction des collectivités locales qui s'effectuera sur une période de trois ans.

En 1983, le transfert a porté sur les compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, d'aménagement rural et d'urbanisme.

Pour 1984, la répartition des compétences concerne l'action sociale et la santé, les transports scolaires et les ports maritimes.

L'importance du transfert de l'action sociale et sanitaire, qui représente plus de 50 % des dépenses départementales, souligne le caractère crucial du budget 1984 pour l'avenir de la décentralisation et la compensation des charges afférentes aux compétences transférées.

Lors des travaux parlementaires, antérieurs au vote de la loi du 7 janvier 1983, le Sénat avait réussi à faire admettre son point de vue en ce qui concerne les principes qui doivent guider la compensation des transferts de compétences.

Les précautions réclamées par la Haute Assemblée ont été, dans une large mesure, inscrites dans le dispositif de la loi :

— l'article 5 de la loi prévoit que les transferts de compétences sont accompagnés du **transfert concomitant** par l'Etat, aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'**exercice normal** de ces compétences;

— l'article 94 précise que les ressources attribuées pour compenser les accroissements de charges qui résultent des transferts de compétences sont **équivalentes** aux dépenses effectuées à la date du transfert par l'Etat au titre des compétences transférées;

— l'article 95 précise que les charges qui résultent des transferts

de compétences sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation;

— enfin, l'article 99 prévoit le transfert au département des taxes sur les véhicules à moteur (vignette) et des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux dans des conditions définies par la loi de finances.

Une description des mécanismes d'évaluation et de compensation des charges transférées précèdera les observations formulées par votre Commission des Lois.

A. Les mécanismes du transfert des compétences

1° *L'évaluation des charges transférées*

L'évaluation des transferts de charges, qui doit être effectuée préalablement aux transferts de compétences, prend en compte les dépenses réalisées l'année précédent le transfert.

Le montant de la compensation est constaté, pour chaque collectivité, par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Economie et des finances, après avis de la commission d'évaluation des charges prévue par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983.

Pour 1984, le projet de loi de finances prévoit que le montant des transferts de charges correspondant aux compétences transférées s'élève à **20 225 millions de francs, dont 19 409 millions de francs au titre de l'action sociale et de la santé.**

Un bilan définitif des transferts de charges sera établi à la fin de l'année 1984 lorsque seront connus les résultats définitifs de l'exercice 1983.

Un ajustement des crédits de l'Etat pourra être opéré pour tenir compte des transferts de charges globalement constatés.

A compter de 1985, la dotation générale de décentralisation évoluera automatiquement comme la dotation globale de fonctionnement.

2° *La compensation des charges*

Aux termes de l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983, les charges qui résultent des transferts de compétences sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation.

A l'issue de la période de trois ans de mise en œuvre des transferts de compétences, l'ensemble des charges en résultant sera financé au moins pour moitié par le transfert d'impôts d'Etat.

S'agissant des impôts d'Etat, trois séries d'impositions ont été retenues :

— la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (« carte grise ») qui a été transférée aux régions, dès 1983, par l'article 20 de la loi de finances pour 1983;

— les taxes différentielles sur les véhicules automobiles (« vignettes automobiles ») qui seront transférées aux départements en 1984;

— les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers, ainsi que les droits perçus au titre de certaines inscriptions d'hypothèques judiciaires ou contraventionnelles.

Ces droits seront également transférés aux départements pour partie en 1984 et pour partie en 1985.

Par ailleurs, les articles 22 et 25 prévoient les conditions et les limites dans lesquelles les conseils généraux ont la faculté de fixer les barèmes des taxes transférées.

Le produit pour 1984 des ressources fiscales transférées aux départements a été évalué, sur la base des taux en vigueur, au 1^{er} janvier 1983, à 12 680 millions de francs qui se répartissent en :

— 7 680 millions de francs pour la vignette;

— 4 000 millions de francs pour les droits de mutation à titre onéreux;

— 1 000 millions de francs de plus-value fiscale résultant de la modification introduite par l'article 13 du projet de loi de finances pour 1984, du régime d'exonération d'impôts fonciers bâtis dont bénéficient les constructions neuves.

Dans ces conditions, le montant de la dotation générale de décentralisation ressort à (20 225 — 12 600) : **7 545 millions de francs.**

Le montant de la D.G.D. se répartit de la manière suivante :

- communes : 47 millions de francs pour l'urbanisme;
- départements : 7 486,58 millions de francs au titre de l'action sociale et de la santé, des transports scolaires et des ports maritimes;
- régions : 11,47 millions de francs pour les pêches maritimes et les cultures marines.

B. Les observations de votre Commission

L'année 1984 apparaît comme décisive au regard de l'évaluation et de la compensation des charges afférentes à l'exercice des compétences transférées, puisqu'à partir de l'année prochaine, la dotation générale de décentralisation évoluera comme la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales.

Le caractère définitif de l'évaluation qui sera arrêtée en 1984 implique une appréciation du coût réel des compétences avant leur transfert.

Dans le domaine des transports scolaires, cette exigence devrait se traduire par la prise en considération, dans le calcul de la participation de l'Etat, du surcoût induit par les dispositions arrêtées par le ministre des Transports en matière de sécurité.

En ce qui concerne la compensation des charges, votre Commission s'est inquiétée de la distorsion entre le rythme de progression des dépenses qui seront transférées aux collectivités locales et la stagnation du rendement des impôts transférés, telle la « vignette » qui est tributaire du niveau de l'activité économique.

Votre Commission a insisté sur l'impérieuse nécessité d'affecter au transfert des compétences des ressources équivalentes et concomitantes. S'agissant de l'aide sociale et de l'action sanitaire, il semble nécessaire que soit établie une garantie minimale de la progression de la D.G.D., calculée sur la base de l'évolution des prestations d'aide sociale relevant de l'Etat.

Mais surtout, le rythme de paiement des dépenses locales doit coïncider avec celui de la perception des recettes. A cet égard, votre Commission, alarmée par le fâcheux précédent du transfert de la formation professionnelle, considère que le principe de la neutralité des transferts pour la trésorerie des collectivités locales doit être admis par le Gouvernement. En outre, votre Commission a insisté sur la nécessité de l'institution d'un **compte d'avance unique** assurant le versement, dès le 1^{er} janvier 1984, par douzième, de la D.G.D. et du produit de la « vignette », avec une régularisation en fin d'année 1984.

Seules de telles mesures pourraient être de nature à éviter un accroissement sans précédent de la pression fiscale locale. **Sur tous ces points, votre Commission des Lois attend des éclaircissements, des précisions et des engagements de la part du Gouvernement.**

CHAPITRE III

LA SECURITE PUBLIQUE

« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme » rappelle l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Enumérant ces droits, elle cite expressément « la sûreté », notion que le Préambule de la Constitution du 24 juin 1793 définit dans un article 8 comme étant « la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et des ses propriétés ». Tel est le fondement du pacte social que les services de police sont chargés de préserver dans le respect des directives gouvernementales. L'examen du budget de la police pour 1984 offre l'occasion à votre Commission des Lois de faire le point sur une notion aussi essentielle.

I. LA MESURE DE L'INSECURITE

A. Une évolution globale catastrophique

1. Le nombre total des crimes et délits constatés en France a augmenté de 786 174 unités de 1980 à 1982 selon les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, soit une progression de + 30 %. Le bilan de l'année 1983 n'est bien entendu pas encore disponible, mais il serait extrêmement surprenant qu'une amélioration soit perceptible, tant la tendance est inquiétante. Le tableau qui suit illustre bien d'ailleurs cette tendance.

