

N° 93

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoulle, Marc Jacquet, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles Le Cutoh, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marchiacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Radloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5 législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexe 26), 3151 (tome IV) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexe 20) (1977-1978).

Loi de finances. — Direction du Ministère de l'Intérieur.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Les personnels	7
A. — Les magistrats des tribunaux administratifs	7
B. — Les personnels de police	11
1. Les effectifs	11
2. L'application de la réforme statutaire	15
3. La formation	19
C. — Les fonctionnaires de l'administration territoriale	21
1. Le corps préfectoral	21
2. Le personnel de préfecture	21
D. — Le personnel communal	25
1. L'activité du centre de formation des personnels commu- naux en 1977	25
2. L'application de la loi du 26 décembre 1975	27
II. — Les structures	31
A. — Les structures locales	31
1. Le regroupement communal	31
2. Les communautés urbaines	33
3. Les agglomérations nouvelles	34
B. — Les établissements publics régionaux	36
III. — La sécurité	49
A. — L'ordre public	49
1. Evolution de la criminalité	49
2. Les équipements	52
3. Les méthodes	54
B. — La sécurité civile	57
1. La lutte contre le feu	57
a) La prévention	57
b) Les personnels	59
c) Les équipements	62
2. La lutte contre les catastrophes naturelles	65
3. La sécurité routière	66

	Pages.
IV. — Les relations entre l'Etat et les collectivités locales	71
A. — <i>Les budgets des collectivités locales</i>	71
1. Le fonds d'équipement des collectivités locales	72
2. Le versement représentatif de la taxe sur les salaires ..	76
3. La fiscalité locale	83
B. — <i>Les subventions</i>	86
C. — <i>Les transferts de charges</i>	89
D. — <i>Déconcentration et décentralisation</i>	90
Conclusion	95
Examen en commission	97
Annexes :	
Annexe n I. — Situation du personnel vacataire employé par le Ministère de l'Intérieur	99
Annexe n II. — Principales mesures prises depuis un an pour améliorer la condition statutaire du personnel communal	100
Annexe n III. — L'informatique, le Ministère de l'Intérieur et les collectivités locales	105

Mesdames, Messieurs,

Une nouvelle fois le budget du Ministère de l'Intérieur pour 1978 connaît une progression supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat, ses crédits augmentent même dans une proportion supérieure à celle de l'année dernière : 20,8 %.

L'orientation générale est cependant différente puisque l'effort porte cette année sur les crédits d'équipement. En revanche, les créations d'emplois qui avaient déjà largement décliné en 1976 par rapport à 1975, sont aujourd'hui pratiquement nulles puisque l'on relève cinq créations de postes seulement pour les tribunaux administratifs auxquelles viendront s'ajouter trois emplois qui restaient à attribuer.

Sur le plan sectoriel, on a la satisfaction de noter un fort accroissement pour l'Administration générale puisqu'il est de 31,5 %. Cet accroissement, il est vrai, est absorbé dans sa presque totalité par la progression des charges de rémunérations, de prestations sociales et de pensions. La sécurité civile et la sécurité publique progressent beaucoup moins : + 14 %. Enfin, le taux d'accroissement des crédits pour les collectivités locales est satisfaisant puisque légèrement supérieur au taux d'accroissement global du budget, 21,6 %. On notera en particulier l'accroissement de 41,3 % des subventions d'équipement.

Est-ce à dire que ce projet de budget est de nature à nous donner satisfaction ? Certainement pas, malgré que votre commission ait mesuré les contraintes dues aux difficultés économiques de l'heure.

Elle a relevé en particulier des insuffisances en ce qui concerne à la fois les tribunaux administratifs, pour lesquels les promesses gouvernementales ne sont pas tenues, et pour les personnels de police qui, certes, vont bénéficier cette année du rattrapage des rémunérations par rapport à celles de la gendarmerie, mais qui continueront à souffrir de leur insuffisance numérique et, encore plus, de leur mauvaise utilisation. Enfin, votre commission a noté un certain tassement de la progression du versement représentatif de la taxe sur les salaires (- 12,4 %) alors que les communes, hormis certains errements en 1976, avaient été habituées à beaucoup

mieux. Plus ennuyeuses encore sont l'incertitude qui pèse sur la définition de nouveaux critères de répartition de cette allocation, et celle qui concerne la réforme des finances locales. Quand cessera-t-on de remettre l'ouvrage sur le chantier ? Quand parviendra-t-on enfin à une véritable simplification et à une plus grande liberté de fixation des taux par les communes ? De report en report, de maladresse en maladresse, nous devons encore attendre jusqu'en 1980 au minimum !

Enfin, nous ne pouvons passer sous silence que l'année qui vient de s'écouler aura été marquée successivement par la publication du rapport Guichard, le désaveu de paternité qui a très vite suivi sa publication de la part du Gouvernement, enfin et surtout, la consultation des maires sur laquelle il y a beaucoup à dire et qui risque de ne pas apporter tous les bienfaits attendus.

La vérité oblige à dire qu'il n'y aura pas de miracle : tout au plus 1978 marquera-t-il, peut-être, un certain soulagement au niveau de la répartition des crédits. A cet égard, il faut souligner l'effort fait pour mettre enfin les crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme. Il ne résoudra malheureusement aucun des problèmes de fond qui sont posés, pas même celui des petites communes malgré les promesses récentes de M. le Président de la République.

I. — LES PERSONNELS

A. — Les magistrats des tribunaux administratifs.

La Commission des Lois se doit de veiller au bon fonctionnement de la justice tant administrative que civile ou pénale. C'est ainsi que, presque chaque année, elle avait tenu, dans ce même rapport, à attirer l'attention du Gouvernement sur l'insuffisance des moyens mis à la disposition des tribunaux administratifs. On se souvient, par exemple, ainsi que le rappelle dans son excellent rapport en date du 17 juin 1977 sur le projet de loi relatif au recrutement des membres des tribunaux administratifs notre collègue, M. Pierre Schiélé, que les effectifs des tribunaux, au nombre de 112 en 1954, n'étaient que de 181 en 1964 et stagnaient à 186 en 1974. Dans le même temps, les affaires jugées passaient d'environ 11 800 en 1963 à 21 500 en 1972. Le retard ne cessait de s'accroître. En 1963, aux 30 874 affaires en instance s'étaient substituées, en 1972, 41 385 affaires. Le délai moyen de jugement était de l'ordre de deux ans.

Les diverses objurgations des Commissions des Lois des deux Assemblées ont abouti, on s'en souvient, à des décisions importantes en 1973. Un plan quadriennal de création d'emplois a été mis en place, et peu de temps après, par les décrets n° 75-163, 75-164 et 75-165 du 12 mars 1975, une nouvelle organisation et un nouveau statut des magistrats de l'ordre administratif sont entrés en vigueur.

Selon le volume des affaires, les tribunaux étaient divisés en un, deux ou trois chambres, le tribunal administratif de Paris étant, quant à lui, divisé en sept sections de deux chambres chacune. De nouveaux grades de président étaient créés qui amélioreraient les perspectives de carrière des conseillers. Le recrutement de ceux-ci était élargi : Outre le recrutement au tour extérieur qui

était maintenu, il était institué, pour un délai de cinq ans, un recrutement complémentaire au niveau des conseillers de seconde et première classe ouvert aux catégories de candidats remplissant les conditions pour être nommés au tour extérieur normal : fonctionnaires de catégorie A et magistrats de l'ordre judiciaire d'une certaine ancienneté. candidats admissibles à l'agrégation de droit public chargés de cours des facultés de droit, pour la première classe : assistants, docteurs en droits, âgés d'au moins vingt-cinq ans pour la seconde. Enfin, le nouveau statut ouvrait la mobilité dans les tribunaux administratifs aux fonctionnaires appartenant à d'autres corps issus de l'ENA et permettait leur intégration dans le corps après trois ans de détachement.

Le programme de recrutement est parvenu à son terme cette année, après une exécution satisfaisante, puisque 44 emplois ont été créés (11 en 1974, 10 en 1975, 12 en 1976, 11 en 1977). Sur les trois dernières années, tous recrutements confondus, 75 conseillers ont été recrutés, dont 34 par le recrutement complémentaire, 19 par la voie normale de l'Ecole nationale d'Administration, 6 au tour extérieur et 5 en vertu de la loi de 1970 relative au reclassement des officiers : un seul fonctionnaire s'était fait mettre en position de détachement dans les tribunaux administratifs. Au total, tous les emplois de président et de conseiller de tribunal administratif sont, à l'heure actuelle, pourvus, à l'exception, toutefois, de 3 emplois de conseiller de deuxième classe, bloqués pour des raisons d'économie, qui viennent s'ajouter, cette année, aux 5 postes créés par le budget.

Malheureusement, il semble que malgré cet effort, les insuffisances réelles au niveau des moyens des juridictions administratives aient été sous-estimées. En effet, alors que, pour l'année judiciaire 1973-1974, les affaires en instance étaient de 42 399, elles étaient de 47 267 à la fin de 1976 et dépasseront vraisemblablement les 50 000 à la fin de cette année.

On peut y voir le signe d'un grand développement de la juridiction administrative de droit commun qui, peu à peu, depuis la réforme capitale de 1953, a subi une transformation de nature. Alors que les conseils de préfecture avaient une compétence essentiellement limitée aux collectivités locales, les tribunaux administratifs contrôlent l'action de la puissance publique dans les domaines les plus divers.

La progression des pourvois traduit la progression des interventions de l'Etat, mais aussi une meilleure connaissance de la part du citoyen de la justice administrative.

A cet égard, l'année 1975-1976 a été marquée par une progression spectaculaire, de l'ordre de 19.5 %. Certes, il convient de faire la part des très nombreux recours qui ont suivi les récentes élections municipales et qui, devant être jugés rapidement, n'ont pas permis le rattrapage du retard accumulé, ni même un rythme de jugement des affaires courantes comparable à celui des années précédentes.

Il y a là, cependant, un problème crucial que votre Commission des Lois demande instamment au Gouvernement de prendre en considération. Elle souhaite que la discussion budgétaire permette d'augmenter le contingent initialement prévu.

Elle le souhaite d'autant plus que cette situation n'avait pas échappé au Gouvernement : au milieu de l'année, le Premier Ministre lui-même s'était adressé aux présidents de tribunaux administratifs à la suite d'une intervention de M. Chenot, vice président du Conseil d'Etat, pour leur annoncer la création de 16 emplois de conseiller administratif dans le budget de 1978, ces créations constituant la première tranche d'un plan triennal portant sur un total de 54. Treize de ces emplois ont donc été victimes des procédures d'arbitrage au sein du Gouvernement.

Le corps des conseillers administratifs comprend actuellement deux cent trente emplois alors que, pour sa part, le Syndicat de la juridiction administrative estime que, pour ramener seulement le délai moyen de jugement à un an — ce qui paraît déjà fort long — un effectif de trois cent cinquante magistrats serait nécessaire à la fin de 1987, ce qui impliquerait le vote de douze emplois budgétaires par an de 1978 à 1987.

En ce qui concerne la mise en place de la réforme statutaire, elle est également suspendue puisque, faute d'avoir soumis la réforme directement au Parlement en temps utile, le Gouvernement a été obligé, par un projet de loi n° 321, déposé le 26 mai 1977 sur le bureau du Sénat, de demander sa validation au Parlement.

A cette occasion, votre commission n'a pas voulu se limiter à une simple opération de régularisation. Elle a tenu à examiner les problèmes très réels que soulève le recrutement des membres des tribunaux administratifs. Elle a voulu notamment

supprimer les graves imperfections que renferme le statut de 1975, imperfections que M. Taittinger, alors Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, avait admises implicitement en réponse à une question orale d'un député, le 11 juin 1976 : *« bien qu'il soit critiqué et que l'on envisage déjà de le faire évoluer, alors qu'il n'a pas encore un an, ce statut a vraiment apporté d'incontestables améliorations à la situation des magistrats »*.

Votre commission a admis que le recrutement, en raison du retard accumulé, puisse s'effectuer par les différentes voies précédemment énumérées. Elle a tenu à proposer au Sénat, qui l'a suivie dans sa séance du 21 juin 1977, la réduction de certaines anomalies du statut. C'est ainsi que, si elle a admis la possibilité de détachements de fonctionnaires dans le corps des conseillers des tribunaux administratifs, elle a tenu à restreindre cette possibilité aux fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration et seulement dans la limite de l'obligation de mobilité instituée par le décret n° 72-555 du 30 juin 1972. Elle a également refusé, afin de maintenir l'indépendance de la juridiction, de permettre leur intégration à l'issue de trois ans de services effectifs. En ce qui concerne les nominations au tour extérieur, elle a refusé que cette procédure s'applique pour les nominations de président de tribunal.

Enfin, elle a regretté que le recrutement complémentaire institué par l'article 30 du décret de 1975 tende à devenir un véritable recrutement parallèle au lieu de demeurer un recrutement exceptionnel. Afin de renverser cette tendance, elle a fixé au 31 mai 1980 la date limite de ce recrutement et incité le Gouvernement à accroître le contingent de postes réservés aux tribunaux administratifs à la sortie de l'Ecole nationale d'administration afin que, à l'issue de la période de recrutement complémentaire, le mode de recrutement statutaire devienne effectivement le mode de recrutement normal.

Votre commission souhaite que ce projet de loi soit adopté par les deux assemblées avant la fin de la présente session.

B. — Les personnels de police.

L'année 1978 sera marquée par l'application de la deuxième tranche du rattrapage des rémunérations décidé par le Gouvernement le 29 décembre 1976 à la suite du dépôt des conclusions de la Commission interministérielle présidée par M. Racine.

Elle s'est également caractérisée par une stagnation inquiétante des effectifs, doublée d'une mauvaise utilisation.

1. *Les effectifs.*

Les créations d'emplois dans la police nationale seront, cette année, égales à zéro. Ce fait est d'autant plus surprenant qu'il succède à une période, de 1968 à 1976, au cours de laquelle le Gouvernement semblait avoir pris conscience des besoins en effectifs de la police. Jusqu'en 1974, en effet, celle-ci avait bénéficié d'une progression budgétaire moyenne de l'ordre de 16 %. Depuis lors, notamment si on les compare à ceux de la gendarmerie, les crédits affectés à la police ont entamé un processus de déclin : en 1977, les crédits de la gendarmerie ont progressé de 14 % contre 10 % à ceux de la police ; en 1978, la progression sera seulement de 7 % alors que le budget de l'armée progressera de 16,5 %.

Au total, de 1968 à 1976, 19 936 emplois avaient été créés, soit un pourcentage d'augmentation de 22,67 %. Ces augmentations d'effectifs se décomposaient comme suit pour chacune des trois grandes catégories de personnel :

— personnel en civil : 4 448 emplois, soit 30,2 % d'augmentation :

— personnel en tenue : 12 908 emplois, soit 18,7 % ;

— personnel administratif : 2 580 emplois, soit 62,6 %.

Pour en connaître le détail, on pourra se reporter au rapport pour avis de l'année dernière qui contenait, aux pages 9 et 10, deux tableaux détaillés retraçant l'un, l'évolution des effectifs budgétaires de la police nationale et l'autre, les créations d'emplois de cette même police nationale.

Au cours de l'année 1977, au contraire, c'est dans la police que le plus grand nombre d'emplois a été supprimé.

Pire, en son sein, les services actifs ont été le plus durement touchés : sur les 1 019 emplois créés en 1977, 15 seulement ont concerné la police nationale dont 5 au bénéfice du service du matériel et 10 dans le corps des personnels ouvriers.

La localisation des effectifs dans les grands secteurs fonctionnels et services que comporte la police nationale n'a donc pas varié sensiblement d'une année sur l'autre, comme le montre le tableau comparatif ci-dessous :

	1976	1977
Sécurité publique (police urbaine et CRS).....	87 336	87 861
Police judiciaire.....	5 808	5 767
Renseignements généraux.....	3 239	3 381
Police de l'air et des frontières.....	3 258	2 592
Autres services.....	5 131	6 180
Elèves en cours de formation.....	2 850	2 636
Total	106 732	108 417

On observe que les nouvelles répartitions se sont faites essentiellement au bénéfice de la police de l'air et des frontières et des autres services ». On observe également, en attendant de revenir sur ce point, que le nombre d'élèves en cours de formation a diminué (1).

La différence globale des effectifs s'explique essentiellement par les mesures de titularisation effectuées dans le cadre de la promotion sociale et de la réforme de l'auxiliarat. Ces titularisations ont concerné, pour l'essentiel, 1 715 agents contractuels de la Préfecture de police et 305 auxiliaires de bureaux et de services.

Par ailleurs, dans le cadre du programme d'action en faveur de l'emploi des jeunes, sur le contingent de 2 000 emplois attribués au Ministère de l'Intérieur, 904 ont concerné la police natio-

(1) On trouvera également dans le rapport de l'année dernière un tableau rapide regroupant les différentes fonctions de la police et leurs organisations respectives. Il n'est donc pas inutile de le reprendre cette année.

nale. Sur ces 904. 850 vacataires seraient d'ores et déjà en fonctions. Au 1^{er} janvier 1978, il ne subsistera dans la police que 670 agents contractuels ne remplissant pas à cette date les conditions prévues pour être titularisés.

On trouvera en annexe les chiffres complets sur la situation des vacataires au Ministère de l'Intérieur (Annexe I).

Malgré ces mesures provisoires, on n'observe cette année, et en dépit du développement de la délinquance, que de très faibles progrès dans la couverture du territoire. La technique de l'ilotage, expérimentée à Lyon au début de l'année 1970, est désormais appliquée à Paris et dans 185 circonscriptions. Il existe 228 ilots pour Paris (90 ilots piétons, 47 ilots cyclistes, 85 ilots motocyclistes) et 1 746 ilots pour la province et les trois départements de la couronne (1 255 ilots l'année dernière). Malheureusement, ce service est effectué à pied pour la plus grande partie : quelques ilotiers seulement utilisent une bicyclette ou un cyclomoteur.

Le reste du bilan est négatif en raison, d'une part, de la réduction des effectifs existants à la suite de l'évolution des conditions de travail et de formation et, d'autre part, d'une augmentation des tâches administratives.

On a calculé que de 1968 à 1977 la durée hebdomadaire du travail, réduite à sept reprises, équivalait pour la police à une perte d'effectifs de 12 153 fonctionnaires, soit 60 % des emplois créés pendant la même période ! L'allongement, certes insuffisant mais incontestable, de la durée de formation a joué un rôle analogue, quoique moins important. A ce titre, le retard dans la mise en place des effectifs est chiffré à l'équivalent d'environ 1 300 fonctionnaires.

D'autre part, la police a dû faire face à une augmentation considérable de ses tâches administratives. Imputable notamment à la constitution des dossiers d'étrangers ou à l'établissement des cartes d'identité, cette augmentation a absorbé un nombre important de policiers. Il ressort d'une enquête effectuée récemment que le nombre de ceux qui sont encore utilisés à des tâches sédentaires s'élève à 5 200. L'objectif que s'étaient fixé les deux derniers Ministres de l'Intérieur de remettre les policiers dans la rue est donc loin d'avoir été atteint malgré la remise effective en service

actif de 1 284 policiers depuis 1968. Il va de soi que, malgré le recrutement de vacataires, le budget pour 1978 ne permettra guère d'améliorer cette situation.

Enfin, il convient de rappeler que la police a été obligée de prélever depuis 1968, sans compensation budgétaire sur ses effectifs, 521 policiers utilisés dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer et 559 autres pour mettre en place des effectifs dans les villes étatisées depuis 1968.

Si l'on additionne ces différents postes, on s'aperçoit qu'ils absorbent la quasi-totalité des 19 936 emplois créés de 1968 à 1977.

On comprend, dans ces conditions, que la répartition territoriale soit insuffisante à beaucoup d'égards, comme l'ont fait remarquer de nombreux membres de la commission. Cette insuffisance concerne pratiquement toutes les catégories de villes. On connaît l'insuffisance des effectifs dans les villes de plus de 100 000 habitants, lieux où le taux de croissance de la criminalité a été le plus élevé au cours de ces dernières années. Il convient de ne pas oublier non plus la « couverture » insuffisante des villes petites et moyennes.

A vrai dire, le problème se pose, quelle que soit la taille, dans toutes les villes où une urbanisation importante entraîne la création de nouvelles zones d'habitation parfois plus peuplées que l'ancien noyau urbain lui-même. C'est le cas, en particulier, dans de nombreuses villes moyennes :

Effectifs des circonscriptions de police par tranches de population.

TRANCHES DE POPULATION	NOMBRE de circons- criptions.	POPULAI- ON	EFFECTIFS de police.	NOMBRE de policiers pour 10 000 habitants rapport .
Plus de 300 000 habitants.....	8	4 188 077	11 276	26,92
De 200 000 à 300 000 habitants.....	9	2 176 393	4 550	20,9
De 120 000 à 200 000 habitants.....	24	3 741 737	7 239	19,35
De 90 000 à 120 000 habitants.....	29	2 832 103	4 914	16,76
De 70 000 à 90 000 habitants.....	42	3 312 610	5 612	16,94
De 50 000 à 70 000 habitants.....	65	3 823 150	6 144	16,06
De 30 000 à 50 000 habitants.....	110	4 303 517	6 523	13,16
De 20 000 à 30 000 habitants.....	86	2 131 225	3 176	14,90
Moins de 20 000 habitants.....	99	1 360 420	2 235	16,43

On observe que les tranches où la proportion de policiers pour dix mille habitants est la plus faible s'étagent de 20 à 50 000 habitants. Au-dessous, le rapport plus favorable s'explique par le manque d'élasticité des effectifs dans les services disposant d'un petit nombre de fonctionnaires. Le rapport n'augmente que dans les très grandes villes (plus de 100 000 habitants) car il est reconnu que les sujétions du service de police y sont proportionnellement plus fortes. La ville de Paris n'a pas été incluse dans ce tableau car l'importance de sa population (2 300 000 habitants) ainsi que sa qualité de capitale et de siège d'un certain nombre d'organismes et d'associations internationaux lui apportent des sujétions particulières considérables et justifient le rapport élevé police-population (61.36 pour 10 000) dont elle bénéficie.

2. *L'application de la réforme statutaire.*

Les propositions de la commission interministérielle, présidée par M. Racine, concernaient à la fois l'alignement des carrières des policiers sur celle des gendarmes et un certain nombre de mesures de restructuration.

Le projet de réforme adopté le 29 décembre 1976 par le Conseil des Ministres prévoyait en effet :

— l'alignement des carrières et des indices des gradés des gardiens de la paix et des enquêteurs de police sur la situation des officiers de gendarmerie ;

— la révision indiciaire et l'accroissement des compétences judiciaires des inspecteurs de police et des officiers ;

— la constitution d'un corps unique de commandement : celui des commissaires de police comprend, d'une part, les titulaires actuels, d'autre part, des officiers supérieurs de formation en tenue (commandants de groupements et commandants principaux) lesquels seront tous intégrés dans le corps des commissaires de police, dans les conditions fixées par le nouveau statut de ce corps ;

— le développement pour tous les corps de la police de la promotion interne en ouvrant de plus larges possibilités d'accès au corps supérieur par nomination directe des meilleurs, tout en laissant aux concours la part qui doit leur revenir ;

— l'amélioration de la formation initiale et de la formation continue.

Les commandants et officiers de paix bénéficient en deux étapes, le 1^{er} janvier 1977 et le 1^{er} janvier 1978, d'une revalorisation indiciaire moyenne de 20 points. Un échelon exceptionnel (indice majoré 521) est créé dans le grade d'officier de paix principal et un autre dans celui de commandant (indice majoré 596).

Les inspecteurs de police bénéficient en deux étapes, le 1^{er} janvier 1977 et le 1^{er} janvier 1978, d'une revalorisation indiciaire moyenne de 17 points. Le dernier échelon du grade d'inspecteur divisionnaire n'est pas modifié mais il est créé, pour 230 postes budgétaires, un emploi de chef-inspecteur divisionnaire qui termine à l'indice majoré 596 :

-- le développement pour tous les corps de la police de la promotion interne en ouvrant de plus larges possibilités d'accès au corps supérieur par nomination directe des meilleurs, tout en laissant aux concours la part très importante qu'ils doivent avoir ;

-- l'amélioration de la formation initiale et de la formation continue.

Les textes statutaires et indiciaires concernant les gradés, les gardiens de la paix et les enquêteurs ont été pris en juin dernier. Ils prévoient la revalorisation des indices de ces deux corps en deux étapes, le 1^{er} janvier 1977 et le 1^{er} janvier 1978.

Les gains moyens seront en fin de réforme de :

- 21 points (indice majoré) pour les gardiens de la paix ;
- 29 points (indice majoré) pour les gradés ;
- 20 points (indice majoré) pour les enquêteurs.

Les textes statutaires et indiciaires concernant les commissaires de police, les commandants et officiers de paix et les inspecteurs de police ont été pris en septembre dernier.

Le corps des commissaires de police bénéficie de la réforme indiciaire applicable aux corps de la catégorie A en tenant compte du classement de ce corps en catégorie spéciale.

Les gains moyens étaient en fin de réforme (1^{er} août 1977) de 24 points (indice majoré) pour le premier grade et de 12 points pour les autres grades.

Dans le corps des commandants et officiers de paix, les commandants de groupement et les commandants principaux ont bénéficié également, à compter du 1^{er} août 1977, c'est-à-dire avant

leur intégration le 1^{er} janvier 1978 dans le corps unique de commandement) de la réforme judiciaire applicable aux corps de la catégorie A (deuxième volet). Les gains judiciaires ont été en moyenne de 12 points pour les commandants de groupement et de 19 points pour les commandants principaux.

L'ensemble de ces mesures fait l'objet d'un crédit de 140 millions de francs représentant la moitié du crédit de 280 millions de francs prévu pour la revalorisation des carrières.

Parallèlement, en ce qui concerne les conditions de travail, un autre rapport établi par M. Becquet, chargé de mission à la DATAR, s'est préoccupé de l'amélioration du logement en région parisienne.

De longue date, l'Etat et la Ville de Paris apportent une aide importante au logement des fonctionnaires de police de la région parisienne : en 1976, cette aide a représenté 6 millions de francs pour l'Etat et 2 millions de francs pour la Ville.

Toutefois, en raison du prix élevé des terrains à Paris, la proportion des personnels de police qui y sont logés n'est que de 26 % pour les fonctionnaires de la préfecture de police et de 25 % pour les fonctionnaires de l'Administration centrale : la qualité du personnel en souffre et son éloignement affecte sérieusement sa disponibilité ; enfin, les policiers qui ne travaillent pas là où ils habitent ont l'impression d'être coupés de la population.

Parallèlement, pour maintenir la stabilité des effectifs de policiers, l'Administration se heurte à l'absence presque complète de recrutement dans la région parisienne. La quasi-totalité des fonctionnaires en tenue qui y sont affectés sont originaires de province, et à leur arrivée à Paris ils ont besoin d'obtenir un logement très rapidement, c'est-à-dire aussitôt après leur sortie d'école (six mois de formation pour les gardiens de la paix).

Pour remédier à ces difficultés, le rapport établi par M. Becquet, chargé de mission à la DATAR, recommandait l'adoption d'un plan étalé sur six ans et comportant les mesures suivantes :

— 1 200 logements seraient fournis par la Ville de Paris, sans mécanisme d'aide exceptionnelle dans les immeubles HLM anciens au fur et à mesure des départs ;

— 600 logements HLM (100 par an) seraient fournis par la Ville sur son programme de constructions neuves ;

— un programme spécial de construction de 1 200 logements à Paris (200 par an) serait mis au point ;

— enfin, 550 logements HLM seraient construits en banlieue : 250 dans les départements périphériques à l'intention des fonctionnaires de l'Administration centrale et 300 à l'intention des fonctionnaires de police des communes de banlieue dont la situation est critique.

Pour assurer le financement de ces opérations, le rapport recommandait de porter par an :

— la part financière de l'Etat de 6 millions à 7 millions de francs ;

— la part financière de la Ville de Paris de 2 millions à 5,45 millions de francs.

Ce projet de plan a fait l'objet d'une approbation de principe du Premier Ministre le 21 mars 1977.

La mise en application de ce plan a été entreprise en 1977. Cependant, l'augmentation des moyens financiers qui a été obtenue ne fait pas sentir intégralement ses effets, car les prêts de réservation consentis aux organismes constructeurs ne peuvent réglementairement être accordés que dans la limite de 30 % du coût de la construction. Pour Paris et les communes limitrophes, ce plafond est nettement insuffisant et devrait être porté au minimum à 50 %. Des pourparlers sont engagés en vue d'obtenir son relèvement.

Le dernier aspect de la réforme proposée par M. Racine était que les qualifications judiciaires de certaines catégories de personnels soient modifiées. Une telle réforme supposait une modification du Code de procédure pénale par la voie législative. C'est pourquoi le Gouvernement a déposé, en première lecture au Sénat, le 11 octobre 1977, un projet de loi n° 9 (1977-1978) contenant notamment onze articles consacrés à la police judiciaire. On se souvient que dans le rapport de l'année dernière votre rapporteur avait attiré l'attention du Sénat (pages 40, 41) sur l'absence de moyens juridiques de certains personnels qui les empêchait soit d'accomplir une politique de prévention ou de répression efficace, soit les contrainait à agir de façon illégale. Cette

prise en considération du problème était d'ailleurs demandée par l'ensemble des syndicats. Votre commission, en revanche, avait suggéré de procéder sur ce sujet « avec une extrême prudence ».

Les événements ne semblent pas lui avoir donné tort. En effet, le projet de loi qui vous était soumis, s'il visait à accroître les effectifs des officiers et agents de police judiciaire de première catégorie, aboutissait en fait à un abaissement du niveau de recrutement de ces mêmes officiers et agents.

D'autre part, s'il n'étendait qu'à certaines infractions spécifiques les compétences de police judiciaire des personnels en tenue, il risquait de permettre par un biais détourné la mise en œuvre de la loi sur la fouille des véhicules pourtant déclarée inconstitutionnelle par le Conseil Constitutionnel.

Sur le rapport de M. Edgar Tailhades (n° 73, 1977-1978), le Sénat a vidé ce texte de l'essentiel de son contenu.

3. La formation.

Sur ce point capital, et qui seul permettra un exercice serein et démocratique de l'activité de police, nous partageons le jugement sévère porté par le rapporteur pour avis de l'Assemblée Nationale, M. Jacques Limouzy, même si nous tenons à nuancer certaines de ses affirmations : « Le chapitre 34-97 concernant la formation professionnelle ne reçoit, en 1978, aucune inscription au titre des mesures nouvelles. Ses dotations seront donc inférieures à celles de l'an dernier en valeur réelle. On ne voit donc pas très bien comment les engagements pris devant le comité technique paritaire pourront être tenus, qu'il s'agisse de la formation de base ou de la formation continue qui demeurent, à l'heure actuelle, plus théoriques que réelles. » A titre d'exemple, la création à l'Ecole des cadets de la police dont M. Poniatowski nous avait parlé il y a deux ans déjà, ne peut pas être envisagée pour 1978 faute de crédits.

En revanche, on enregistre la promesse du Ministre d'entreprendre la construction de deux écoles nouvelles l'année prochaine, l'une destinée à former les CRS à Courbedonne, à proximité de Fos-sur-Mer, l'autre à Nice pour la formation des élèves officiers de paix. Ces constructions devraient être financées sur les crédits du Fonds d'action conjoncturelle.



D'une manière générale, les efforts porteront cette année à la fois sur l'amélioration des conditions d'hébergement des élèves et, d'autre part, sur une amélioration des programmes de formation initiale et de formation continue.

A Sens, des travaux ont permis, dès la rentrée d'octobre, de loger dans des conditions satisfaisantes les élèves gardiens destinés aux CRS qui, jusqu'ici, disposaient seulement des locaux très vétustes du centre d'instruction et d'application de la police nationale. Compte tenu des inconvénients des centres d'instruction régionaux des CRS rattachés chacun à une compagnie, les futurs élèves gardiens seront réunis dans la future école de Courbedonne.

Les conditions nouvelles d'accès au corps des commissaires ne permettront plus d'assurer simultanément à l'Ecole nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or la formation des élèves commissaires et celle des élèves officiers de paix. En attendant l'ouverture de la nouvelle école de Nice, ces derniers effectueront leur scolarité 1977-1978 à Sens.

Pour tenir compte des conclusions de la commission présidée par M. Racine, qui prévoit une extension des attributions confiées aux différentes catégories de personnel, les programmes seront modifiés dans le sens de l'ouverture vers l'extérieur mais aussi vers une meilleure connaissance de la déontologie des corps de police

Quant au déroulement de la scolarité, il comprendra désormais pour tous les élèves commissaires, officiers de paix et inspecteurs :

- un stage d'initiation et d'observation dans les services ;
- une période de formation générale, essentiellement théorique, à l'école ;
- une période d'application sous forme de stage pratique .