Evolution du nombre des crimes et délits constatés
de 1977 à 1981

	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	Nombre	Variation depuis 1976 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1977 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1978 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1979 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1980 pourcentage	Nombre	Variation depuis 1981 pourcentage
Criminalité globale (total brut)...	2 097 919	+ 15,02	2 147 832	+ 2,38	2 330 566	+ 8,51	2 627 508	+ 12,74	2 890 020	+ 9,9	3 413 682	+ 18,12
Taux pour 1 000 habitants.	39,60	+ 15,22	40,39	+ 1,99	43,67	+ 8,12	49,03	+ 12,27	53,67	+ 9,46	62,83	+ 17,07

2. Si l'on considère en effet l'évolution sur une plus longue période, on constate que de 1977 à 1982, c'est-à-dire en six ans et malgré des résultats très satisfaisants en 1978 — année au cours de laquelle la délinquance a connu une augmentation de 2,38 % « seulement » — le nombre des crimes et délits constatés a augmenté de 1 315 763, soit un pourcentage de 62,7 %...

3. Si l'on considère en revanche l'évolution à court terme, c'est-à-dire de l'année 1981 à 1982, le bilan est encore plus mauvais puisque la croissance de la délinquance atteint le chiffre inégalé de 18,12 %. Non seulement la situation se dégrade; elle se dégrade de plus en plus vite.

4. Le bilan est si net qu'il n'appelle en réalité aucun commentaire particulier. Votre Rapporteur se bornera donc à formuler les observations suivantes :

— ainsi que le soulignait déjà, le rapport présenté l'année dernière « cet accroissement, bien supérieur à notre taux de croissance démographique est le signe évident que le sentiment d'insécurité éprouvé par la population repose sur des causes objectives » et non pas seulement comme certains aimeraient le faire croire sur un intérêt excessif de la presse pour cette catégorie d'événements. L'insécurité est une réalité objective;

— il est inacceptable de déclarer que les statistiques traduisent en réalité l'augmentation de l'activité des services de police ou l'amélioration de la collecte des données chiffrées. Ou alors il faut bien admettre que la délinquance réelle est encore supérieure à la délinquance mesurée statistiquement et que l'insécurité est par conséquent supérieure à ce que les chiffres font apparaître. Comment

expliquer alors que le nombre de gardiens de la pax régresse d'une année sur l'autre, même si la régression est statistiquement dérisoire puisqu'elle ne concerne que quatre postes ?

— l'augmentation des taux de croissance de la délinquance pose un problème théorique : existe-t-il une limite objective à la diffusion de la délinquance ? La multiplication des délits s'explique-t-elle par la multiplication des délinquants ou par la « suractivité » de délinquants habiles à se jouer des lois ?

* *
*

B. Une répartition géographique inégale

La répartition géographique du crime est très inégale; c'est ainsi qu'au plan global, en 1982, les dix départements où a été constaté le plus grand nombre de crimes et de délits sont par ordre décroissant :

1) Paris.	393 124 faits constatés
2) Nord.	165 241 faits constatés
3) Bouches-du-Rhône.	156 311 faits constatés
4) Rhône.	129 379 faits constatés
5) Seine-Saint-Denis.	117 972 faits constatés
6) Hauts-de-Seine.	109 927 faits constatés
7) Alpes-Maritimes.	107 726 faits constatés
8) Val-de-Marne.	89 727 faits constatés
9) Gironde.	85 795 faits constatés
10) Yvelines.	75 695 faits constatés

Ces dix départements qui représentent environ un dixième du territoire et près de 28 % de la population concentrent 41,92 % des faits de criminalité globale.

Il convient de remarquer que par rapport à 1981, les départements du Nord, du Rhône et du Val-de-Marne ont progressé d'un rang par rapport aux Bouches-du-Rhône, à la Seine-Saint-Denis et à la Gironde.

Sur ce total, la ville de Paris, qui rassemble à elle-seule 4,01 % de la population française, représente 11,52 % de la criminalité globale considérée en nombre de faits.

Sur un plan plus général, il apparaît qu'une population de 30 181 820 habitants vivant dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants (relevant du ressort de la Police nationale) subit un

taux de criminalité globale de 75,49 % (nombre de crimes et délits pour 1 000 personnes) contre 47,01 % pour les 24 153 051 habitants vivant dans les zones rurales ou semi-rurales (relevant du ressort de la Gendarmerie nationale).

C'est ainsi que les habitants des villes de plus de 10 000 habitants subissent 1,61 fois plus de crimes et délits que ceux vivant en zones rurales.

Par ailleurs, les manifestations les plus graves de la criminalité touchent plus particulièrement les zones urbaines, donc celles qui relèvent de l'action de la Police nationale.

Enfin, les risques encourus par les populations urbaines augmentent encore avec la dimension des agglomérations dans lesquelles elles vivent : c'est ainsi que les personnes vivant dans l'une des 13 villes de plus de 250 000 habitants (excepté Paris) subissent 1,81 fois plus de criminalité globale que celles vivant en zones rurales ou semi-rurales et les habitants de la ville de Paris subissent 3,84 fois plus de criminalité globale que s'ils se trouvaient dans une agglomération de moins de 10 000 habitants.

C. Une évolution sectorielle traumatisante

1. Il est un argument facile selon lequel l'évolution globale de la délinquance résulterait de l'augmentation de la petite délinquance (cambriolages, vols à la roulotte, etc...) mais dissimulerait une évolution positive de la grande délinquance. Sans doute est-il exact — et chacun ne peut que s'en féliciter — que les taux de croissance de la grande criminalité sont inférieurs à ceux de la petite délinquance. Mais elle n'en augmente pas moins, de façon parfois sensible et alarmante.

Qualité de l'acte	1981	1982	Variation %
Homicides crapuleux	208	226	+ 8,65
Homicides non crapuleux	1 638	1 879	+ 14,71
Coups et blessures volontaires	34 891	38 774	+ 11,13
Viols	2 167	2 459	+ 13,47
Attentats par explosifs contre les biens publics ..	180	202	+ 12,22
Incendies contre les biens publics	845	1 003	+ 18,70

2. En outre, ce raisonnement est pernicieux dans la mesure où il considère comme une donnée l'augmentation de la petite délinquance et la « banalise ». Or, elle est inacceptable, et le refus de l'accepter — sous quelque forme que ce soit — doit être affirmé d'autant plus clairement qu'elle est responsable du sentiment d'insécurité, et connaît des taux de progression élevée :

	1981	1982	Variation 1981-1982 %
Cambriolages de lieux d'habitation.....	161 087	198 998	+ 23,53
Cambriolages de résidences secondaires.....	14 718	17 204	+ 16,89
Vols d'automobiles.....	230 813	259 646	+ 12,49
Vols de deux roues.....	196 048	208 381	+ 6,29
Vols à la roulotte.....	501 788	627 944	+ 25,14
Vols à l'étalage.....	74 265	81 673	+ 9,98
Incendies de biens privés.....	5 744	6 411	+ 11,61
Destructions, dégradations de biens privés.....	159 562	208 191	+ 30,48

3. Trois constatations permettent d'expliquer les caractéristiques de ce qu'il est convenu d'appeler « la petite délinquance » :

3.1. elle est rarement sanctionnée et le taux de sanction est en décroissance — lente mais continue — ainsi que le montrent les chiffres disponibles pour les années 1980, 1981 et 1982 :

Désignation de l'infraction	Faits constatés	Faits élucidés	Taux d'élucidation		
			1982	1981	1980
Vols à main armée.....	5 535	1 178	21,26	22,81	21,55
Autres vols avec violences.....	40 540	9 154	22,56	23,85	27,19
Cambriolages et vols avec entrée par ruse..	372 937	56 007	15,02	15,37	16,27
Vols à la roulotte.....	627 944	61 015	9,72	10,80	11,75
Vols d'automobiles.....	259 646	31 768	12,23	12,47	12,79
Vols de véhicules motorisés à deux roues..	208 381	18 546	8,90	9,17	9,84
Autres vols sans violence.....	469 499	79 027	16,83	19,08	20,03
Destructions et dégradations de biens privés.	208 191	27 554	13,23	16,27	17,17

3.2. elle frappe l'ensemble des citoyens, mais avec une intensité inégale. Certaines catégories de la population sont en effet particulièrement vulnérables aux agressions : les vieillards, les femmes, hésitent à circuler à certaines heures de la journée ou la nuit. Une liberté aussi élémentaire que la liberté d'aller et de venir tend à se transformer pour ces catégories en liberté formelle;

3.3. elle entraîne le versement d'un « impôt » supplémentaire, par l'obligation faite aux particuliers d'assurer eux-mêmes leur sécurité et leur protection : pose de portes blindées, de systèmes de sécurité, recours à des sociétés de surveillance, utilisation des taxis de préférence aux transports en commun...