L'accent devrait être mis également en 1978 en ce qui concerne la formation continue sur les actions qui permettent une démultiplication de la formation, c'est-à-dire principalement sur la formation des formateurs et sur celle des fonctionnaires d'encadrement, qui, à leur tour, organiseront à l'échelon départemental ou local des sections de formation destinées aux gradés des gardiens de corps urbain. Ces travaux sont prévus pour permettre l'accueil des élèves commissaires issus des corps d'inspecteurs et d'officiers de paix commandants et qui, accédant par promotion directe au corps des commissaires, effectueront à Saint-Cyr une scolarité de six mois

C. — Les fonctionnaires de l'administration territoriale.

1. — LE CORPS PRÉFECTORAL

1977 n'a été marquée que par une réduction assez importante des postes vacants de directeur de cabinet à la suite de l'élargissement des possibilités de recrutement entrepris depuis 1975. Ce nombre, d'octobre à octobre, est en effet passé de 12 à 7.

La part relative des anciens élèves de l'ENA dans les nominations de sous-préfet est en accroissement (18 nominations à ce titre en 1977 contre 12 en 1976). Le tour extérieur, comme l'année dernière, n'a fourni que huit postes. Quatre officiers, comme en 1976, ont été nommés en application de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970.

Au 1^{er} novembre 1977, l'effectif réel des préfets et sous-préfets en activité s'établissait comme suit :

I. — *Préfets.*

Postes territoriaux :	
— en métropole	106
— dans les DOM	6
Hors cadre	24
Mission	3
Surnombre	4
Total	143

II. — *Sous-préfets.*

Postes territoriaux :	
— en métropole	453
— dans les DOM	19
Hors cadre	29
Mission	2
Surnombre	11
Total	514

2. LE PERSONNEL DES PRÉFECTURES

C'est une question importante que l'on pourrait aussi bien envisager dans le chapitre consacré au transfert de charges puisque, aussi bien en raison de la stabilité des personnels payés sur les cré-

dits d'Etat et de l'accroissement des tâches des services départementaux, ce sont, selon des estimations préfectorales, plus de 10 000 personnels qui sont ainsi rémunérés sur les budgets départementaux. Au début de l'année 1975, ils se répartissaient de la manière suivante : 4 450 titulaires, 4 300 auxiliaires permanents, 2 300 auxiliaires temporaires et vacataires, 50 contractuels.

A la suite des prévisions effectuées par les préfets et soumises au Comité technique paritaire central des préfetures, au début de l'année 1974, un plan quadriennal de créations d'emplois avait été mis au point qui devait permettre, par voie de concours en partie réservés aux agents départementaux en fonction dans les préfetures, d'absorber la plupart de ces personnels. Chaque tranche annuelle devait porter sur 1 845 emplois. En fait, malgré les efforts, ce sont seulement 1 461 emplois qui ont été créés en 1975, 1976 et 1977 dont 328 de catégorie A, 575 de catégorie B et 588 de catégories C et D. Aucun emploi nouveau n'est prévu cette année au budget, ce qui ne pourra avoir pour effet, comme pour la police, que d'aggraver le décalage entre les besoins et les réalisations.

Voici, d'après le Ministère de l'Intérieur, quelle a été l'évolution des effectifs budgétaires du cadre national des préfetures au cours des trois dernières années :

GRADES	EFFECTIF	EFFECTIF	EFFECTIF
	au 1 ^{er} janvier 1976.	au 1 ^{er} janvier 1977.	prévu au 1 ^{er} janvier 1978.
Chef de division.....	393	400	400
Attaché principal.....	485	522	522
Attaché.....	2 817	2 994	2 965
Secrétaire en chef.....	386	424	514
Chef de section.....	483	531	860
Secrétaire administratif.....	2 737	3 001	2 573
Agent d'administration principal.....	1 107	1 172	1 504
Agent d'administration.....	1 300	1 300	1 300
Commis.....	3 283	3 544	3 212
Sténodactylographe.....	1 632	1 632	1 632
Agent technique de bureau.....	1 306	1 306	1 306
Agent de bureau.....	518	518	518
Agent de service.....	600	600	598
Totaux.....	17 047	(1) 17 944	(2) 17 904

(1) 897 emplois créés en 1977 : 431 au titre du plan de créations d'emplois, 483 pour les GMS moins 17 transformations d'emplois de préfecture en emplois d'administration centrale.

(2) En 1978 : 3 transformations d'emplois d'administration centrale en emplois de préfecture 1 cadre A ; 2 cadre B, 43 transformations d'emplois de préfecture en emplois d'administration centrale dont : 30 cadre A, 11 cadre B et 2 emplois d'agents de service transformés en emplois d'aide-puericultrice.

A la suite de plusieurs interventions de membres de la commission, le Ministre de l'Intérieur a précisé qu'il était tout à fait conscient des différents problèmes posés par la situation de ces personnes, notamment à la suite d'un voyage qu'il avait effectué dans une préfecture de province, pour mesurer l'ampleur des besoins. C'est pourquoi 785 vacataires ont été recrutés cette année pour venir en aide au personnel existant. Il va de soi, cependant, qu'il ne s'agit, là encore, que d'un expédient auquel on gagnerait à substituer très vite une reprise progressive par le budget de l'Etat des charges indues payées par les départements.

Sur le plan statutaire, les personnels des catégories B, C et D du cadre national ont, comme à l'ordinaire, bénéficié des mesures applicables à l'ensemble des agents de la fonction publique.

En ce qui concerne les fonctionnaires des catégories A qui, eux, sont soumis à un statut particulier, diverses améliorations sont intervenues cette année. Un projet d'arrêté, encore en cours d'élaboration, porte révision à compter du 1^{er} août 1977 de l'échelonnement indiciaire des grades de directeur, d'attaché principal et d'attaché dans le cadre des mesures de revalorisation intéressant les carrières de l'ensemble des fonctions de la catégorie A.

Par ailleurs, vient d'être publié au *Journal officiel* du 6 novembre le décret attendu instituant des emplois fonctionnels de chef de service administratif de préfecture. Ces emplois sont au nombre de 118 dont 22 (un par préfecture de région) atteindront l'indice brut 1015, les autres (un par département) atteignant l'indice brut 966.

Enfin, le statut des attachés de préfecture devrait faire l'objet d'un aménagement qui tiendrait compte des directives ministérielles émanant du Ministère des Finances et du Secrétariat d'Etat à la Fonction publique concernant les nouvelles règles de reclassement des fonctionnaires recrutés dans les corps de catégorie A.

En ce qui concerne le recrutement, on a observé cette année la confirmation d'une tendance, déjà décelée l'année dernière, à l'augmentation sensible des candidats aux différents concours :

Pour le concours de commis notamment, alors qu'en 1976 le nombre des candidats était de 6 951, ce qui représentait déjà un

triplement en trois ans, il a été, cette année, il est vrai pour un nombre de postes importants, de 16 885.

Au niveau de la formation, un effort est fait tant au niveau de la préparation au concours qu'à celui de l'adaptation à l'emploi ou du perfectionnement.

La préparation aux concours concerne les concours d'attachés, de secrétaires administratifs et de commis. Elle se fait à deux niveaux : l'administration centrale rédige et diffuse des fascicules de préparation, donne des devoirs et les corrige ; les préfetures organisent des séances de préparation qui complètent les fascicules et les devoirs.

Pour le cycle 1976, 1977, le nombre des inscrits s'est élevé à :

- 1 200 pour le concours d'attaché et d'entrée aux Instituts régionaux d'Administration ;
- 2 900 pour le concours de secrétaire administratif ;
- 5 000 pour le concours de commis.

Pour permettre l'adaptation à l'emploi, des stages sont organisés pour les cadres A : attachés (trois jours), attachés principaux (deux semaines), chefs de division (une semaine) ; de plus, l'année de stage des attachés comprend une période de trois à cinq mois de formation, avec visite des services préfectoraux et extérieurs.

La formation initiale des personnels C et D et des auxiliaires a commencé en novembre 1977 à l'administration centrale, à raison de six journées de formation ; une version adaptée aux personnels B, C et D des préfetures sera élaborée en 1978.

En ce qui concerne le perfectionnement, il existe plusieurs séries de stages :

— les sessions interrégionales du cadre A : neuf équipes de formateurs composées de sous-préfets et d'attachés animent un cycle annuel de cinq stages de deux à trois jours ; 242 attachés sont en 1977 stagiaires de ce cycle, répartis en neuf groupes de régions ;

— les stages nationaux organisés par le ministère de l'intérieur : 36 stages auront été organisés en 1977 pour les personnels A et certains B, voire C soit 776 stagiaires ;

— les stages nationaux organisés par d'autres organismes (ministères, centres de formation) : 357 stagiaires A, B voire C ont participé à 122 stages ;

— une formation à l'accueil du public est apportée aux personnels de guichet (catégories C, D, auxiliaires) ; elle s'appuie sur un film *A guichet ouvert*, qui est passé depuis l'été dans 17 préfectures ;

— une opération de formation globale menée en Gironde ;

— une formation à l'initiative des préfets : un certain nombre de préfectures organisent des séances d'information et de perfectionnement et des visites de services et de chantiers à l'intention du personnel.

L'ensemble des actions de formation est mené à bien par un bureau de l'administration centrale, le bureau du recrutement, de la formation et des stages qui dispose dans chaque préfecture d'un correspondant. En 1977, le premier délégué interrégional spécialisé en matière de formation a été mis en place : cette structure intermédiaire devrait se compléter progressivement.

D. — Le personnel communal.

1. — L'ACTIVITÉ DU CENTRE DE FORMATION DES PERSONNELS COMMUNAUX EN 1977

L'activité en 1977 du Centre de formation des personnels communaux qui, je le rappelle, présente la caractéristique d'être présidé par l'un de nos collègues, M. P. Schiélé, ne peut être pleinement appréciée que par rapport aux activités du Centre les années antérieures, d'une part, et par rapport aux prévisions pour 1978, d'autre part. Ces prévisions pour 1978 résultent des souhaits exprimés par les délégations régionales et départementales à la suite des demandes qui leur ont été présentées dans le cadre de la préparation du budget pour 1978.

Les actions individuelles de formation entreprises par le Centre depuis 1974 et prévues en 1978 sont les suivantes :

TYPE D'ENSEIGNEMENT	1974	1975	1976	1977	1978 prévisions.
Heures-formation/stagiaires	61 000	225 000	480 000	(1) 1 104 000	1 800 000
Evolution du nombre de candidats aux concours et examens organisés par le CFPC	12 596	19 872	24 835	(1) 30 000	35 à 40 000
Cours par correspondance (2), nombre d'agents inscrits.....	6 678	7 878	7 485	(3) (4) 3 994 (3)	
CUREM, filière administrative (2).....	5 859	7 687	6 682	(3) (4) 5 456	
CUREM, filière technique (2).....	1 095	1 760	1 945		
Cycle préparatoire (2).....	1 335	3 382	4 307	Non encore connus (3).	

(1) Résultats prévisionnels compte tenu des résultats connus du premier semestre 1977, ces résultats sont susceptibles de varier de plus ou moins 5 %.

(2) 1974 correspond à l'année scolaire 1974-1975, 1975 à l'année scolaire 1975-1976, etc.

(3) Prévisions pour l'année scolaire 1977-1978.

(4) Ces chiffres subissent le rattachement des cours par correspondance aux CUREM, auparavant nombre d'étudiants s'inscrivaient conjointement aux deux préparations.

Ces chiffres montrent d'eux-mêmes l'augmentation des actions du Centre et confirment, s'il en était besoin, sa volonté de remplir dans sa totalité la mission qui lui a été confiée.

A la suite du renouvellement du conseil d'administration du Centre qui faisait lui-même suite au renouvellement des conseils municipaux, le budget du Centre n'a pu commencer à être élaboré qu'après l'élection du président de son conseil d'administration. Celle-ci est intervenue à la fin du mois de septembre. Le conseil d'administration s'est donc réuni depuis trop peu de temps pour que l'on puisse en posséder dès maintenant les éléments définitifs.

Cependant, les grandes orientations de ce budget sont d'ores et déjà arrêtées. La grande innovation repose sur la décentralisation de l'action du Centre de formation à travers ses délégations inter-départementales et départementales. Ces délégations deviennent en effet en 1978 de véritables centres de responsabilités tant en ce qui concerne la formation que leur gestion propre. Pour ce faire 1978 devrait voir se réaliser le recrutement d'une cinquantaine d'animateurs-formateurs qui seraient affectés aux délégations régionales. Dans ce même temps, se réalise une décentralisation complète des cours par correspondance. Désormais, ces cours

se trouvent rattachés aux Centres universitaires régionaux d'études municipales (CUREM). Ainsi non seulement les élèves pourront suivre les cours par correspondance mais ils pourront encore se présenter aux examens organisés par les CUREM et obtenir les différents diplômes délivrés par ces établissements.

Enfin, le Centre veut développer au maximum l'usage des techniques audio-visuelles qui, elles aussi, permettent une décentralisation très poussée des enseignements du Centre.

Un dernier moyen d'aider à la décentralisation tout en permettant au Centre de garder son rôle de concepteur, est la publication des *Cahiers du CFPC* qui est un organe de recherche, de liaison et d'information entre le Centre et ses antennes d'enseignement locales et régionales.

Cette nouvelle orientation du Centre ne fait que mieux répondre aux demandes de formation présentées par les personnels communaux. Certes, elles entraînera une augmentation de la cotisation, mais celle-ci paraît justifiée face à l'action entreprise.

2. L'APPLICATION DE LA LOI DU 26 DÉCEMBRE 1975

En 1976, a été appliquée pour la première fois la nouvelle assiette de la cotisation obligatoire des communes et de leurs établissements publics intéressés au Centre de formation des personnels communaux.

En effet, conformément à la loi modificative du 26 décembre 1975, cette cotisation est calculée sur la masse des rémunérations du personnel permanent de ces collectivités telles qu'elles apparaissent à la ligne 610 des comptes administratifs de l'avant-dernier exercice.

Le conseil d'administration du Centre de formation des personnels communaux a fixé, par délibération approuvée par le Ministre de l'Intérieur, le pourcentage applicable à cette masse salariale à 0,70 % pour 1976 et à 0,75 % pour 1977.

Les deux tableaux ci-dessous font ressortir les modifications de structure des cotisations dues à ce changement de mode de l'assiette.

Le premier précise la répartition du poids de la cotisation suivant les modes d'assiette et selon l'importance des communes :

— communes affiliées aux syndicats de communes pour le personnel :

— établissements publics :

— communes non affiliées.

TABLEAU N° 1

CATEGORIES DES COMMUNES	COTISATION 1975 (1)		COTISATION 1976 (2)		COTISATION 1977 (2)	
	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.
Communes et établissements publics affiliés à des syndicats pour le personnel	25 782 336	50,98	26 974 086,39	46,93	35 204 833,15	47
Etablissements publics non affiliés	2 149 344	4,25	3 631 587,36	6,32	4 856 568,85	7
Communes non affiliées	22 639 248	44,77	26 877 151,50	46,75	34 538 187,52	46
Total	50 570 928	100 »	57 482 825,25	100 »	74 599 589,52	100

(1) 1975 : nombre d'agents inscrits au budget au 1^{er} janvier 1974 × 144 F.

(2) 1976 : masse salariale de la ligne 610 des comptes administratifs 1974 × 0,70 % ;

1977 : masse salariale de la ligne 610 des comptes administratifs 1975 × 0,75 %.

On constate que l'augmentation globale de la cotisation correspond à l'augmentation de la masse salariale. La répartition de la cotisation est différente : on constate une diminution des sommes versées par les communes petites et moyennes qui sont affiliées aux syndicats de communes pour le personnel et une augmentation sensible de la cotisation des établissements publics. En revanche, pour 1977, une très légère diminution de la charge de la cotisation apparaît dans les communes les plus importantes (non affiliées).

Ceci peut s'expliquer par la mise en œuvre d'une vérification systématique de l'application du texte sur l'affiliation des communes aux syndicats pour le personnel (art. L. 411-26 du Code des communes) : ainsi un certain nombre de communes et d'établissements publics employant moins de 100 agents qui se considéraient comme non affiliées, et dont les cotisations n'étaient pas recouvrées par les syndicats de communes, ont été rappelées à une stricte application des dispositions réglementaires. En conséquence, la première catégorie du tableau a augmenté en nombre, d'où un léger accroissement normal du poids de la cotisation (0,07 %). Cet accroissement n'est d'ailleurs nullement parallèle à la diminution de la charge de la cotisation pour les grosses communes (0,75 %).