4. A la charnière de la petite et de la grande délinquance se situent la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants qui ont connu de 1981 à 1982 l'évolution suivante :

	1981	1982	Variation %
Trafic de stupéfiants	831	1 001	+ 20,46
Toxicomanie	13 019	21 145	+ 62,42

Ces chiffres témoignent de la gravité du problème, de sa rapide expansion et de la nécessité de renforcer les moyens de la lutte existants. Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé en cette voie et les saisies de stupéfiants ont progressé dans tous les domaines : d'environ 50 % pour l'héroïne, de près de 100 % pour le L.S.D. ainsi que pour le cannabis et ses dérivés.

Au cours des deux dernières années, plusieurs initiatives destinées à renforcer la lutte ont été prises. La Direction de la Formation des personnels de police, en coopération avec l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, a lancé une politique de sensibilisation à la drogue de tous les personnels de police. Une cinquantaine de policiers ont reçu une formation étalée sur deux semaines au cours desquelles leur ont été dispensés des enseignements sur la manière de s'exprimer devant un auditoire et des conférences sur les questions relatives au trafic et à la consommation des stupéfiants. Chacun de ces stagiaires — muni d'une documentation et d'un matériel pédagogique appropriés — est destiné à enseigner à son tour les autres personnels de police de façon que chacun puisse recevoir dans un délai relativement court les informations de base nécessaires à la lutte contre la toxicomanie.

Parallèlement à cette action, était crée un fichier des drogues saisies, destiné à orienter l'action policière en fonction de l'énergie des réseaux de revente de drogue opérant en France et à permettre des rapprochements, nationaux et internationaux entre les différentes

filières. Un second fichier, regroupant les informations relatives aux bateaux suspects de se livrer au trafic international des stupéfiants, a également été créé.

La lutte contre la toxicomanie présente des caractères particuliers dans la mesure où la fusion entre les actions de consommation et de participation au trafic — notamment par la vente « au détail » s'opère tôt ou tard pour un même individu. On estime en effet qu'un drogué doit disposer quotidiennement d'environ 800 F pour acquérir la drogue dont il a besoin. Le consommateur devient ainsi revendeur, contaminant de nouvelles victimes, et le mal se propage par un véritable phénomène d'essaimage, dont le développement est responsable dans une proportion, difficile à apprécier mais certaine, de la délinquance. Sans nier aucunement l'efficacité des mesures prises et destinées à renforcer la lutte contre la drogue, **voire Commission des Lois déplore donc que le projet de budget 1984 ne permette pas la mise en place d'un véritable plan anti-drogue, élément prioritaire d'une lutte efficace contre la délinquance.**

D. Le terrorisme

En raison de la décision de votre Haute Assemblée, exprimée le 18 novembre 1983, de créer une Commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, votre Commission des Lois a jugé qu'il n'était pas opportun de consacrer des développements particuliers aux problèmes posés par la lutte contre le terrorisme. Elle se bornera donc à énumérer un certain nombre de constatations.

1) *Le projet de loi de finances pour 1984* prévoit la création de 50 emplois destinés à renforcer la Direction de la Surveillance du Territoire. Cette création entraîne une dépense de 6,5 millions de francs. Les crédits ou achats de matériels octroyés à la D.S.T. bénéficient quant à eux d'une somme de 12,5 millions de francs. Bien que ce renforcement des moyens d'action de la Surveillance du Territoire puisse paraître insuffisant eu égard à la gravité de la menace, il est d'autant plus notable qu'il constitue pratiquement **le seul effort budgétaire** consenti en faveur de la police nationale.

2) *Les statistiques* disponibles expliquent cette priorité : de 1981 à 1982, en effet, le nombre d'actes de terrorisme est passé de 665 à 1 270 soit un quasi-doublé, le nombre des victimes s'accroissant quant à lui de 65 à 311, soit un quasi-quintuplement. Non seulement les actes de terrorisme sont donc de plus en plus fréquents, ils sont également de plus en plus violents. Le nombre d'attentats par explosifs contre les biens privés ou publics est passé de 554 en 1981 à 1 004 en 1982, soit une augmentation de 81 % !... Les seuls attentats par explosifs contre les biens privés sont passés de 374 à 882, soit une hausse de 136 % !...

3) Si l'on choisit un *critère de répartition géographique*, on observe que la Corse a connu 228 attentats par explosifs en 1981 (sur un total de 554) et 569 en 1982 (sur un total de 1 004). Bien que le bilan pour l'année 1983 ne soit bien entendu pas encore disponible, il est évident qu'il ne traduira aucune amélioration. Malgré la nomination en janvier 1983 en Corse d'un commissaire de la République délégué à la Police en la personne du Commissaire Broussard, la situation n'a cessé de se dégrader, culminant avec la « disparition » du militant autonomiste Guy Orsoni le 17 juin, puis l'assassinat du secrétaire général du Conseil Général de la Haute-Corse, M. Pierre-Jean Massimi, le 13 septembre suivant.

4) Force est donc de constater que *le statut régional de la Corse* n'a résolu aucun des problèmes de sécurité de la région. L'exposé des motifs du projet de loi portant statut particulier de la Corse était pourtant si catégorique à cet égard qu'il mérite d'être cité.

« Les événements tragiques qu'a connus la Corse sous le précédent septennat, « déclarait-il », ont montré qu'une conception élitiste et technocratique de la région ne permettait de résoudre aucun des problèmes qui se posaient dans l'île... Elle a conduit à l'enchaînement de la répression et de la violence. L'élection de M. François Mitterrand le 10 mai 1981 a mis un terme à ce processus... Afin de marquer sa volonté d'apaisement... le Gouvernement a prévu une amnistie générale pour toutes les infractions en relation avec les événements qu'a connus la Corse au cours des dernières années ».

Cette constatation faite sur le statut régional de la Corse vaut également pour le statut appliqué aux départements français des Antilles.

II. LA DELINQUANCE ELECTORALE

La Commission des lois constitutionnelles du Sénat est aussi celle du suffrage universel. Il est donc naturel que tout ce qui touche au respect du suffrage universel la préoccupe au premier chef, et tout particulièrement la fraude électorale qui constitue une offense à la démocratie et un risque majeur pour son fonctionnement. Le codé pénal la qualifie d'ailleurs très exactement de crime contre la Constitution. La sincérité du scrutin et la véracité des résultats sont en effet deux éléments indispensables à la légitimité démocratique. Quiconque y porte atteinte s'attaque de la façon la plus directe à la liberté de vote, c'est-à-dire à la Liberté.

1° **Les élections municipales des 6 et 13 mars derniers** ont connu, comme bien d'autres élections, leur lot de fraudes ou de tentatives de fraude. Le seuil de l'intolérable a cependant, et de façon incontestable, été franchi dans certaines communes où des procès-verbaux ont fait l'objet de falsifications entre le dépouillement des votes et leur remise à l'autorité administrative. Dans certains cas, un maquillage grossier des procès-verbaux n'a pas découragé les fraudeurs, non plus que l'imitation pure et simple de la signature des scrutateurs sur de nouvelles feuilles de dépouillement purement apocryphes; dans d'autres cas, l'utilisation d'un stylo à encre effaçable a permis de redresser une situation fortement compromise.

Certes, les tribunaux administratifs ont été amenés, devant de telles iniquités, non seulement à annuler les élections, mais, ce qui est beaucoup plus rare, à suspendre le mandat de celui ou de ceux l'élection a été annulée. Fait sans précédent dans notre histoire électorale, dans trois cas, le même tribunal administratif a pris la décision de rectifier lui-même directement les résultats et de proclamer élue la liste que les résultats falsifiés avaient déclaré battue.

Extrêmement rares, les cas de redressement des résultats par le tribunal proviennent en règle générale d'erreurs matérielles évidentes et non de fraudes délibérées. Il n'empêche que, si l'on fait abstraction de ces décisions tout à fait exceptionnelles, l'annulation définitive d'un scrutin n'intervient dans la généralité des cas que deux cas après l'élection, et permet aux fraudeurs de conserver, durant ces longs délais, leurs titres usurpés.

2° En présence du véritable détournement de suffrage universel que constitue le maquillage ou la falsification des procès-verbaux d'opérations électorales, le Sénat a adopté le 15 juin 1983 une proposition de loi punissant de la peine de la dégradation unique de tels agissements et rendant obligatoire, lors de l'élection partielle consécutive à l'élection annulée pour falsification, la présidence, par un magistrat ou ancien magistrat désigné par le Premier Président de la Cour d'appel de la totalité des bureaux de vote. Le choix du ressort de la Cour d'appel, de préférence à celui du Tribunal de grande instance, s'imposait en raison de la concentration géographique des cas d'annulation déjà recensés à l'époque ainsi qu'en témoigne le tableau récapitulatif de ces décisions. **Votre rapporteur n'en déplore que plus vivement que le gouvernement n'envisage pas** — ainsi qu'il l'a mentionné dans la réponse à une question écrite d'un député — **l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de cette proposition**, manifestant ainsi sa volonté de réprimer réellement la délinquance électorale. Lors de la discussion de la proposition évoquée, M. le Ministre de l'Intérieur, s'adressant à votre rapporteur, et demandant le rejet de ce texte, avait admis que la Commission de révision du code pénal permettrait de traiter ce problème dans une perspective d'ensemble. Votre rapporteur aimerait être informé des suites de cette proposition.

ELECTIONS MUNICIPALES DES 6-13 MARS 1983

(Décisions des tribunaux administratifs au 15 juin 1983)

Rectification des résultats : Noisy-le-Grand (93)
Villepinte (93)
Limeil-Brévannes (94)

Annulation des élections : Brie-Comte-Robert (77)
Trappes (78)
Brétigny-sur-Orge (91)
Vauhallan (91)
Antony (92)
Aulnay-sous-Bois (93)
Choisy-le-Roi (94)
La Queue-en-Brie (94)
Villeneuve-Saint-Georges¹ (94)
Sarcelles (95)
Brioude (43)
Draguignan (83)
Dreux (28)
La Seyne-sur-Mer (83)

3° Il apparaît indispensable enfin d'attirer l'attention sur deux anomalies de la procédure de contentieux électoral.

a) La première découle de l'interprétation ministérielle du caractère suspensif de l'appel d'une décision de rectification des résultats électoraux par un tribunal administratif. Cette interprétation aboutit en effet à laisser en place des équipes convaincues de fraude alors même que les résultats sont non pas douteux ou incertains — ce qui entraînerait une annulation des élections puis une nouvelle consultation électorale — mais, au contraire, tout à fait clairs et nets, d'où le recours à une simple rectification. Il est donc clair que le fondement de l'annulation — **nécessité de connaître** la volonté du suffrage universel — est totalement différent de celui de la rectification — **nécessité de rectifier car on connaît** la volonté du suffrage universel. L'assimilation de la rectification à l'annulation paraît en conséquence abusive et le caractère suspensif de l'appel en matière d'annulation d'élections — dérogation au principe solidement établi du caractère non suspensif de l'appel en contentieux administratif — ne devrait pas pouvoir être étendu sans texte exprès à une décision de rectification. Ainsi s'expliquerait parfaitement que les tribunaux administratifs aient précisé qu'« il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions tendant à la suspension du mandat des candidats proclamés à tort » : ces mandats n'existant pas, il n'y a en effet pas lieu de les suspendre !

b) La seconde anomalie résulte de la date des élections sénatoriales et des délais du contentieux administratif. Les élections à la Haute Assemblée ont habituellement lieu à la fin du mois de septembre. Lorsque le renouvellement général des conseils municipaux a eu lieu au mois de mars précédent, les recours contentieux peuvent ne pas encore avoir reçu de solution définitive; ou bien il se peut que

les annulations éventuelles aient été prononcée de façon si tardive qu'il est désormais impossible de convoquer les électeurs à temps pour élire un nouveau conseil municipal dans des délais lui permettant de désigner ses délégués aux élections sénatoriales.

Dans ces hypothèses, le collège électoral du tiers renouvelable de la Haute Assemblée risque d'être, soit amputé en raison de l'annulation de certains scrutins soit partiellement composé de fraudeurs dont seul le caractère suspensif d'un appel d'ailleurs voué à l'échec permet la participation.

L'ampleur des fraudes constatées cette année, l'importance démographique des communes concernées, leur proximité géographique sont autant d'éléments imposant la recherche d'une solution : il est impossible d'assister passivement à un phénomène dont il est évident qu'il altère, dans des proportions variables selon les départements, la régularité des élections sénatoriales.

III. LES PERSONNELS DE POLICE

A. La stagnation des effectifs

Le projet de loi de finances pour 1984 soulèvera peu de difficultés d'interprétation en ce qui concerne le nombre de policiers recrutés tant ses ambitions sont modestes. Cette modestie permet une présentation exhaustive et détaillée des variations prévues :

1° 50 emplois sont tout d'abord créés au titre du renforcement des moyens en personnels de la Direction de la surveillance du territoire. Ils se décomposent en

— 33 emplois de personnels actifs en civil (1 commissaire, 25 inspecteurs, 7 enquêteurs);

— 17 emplois administratifs d'agents techniques de bureau.

2° En application du plan de titularisation des agents non titulaires des catégories B et C, 23 emplois d'agents contractuels du Service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.)

sont convertis en 14 emplois de secrétaires administratifs et 3 emplois de commis. Cette amélioration statutaire ne correspond donc à aucun renforcement des moyens d'actions.

3° Il en va de même de la transformation de 4 emplois de gardiens de la paix en 4 emplois de personnels administratifs et ouvriers de la Direction de la formation (1 chargé d'étude pour la documentation, 1 documentaliste, 2 ouvriers du livre pour l'imprimerie de Clermont-Ferrand). Le nombre des personnels en tenue régresse ainsi de 4 unités passant selon les documents budgétaires de 84 673 à 84 669 personnes. Limitée dans son effet, cette diminution des effectifs a une portée symbolique de la plus haute importance : le recrutement de gardiens de la paix ou même la stabilité de leur nombre n'est pas une priorité.

4° Vingt emplois de sténodactylographes sont supprimés afin de gager le coût de la mesure portant sur l'amélioration de la situation des personnels de laboratoire. Cette suppression permet en effet une économie de 1 345 000 F. Votre rapporteur aimerait avoir la certitude que les 20 emplois supprimés ne se traduiront pas par l'affectation à des tâches de secrétariat en nombre correspondant de gardiens de la paix détournés de leurs missions.