La charge de la cotisation tend à un équilibre entre une masse importante de petites et moyennes communes et un nombre relativement restreint de grosses communes. Ce qui revient à démontrer que le nouveau mode de calcul de l'assiette répond aux critiques qu'avait soulevées l'ancien système, en n'imposant qu'au minimum le plus rationnel possible les petites communes.

Le second tableau a été établi à partir d'un échantillon de communes représentatives des strates démographiques définies par le statut du personnel communal.

Il fait apparaître, pour chaque commune retenue, le montant de la cotisation. On remarque que le poids total de la cotisation pour les six communes affiliées aux syndicats de communes pour le personnel n'est que de 1,1 % du montant global de la cotisation. Ce même pourcentage de 1,1 % se retrouve au niveau des masses salariales des deux catégories de communes.

L'examen de l'échantillon permet de confirmer l'équilibre certain qu'a introduit le nouveau mode de calcul de l'assiette de la cotisation entre les communes

TABLEAU N° 2

**Répartition par strate démographique du montant de la cotisation
au Centre de formation des personnels communaux pour l'exercice 1977, sur la base d'un échantillon.
Une commune représentative de la strate a été retenue pour chacune d'elles.**

STRATE (en habitants).	COMMUNE	DEPARTEMENT	NOMBRE d'habi- tants.	LIGNE 610 CA 1975	COTISATION 0,75 %
De 0 à 700.....	Notre-Dame-de-Bellecombe (1).	Savoie.	410	110 908,52	831,81
700 à 1 000.....	Courge (1).	Deux-Sèvres.	887	95 144 >	713,58
1 000 à 2 000.....	Zutkerque (1).	Pas-de-Calais.	1 308	64 758,92	485,69
2 000 à 5 000.....	Mordelles (1).	Ille-et-Vilaine.	3 872	388 797,47	2 933,37
5 000 à 10 000.....	Le Teil (1).	Ardèche.	8 362	1 186 685,13	8 900,13
10 000 à 20 000.....	Issoire (1).	Puy-de-Dôme.	15 688	2 191 464,96	16 435,98
20 000 à 40 000.....	Mont-de-Marsan.	Landes.	30 171	8 373 443,61	62 800,82
40 000 à 80 000.....	Créteil.	Val-de-Marne.	59 248	21 874 259 >	164 056,94
80 000 à 150 000.....	Mulhouse.	Haut-Rhin.	119 326	57 831 589 >	434 411,91
150 000 à 400 000.....	Montpellier.	Hérault.	195 603	43 069 584,62	323 021,88
> 400 000.....	Marseille.	Bouches-du-Rhône.	914 356	229 512 163 >	1 721 341,22
Total				344 748 798,23	2 705 432,77

(1) Communes affiliées au syndicat de communes pour le personnel.

En ce qui concerne les conditions statutaires du personnel, on trouvera, comme à l'habitude en annexe (Annexe II), les détails des principales mesures intervenues depuis un an.

Votre rapporteur ne peut manquer de signaler également la controverse qui s'est instaurée à la suite des élections municipales dernières au sujet du statut des secrétaires généraux de mairie. On se souvient que le rapport Guichard lui-même y avait fait allusion en suggérant de donner la possibilité au maire, dans certaines conditions, de se séparer de son secrétaire général. Cette question a été soumise à l'Association des maires de France. C'est ainsi qu'en réponse au discours du Président, M. Alain Poher, le Ministre de l'Intérieur a fait les déclarations suivantes : « Les aspirations légitimes de certains cadres touchant une meilleure garantie de leur emploi, parfois mises en cause à la faveur du renouvellement des équipes municipales, doivent déboucher sur une formule qui ne méconnaisse pas le désir, également légitime, des maires de conserver une certaine latitude de décision dans le choix de leurs collaborateurs les plus proches. »

II. — LES STRUCTURES

Après les réaménagements intervenus au niveau central et la mise en place de nouvelles préfectures en Corse et dans le département du Var, 1977 n'a été marquée par aucune modification importante en ce qui concerne l'administration de l'Etat. Nous nous contenterons donc cette année d'envisager successivement, comme à l'habitude, l'évolution des structures locales et celle des établissements publics régionaux.

A. — Les structures locales.

1. — LE REGROUPEMENT COMMUNAL

Chaque année, nous tenons à faire le point sur cette question qui intéresse les maires au plus haut point, surtout depuis que la publication du rapport Guichard a réveillé certaines craintes de fusion autoritaire. Il convient cependant que nous donnions acte au Chef de l'Etat de sa déclaration faite au Conseil des Ministres du 1^{er} juin selon laquelle « le Gouvernement respectera scrupuleusement le principe de l'autonomie communale ». A cette même occasion, il a déclaré également que cela impliquait le maintien de « toutes les communes existantes en même temps que le développement d'une pleine capacité pour chaque commune d'exercer ses attributions et ses responsabilités ».

Pour l'heure, aucune évolution marquante ne se dégage — et pour cause — de l'examen de l'application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. Depuis l'année dernière, neuf fusions nouvelles intéressant quinze communes seulement ont été réalisées. Le nombre total de fusions intervenues depuis l'entrée en application de la loi est donc de 833 intéressant 2 031 communes. Plus des trois quarts de ces fusions comportent la création de communes associées, ce qui ramène le nombre des communes à 36 380.

Le nombre de syndicats à vocation multiple a moins progressé que l'année dernière. Le nombre total de SIVOM s'élève à l'heure actuelle à 1 860, regroupant 20 000 communes environ.

Par ailleurs, il existe quelque 10 500 syndicats spécialisés.

Comme l'année dernière, votre rapporteur s'est efforcé de réunir des renseignements donnant les pourcentages d'activité des syndicats par grandes fonctions.

Il est trop tôt pour pouvoir dégager une évolution en profondeur : en ce qui concerne les syndicats à vocation multiple, les fonctions le plus souvent remplies concernent la voirie, les ordures ménagères et les problèmes d'eau et d'assainissement.

Parmi les syndicats spécialisés dominent ceux qui sont consacrés au problème de l'eau.

Par rapport à l'année dernière, on note une augmentation du nombre des syndicats consacrés aux questions scolaires et aux opérations d'électrification :

<i>Pour les syndicats à vocation multiple :</i>	Pourcentage de l'effectif total.
— voirie	70,5
— ordures ménagères	62
— eau, assainissement, station d'épuration	55,7
— équipements sportifs	46,5
— tourisme	42,5
— équipements sociaux	40,5
— constructions scolaires	28,4
— ramassage scolaire	26,3
 <i>Pour les syndicats spécialisés :</i>	
— eau	32,84
— questions scolaires	18,03
— électrification	15,53
— questions agricoles	9,05
— voirie	3,95
— assainissement	3,35
— ordures ménagères	3,20
— constructions diverses	2,20
— objets divers	11,80

2. — LES COMMUNAUTÉS URBAINES

Aucune création nouvelle de communautés urbaines n'est intervenue cette année. En revanche, comme on le sait, à la suite de difficultés de fonctionnement, le Parlement a été amené à modifier la loi constitutive par une nouvelle loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 complétant les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale.

En ce qui concerne la politique suivie par les communautés, 1977 a été placée sous le signe de la continuité puisque les communautés existantes ont poursuivi, de façon très active, leur effort d'équipement. Leur taux d'effectifs, exprimé en pourcentage de recettes ordinaires, demeure très élevé puisque, pour l'exercice 1975, dernière année pour laquelle les chiffres globaux sont connus, il était encore de 47,42 %. Ce même exercice a d'ailleurs été marqué par un effort accru d'équipement mesurable par le rapport existant entre le montant total des dépenses d'équipement brutes et le chiffre de la population. En effet, alors qu'à ce titre, la progression de l'année 1974 par rapport à l'année 1973 avait été de 13,87 %, le taux d'augmentation a été de 23,78 % entre les années 1975 et 1974.

Le Gouvernement a d'ailleurs reconnu la valeur et l'intérêt de l'institution communautaire comme instrument d'aménagement du développement urbain en prorogeant pour cinq ans, par le décret n° 76-1316 du 31 décembre 1976, la majoration de 33 % des subventions qui avait été instituée pour cinq ans par le décret du 24 décembre 1971.

Il semble que la loi du 22 juillet 1977 ait d'ores et déjà partiellement contribué à résoudre le problème auquel le législateur avait entendu remédier.

Les dispositions de cette loi ont permis, en effet, de régler le conflit né au sein de la communauté urbaine de Bordeaux où un nouvel accord sur la répartition des sièges au Conseil de la communauté a pu être conclu entre les communes membres. Cet accord a été lui-même accompagné d'une convention établissant un *modus vivendi* portant sur les conditions de fonctionnement de la communauté.

Deux autres communautés, celles de Dunkerque et du Creusot-Monceau-les-Mines, connaissent, en revanche, des difficultés qui, si elles paraissent en voie de règlement dans la première, restent pendantes dans la seconde.

Dans la communauté de Dunkerque des tensions graves se sont manifestées entre la ville centre et l'établissement public communautaire. Il semble cependant probable qu'une nouvelle répartition des sièges au Conseil de communauté, demandée par la ville de Dunkerque, fasse l'objet d'un accord. D'après l'état des négociations en cours entre les communes, à cet accord pourrait être jointe une convention portant, comme à Bordeaux, sur le fonctionnement de la communauté dans les domaines essentiels.

Dans la communauté du Creusot - Montceau-les-Mines un conflit est né après les élections municipales à l'occasion de la répartition des sièges au bureau du Conseil de communauté et les délégués de la ville de Montceau-les-Mines refusent de siéger au Conseil de communauté.

Etant donné les difficultés survenues dans la période récente, le Gouvernement a estimé nécessaire de disposer d'une étude d'ensemble sur les communautés urbaines. Il a, à cet effet, confié une mission particulière à M. Alain Griotteray.

3. — LES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

On sait que dix agglomérations nouvelles ont été créées en application de la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles. Les dispositions de cette loi ont d'ailleurs été codifiées cette année dans le nouveau Code des communes sous la forme d'un Titre VII du Livre premier relatif à l'organisation communale.

Sept de ces agglomérations nouvelles se trouvent dans la région parisienne : Cergy-Pontoise, Evry, Grand-Melun, Rougeau-Sénart, Sénart-Villeneuve, Marne-la-Vallée—Val Maubué, Saint-Quentin-en-Yvelines, et trois en dehors de cette région (le Vaudreuil près de Rouen, l'Isle-d'Abeau dans l'Isère, Nord-Ouest de l'étang de Berre dans les Bouches-du-Rhône).

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

Parmi les trois formules de regroupement communal mentionnées à l'article L 171-4 du Code des communes, neuf agglomérations nouvelles ont choisi celle du syndicat communautaire d'aménagement : une, celle du Vaudreuil, a opté pour l'ensemble urbain.

Votre commission est actuellement saisie d'une proposition de loi modifiant précisément le statut de l'ensemble urbain afin de favoriser la participation des habitants. Le rapport en a été confié à M. Salvi, président du Conseil général du Val-d'Oise, où se trouve la ville nouvelle de Cergy-Pontoise. Nul doute qu'à cette occasion M. Salvi pourra mieux que votre rapporteur traiter de la mise en place de ces nouvelles institutions.

Parallèlement à la mise en place de ces agglomérations, ont été constitués les établissements dont la participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle est prévue par l'article L. 172-5 du code des communes.

Les conventions qui, en vertu de ce même article, devaient être passées entre les organismes maître d'ouvrage, syndicats communautaires ou ensembles urbains et les établissements publics d'aménagement dans le but de réaliser les travaux ou ouvrages nécessaires à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle ont été conclues partout, la dernière l'étant depuis mai 1975, pour l'agglomération nouvelle de Rougeau-Sénart.

B. — Les établissements publics régionaux.

LES FINANCES

Pour l'ensemble de la France métropolitaine (sauf l'Île-de-France), le montant des budgets passe de 1 530 793 000 F en 1976 à 1 923 921 000 F en 1977 soit une augmentation de 393,128 millions de francs représentant un pourcentage de 25,7 %.

Pour chacun des établissements publics autres que la région Poitou-Charentes dont le budget accuse une croissance de 6,1 %, l'augmentation du volume des dépenses et des recettes votés pour 1977 varie :

— de 10 à 20 % pour sept d'entre eux : Alsace (19 %), Aquitaine (10,5 %), Bourgogne (10,5 %), Centre (16,4 %), Languedoc-Roussillon (14,5 %), Lorraine (13,2 %), Picardie (19,3 %) ;

— de 20 à 25 % pour sept autres : Auvergne (24,8 %), Corse (25 %), France-Comté (24,2 %), Limousin (20,9 %), Basse-Normandie (25 %), Haute-Normandie (20,5 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (20,1 %) ;

— de 25 à 38 % pour les deux régions : Pays de la Loire (37,2 %), Rhône-Alpes (25,7 %).

Elle est supérieure à 45 % pour les quatre régions suivantes : Bretagne (49,5 %), Champagne-Ardenne (45,7 %), Midi-Pyrénées (57,5 %), Nord-Pas-de-Calais (46,1 %).

C'est la région Midi-Pyrénées qui enregistre la plus forte augmentation (— 57,5 %). Elle se situe au seizième rang comme en 1975. Il faut préciser qu'en 1976 le budget de la région Centre accusait la forte augmentation de 109,5 %.

Il convient de remarquer que la plupart des établissements publics régionaux conservent leur rang de classement ou accusent un écart de une à trois places seulement.

Enfin il faut noter que les régions Rhône-Alpes et Pays de Loire sont toujours en tête de ce classement.

**Budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux pour 1977.
(Volume global.)**

	VOLUME DES BUDGETS			CLASSEMENT suivant le volume global.		
	1976	1977	Variations.	1975	1976	1977
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)			
Alsace	53.227	63.343	19	17	12	12
Aquitaine	98.470	108.775	10,5	4	4	7
Auvergne	42.225	52.689	24,8	11	16	17
Bourgogne	67.057	74.090	10,5	8	11	11
Bretagne	97.230	145.362	49,5	3	5	3
Centre	104.266	121.355	16,4	9	3	5
Champagne-Ardenne	43	62.665	45,7	13	15	13
Corse	32.706	40.876	25	21	20	20
Franche-Comté	46.581	57.874	24,2	14	14	15
Languedoc-Roussillon	36.500	41.780	14,5	19	18	19
Limousin	17.283	20.892	20,9	20	21	21
Lorraine	72.105	81.640	13,2	6	10	9
Midi-Pyrénées	36.016	56.728	57,5	16	19	16
Nord - Pas-de-Calais	88.670	129.533	46,1	12	7	4
Basse-Normandie	40.100	50.134	25	15	17	18
Haute-Normandie	50.084	60.365	20,5	18	13	14
Pays de la Loire	170.152	233.500	37,2	1	2	2
Picardie	80.175	95.694	19,3	7	8	8
Poitou-Charentes	73.862	78.400	6,1	10	9	10
Provence-Alpes-Côte d'Azur	91.538	110	20,1	5	6	6
Rhône-Alpes	189.546	238.226	25,7	2	1	1
Total	1 530.793	1 923.921	25,7			

L'examen du tableau page suivante, qui retrace les données financières de chaque région en les ramenant au nombre d'habitants, fait apparaître que la moyenne, qui était de l'ordre de 35,7 F en 1976, est passée à 44,91 F en 1977, soit un accroissement de 25,7 %.

Dans ce domaine :

— le chiffre le plus fort a été cette année, comme en 1976, enregistré dans la région Corse avec 141,02 F, montant dont l'importance est due notamment aux subventions de l'Etat, concours du fonds d'expansion économique de la Corse, qui s'élève à 25,3 millions de francs.

— le chiffre le plus faible correspond à la région Languedoc-Roussillon qui accuse 23,35 F. Il y a lieu de noter que ce montant est encore supérieur à celui enregistré en 1976 dans la région Midi-Pyrénées (15,44 F) qui occupait le vingt et unième rang.

La plupart des régions conservent à peu près le même rang de classement qu'en 1976 sauf la Bretagne qui passe du dixième au cinquième rang.

Budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux pour 1977.
Montant des budgets par habitant.

	MONTANT DES BUDGETS par habitant.			CLASSEMENT suivant le montant par habitant.		
	1976 en francs.	1977 en francs.	Variation en pour- centage.	1975	1976	1977
Alsace	35.08	41.74	+ 19	16	11	12
Aquitaine	38.61	42.65	+ 10,5	3	9	11
Auvergne	31.73	39.60	+ 24,8	7	13	13
Bourgogne	42.76	47.25	+ 10,5	5	7	9
Bretagne	37.46	56	+ 49,5	2	10	5
Centre	48.43	56.37	+ 16,4	13	3	4
Champagne-Ardenne	32.16	46.87	+ 45,7	9	12	10
Corse	112.84	141.02	+ 25	21	1	1
Franche-Comté	43.93	54.58	+ 24,2	6	6	6
Languedoc-Roussillon	20.39	23.35	+ 14,5	18	20	21
Limousin	23.39	28.28	+ 20,9	14	18	19
Lorraine	30.93	35.02	+ 13,2	10	15	16
Midi-Pyrénées	15.44	24.32	+ 57,5	19	21	20
Nord - Pas-de-Calais	22.65	33.09	+ 46,1	20	19	17
Basse-Normandie	30.70	38.38	+ 25	12	16	14
Haute-Normandie	31.38	37.83	+ 20,5	17	14	15
Pays de la Loire	61.50	84.38	+ 37,2	1	2	2
Picardie	47.76	57	+ 19,3	4	5	3
Poitou-Charentes	48.33	51.30	+ 6,1	8	4	7
Provence-Alpes - Côte d'Azur	24.90	29,92	+ 20,1	15	17	18
Rhône-Alpes	39.64	49.83	+ 25,7	11	8	8
Moyenne	35.73	44.91	+ 25,7			

Si, pour l'ensemble des établissements publics régionaux métropolitains, les dépenses de fonctionnement représentent 6,5 % des budgets (pourcentage à peu près égal à celui de 1976 : 6,47 %), on observe que, dans la plupart des régions, elles se situent au-dessous de 10 %, sauf pour :

Languedoc - Roussillon : 10,5 % ;

Picardie : 11,9 % ;

Limousin : 12 % (même taux qu'en 1976 et pourcentage élevé dû au paiement des annuités d'emprunt, qui s'élèvent environ à 1,5 million de francs).

Cette année encore, ce sont les régions Centre et Rhône - Alpes qui consacrent à ces dépenses la part la plus faible de leur budget (respectivement 2,10 % et 2,9 %).

Quant aux dépenses d'investissements, elles atteignent plus de 90 % de chaque budget, sauf dans les trois régions précitées (Languedoc - Roussillon, Picardie et Limousin).

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 25,7 % (au lieu de 101,41 % en 1975), dans la même proportion que le volume des budgets, qui a augmenté aussi de 25,7 %.

Quatre régions ont diminué le volume de leurs dépenses :

Bretagne : — 3,5 % ;

Poitou - Charentes : — 6 % ;

Basse-Normandie : — 10,7 % ;

Bourgogne : — 16,5 %.

Les dépenses d'investissements ont augmenté dans la même proportion que celles de fonctionnement, soit 25,7 %. Elles correspondent à 93,5 % du volume global des budgets, pourcentage comparable à celui enregistré en 1976 et qui était de 93,52 %.

Les plus fortes augmentations par rapport à 1976 sont enregistrées dans les deux régions suivantes :

Bretagne : 56,7 % ;

Midi - Pyrénées : 59,7 %.

Les ressources fiscales s'élèvent à 1 222,782 millions de francs arrondis à 1 223 millions et représentent 63,6 % du montant total des budgets (taux à peu près égal à celui enregistré en 1976, soit 62,3 %).

La région Corse est loin d'atteindre cette moyenne puisque, grâce à la subvention du FEEC dont elle bénéficie, ses ressources fiscales ne représentent que 23,4 % du budget, alors que pour le Languedoc-Roussillon le produit de la fiscalité constitue 99,3 % du budget, cette dernière région ayant renoncé à l'emprunt.

Il convient de noter que seuls les Pays de la Loire ont voté des recettes fiscales dont le pourcentage par rapport au total du budget (soit 40,1 %) est inférieur à celui de l'emprunt (47,5 %).

L'ensemble des établissements publics régionaux, sauf le Languedoc-Roussillon, a eu recours à celui-ci. Le total des emprunts votés s'élève à 555 millions de francs et représente, en moyenne, 28,8 % du total des ressources des régions contre 30,11 % en 1976.

Ce taux moyen est nettement dépassé dans huit régions, notamment en Champagne-Ardenne et dans les Pays de la Loire, où il atteint respectivement 46,7 % et 47,5 %, alors qu'en Lorraine l'emprunt ne représente que 6,1 % du budget.

Sauf pour la Corse, les autres ressources sont essentiellement constituées par les remboursements des avances consenties aux PTT pour l'amélioration des télécommunications et atteignent 7,6 % du volume total des budgets (même taux qu'en 1976, avec 7,5 %).

Seules les régions Bretagne avec 11,7 % (17,7 % en 1976), Bourgogne avec 12 % (4,26 % en 1976), Pays de la Loire avec 12,4 % (22 % en 1976) et Auvergne avec 13,2 % (6,77 % en 1976), accusent un dépassement de cette moyenne, compte non tenu de la Corse qui, grâce à la participation du FEEC, voit ses ressources diverses atteindre 61,9 % du montant global de ses recettes (au lieu de 69 % en 1976).

On remarque également que les régions Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur ne reçoivent aucune recette de cette nature.

Si l'on ramène au nombre d'habitants les différentes catégories de dépenses et de recettes votées par les établissements publics régionaux, on s'aperçoit que les dépenses de fonctionnement s'élèvent, sur le plan national, à 2,91 F par habitant (la moyenne était de 2,32 F en 1976).

Quatre régions atteignent une moyenne bien plus importante :

La Bretagne : 4,31 (4,30 F en 1976) ;

La Picardie : 6,80 (3,81 F en 1976) ;

Les Pays de la Loire : 7,29 (5,25 F en 1976) ;

La Corse : 7,71 (6,42 F en 1976).

Comme en 1976, la région Centre apparait comme la plus « économique », avec une dépense de 1,19 F par habitant.

Les dépenses d'investissements sont de l'ordre de 42 F par habitant. Mais tandis que la Corse, les Pays de la Loire, le Centre, la Franche-Comté et la Bretagne enregistrent les taux les plus élevés avec respectivement 133,31 F (114,71 F en 1976) ; 77,09 F (56,25 F en 1976) ; 55,18 F (47,47 F en 1976) ; 51,98 F (41,66 F en 1976) et 51,69 F (33 F en 1976), la région Languedoc-Roussillon ne prévoit de consacrer à ces dépenses que 20,91 F par habitant.

Parmi les ressources, neuf régions, comme en 1976, dépassent la moyenne générale de 12,95 F d'emprunt par habitant.

Parmi elles, se distinguent particulièrement :

Les Pays de la Loire : 40,11 F (22,92 F en 1976) ;

Le Centre : 23,75 F (21,60 F en 1976) ;

La Picardie : 22,04 F (19,06 F en 1976).

Les autres ressources s'élèvent en moyenne à 3,41 F par habitant.

C'est bien entendu la Corse qui, grâce au versement du FEEDC, atteint le plus fort pourcentage (87,28 F), viennent ensuite les Pays de la Loire (10,45 F), la Picardie (8,29 F) et la Bretagne (6,55 F).

Il convient de préciser qu'un certain nombre de régions ont enregistré une plus-value de recettes fiscales à la clôture de l'exercice 1975 et ont dû en tenir compte pour l'établissement du budget de 1977 : ce qui, dans certains cas, a eu pour effet de réduire, conformément à l'article 18 de la loi du 5 juillet 1972, le montant des ressources fiscales qu'elles seraient en droit d'attendre.

Le plafond de ressources fiscales par habitant fait l'objet une fois de plus, cette année, de contestations.

En fait, seules les régions de la Loire et de Franche-Comté ont atteint le plafond de 35 F en 1977. Les années précédentes, les régions qui avaient voté le plafond étaient également minoritaires :

Neuf régions en 1974 (15 F) : Aquitaine, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Picardie :

Huit régions en 1975 (25 F) : Aquitaine, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes :

Onze régions en 1976 (25 F) : Alsace, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

C'est la région Midi-Pyrénées qui, avec le taux d'imposition par habitant de 19.81 F se classe, comme en 1976 (14,65 F), au dernier rang, précédée du Limousin (22 F) et du Languedoc-Roussillon (23.19 F).

Pour terminer, il est intéressant de comparer la part des ressources provenant de chacune des impositions :

1 *Permis de conduire.*

Versé intégralement au budget de la région, son produit (83 millions de francs) ne représente que 6,8 % environ du volume des ressources fiscales en 1977 contre 8,14 % en 1976.

Sauf en Alsace et en Aquitaine où les taux sont passés respectivement de 100 F à 130 F et de 75 F à 100 F, entraînant ainsi un accroissement de la pression fiscale qui, en 1977, atteint 160 % contre 100 % en 1976 dans la première région et 100 % contre 50 % en 1976 dans la seconde, le taux de la taxe votée par les autres régions pour 1977, ainsi que la pression fiscale correspondante, n'ont pas varié par rapport à l'année précédente pour laquelle les taux étaient compris entre 50 F et 150 F, et la pression fiscale entre 0 % et 200 %.

2 *Cartes grises.*

Avec un peu plus de 243 millions de francs, le produit de cette taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules représente 19,9 % des ressources fiscales en 1977, contre 20,9 % en 1976.

Cette surtaxe, qui est en moyenne de 10,04 F par cheval vapeur, varie entre 2F/CV (Provence-Alpes-Côte d'Azur) et 20 F/CV (Centre). Elle correspond à une pression fiscale supplémentaire comprise entre 10 % (Provence-Alpes-Côte d'Azur) et 100 % (Centre).

3° Droits de mutation.

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

Avec un montant de 418 millions de francs, le produit de cette taxe additionnelle représente 34,2 % des ressources fiscales globales, pourcentage moyen nettement dépassé dans les neuf régions suivantes : Aquitaine (40,1 %), Bourgogne (37,4 %), Bretagne (35,5 %), Languedoc-Roussillon (43,4 %), Midi-Pyrénées (38,4 %), Nord - Pas-de-Calais (39,4 %), Haute-Normandie (35,2 %), Poitou-Charentes (35,2 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (61,1 %).

Dans les autres régions son montant, par rapport au produit global, varie entre 21,9 et 32 %, sauf en Alsace où cette proportion n'atteint que 12,7 % (7,9 % en 1976).

La pression fiscale, dont la moyenne nationale est de 1,07 %, est :

— inférieure à 1 % dans cinq régions : Alsace (0,70 %), Centre (0,90 %), Languedoc-Roussillon (0,80 %), Basse-Normandie (0,80 %) et Haute-Normandie (0,85 %) ;

— supérieure ou égale à 1 % dans toutes les autres régions, variant entre 1 % et 1,6 %.

Il convient de noter que la pression fiscale la plus faible est, comme en 1976, celle appliquée en Alsace.

Taxe régionale ou taxe additionnelle aux impôts locaux

Votée dans toutes les régions, sauf dans le Languedoc-Roussillon qui, comme en 1976, n'y a pas eu recours, son produit constitue la partie la plus importante des ressources fiscales, avec une moyenne de 38,1 % pour l'ensemble des budgets.

Dans cinq régions, il représente plus de 50 % des recettes de l'espèce :

Alsace	65,9 % (73,6 % en 1976) ;
Corse	62,8 % (39,9 % en 1976) ;
Rhône-Alpes	60,3 % (59 % en 1976) ;
Auvergne	58,1 % (65,3 % en 1976) ;
Lorraine	56,2 % (56,3 % en 1976).

Dans les autres régions, le pourcentage du produit de la taxe régionale par rapport au montant des ressources fiscales varie entre 19,8 % (Nord - Pas-de-Calais) et 49,6 % (Bourgogne).

Remarque. — Les chiffres portés dans la colonne « Total en millions de francs », au tableau 8, représentent les recettes fiscales inscrites au budget de 1977 et ne tiennent compte que d'une partie des excédents constatés à la clôture des exercices antérieurs.

Pour la région Centre, ce tableau fait apparaître un excédent de 3.973 millions de francs seulement, alors que celui-ci est en réalité de 6.114 millions de francs, car il est prévu d'inscrire la différence, soit 2.141 millions de francs, à la DM 1977.

Dans la colonne Excédent de recettes fiscales de 1975, apparaissent seulement les excédents comptabilisés au budget de 1977.

En effet, pour la région Centre, figure dans ce tableau un excédent de 3.973 millions de francs seulement alors que celui-ci est en réalité de 6.114 millions de francs car il est prévu d'inscrire la différence, soit 2.141 millions de francs à la DM 1 1977.

En Franche-Comté, c'est un excédent de 1.347 million de francs qui a été constaté et qui apparaîtra au compte administratif établi pour l'année 1976.

Dans les Pays de la Loire, enfin, un excédent de 3.110 millions de francs a été inscrit à la DM 1 1976.

Ainsi, dans la mesure où l'on aurait tenu compte de la totalité des excédents de recettes fiscales, le taux de recette par habitant serait de 28.69 F au lieu de 28,54 F.

Recettes.

Pour sa première année d'existence, les recettes de la région d'Ile-de-France se sont élevées, à elles seules, à 1 882 600 000 F, contre 1 503 millions de francs en 1976, soit une augmentation de 25,25 %.

Leur montant est à rapprocher de celui voté pour le même exercice 1977 par les régions de province (1 923 921 000 F).

Comparé aux recettes effectuées par le district en 1976, le produit des recettes d'investissement accuse une progression de 21,27 %.

A noter que la taxe spéciale d'équipement constitue la plus importante des recettes ; son évolution est donnée par le tableau ci-dessous.

SECTION	1976	1977
Montant brut.....	350 000 000	350 000 000
Annuités d'emprunts.....	92 000 000	155 000 000
Total	442 000 000	505 000 000

Son produit est affecté, pour la majeure partie, aux dépenses d'investissement et, pour le reliquat, aux frais de fonctionnement.

SECTION	1976	1977
Investissement	369 263 300	356 991 800
Fonctionnement	72 636 700	148 008 200
Total	442 000 000	505 000 000

L'accroissement des recettes s'explique également par la mise en recouvrement de nouvelles ressources fiscales autorisées par la loi et qui ont produit globalement 101 millions de francs.

Il faut enfin remarquer que le prélèvement sur le produit des redevances de construction de bureaux et de locaux industriels est passé de 70 millions de francs à 30 millions de francs en 1977, d'où une diminution de 57,14 %.

Pour faciliter les comparaisons, il convient de noter que, par habitant, chacune des recettes les plus importantes dépasse le plafond imposé aux régions de province :

La taxe spéciale d'équipement.....	36,13
Le VRTS, qui représente au total.....	37,46
Le produit des emprunts.....	70,35
	<hr/>
Soit au total.....	143,94 F
	sur 190,57 F

Entièrement couvertes par le prélèvement sur le produit de la taxe spéciale d'équipement, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 148 008 200 F sur un budget total de 1 882 600 000 F, soit 7,86 %.

A titre indicatif, pour les régions de province, ce pourcentage pour la même année est de 6,50 %.

Passant de 72 636 700 F, en 1976, à 148 008 200 F, elles accusent une progression de 103,76 %.

D'une manière générale, toutes les dépenses de fonctionnement ont connu une progression sensible, notamment :

- les participations et prestations au bénéfice de tiers ;
- les allocations de subventions ;
- les frais de gestion générale ;
- les frais pour biens meubles et immeubles.

En matière d'investissement, tout comme le District, la région d'Ile-de-France qui lui a été substituée, bénéficie de la technique budgétaire des autorisations de programmes.

Pour l'année 1977 le montant des autorisations de programme s'élève à près de 1 645 millions de francs, contre 1 938 millions de francs en 1976 (dernière année d'existence du District) soit une diminution de 10,50 %.

Seuls cinq secteurs ont vu leur dotation accrue, il s'agit de :

Subventions pour actions foncières.....	+	110	%
Différé d'amortissement	+	66,66	%
Equipement administratif	+	38,26	%
Equipement urbain	+	28,88	%
Equipement rural	+	28,75	%
Espaces verts et forêts.....	+	12,30	%

à noter que les autorisations de programme affectées à l'équipement PTT ainsi qu'aux études et expérimentations ont subi une diminution sensible : respectivement — 85 % et — 72 %.