*
* *

Le ministre de l'intérieur déclarait l'an passé que « les créations d'emplois proposées dans le budget de 1983 permettront de *maintenir* le potentiel des services, considérablement renforcé par les créations d'emplois du budget de 1982 ». Il ne s'agissait donc pas d'une amélioration mais seulement d'un maintien des capacités opérationnelles. Qu'en sera-t-il, face à une augmentation très importante de la délinquance (+ 18,2 % en 1982 !) et sans création d'emploi ?

B. La détermination des effectifs

1° La **détermination exacte des effectifs** des différents corps de police est une entreprise hardie à laquelle votre rapporteur s'était essayé l'an passé. Il avait notamment constaté qu'un seul chiffre semblait ne soulever aucune polémique : celui des cuisiniers de la

Police nationale dont le nombre est de 203. Il concluait que, d'après les prévisions budgétaires, et depuis la loi de finances rectificative du 3 août 1981, 9 300 emplois **budgétaires** de police avaient été créés.

2° **Deux exemples** permettront de juger de la difficulté de disposer de chiffres incontestables :

2.1. En réponse à une question écrite de M. André Tourné (n° 34229), il est indiqué que les « effectifs réels » des Compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.) sont en 1983 de 14 110 hommes. Or, si l'on se reporte au document budgétaire « Budget voté de 1983 », on constate que 15 157 personnes figurent budgétairement comme membres des C.R.S... Cette différence mathématique a probablement une explication rationnelle : il n'en demeure pas moins que ce genre de divergences ne clarifie pas la situation. Bien que ce ne soit pas le but du raisonnement présent, il faut noter que les effectifs réels des C.R.S. ont diminué de 653 unités en 4 ans...

2.2. Second exemple fourni par une seconde réponse à une autre question écrite de M. Tourné (n° 33838) : les policiers en tenue de la police nationale sont, au 30 avril 1983, 84 970. D'après les effectifs budgétaires de l'année 1982, ils étaient déjà de 87 516... D'après une réponse à un questionnaire budgétaire, le total des effectifs des personnels en tenue — au 1^{er} juillet 1983 — est de 87 147 fonctionnaires...

3° La perplexité s'accroît lorsque, consultés, les **syndicats de policiers** fournissent des chiffres différents des chiffres officiels mais également différents entre eux : de la loi de finances rectificative du 3 août 1981 à l'actuel projet de loi de finances pour 1984, les créations d'emplois varient ainsi de 8 234 ou 8 162 à 6 627... La distorsion entre ces deux derniers chiffres s'explique probablement par le nombre des personnels actuellement en formation (de l'ordre de 2 000) : le chiffre de 6 627 correspondrait en effet à la progression effective des personnels.

4° **En conclusion**, il est raisonnable de penser :

— que, les effectifs **budgétaires** sont supérieurs aux effectifs réels d'environ 2 000 unités;

— que les personnels en formation, environ 2 000, viendront renforcer les moyens actuellement en action de la police en 1984, malgré la stabilité des effectifs budgétaires;

— que les départs normaux en retraite (3 188 policiers en tenue pour l'année 1984) compenseront largement, en revanche, l'arrivée des nouveaux fonctionnaires;

— que, par conséquent, si le ministre de l'intérieur considérait l'an passé que les créations d'emploi proposées dans le budget de 1983 ne permettaient qu'un maintien du potentiel des services, l'année 1984 ne peut que subir une dégradation de ce potentiel.

C. La mesure des capacités opérationnelles

1° La Fédération autonome des syndicats de police — peu critique à l'encontre du gouvernement — rappelle dans l'analyse de la loi de finances pour 1984 qu'elle a remise à votre rapporteur, qu'elle « avait estimé, à l'issue du budget 1982, à 2 400 emplois de policiers en tenue, le déficit existant. Ce ne sont malheureusement pas les créations intervenues en 1983 en ce domaine » poursuit-elle « qui sont de nature à combler les vides actuels puisque nous estimons à 1 500 environ le passif restant à résorber ». Or, la F.A.S.P. — le fait mérite d'être souligné — est le syndicat dont les chiffres des effectifs sont les plus proches des chiffres budgétaires officiels.

2° Si l'on ne peut que se féliciter en effet des avantages sociaux accordés aux fonctionnaires de police, on ne peut que regretter, en revanche que les décisions en aient été prises sans une analyse sérieuse de leurs conséquences ni même des conditions horaires réelles de travail de tous les personnels bénéficiaires. Cette absence de cohérence a des répercussions directes sur la sécurité publique puisqu'elle aboutit à amputer de façon sensible les **effectifs réels disponibles**. Qu'on en juge :

Le temps de travail fourni annuellement par un fonctionnaire est de 183 jours, ou si l'on préfère son expression en heure-fonctionnaire, de 1 550 heures. Il est ainsi facile de calculer les incidences de certaines mesures sociales :

— le rétablissement du 8 mai en tant que jour férié équivaut très simplement à la diminution d'1/183^e du temps de travail, c'est-à-dire par rapport aux effectifs — et sur la base des documents budgétaires — à $\frac{87\,516}{183} = 478$ unités en ce qui concerne les seuls personnels en tenue;

— l'octroi d'une cinquième semaine de congés entraîne par conséquent, sur la base de 5 jours hebdomadaires de travail, $478 \times 5 = 2\,390$ « disparitions » de fonctionnaires;

— la réduction à 39 heures de la durée hebdomadaire de travail correspond sensiblement à la perte d' $1/40^e$ des effectifs, soit $\frac{87\,516}{40} = 2\,187$ fonctionnaires.

Pour les seuls personnels en tenue — et selon les chiffres de l'année 1982 — on doit donc estimer que 5 055 fonctionnaires ont « disparu » des effectifs disponibles. Si le calcul portait — comme il serait normal — sur la totalité des personnels de la Police nationale, la diminution des effectifs disponibles, toujours sur la base des chiffres officiels de 1982, serait de 7 012 fonctionnaires...

*
* *

Si l'on veut bien se rappeler que la différence entre les emplois budgétaires et les emplois réels est d'environ 2 000 unités; que le nombre de personnels en formation est d'environ 2 000 unités : et que les conséquences des mesures prises par le gouvernement équivalent à une ponction de 7 000 fonctionnaires sur les effectifs disponibles, le déficit, au cours de l'année 1983 par rapport aux chiffres annoncés, est par conséquence d'environ 11 000 fonctionnaires...

*
* *

D. Le problème des charges indues

L'évolution réelle des effectifs de la Police nationale rend particulièrement urgent le règlement de la délicate question des charges indues qui se subdivise en réalité en deux questions connexes :

— la remise en ordre des effectifs entre personnels actifs et personnels sédentaires;

— l'exercice par les personnels de police de tâches incombant normalement à d'autres administrations ou dont la réalisation ne requiert pas réellement le recours à des personnels qualifiés en matière de police.

1° **La remise en ordre des effectifs** entre personnels actifs et personnels sédentaires a été entreprise d'une manière systématique en 1979. De 1979 à 1981, des concours spéciaux ont permis de recruter 3 916 fonctionnaires dont la nomination a permis la remise sur la voie publique au total de 2 200 fonctionnaires actifs, essentiellement des gradés et gardiens de la paix. Le ministère de l'intérieur indiquait, lors de la préparation du budget pour l'année en cours, que « pour 1983, aucune mesure quantitative n'est prévue compte tenu du niveau des créations d'emplois, mais cette politique sera poursuivie d'une manière ponctuelle ».

Votre rapporteur, en conséquence, a interrogé cette année encore les services du ministère de l'Intérieur sur le bilan de la politique menée en ce domaine. Il vous soumet la réponse reçue : « Au cours des années 1982-1983, à l'occasion des opérations de renfort, ou lors de la création de services nouveaux, les affectations de personnels ont été étudiées systématiquement dans le souci de pourvoir par des cadres administratifs tous les emplois où la présence de fonctionnaires actifs ne se révélerait pas indispensable. L'effort entrepris sera maintenu en 1984 pour accroître la présence des policiers sur la voie publique »... La remise en ordre semble donc bénéficier d'une grande attention intellectuelle, mais d'une réalisation concrète limitée.

2° **Les charges indues** concerneraient actuellement 1 900 fonctionnaires dont 1 300 des corps actifs, totalement ou partiellement employés à l'exécution de tâches aussi diverses et éloignées de leur mission réelle que :

— la réception, la garde et la remise des documents et objets trouvés;

— l'établissement et la délivrance des autorisations de sortie du territoire concernant les mineurs;

— l'établissement des dossiers de naturalisation;

— l'établissement des dossiers et la remise des cartes nationales d'identité, des passeports et des cartes d'étrangers;

— le port des plis et la remise de convocations;

— les enquêtes administratives au profit du Trésor public, des Préfectures et des Mairies;

— les formalités de vote par procuration : le décret n° 77-124 du 11 février 1977 impose en effet aux officiers de police judiciaire de

procéder aux formalités exigées par la loi. Or, et vous permettrez à votre rapporteur d'insister tout particulièrement sur ce point, ce travail mobilise intégralement les O.P.J. pendant les trois semaines précédant les élections, ce qui paralyse les services concernés et contribue — effet dès plus regrettables — à altérer l'autorité de fonctionnaires dont c'est pourtant l'une des conditions de l'efficacité.

Tout à fait conscient de la gravité des problèmes ainsi posés, votre rapporteur tient cependant à présenter deux observations :

— il est tout d'abord surpris que l'escorte des transports de fonds des P.T.T. soit considérée par le ministère de l'Intérieur comme une tâche indue;

— il considère comme inacceptable tout transfert de ces charges aux collectivités locales sans transfert correspondant de ressources.

3° Le développement des sociétés privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds doit donc être considéré comme appelé à connaître un nouvel essor. Le Parlement a voté la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 qui régleme l'exercice de ces activités en les soumettant notamment au régime de l'autorisation administrative, en édictant certains principes destinés à éviter toute confusion entre les services publics de police et les sociétés privées de surveillance, et en rappelant le principe selon lequel ces sociétés ne peuvent exercer leurs activités sur la voie publique. Il semble d'ailleurs que ce dernier critère soulève certaines difficultés d'application, tout particulièrement en ce qui concerne les voies intérieures de certaines grandes opérations d'urbanisme, telles « le Forum des Halles ». Votre rapporteur souhaite que des règles précises, tenant compte de la complémentarité des services publics de police et des sociétés privées de gardiennage, soient édictées afin de renforcer la sécurité globale tant des commerçants que des promeneurs.

E. La formation des personnels

La politique de formation des personnels entreprise depuis deux ans doit incontestablement être rangée parmi les actions positives. L'année 1983 a connu à cet égard un développement très important, notamment au plan des structures.

1° L'arrêté du 16 juin 1983 a en effet créé :

— **le Conseil national de la formation**, placé sous l'autorité du secrétaire d'Etat à la sécurité publique et qui regroupe les directeurs centraux des services de police, a pour mission d'arrêter annuellement la politique de formation des personnels. Une commission permanente est chargée d'élaborer les travaux préparatoires du Conseil;

— **les Groupes régionaux de la formation** rassemblent, dans le ressort de chaque secrétariat général pour l'administration de la police (S.G.A.P.), les représentants de chaque service; ils ont pour mission de définir les besoins locaux et de mettre en œuvre les plans de formation;

— **les Centres de stage et de formation**, départementaux ou interdépartementaux, ont vocation d'apporter aux différents services les moyens communs de formation. Actuellement en cours d'organisation, ils intégreront les structures de formation existantes (Centres de perfectionnement des policiers en tenue des polices urbaines; Centres de formation des C.R.S.). *Cette intégration devrait permettre l'harmonisation des formations que votre Commission recommandait l'an dernier* lors de la discussion du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

2° Des moyens opérationnels nationaux sont mis en place

a) *l'Institut national de la formation (I.N.F.)*

L'action de restructuration des services entreprise en 1982 s'est continuée avec la mise en service de l'Institut national de la formation (I.N.F.) de Clermont-Ferrand. Celui-ci comprend cinq services :

— une unité de formation destinée à la formation des formateurs. Elle est l'« Ecole nationale de la police »;

— une unité de documentation et de pédagogie, chargée de la collecte de l'information et de la mise en place des instruments pédagogiques et des documentations professionnelles;

— une unité de recherche sur la police;

— une unité audio-visuelle;

— un Centre national de préparation aux concours et examens (C.N.P.C.E.) chargé de préparer par correspondance les candidats aux concours internes de la police.

b) *Le Centre national d'étude et de formation de la police nationale (C.N.E.F.)*

Situé en proche banlieue parisienne (Gif-sur-Yvette, Essonne), ce centre peut accueillir 350 stagiaires et dispose d'une capacité de 200 lits.

Destiné à devenir le grand centre de formation permanente de la police nationale, il a permis le démarrage en 1983 d'opérations de recyclage d'intérêt régional ou national.

3° **Les projets d'action pour l'année 1984** s'insèrent dans cette réorganisation administrative en tenant compte de l'arrêt des recrutements. *Votre Commission s'étonne d'ailleurs du caractère erratique des décisions de recrutement de la police nationale et du gaspillage des moyens qu'il entraîne* : les brusques variations dans le nombre des personnels recrutés ne permettent pas, en effet, d'utiliser de la façon la plus rationnelle et la plus efficace les moyens de formation. Les actions prioritaires retenues par le ministère sont les suivantes :

— amélioration du recrutement, notamment des commissaires par la modification du concours, et des gardiens grâce à la mise en place de tests psychotechniques;

— allongement à 7 mois de la scolarité des élèves gardiens et amélioration de la scolarité des élèves inspecteurs;

— mise en place de structures de formation permanente devant permettre à terme d'offrir une moyenne à chaque fonctionnaire un stage de recyclage de 10 jours tous les 3 ans;

— large diffusion de « memento du gardien de la paix » et du « manuel du gradé ».

F. Mesures sociales et statutaires en faveur des personnels

Le souci de respecter la politique de rigueur rendue indispensable par la nécessité de ne pas alourdir les dépenses de fonctionnement de l'Etat interdit de prendre des mesures sociales significatives en faveur des personnels de la police nationale. *Votre Commission regrette d'autant plus vivement cet état de choses que des engagements avaient été pris à l'égard de ces personnels.*

1° **La mensualisation des pensions**, qui avait été promise en 1981 et devait être réalisée sans délai, progresse à un rythme trop faible. Prévue par la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 portant loi de finances pour 1975, elle n'est effective 9 ans plus tard que dans 71 départements et 800 000 retraités sont encore soumis au paiement trimestriel. Votre Commission réitère donc ses observations sur ce sujet et insiste pour que soient prises les mesures permettant d'éviter que les retraites trimestrielles soient « dévaluées » par l'inflation.