III. — LA SECURITE

A. — L'ordre public.

1. — EVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE

Le nombre des crimes et délits est passé de 1 912 327 en 1975 à 1 823 953 en 1976. La diminution globale est de 4,62 %. La criminalité avait progressé de 4,65 % de 1974 à 1975 et de 182 % depuis 1963.

La grande criminalité compte, en 1976, 24 643 faits et n'a progressé depuis 1975 que de 1,29 %, alors qu'elle avait augmenté l'année précédente de 16,73 %.

La moyenne criminalité, qui comporte 266 079 faits, diminue de 7,42 % alors qu'elle avait progressé l'année précédente de 9,82 %.

La petite délinquance qui constitue, en nombre, la majeure partie des faits de caractère pénal — 1 533 231 faits — a diminué de 4,21 % alors qu'elle avait progressé de 3,60 % de 1974 à 1975.

Au total, la criminalité globale diminue un peu, la progression de la grande criminalité, qui était de plus de 15 % chaque année, est stoppée ; la criminalité moyenne diminue pour la première fois et assez nettement ; la petite délinquance régresse un peu.

Le tableau suivant indique l'évolution de la criminalité, par secteurs, de 1975 à 1976 :

	1976	1975	VARIATION en pourcentage
Vols commis avec des armes à feu.....	3 806	3 523	- 8,03
Vols avec autres violences.....	18 546	18 768	1,18
Prises d'otages crapuleuses.....	58	53	- 5,66
Rapts pour rançon.....	13	13	-
Homicides crapuleux.....	181	181	-
Cambriolages.....	183 395	204 564	- 10,34
Vols simples.....	1 011 733	1 006 331	+ 0,53
Trafic de stupéfiants.....	313	412	- 24,02
Appropriations astucieuses.....	281 798	313 511	- 10,11
Homicides non crapuleux.....	1 309	1 189	+ 10,09
Délits de mœurs.....	11 874	12 355	- 3,89
Dont viols.....	1 489	1 589	- 6,29
Attentats par explosifs.....	487	499	- 2,40

Ce tableau est de nature à nuancer les appréciations trop optimistes qu'on pourrait faire.

Le plus grand nombre de délits est constitué par les vols simples qui ne connaissent qu'une stagnation. Les cambriolages ont, certes, baissé mais on observe que le deuxième poste, qui regroupe les appropriations dites astucieuses (autrement appelées délinquance en col blanc) et qui a connu une baisse sensible, semble responsable en grande partie de l'amélioration globale constatée. En revanche, notre attention doit être attirée par la hausse importante des vols.

Une des principales caractéristiques de l'évolution du banditisme est, en effet, la généralisation du recours à la violence. Les vols et agressions à main armée particulièrement s'accompagnent, aujourd'hui, très souvent, de violences physiques envers les victimes. voire de coups de feu.

a) Les vols à main armée, les vols avec violence.

La diversification des objectifs est incontestablement un des caractères essentiels de ce type d'agression.

C'est ainsi que les agences bancaires restent comme par le passé les cibles préférées des malfaiteurs. Elles ont connu 725 attaques en 1976 et pour les dix premiers mois de 1977, il en a été comptabilisé 577.

Pour les autres établissements financiers, bureaux de poste, caisses d'épargne, la progression continue également bien que de façon moins sensible qu'auparavant. Ces agressions sont proportionnellement en hausse par rapport à l'ensemble.

Les attaques dirigées contre les stations-services ont également augmenté en 1976. Alors qu'en 1975, elles représentaient 12,20 % du total général, elles y entrent pour 14,30 % en 1976.

En ce qui concerne les vols à main armée, commis au préjudice des commerçants, on peut noter la situation suivante :

— pharmaciens, en 1976 : 134 attaques, soit 3,5 % des vols à main armée :

— bijoutiers, en 1976 : 127 attaques, soit 3,3 % des vols à main armée :

— magasins à grande surface, en 1976 : 135 attaques, soit 3,5 % des vols à main armée.

Pour les dix premiers mois de l'année, on enregistre :

- pharmaciens : 132 vols à main armée :
- bijoutiers : 122 vols à main armée :
- magasins à grande surface : 79 vols à main armée.

Cette criminalité se concentre toujours dans les grands centres. La Région parisienne, la région méditerranéenne et la Région lyonnaise ont été le siège de 80,4 % des infractions de cette nature perpétrées en 1976. Mais au travers des fluctuations annuelles, on remarque que les vols à main armée tendent à s'étendre sur l'ensemble du territoire. Ainsi, en ce qui concerne les attaques de banques, alors que vingt-six départements n'avaient pas été touchés en 1974, ce nombre n'est plus que de dix-huit en 1976.

Enfin, dans les domaines où des efforts de protection sont déployés, on observe que les malfaiteurs multiplient leurs attaques pour compenser la baisse du préjudice moyen qui résulte des efforts de protection. Le montant moyen des butins effectivement emportés par les malfaiteurs lors des attaques de banque est en diminution constante depuis 1973 si on l'exprime en francs constants (en 1973 : 38 800 F, en 1975 : 36 800 F).

La multiplication des forfaits s'observe quant aux vols avec violence.

En milieu urbain, le développement des vols sur la voie publique et à Paris les vols avec violence dans le métro ont aggravé la charge des services de police.

En zone rurale, on a assisté ces dernières années à la résurgence des agressions de personnes âgées. Ces méfaits sont toujours accompagnés de violences physiques à l'égard des victimes et conservent un retentissement très important dans l'opinion publique. Ce phénomène, après être passé par un seuil maximal, 3,8 % des vols à main armée en 1975, a tendance, actuellement, à perdre de son importance, 1,8 % en 1976, mais de par la qualité des victimes et leur éparpillement géographique les éventuelles évolutions de cette nouvelle forme de banditisme restent une préoccupation permanente pour les services de police.

b) *Extorsions de fonds et prises d'otages.*

L'extorsion de fonds implique nécessairement la notion de violence puisque chantage et intimidation sont les moyens habituels dont usent les malfaiteurs pour contraindre leurs victimes à leur verser des fonds.

Les infractions donnant lieu à l'utilisation de la prise d'otage sont toujours spectaculaires, mais, dans le cas de la France, restent à l'état de phénomène épisodique s'accroissant et s'atténuant sporadiquement.

Depuis le début de l'année 1977, on note une évolution favorable en ce qui concerne l'exécution de vols à main armée commis au préjudice de directeurs d'agences bancaires, caisses d'épargne ou bureaux de poste.

2. — LES ÉQUIPEMENTS

Elles privilégient les efforts d'équipement, c'est là l'axe principal du budget de 1978. Cette constatation est de nature à nuancer le jugement un peu sévère que l'on serait tenté de porter si l'on ne considérait que les crédits de personnels.

L'essentiel des dotations a pour objet de porter les crédits de fonctionnement au niveau des besoins réels des services, l'idée étant de construire des bases saines pour le développement futur de l'équipement de la police nationale.

Parmi les actions nouvelles dont le lancement est envisagé en 1978, la principale concerne l'accélération du programme de reconstruction immobilier.

C'est un domaine où les besoins sont immenses, la police disposant encore trop souvent d'un cadre de travail vétuste et inadapté, ce qui ne peut manquer de nuire à l'efficacité et à la considération du service. Avec un budget de 80 millions de francs, on ne pouvait jusqu'à présent guère espérer faire mieux qu'enrayer la dégradation de la situation existante ; aussi le projet de budget prévoit-il de porter à 110 millions de francs la dotation du programme immobilier : il s'agit là d'un effort sans précédent qui, bien entendu,

devra se poursuivre sur plusieurs années, mais qui d'ores et déjà laisse entrevoir la possibilité d'une amélioration sensible de la situation présente.

Dans le domaine des moyens de transports, on consacrera 15 millions de francs de mesures nouvelles au programme de renouvellement et d'entretien des matériels à raison de trois tranches de 5 millions de francs affectées :

- au rajeunissement du parc de véhicules légers, dont une partie a dû être maintenue en service en 1977 au-delà de la période normale de renouvellement :

- au remplacement d'une fraction du parc lourd (autocars et camions) dont l'âge moyen est souvent supérieur à quinze ans :

- à un ajustement des dotations de fonctionnement notamment en raison de l'augmentation du coût des pièces détachées.

Il n'y aura donc pas, dans ce secteur, de renforcement proprement dit des moyens, mais plutôt *une modernisation* bénéficiant bien sûr des progrès techniques accomplis ces dernières années.

- en revanche, le parc de *postes radio* devrait pouvoir s'accroître encore en 1978 d'un peu plus d'un millier d'appareils qui seront attribués aux services chargés de la sécurité publique et la lutte contre la délinquance afin de renforcer, à effectifs constants, leur mobilité et leur capacité opérationnelle :

- dans le secteur des techniques modernes de gestion et d'investigation un crédit supplémentaire de 2 millions de francs sera consacré à la poursuite de l'équipement du réseau de consultation des fichiers de police criminelle :

- enfin, d'une façon générale, un effort très net sera accompli en 1978 pour renforcer les dotations de fonctionnement des services dont le caractère inéluctable a parfois contraint la police nationale à sacrifier à leur profit des programmes d'équipement. À ce titre, une quarantaine de millions de francs viendra abonder les chapitres des locations, de l'entretien des locaux, du chauffage, des matériels consommables, etc.

Tout particulièrement, les Compagnies républicaines de Sécurité ont dû adapter progressivement leur utilisation, leur tenue et leurs équipements pour répondre aux nouvelles formes de terrorisme dont le dernier en date, qualifié d'écologique par les services, est apparu à Creys-Malville les 30 et 31 juillet dernier.

Cinq compagnies sont venues renforcer les six utilisées en permanence à la surveillance des frontières, ce qui porte à 11 le nombre d'unités employées à cette mission.

Trois compagnies assurent le maintien de l'ordre public et la protection des points sensibles en Corse.

Six compagnies participent à la sécurité des agglomérations de Paris, Lyon, Marseille et Nice.

Une demi-compagnie assure la protection des consulats dans le département des Pyrénées-Orientales.

En matière d'armement, les mesures prises sont de nature à confondre l'observateur non averti : ne prévoit-on pas le remplacement des mousquetons et des munitions : les premiers dataient de 1892-1896, les secondes d'août 1939 !

En ce qui concerne le matériel, l'effort a porté sur le renouvellement du parc automobile par des véhicules plus modernes tels que :

- le car de brigade Saviem plus confortable et plus rapide :
- le véhicule de reconnaissance type Ford-Transit mieux adapté aux patrouilles portées de police générale.

Une tenue spécifique de maintien de l'ordre a été créée. Elle présente l'avantage d'être ignifugée. Des chaussures spéciales de type « Rangers » l'accompagnent.

A ces progrès d'équipement s'ajoutent des progrès en matière de méthode.

3. — LES MÉTHODES

La Police, ayant à la fois un rôle *préventif* et un rôle *répressif*, les mesures prises en la matière de lutte contre le banditisme relèvent de cette dualité.

Le but poursuivi par les services de police en matière de prévention est de dissuader les malfaiteurs de commettre l'infraction projetée ; à défaut, il s'agit de les empêcher de perpétrer leur forfait ou encore, en dernier ressort, d'en limiter les conséquences tant en ce qui concerne les personnes que les biens.

Instaurées en 1970, les campagnes de prévention ont pour but de faire échec à la recrudescence des vols à main armée au cours de certaines périodes de l'année déterminées en fonction des pointes de l'activité criminelle.

Elles se traduisent par :

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

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

L'étude de l'évolution de la criminalité par objectif permet d'entreprendre, avec les milieux menacés, l'étude des moyens propres à lutter contre les actes de banditisme dont ils sont victimes. Les résultats de telles recherches portés à la connaissance de la profession bancaire ont fait l'objet, au plan national, régional et local, d'une concertation avec les services de police afin de déterminer des mesures de protection adaptées aux réalités. Cette concertation a joué un rôle important dans l'élaboration d'un protocole d'accord signé en décembre 1975, définissant des obligations de protection. L'effort entrepris, notamment depuis 1973, semble avoir porté ses fruits puisque depuis cette date, l'évolution du nombre de vols à main armée au préjudice des banques est restée rigoureusement proportionnelle au nombre de guichets bancaires en service, ne s'en écartant faiblement en excès qu'en 1976. L'expérience acquise dans le domaine bancaire est directement transposable à d'autres domaines tels que la protection des magasins à grande surface, perceptions, bureaux de poste, pharmacies, bijouteries, etc.).

Les contacts avec les milieux professionnels victimes du banditisme ont abouti à un effort de formation des personnels en vue de les initier au relevé des signalements des auteurs de vols à main armée. Une brochure sur une méthode de signalement simplifiée est mise à la disposition des professions intéressées. La profession bancaire a déjà largement utilisé ce document et d'autres professions s'en inspirent, tels les pétroliers et les magasins à grande surface.

L'enquête à partir des faits est celle dite « classique ». Il a été décidé de renverser cette démarche policière classique, en travaillant non plus *a posteriori*, mais à l'avance par le moyen d'investigations préalables axées sur des individus connus pour leur potentiel dangereux, et destinées à les neutraliser dans des conditions telles que les preuves de leur culpabilité soient *ipso facto* rassemblées.

Tout en reconnaissant la difficulté du travail des forces de l'ordre, notre commission ne peut pas cependant ne pas marquer son inquiétude devant les risques que comporterait la généralisation de pareilles techniques.

Pour prendre en compte la dimension internationale des phénomènes, le Ministère de l'Intérieur est amené également de plus en plus à développer ses contacts avec ses homologues étrangers.

En matière de stupéfiants, outre les contacts traditionnels entre police qui s'effectuent par le canal d'Interpol, le Ministre de l'Intérieur réunit périodiquement ses collègues des principaux pays européens pour étudier les problèmes posés par ce fléau et, surtout, celui des moyens à mettre en œuvre pour tenter d'y faire échec.

Les projets dans ce domaine sont, d'une part obtenir une rapide et parfaite information par des échanges immédiats et sincères de renseignements sur les drogues, leur circulation et les trafiquants, d'autre part harmoniser les législations nationales en la matière.

Pour ce qui est du terrorisme, des réunions ont lieu, périodiquement, entre Ministres ou Hauts fonctionnaires de la Communauté européenne. Elles permettent l'échange d'informations sur les modes d'action des terroristes et les méthodes pour lutter contre leurs entreprises.

Dans le domaine plus particulier des détournements d'avion la France n'a eu, au cours des dernières années, que cinq actions de ce genre à déplorer ce qui, sur les 227 000 vols annuels qui sont enregistrés, représente un chiffre que l'on peut qualifier de marginal, d'autant plus qu'il faut souligner que toutes ces opérations se sont terminées par des échecs pour les terroristes.

La surveillance, aussi bien des aéroports que des passagers, a été renforcée. Ce problème fait d'ailleurs l'objet d'études constantes à la lumière de tous les enseignements que l'on peut tirer des incidents, tant français qu'étrangers, en la matière. Les opérations à prévoir, en cas de détournement, font l'objet des mêmes préoccupations. Des unités d'intervention, tant de la police nationale que de la gendarmerie nationale, ont été mises en place. Ce sont elles qui ont permis de mettre les terroristes en échec à chacune de leurs tentatives.

L'autorité publique — et dans un tel cas le préfet du département concerné puisque c'est lui qui dirige les opérations — a donc à sa disposition un ensemble de moyens qui doivent permettre de faire face à toutes les situations.

La question de savoir si les autorités françaises pourraient mener au succès une opération semblable à celle qui fut récemment tentée et réussie à Mogadiscio par les services allemands reste posée.

B. — Sécurité civile.

Nous examinerons successivement la lutte contre le feu, la lutte contre les catastrophes naturelles et les problèmes de sécurité routière.

1. — LA LUTTE CONTRE LE FEU

Contrairement aux années précédentes, et en particulier l'année dernière, cette année a été tout à fait exceptionnelle par le faible nombre d'incendies de forêts. Cela est dû, bien entendu, aux conditions climatiques lesquelles, on le sait malheureusement, ont posé d'autres problèmes dans le Sud-Ouest.

Alors qu'en 1976 les surfaces des forêts qui avaient été la proie des flammes avaient atteint le chiffre extraordinaire de 109 000 hectares, elles ne s'étendent cette année que sur 16 000 hectares. La moyenne des dernières années s'étalait autour de 30 000 hectares. Nous en profiterons pour examiner avec plus de détail la situation des sapeurs-pompiers que nous avons quelque peu négligée l'année dernière.

a) *La prévention.*

L'action des Pouvoirs publics a tendu cette année à renforcer le dispositif de prévention des incendies.