2° **L'intégration de l'indemnité pour sujétion spéciale dans le calcul des pensions**, décidée par la loi de finances pour 1983, bénéficiera en 1984 d'un crédit de 73 151 690 F au titre de la participation de l'Etat à la charge des pensions. Votre Commission considère que le délai de 10 ans prévu pour l'achèvement de cette intégration est trop long et qu'en cinq ans, l'intégration totale de l'indemnité devrait pouvoir être réalisée. Elle regrette enfin que cette intégration nécessite une majoration des retenues pour pensions versées par les fonctionnaires eux-mêmes, majoration d'autant moins négligeable qu'elle vient s'ajouter à la progression trop importante de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

3° **La politique en faveur du logement des policiers** est en revanche une excellente initiative qu'il convient de développer encore de façon qu'elle devienne concrètement perceptible et permette de loger un nombre croissant de policiers à proximité de leur lieu de travail. Cette politique se traduit matériellement par l'inscription sur une ligne de crédits particulière de 14,6 millions de francs pour 1984, permettant la conclusion de conventions de réservation de 240 logements. Le bilan de l'année 1983 est encourageant puisque le S.G.A.P. de Paris a bénéficié de 8,2 millions de francs qui lui ont permis de réserver 46 logements, un foyer destiné aux fonctionnaires féminins, et d'acquérir au Kremlin Bicêtre un terrain sur lequel seront édifiés 80 logements. C'est pourquoi votre Commission ne comprend pas que les autorisations de programme diminuent de 11 %, passant de 16,250 millions de francs en 1983 à 14 625 en 1984, tandis que les crédits de paiement stagnent, en francs courants, et donc régressent en francs constants.

4° **Les problèmes statutaires** sont délibérément limités à deux catégories dont votre Commission estime qu'elles doivent faire l'objet d'un examen prioritaire.

a) Il faut reconsidérer la situation des anciens « agents de bureau de la voie publique » (!) devenus agents de service de la police nationale, qui sont les personnels quasi exclusivement féminins dont la

mission consiste à régler la circulation à la sortie des écoles. Astreints à une présence hebdomadaire de 37 heures sur la voie publique, ces fonctionnaires font partie de la catégorie des personnels administratifs et ne peuvent donc bénéficier de la prime pour sujétions particulières réservée aux personnels actifs. Or, il s'agit fréquemment de personnels connaissant de graves difficultés financières et dont le rôle, en matière notamment de prévention de la délinquance juvénile, est indéniable.

b) Le corps des enquêteurs appelle également une réforme urgente. Ce corps comprendrait actuellement 4 326 fonctionnaires dont les indices réels s'étagent de 251 en début de carrière à 380 en fin de carrière. Théoriquement recrutés au niveau du B.E.P.C., les enquêteurs ont en réalité un niveau scolaire bien supérieur, pour certains universitaire. Or, ce corps administratif ne dispose — ce qui est tout à fait particulier — d'aucune hiérarchie. Les perspectives de carrière y sont des plus limitées. Tous les ingrédients d'une insatisfaction profonde sont donc réunis et votre Commission insiste pour que cette situation fasse l'objet le plus rapidement possible d'un examen d'ensemble, en liaison d'ailleurs avec l'avenir des 15 000 inspecteurs de la police nationale.

IV. LES MOYENS D'ASSURER LA SECURITE

A. Les moyens matériels

Les perspectives offertes par le budget 1984 de la police nationale se résument en deux observations : aucune amélioration ne doit être attendue : la dégradation de la situation actuelle est inévitable. Les crédits budgétaires subiront en effet des régressions importantes que résume le tableau suivant en ce qui concerne les investissements :

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	1983	1984	1983	1984
Equipement immobilier (Chapitre 57-40)	245 MF	220 MF (— 10 %)	250 MF	172 MF (— 23,5 %)
Matériels	44,5 MF	40 MF (— 10 %)	44,5 MF	34 MF (— 23,5 %)

La régression sera au demeurant bien supérieure au pourcentage mentionné car celui-ci, calculé en francs courants, ne tient pas compte de la hausse des prix attendue de 5 %... **Votre Commission se déclare particulièrement inquiète de cette austérité.** Elle estimait l'an passé « qu'il n'est plus possible de différer plus longtemps la mise au point d'un programme précis et rigoureux de **rénovation des commissariats** ». Il lui paraît évident aujourd'hui que la situation est durablement compromise. Elle considère ce fait comme d'autant plus fâcheux que les locaux des commissariats sont le plus souvent vétustes et parfois totalement inadaptés à leurs fonctions. Or, pour de nombreux citoyens, la vision de la police et des policiers est celle qu'offrent les commissariats. L'absence de crédits destinés à l'immobilier pénalise donc doublement les policiers : parce qu'ils travaillent dans un environnement dégradé; parce qu'ils souffrent de l'image que donne l'administration à laquelle ils appartiennent.

On ne peut qu'être inquiet également de la quasi-stagnation des crédits budgétaires affectés à la consommation de **carburants et lubrifiants** puisqu'ils n'augmentent que de 3 % passant de 133,6 à 137,6 millions de francs. La mobilité des forces de police s'en trouvera encore restreinte.

C'est donc au mieux la simple poursuite, sur le mode mineur, des actions engagées que permet la loi de finances pour 1984 : une nouvelle tranche de 12 000 revolvers Manurhin devrait être acquise, ainsi que 1 000 mousquetons A.M.D., 5,56 et 500 fusils à pompes C 12. Le programme d'acquisition des gilets pare-balles sera poursuivi; opération d'autant plus appréciable que les nouveaux gilets ne pèsent que 4 kilos soit 11 de moins que les anciens !

B. La politique de prévention

1. Les conseils de la prévention : un décret du 8 juin 1983 a créé trois catégories de conseils destinés à prévenir la délinquance :

— le Conseil national de la prévention de la délinquance, présidé par le Premier Ministre, est composé, outre les membres de droit, de 60 personnalités nommées par arrêté dont trois députés et deux sénateurs. Il a pour mission d'étudier les formes et l'évolution de la délinquance et de proposer aux pouvoirs publics les mesures de toute nature propres à la prévenir ou à en réduire les effets. Il peut mener

toutes les études ou recherches qui lui paraissent nécessaires et établit périodiquement un rapport qui est rendu public;

— les Conseils départementaux sont présidés par le commissaire de la République et composés de 9 élus (dont 3 membres du Conseil général et 3 maires), 8 fonctionnaires de l'Etat, 1 responsable de la formation professionnelle, 2 magistrats (1 juge de l'application des peines et 1 juge des enfants) ainsi que de personnalités qualifiées. Il doit notamment faciliter la confrontation des expériences locales menées par :

— les Conseils communaux de prévention de la délinquance, instances de concertation entre l'Etat et la Commune, créées par les conseils municipaux s'ils l'estiment nécessaire.

2. Un programme interministériel, intitulé « Prévention été 1983 » et destiné à prévenir la délinquance estivale des adolescents privés de vacances a donné des résultats encourageants.

Les polices urbaines ont contribué activement à cette opération par la mise en place de Centres de loisirs des jeunes. Il s'agit de bases de loisirs où, en liaison avec les municipalités et le ministère de la Jeunesse et des Sports, des fonctionnaires de police proposent aux jeunes oisifs ou prédélinquants, des pôles d'activité à la fois sportifs et éducatifs. L'animation de ces centres s'inscrit dans le cadre du programme interministériel de loisirs de vacances pour les jeunes, créé en 1982. Ainsi, au cours de la saison estivale 1983, 41 centres de ce type ont accueilli plus de 15 000 jeunes, parmi lesquels de petits groupes d'adolescents provenant de milieux défavorisés qui ont pu bénéficier gratuitement de nombreuses activités à caractère essentiellement sportif, et d'un encadrement de qualité.