Sur le plan législatif et réglementaire, il convient de rappeler que l'autorité préfectorale détient de larges possibilités d'intervention par voie d'arrêté sur la base des articles L. 131-2, 7^o, et L. 131-13 du Code des communes ainsi que des articles 178, 1^o, à 186 du Code forestier.

En application des instructions qui leur avaient été données, les préfets ont fait application de ces textes avec la plus grande fermeté : c'est ainsi qu'ont été interdits :

- l'emploi du feu ;
- l'incinération des végétaux sur pied, coupés ou arrachés ;
- le fait de fumer ;
- l'introduction et la détention d'appareils engendrant ou utilisant le feu (allumettes, briquets, réchauds, etc.) ;
- la circulation des véhicules sur les voies dites « de défense des forêts contre l'incendie » (sauf pour les riverains et les services de secours) ;
- le jet d'objets en ignition ;
- le pâturage après incendie pendant une période de dix ans, éventuellement renouvelable.

En outre, ont été définies les responsabilités des propriétaires, des collectivités, de l'Administration, à qui il a été fait obligation d'exécution des travaux tels que :

- le débroussaillage, dans un délai déterminé, jusqu'à une distance de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers et usines ;
- l'enlèvement des rémanents et des branchages sur les coupes après exploitation.

Pour parvenir au double objectif de diminution du nombre des feux et de leur importance, il convient que soit menée dans l'avenir, sur la quasi-totalité du territoire, une action globale dont les deux volets principaux seraient :

- une prévention généralisée mieux organisée ;
- une prévision plus fine et mieux adaptée aux spécificités locales.

1° *Une prévention généralisée et mieux organisée :*

Il s'agit tout à la fois d'obtenir :

- une meilleure « auto-défense » de la forêt liée à une politique des points d'eau, à la mise en place de réseaux de voies d'accès permettant d'atteindre rapidement et en sécurité les foyers d'incendie.

Enfin, on a pu constater que là où ils existaient, les périmètres de défense de la forêt contre l'incendie (DFCI) n'ont pas subi de dommages majeurs et se sont révélés des outils efficaces dont il faut sans doute rechercher l'extension en dehors des zones pilotes ;

— une meilleure application de la réglementation existante notamment pour imposer les travaux de débroussaillage des abords d'habitations, des chantiers, des voies de circulation ; et mettre fin à l'« anarchie » des dépôts d'ordures tel que l'a prévu le PAP n° 24.

Enfin, la prévention dépend également d'actions d'informations à mener tant auprès des adultes qu'auprès des scolaires puisqu'une véritable réglementation n'a de chance d'être appliquée que si un effort de vulgarisation est accompli en profondeur pour mieux en faire apparaître l'importance.

2° *Une prévision plus fine et mieux adaptée aux spécificités locales :*

Il est indiscutable que la qualité d'une intervention dépend tout d'abord de la rapidité de l'alerte ; celle-ci est tributaire des informations recueillies dans les zones les plus menacées et de l'existence de plans d'interventions élaborés au préalable.

A cet égard, il conviendra d'améliorer les réseaux d'informations météorologiques sans pour autant rechercher un degré trop grand de sophistication technique.

En outre, le recours à une cartographie bien faite et à des moyens légers d'observation aérienne doivent constituer un des piliers du dispositif.

Il est évident toutefois que ces deux actions doivent être complétées par une troisième au niveau des personnels et des équipements.

b) *Les personnels.*

En ce qui concerne les personnels, nous sommes obligés de constater que l'évolution se caractérise par une diminution inquiétante du nombre des volontaires : de 210 000 en 1974 (dont 2 800 permanents), ceux-ci ne sont plus que 190 000 en 1977 (dont 3 000 permanents).

La dépopulation des zones rurales au profit des grands centres, ainsi que l'accroissement des temps de loisir, nuisent au maintien d'une permanence suffisante des volontaires immédiatement disponibles, surtout pendant les fins de semaines et les jours fériés.

Cette insuffisance quantitative est également très sensible pendant les périodes de congé avec l'afflux des vacanciers sur les zones littorales, en montagne et dans les forêts, qui entraînent l'augmentation massive du nombre des interventions.

La contrepartie a été l'augmentation du nombre des sapeurs-pompiers professionnels qui est passé de 9 778 en 1974 à 11 841 en 1977. Malgré cela, on constate que les effectifs des pompiers professionnels sont insuffisants en France et en Outre-Mer, surtout si on ajoute, comme pour la police, les allègements de service qui sont intervenus.

Pour aller plus loin, il est évident que les collectivités locales devront faire face à des coûts en forte progression. Il importe toutefois de sensibiliser les maires à l'impérieuse nécessité de disposer en permanence d'un effectif de garde, nuit et jour, permettant d'armer un nombre de véhicules de secours et d'incendie suffisant et respectant les prescriptions de l'arrêté du 24 février 1969 relatif aux effectifs, à l'armement et à l'encadrement des corps de sapeurs-pompiers communaux.

Une action des Pouvoirs publics s'impose également en ce qui concerne le statut et surtout la formation à la fois des professionnels et des volontaires.

En ce qui concerne *le statut des sapeurs-pompiers professionnels*, certaines mesures ont été prises tendant à une meilleure organisation des corps.

Les officiers viennent de bénéficier par le décret n° 77-29 du 13 janvier 1977 d'une réforme du déroulement de leur carrière afin, d'une part, d'augmenter le niveau de qualification de la profession et, d'autre part, de faciliter la promotion interne sur titre ou à l'ancienneté. C'est ainsi que leur carrière jusqu'au grade de capitaine est désormais alignée sur celle des ingénieurs des villes. Cette disposition entraîne une amélioration des échelons de fin de carrière et un relèvement du niveau de recrutement par l'attribution de 60 % de postes nouveaux par concours sur titre (diplôme universitaire de technologie pour les sous-lieutenants, et diplôme d'ingénieur pour les capitaines).

Des possibilités d'accès à la fonction de sous-officiers ou de sapeurs ont été données au personnel féminin et étranger. De même, un aménagement des conditions de travail pour les agents âgés de plus de cinquante ans a été réalisé.

1977 a marqué la première année d'application du nouveau statut *des sapeurs-pompiers volontaires* créé par le décret n° 76-1007 du 25 octobre 1976 : en ce qui concerne le recrutement, sous réserve d'examen d'aptitudes, les personnels féminins et étrangers peuvent désormais accéder à ce type d'emploi. Il en est de même des candidats titulaires de certains diplômes en tant que capitaine stagiaire pendant un an. De la même façon les médecins et pharmaciens peuvent être intégrés pendant un an comme capitaine.

Enfin, le grade d'officier détenu dans les cadres de réserve de l'armée est maintenu sans limitation d'effectif.

Les contrôles d'aptitudes sont désormais effectués tous les deux ans au lieu de deux ans et demi et, après quarante-cinq ans, complétés par un bilan biologique et un électrocardiogramme.

Des mesures ont également été prises en ce qui concerne l'emploi des volontaires. Par circulaire n° 76-320 du 18 juin de l'année dernière, les préfets ont reçu instruction de ménager les sapeurs-pompiers de cinquante ans et de les affecter, si possible, dans les emplois plus sédentaires : formation, entretien des matériels, comptabilité, etc. De même leur a été rappelée la circulaire TR 1/56 du Secrétariat au Travail demandant aux employeurs de faire preuve de souplesse et de compréhension quant leurs salariés s'absentent en intervention de secours.

Le régime de rémunération ainsi que le statut social ont été précisés. Le taux de vacation horaire est actualisé chaque année ; une allocation annuelle de vétérance d'un montant de 750 F est attribuée aux sapeurs-pompiers qui ont accompli au moins vingt-cinq ans de service. La limite d'âge des officiers fait l'objet d'un abaissement progressif de soixante-cinq à soixante ans.

Au plan de la *formation*, il convient de relever que l'année 1978 sera surtout marquée par le lancement de la construction de l'école des sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches. Le financement de cette opération, qui était réclamée depuis 1935, sera effectué par déblocage de 100 millions de francs au titre du fonds d'action conjoncturelle.

Les sapeurs-pompiers volontaires devraient bénéficier de l'aménagement de ce centre qui permettrait un accroissement de leurs stages. Des cours de spécialisation en feux de forêt, portant notamment sur le commandement des opérations, seront désormais dispensés à l'école de Valabre dans les Bouches-du-Rhône.

c) Les équipements.

A ce titre le budget de 1978 de la Sécurité civile ne contient aucune mesure nouvelle concernant la modernisation de l'équipement. L'effort principal devrait donc être supporté une fois de plus par les collectivités locales, lesquelles, nous l'avons déjà noté l'année dernière, connaissent au titre des dépenses de sécurité des charges de plus en plus importantes.

Sur le plan national, il est envisagé de compléter la flotte de 12 Canadairs par l'achat d'appareils de type D. C. 6 aux Armées. Outre leur moindre coût, ces appareils présenteront l'avantage de pouvoir, moyennant un dispositif spécial, être alimentés directement dans une centaine d'aéroports situés sur le territoire national.

Le parc hélicoptères devrait être lui aussi aménagé par le remplacement des Alouette II par des Alouette III que le Ministère se propose de racheter à un coût intéressant aux autorités portugaises. Ces appareils peuvent transporter cinq passagers au lieu de trois et procéder à l'enlèvement de deux blessés à la fois au lieu d'un seul. Ils ont, de plus, une plus grande autonomie de vol ; ils équiperont les bases du Havre, de Granville, de Quimper, de La Rochelle et de Bordeaux. Ainsi pourra être constitué un parc homogène permettant la réduction des coûts de maintenance.

Au niveau immobilier, un effort sera fait pour poursuivre l'infrastructure du camp de Brignoles par la construction de bâtiments dortoirs, les installations actuelles étant insuffisantes.

Les collectivités locales, de leur côté, n'ont pas relâché leur effort.

Depuis 1970, date de la création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers de Seine-et-Marne, de nombreux départements, se basant sur le décret n° 55-612 du 20 mai 1955 relatif aux Services départementaux de protection contre l'incendie, ont amorcé une départementalisation « de fait » de leur organisation surtout sur le plan des matériels.

Si l'on exclut Paris et les départements de la petite couronne qui sont protégés par la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris et ont un régime particulier, le nombre des départements participant actuellement au financement des Services d'incendie et de secours est le suivant :

a) Dépenses de personnel.

Assument en totalité les dépenses de personnel professionnel avec ou sans création d'un corps départemental..... 13

b) Dépenses de matériel.

Participant au financement des dépenses de gros et de petit matériel (y compris les 13 départements assurant les dépenses de personnel) 43
Participant aux dépenses de gros matériel seulement. 35
Départements d'Outre-Mer (participation variable)..... 5

Les autres départements n'apportent aucune aide aux communes.

Dans l'ensemble, le matériel serait en quantité suffisante à l'échelon national mais il conviendra de prévoir son renouvellement.

Un effort est à faire dans le domaine des camions-citernes pour feux de forêt et pour le remplacement des fourgons d'incendie normalisés, constituant l'équipement de base des centres de secours. L'exploitation, en cours, du fichier national des matériels d'intervention va permettre de fixer les chiffres des besoins dans les différentes catégories de matériel pour les prochaines années.

Cependant dès maintenant il apparaît qu'un effort particulier doit être fait dans de nombreux départements en moyens d'intervention à grande puissance, notamment pour les feux d'hydrocarbures et de moyens de protection respiratoire pour prémunir le personnel contre les effets des fumées des matériaux de synthèse.

Quant au parc ambulancier, il s'est nettement amélioré ces dernières années mais un progrès reste à faire dans le domaine des moyens de désincarcération pour le secours routier.

A la suite des demandes de votre commission en particulier la Direction de la Sécurité civile va entreprendre une étude en vue de déterminer, en fonction du critère coût-efficacité, quelle est en matière d'incendie et de secours, la meilleure répartition des responsabilités et des charges entre communes et départements.

Pour l'heure, les proportions sont à peu près les suivantes :

Etat. — Fonctionnement :

1970	112 162 970 F.
1975	244 262 353
1976	406 683 970
1976-1970 :	+ 262,58 %.

Équipement (autorisation de programme) :

1970	29 482 000 F.
1975	73 352 000
1976	61 262 000
1976-1970 :	- 107,79 %.

Charge des départements et des communes :

Départements :

1970	79 891 404 F.
1975	258 697 687
1976	284 567 455
1970-1976 :	+ 161,52 %.

Communes :

1970	375 795 952 F.
1975	893 457 637
1976	982 803 400
1976-1970 :	+ 256,19 %.

La charge des départements et des communes pour 1976 ne peut qu'être estimée. On notera cependant que les communes ont dû faire face à un accroissement extrêmement rapide en cinq ans (— 50 % par an).

2. — LA LUTTE CONTRE LES CATASTROPHES NATURELLES

Cette lutte fait appel, le plus souvent, aux mêmes moyens en personnel et en matériel que la lutte contre les incendies de forêt. Toutefois, l'année 1977 a rappelé que le feu n'était malheureusement pas le seul fléau contre lequel avait à lutter la Sécurité civile. Elle a en effet été marquée par les ravages de l'eau. Les équipes d'hélicoptères ont permis, dans le Sud-Ouest, de sauver la vie de près de 500 personnes.

La flotte d'hélicoptères sera également mise au service du Sauvetage en mer dont la responsabilité appartient au Ministère de la Marine marchande. Toutefois, les baignades et la navigation de plaisance en vue de la côte relèvent directement de la Direction de la Sécurité civile.

En montagne, les services spécialisés ont été amenés à intervenir 132 fois cette année. Pour l'année prochaine, des contrats d'étude entièrement à la charge de l'Etat devront être menés à bien pour une somme de 300 000 F. Ils concernent :

— l'étude météorologique de la prévision des avalanches pour prévenir les dangers :

— l'étude du développement des avalanches et du comportement des obstacles par avalanche :

— les déclenchements préventifs des avalanches :

— l'amélioration de la recherche des personnes ensevelies avec expérimentation d'appareils radio-électriques de détection et de moyens mécaniques individuels de repérage (ballons).

En outre, la formation des sauveteurs sera accentuée grâce à un certain nombre d'actions spécifiques : poursuite des stages de formation des maîtres chiens d'avalanches :

— définition d'un brevet d'Etat de pisteur-secouriste :

— intensification de l'action de formation des secouristes en montagne ouverte à tous ceux qui peuvent participer à des opérations de sauvetage et notamment les sapeurs-pompiers, le personnel de direction de la sécurité civile, les associations privées ;

— définition d'un brevet d'Etat d'artificier-déclencheur d'avalanches.

Le volume global des crédits consacrés à ces opérations passera de 600 000 F en 1977 à 1 million de francs en 1978. le taux des subventions de l'Etat sur les chapitres concernés s'élèvera à 30 %.

3. — LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

En matière de sécurité routière, les mesures prises ou envisagées se traduisent par des textes législatifs ou réglementaires et des campagnes d'information et d'éducation du public.

Au cours de la période comprise entre le 1^{er} juillet 1976 et le 30 juin 1977 ont été examinés plusieurs avant-projets législatifs et des textes réglementaires intéressant la sécurité routière dont les plus importants sont les suivants :

1 Projets de décrets.

a) Modification de plusieurs dispositions du Code de la route concernant la circulation des transports exceptionnels prévoyant une signalisation complémentaire arrière des poids lourds, la signalisation latérale des cycles et cyclomoteurs et l'équipement des cyclomoteurs en signal de freinage et en indicateur de changement de direction :

b) Institution éventuelle de l'obligation d'emploi, hors agglomération, des feux de croisement durant certaines périodes et heures de l'année :

c) Détermination des cas dans lesquels les conducteurs ayant commis une infraction grave pouvant donner lieu à suspension du permis sont soumis obligatoirement à un examen médical :

d) Institution, dans un souci de prévention des accidents, de nouvelles règles de dépassement d'un véhicule motorisé à deux roues :

e) Nouvelle définition, en fonction de leurs caractéristiques et performances actuelles, des motocyclettes et des vélomoteurs ; introduction d'une épreuve pratique de conduite pour le permis A 1.