Quelques opérations ponctuelles ont également été organisées :

— dans le Val-de-Marne, des fonctionnaires appartenant aux polices urbaines ont été détachés en qualité d'animateurs au bénéfice de l'opération « antirouille », menée conjointement avec la municipalité de Créteil et le Conseil général du département. Plus de 600 jeunes ont participé aux diverses activités proposées;

— dans le nord, à l'initiative d'un commissaire de police et avec l'aide de la municipalité de la ville de Lille, des « séjours à la mer » ont été organisés pour quelque 300 jeunes de Boulogne-sur-Mer. Le C.L.J. de Boulogne ainsi que le commissariat de cette ville, ont été étroitement associés à cette opération;

— dans l'est lyonnais, les moniteurs des polices urbaines des C.L.J. de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin ont participé à l'organisation

de camps de vacances dans le midi de la France, avec pour support notamment le C.L.J. d'Agde.

— A Vernon, dans l'Eure, à l'initiative du commissariat local, une piste « moto verte » a été créée. Elle a reçu un accueil très favorable de la part des jeunes.

3. *L'îlotage* reste une préoccupation ministérielle de nature à satisfaire à la fois les populations et les fonctionnaires de police grâce aux relations de confiance qu'elle entraîne. Cette technique est en outre dotée d'un effet dissuasif auprès des délinquants et prévient par la présence visible de policiers le développement du sentiment d'insécurité. D'après les renseignements communiqués par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, au premier trimestre 1983, 2 033 fonctionnaires assurent un îlotage à pied, 2 162 effectuent un îlotage à cyclomoteur et 779 policiers pratiquent l'îlotage à partir d'un véhicule.

Il semble qu'à Paris, la mission d'îlotage incombe principalement aux effectifs des unités mobiles de sécurité, et soit donc quelque peu différente de ce que le terme évoque, c'est-à-dire la présence et le déplacement à pied ou à l'aide d'un véhicule à deux roues dans un quartier identique du même policier.

C. Le malaise de la police

« En 1982, la police connaît l'une des crises les plus graves depuis la guerre d'Algérie » constatait M. René Tomasini au nom de la Commission de contrôle des services de l'Etat chargés du maintien de la sécurité publique créée le 6 mai 1982 par le Sénat. « Malgré les dénégations de certains hauts responsables de notre sécurité, l'actualité abonde en épisodes qui témoignent d'un profond malaise... Tout ceci témoigne de très vives tensions qui affectent aujourd'hui certains services, qui les démobilisent et nuisent à leur efficacité ».

Un an après la publication du rapport de cette Commission de contrôle la situation semble s'être encore dégradée. Les rivalités des différents services s'étalent au grand jour; des mutations collectives et inexpliquées se produisent; la coordination est absente; la police est inquiète; les policiers sont découragés. Dans le cadre de la préparation de ce rapport budgétaire, votre Rapporteur s'est attaché — comme chaque année — à recueillir les observations de certains syndicats

policiers. Il ne les a certes pas tous consultés : il existe plus d'une vingtaine de syndicats et la tâche, possible dans le cadre d'une Commission de contrôle, dépasse très largement le cadre d'un rapport budgétaire. Il a reçu cependant des représentants de la Fédération autonome des syndicats de police, du Syndicat national des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale, des syndicats C.G.C. et C.F.T.C... La conclusion de ces entretiens est particulièrement nette : *la police s'installe dans la crise*. Les responsables hiérarchiques ne s'estiment plus en mesure d'exercer leurs responsabilités; le pouvoir de certains syndicats dépasse de beaucoup la défense des intérêts catégoriels et sert à la contestation systématique de la hiérarchie. La confiance, base indispensable au bon fonctionnement des services de police, disparaît au profit de la méfiance ou du désintérêt.

Il serait périlleux d'ignorer ces réalités. Répondant à une question de votre Rapporteur, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, écrivait il y a deux ans : « le mot « malaise » est impropre à caractériser objectivement la situation actuelle de la police nationale. En réalité, face à une certaine augmentation de la délinquance et à la manifestation du besoin de sécurité des Français, il est normal, voire souhaitable, que les policiers expriment avec force, le cas échéant, dans le respect de leur statut, un certain nombre de revendications, tant pour eux-mêmes que quant aux conditions générales de fonctionnement de la police ».

Le stade de la revendication catégorielle ou de l'amélioration ponctuelle du fonctionnement des services est aujourd'hui dépassé. Comment ne pas ressentir une extrême inquiétude à la lecture de la presse lorsqu'elle apprend — citant un rapport de l'Inspection générale des services de la police — qu'aucune des procédures normalement utilisées en cas de manifestation n'avait été mise en route pour parer aux excès de la manifestation du 3 juin 1983, alors même que cette manifestation avait été déclarée préalablement à la Préfecture de Police par le syndicat organisateur ? Peut-on réduire cette manifestation aux efforts de quelques « meneurs » quand le même rapport de l'I.G.S. constate « l'extrême diversité des appartenances syndicales des gradés, gardiens et agents de surveillance identifiés » ? Peut-on enfin ne tenir aucun compte des faits extrêmement graves mentionnés dans le rapport soumis par un ancien haut fonctionnaire de la police nationale au Président de la République, rapport qui n'était bien entendu pas destiné à la publication dans la presse, mais dont tous les faits concordent hélas ! avec les déclarations que votre Rapporteur a pu recueillir.

Conclusion

En conclusion, et au terme de l'examen des crédits budgétaires du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, votre Commission des Lois a considéré, au-delà de toute querelle partisane, que les aspects négatifs du projets de budget l'emportent sur les quelques point satisfaisants qu'il contient.

S'agissant du fonctionnement des tribunaux administratifs, votre Commission a constaté que la fin de l'effort de recrutement des membres du corps des tribunaux administratifs coïncide avec une forte reprise de l'activité contentieuse de la juridiction administrative. Elle a tenu à rappeler que l'encombrement du prétoire administratif ne peut être que préjudiciable au bon déroulement du processus de décentralisation.

En ce qui concerne les collectivités locales, votre Commission s'est émue de la forte progression des dépenses de fonctionnement dans les budgets locaux. Elle s'est notamment inquiétée du doublement, entre 1982 et 1983, des dépenses de fonctionnement des établissements publics régionaux. Cette évolution consacre un quatrième échelon de gestion administrative au détriment de la vocation d'instance de réflexion, de programmation et de planification qui doit demeurer celle de la région.

S'agissant des concours de l'Etat aux collectivités locales, votre Commission des Lois a émis le souhait que les critères de répartition de la première part de la dotation globale d'équipement départementale soient révisés afin d'éviter que la mise en œuvre de cette dotation ne se traduise par une diminution des crédits accordés aux départements. Elle a en outre déploré l'essoufflement de la dotation globale de fonctionnement dont la progression en 1984 ne ressort qu'à + 6,96 % contre + 8,84 % en 1983.

En ce qui concerne la compensation des transferts de compétences, votre Commission des Lois s'est émue des charges qui risquent de peser sur la trésorerie des collectivités locales et notamment sur celle des départements pour lesquels le transfert de l'action sociale et sanitaire a été évalué à 19,4 milliards de francs.

Votre Commission souhaite que le Gouvernement s'engage à instituer un compte d'avance unique qui assurera, dès le 1^{er} janvier 1984, le versement par douzième de la dotation générale de décentralisation et du produit de la vignette, avec une régularisation éventuelle à la fin de l'année.

Seules de telles mesures seraient susceptibles de limiter les risques d'un accroissement sans précédent de la pression fiscale locale.

Dans le domaine de la sécurité publique, votre Commission a considéré comme éminemment regrettable la diminution des capacités opérationnelles de la police, alors que la délinquance est en très forte augmentation et que le terrorisme s'installe. Elle a déploré l'abandon de toute politique réelle de rénovation des commissariats et la baisse considérable des crédits d'investissement.

En conséquence, votre Commission a décidé d'émettre un avis défavorable à l'adoption du projet de budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.