2° Arrêtés.

a) Mesures visant à améliorer la sécurité des enfants :

— organisation et délivrance d'une « attestation scolaire de sécurité » sanctionnant au niveau des classes de cinquième et de sixième, l'enseignement des règles élémentaires de la sécurité dispensé depuis les classes préscolaires (maternelles) (arrêté du 18 janvier 1977, *Journal officiel* du 28 janvier) :

— conformité des dispositifs spécialement conçus pour le transport des enfants dans des voitures particulières mis sur le marché à compter du 1^{er} novembre 1977 à des types préalablement homologués et inscription, sur ces équipements, du numéro d'homologation (arrêté du 22 décembre 1976, *Journal officiel* du 14 janvier 1977) ;

b) Mesures visant à améliorer la sécurité des cyclomotoristes : obligation, à compter du 1^{er} octobre 1976, pour les conducteurs de cyclomoteurs, de porter un casque lorsqu'ils circulent hors agglomération (arrêté du 8 juillet 1976, *Journal officiel* du 21 juillet) ;

c) Réduction des accidents survenant notamment la nuit : projet tendant à la mise en place de dispositifs complémentaires de signalisation arrière destinés à renforcer la signalisation des véhicules automobiles ou remorqués dont le poids total autorisé en charge excède six tonnes :

d) Amélioration de la formation des candidats aux permis de conduire : conditions dans lesquelles peuvent être autorisées les leçons de conduite automobile sur autoroutes (arrêté du 4 novembre 1976, *Journal officiel* des 22-23 novembre).

En outre, a été entamée l'étude de plusieurs projets dont les principaux sont les suivants :

— maintien en bon état d'entretien des véhicules automobiles ;
— définition des mesures permettant d'accentuer la lutte contre la conduite en état d'ivresse et sous l'empire d'un état alcoolique, même en l'absence d'accident :

— moyens permettant d'obtenir, dans le double objectif de recherche d'une sécurité accrue et d'économie d'énergie, un respect permanent des limitations générales de vitesse.

Par ailleurs, des *actions d'information et d'éducation du public* ont été entreprises dès 1976 sous forme de campagnes d'information avec utilisation des média (télévision, radio, presse, affiches).

Elles se sont poursuivies en 1977 :

— Campagne « *Enfant* » : cette campagne s'adressait aux enfants piétons afin de leur rappeler les principales règles de circulation dans la rue, notamment toutes celles qui concernent la traversée et la signification des feux tricolores.

Elle avait également pour objectif de rappeler aux conducteurs adultes, par l'intermédiaire des enfants, le port obligatoire de la ceinture de sécurité et le respect des limitations de vitesse ;

— Campagne « *Troisième Age* » : cette campagne était destinée à améliorer la sécurité des piétons âgés. Elle s'adressait plus particulièrement aux automobilistes pour les inciter à un comportement plus courtois (slogan : « *Ne leur rendez pas la rue impossible* ») ;

— Campagne « *Sécurité - Eté* » destinée aux automobilistes en vacances. Cette opération était localisée essentiellement aux endroits très touristiques, notamment sur les plages du littoral et les stations de montagne et avait pour slogan : « *En vacances, oubliez tout sauf votre sécurité* » ;

— Opération « *Tour de France* » : à l'occasion du Tour de France cycliste et dans le cadre des émissions radio et télévisées qui résument l'arrivée de l'étape, une série d'informations concernant la sécurité des deux-roues et la sécurité de l'automobiliste en vacances a été diffusée.

* *

Pour ce qui est des résultats chiffrés, il est intéressant de comparer le bilan des accidents de la circulation routière établi d'une part, pour les années 1976 et 1975, d'autre part, pour les premiers mois des années 1977 et 1976.

Ces deux bilans se présentent comme suit :

Bilan comparatif des accidents de la circulation routière, années 1976 et 1975.

	ACCIDENTS	TUES	BLESSES légers.	BLESSES graves.	TOTAL blessés.
1976	261 275	13 787	255 392	102 059	357 451
1975	258 201	13 170	248 414	105 316	353 730
Différences	+ 3 074	+ 617	+ 6 978	— 3 257	+ 3 721
Pourcentages	+ 1,2 %	+ 4,7 %	+ 2,8 %	— 3,1 %	+ 1,1 %

**Etat comparatif des accidents corporels de la circulation routière constatés
au cours des dix premiers mois de l'année 1977.**

	ACCIDENTS	TUES	BLESSES graves.	BLESSES légers.	TOTAL blessés.
1 ^{er} janvier au 31 octobre 1976	217 832	11 589	85 898	213 108	299 006
1 ^{er} janvier au 31 octobre 1977	213 461	10 697	84 708	210 197	294 905

	Différence et pourcentage.				
	Accidents.	Tués.	Blessés graves.	Blessés légers.	Total blessés.
1 ^{er} janvier au 31 octobre 1976	— 4 371	— 892	— 1 190	— 2 911	— 4 101
1 ^{er} janvier au 31 octobre 1977	— 2 %	— 7,7 %	— 1,4 %	— 1,4 %	— 1,4 %

Alors que 1976 avait apporté une diminution des blessés graves, ce qui était déjà un résultat encourageant, les dix premiers mois de 1977 se traduisent à la fois par une diminution du nombre des accidents et un recul sensible de leur gravité.

Notre pays est ainsi parvenu à des chiffres comparables à ceux de nos principaux voisins, l'Allemagne fédérale et l'Italie. Il faut espérer qu'une prudence accrue permettra, l'année prochaine, de faire descendre le nombre annuel des morts par accident de la route au-dessous de 10 000.

IV. — LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

C'est évidemment la partie de notre rapport qui intéresse le plus les maires. Nous y analysons chaque année, tout en laissant à la Commission des Finances la priorité qui lui revient en ce qui concerne les crédits, les principales mesures concernant les collectivités locales qui sont intervenues au cours de l'année et celles qui s'appliqueront dans l'année d'exécution de la loi de finances.

A. — Les budgets des collectivités locales.

Le projet de budget pour 1978 appelle une appréciation nuancée. S'il apporte, au moins en ce qui concerne les subventions d'équipement, une progression importante (476 millions de francs de plus que l'année dernière, soit une augmentation de 21,6 % [1]), il ne contient aucune mesure définitive sur quelques-uns des chapitres qui intéressent le plus les élus : le nouveau mode de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires, la possibilité pour les conseils municipaux de fixer eux-mêmes les taux des diverses contributions locales, le statut des élus, l'accroissement des garanties au niveau des ressources que réclame la progression des charges communales décrites dans le tableau ci-dessous. Ce tableau compare depuis dix ans, entre 1966 et 1975, le budget des communes de la métropole, *Paris exclu*, au budget de l'Etat d'après les chiffres des lois de finances initiales.

ANNEES	COMMUNES	ETAT	BUDGETS communaux, budget de l'Etat.
	En millions de francs.)		(En pourcentage.)
1966	19 542	104 733	18,7
1967	21 916	115 589	19
1968	24 263	124 341	19,5
1969	26 753		
1970	29 466	156 306	18,9
1971	32 035	169 373	18,9
1972	36 450	183 991	19,6
1973	42 349	197 266	21,5
1974	50 800	221 169	23
1975	60 450	259 339	23,3

(1) Le document de présentation du budget de l'Intérieur distribué au Parlement fait état d'une progression de 41,3 % ; en fait, il ne tient pas compte des 500 millions de francs du Fonds d'équipement pour les collectivités locales versés certes en 1976, mais par anticipation sur les crédits 1977.

On y observe qu'en dix ans, la part des budgets communaux par rapport au budget de l'Etat est passée de 18,7 % à 23,3 %.

1. — LE FONDS D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

On se souvient que, prévu par la loi du 29 juin 1975 supprimant la patente et instituant la taxe professionnelle, le Fonds d'équipement des collectivités locales a été créé dans le cadre du plan de soutien de l'économie, par la loi du 13 septembre 1975, portant loi de finances rectificative pour 1975. Selon plusieurs déclarations du Ministre lui-même, et en particulier le texte même du rapport du VII^e Plan, ce Fonds d'équipement avait pour but initial de permettre aux collectivités locales de bénéficier enfin de la subvention globale d'équipement prévue dès 1972 et d'obtenir par ce moyen, en cinq ou six ans, l'équivalent de la taxe à la valeur ajoutée qu'elles payaient sur leurs équipements.

Le montant initial auquel la dotation du Fonds devait parvenir pour atteindre ce but avait été évalué à 5 milliards de francs. La hausse importante des prix intervenue depuis quatre ans n'a pu, hélas, entraîner un abaissement de cette évaluation même s'il convient de déduire la part de la taxe à la valeur ajoutée qui peut désormais être récupérée par les collectivités locales dans certaines limites.

Il est difficile d'apprécier ce montant exactement, le Ministère de l'Intérieur lui-même n'a pu nous le fournir. On peut cependant estimer sans risque de beaucoup se tromper qu'il dépasse aujourd'hui les 7 milliards de francs. On trouvera, à titre de comparaison, dans le tableau ci-dessous le résumé des dotations dont a bénéficié le Fonds depuis l'origine ainsi que leur répartition par catégories de bénéficiaires. On observera en particulier un décalage entre les dates de vote des différents crédits et les dates de distribution effective, décalage qui est à l'origine, souvent, de difficultés d'interprétation.

Votre commission a été unanime à considérer que les dotations n'avaient pas progressé au rythme initialement prévu.

Fonds d'équipement des collectivités locales.

Evolution des dotations et de leur répartition depuis la création.

	1975	1976	1977	1978	TOTAL
	En milliards de francs.				
	1	0,5	1	2	
Dotations	(Loi de finances rectificative du 13 septembre 1975) par anticipation sur 1976.	(Loi de finances rectificative du 17 juin 1976) par anticipation sur 1977.	(Loi de finances pour 1977).	(Loi de finances pour 1978). 0,25 (Redevance pour dépassement du plafond de densité institué par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975) portant réforme.	4,5 milliards de francs.
Répartitions.					
Critères	Loi du 13 septembre 1975.	Loi du 13 septembre 1975.	Loi du 13 septembre 1975.	Article 54 de la loi de finances pour 1977.	Taux de progression :
Communes	0,941	0,470	0,935	1,278	36 %
Groupements ...	0,059	0,030	0,065	0,432	744 %
Départements ...				(1) 0,315	

(1) Dont 0,025 milliard de francs à répartir par les conseils généraux entre les petites communes.

En ce qui concerne le mode de répartition, il avait été décidé initialement d'utiliser pour des raisons pratiques le mode de répartition adopté pour le Fonds d'action locale. Prorogés en 1976 et 1977, ces critères seront remplacés l'année prochaine par de nouveaux critères définis dans l'article 54 pour la loi de finances 1977 (loi du 29 décembre 1976). En vertu de ceux-ci, les fonds seront répartis non seulement entre les communes et leurs groupements bénéficiant d'une fiscalité directe, ce qui était le cas jusqu'ici, mais aussi les régies communales ou départementales, les départements et les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles au prorata de leurs « dépenses réelles d'investissements ».

La définition des dépenses réelles d'investissements a été donnée par le décret n° 77-1208 du 28 octobre 1977. Aux termes de ce décret, sont considérées comme « dépenses réelles d'investissements » les dépenses comptabilisées au titre des mobilisations et immobilisations en cours, telles qu'elles apparaissent à la section d'investissement du compte administratif principal et de chacun des comptes administratifs à comptabilité distincte. Toutefois, ne sont retenues parmi les dépenses ainsi définies que celles qui ne donnent pas lieu par ailleurs à récupération directe ou indirecte de la TVA.

Enfin, pour des raisons d'ordre essentiellement pratique, tenant aux délais de collecte et de traitement des informations, les dépenses réelles d'investissements à retenir pour la répartition des dotations du fonds au titre d'une année sont les dépenses afférentes à l'avant-dernière année. Ainsi, pour 1978, les sommes versées aux différents bénéficiaires seront déterminées sur la base des dépenses réelles d'investissements telles qu'elles figurent au compte administratif de l'année 1976.

A partir de 1978 également, le fonds recevra, en application de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, la part péréquée de la redevance pour dépassement du plafond de densité.

Le paragraphe IV de l'article 54 de la loi du 29 décembre 1976 précise que « ces sommes sont réparties entre les départements par le Comité de gestion du Fonds d'action locale, qui détermine les critères de cette répartition ».

Le critère de répartition des sommes ainsi collectées n'est pas encore fixé. Il ne le sera qu'à la fin de l'année, lors d'une prochaine réunion du Comité de gestion du Fonds d'action locale. Selon les propositions des administrations compétentes, les sommes ainsi dégagées seraient réparties entre les départements, lesquels auraient ensuite la charge de les répartir entre leurs petites communes.

Votre commission a d'abord souligné le faible montant (25 millions de francs) que les petites communes pouvaient attendre de cette nouvelle source de financement. D'autre part, elle a regretté qu'une grande partie de l'augmentation de la dotation du Fonds soit absorbée par les nouveaux bénéficiaires.

Enfin, elle a noté que le nouveau mode de répartition risquait de ne pas être adapté aux besoins réels des communes : outre que les dépenses d'investissements de 1976 peuvent être différentes des sommes qui seront engagées au même titre en 1978, il privilégie une fois de plus les grandes communes.

L'examen des crédits du Fonds d'équipement des collectivités locales nous oblige également à faire le point sur l'application des mesures prises en matière de taxe à la valeur ajoutée.

Les collectivités locales sont en principe exonérées de la TVA en tant que leurs opérations n'ont pas un caractère industriel et commercial. Cependant quand elles gèrent, ou font gérer, certains services publics industriels et commerciaux, les collectivités locales peuvent être assujetties à la TVA. Dans ce cas elles sont autorisées à déduire la TVA qui leur a été facturée.

Trois hypothèses doivent être distinguées :

1° Pour certains services, la commune ou le département sont assujettis *obligatoirement* à la TVA : régies de transport, de chauffage urbain, de gaz et d'électricité. Il s'agit en fait de régies exploitées dans des conditions similaires à celles qui prévalent dans le secteur privé.

2° Le décret du 7 octobre 1968 a permis aux collectivités de transférer à leurs concessionnaires et fermiers les droits à déduction qu'elles se sont acquis pour les travaux qu'elles avaient réalisés, ces fermiers et concessionnaires, pourvus d'une attestation délivrée par la collectivité, récupèrent la TVA dont ils doivent reverser le montant aux communes.

3° Pour d'autres services les collectivités disposent de la faculté d'un assujettissement sur option, depuis la loi du 30 décembre 1974 prenant effet à compter du 1^{er} novembre 1975, pour les services industriels et commerciaux suivants, gérés en régie par les collectivités locales : eau ; assainissement ; abattoirs publics, marchés d'intérêt national ; ordures ménagères et déchets.

Cette possibilité d'option avait été demandée par les collectivités locales et le ministère de l'intérieur, en vue de rétablir l'égalité de traitement fiscal entre les régies et les concessions. La loi de finances pour 1975 a donc sur ce point rétabli le libre choix des élus entre la gestion directe et la gestion par des tiers.

Au 31 décembre 1976, d'après les chiffres fournis par le ministère des finances, 1 672 assujettissements par option ont été enregistrés. 2 283 assujettissements, à titre obligatoire, ont été recensés. 3 955 collectivités locales sont donc assujetties à la TVA pour leurs activités industrielles et commerciales.

2. — LE VERSEMENT REPRÉSENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Le tableau suivant fait ressortir, en mentionnant pour mémoire les chiffres de 1976, ce qu'aura été le montant total du VRTS pour 1977 :

	1976	1977
	(En millions de francs.)	
Montant prévisionnel	21 446	24 533
Régularisation de l'exercice précédent.....	1 063	909
Montant total.....	22 509	25 442

Pour 1978, le chiffre retenu au titre du VRTS est de 27 792 millions de francs : il correspond à l'hypothèse d'une progression de la masse salariale de 12.1 % en 1977 et de 10 % en 1978.

Ce montant est supérieur de 50 millions de francs à celui qui avait reçu un avis favorable du Comité de gestion du Fonds d'action locale, la progression de la masse salariale prise en compte en 1977 étant à l'époque de 11.9 % au lieu de 12.1 %.

Pour 1978, les collectivités locales et leurs groupements sont autorisés à établir leurs budgets primitifs sur la base d'un montant du VRTS supérieur de 2.42 % à celui inscrit dans la loi de finances, soit :

$$27\,792 + 673 = 28\,465 \text{ millions de francs.}$$

Par rapport à l'ensemble des budgets primitifs de 1977 (25 325 millions de francs), la majoration pour 1978 s'établit donc à 12.4 %.

Les modifications intervenues dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale, et notamment la mise en application des

nouvelles valeurs locatives foncières ainsi que l'exclusion du montant des impôts sur les ménages de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées à usage commercial, avaient pour certaines communes, entraîné une réduction parfois brutale du montant des impôts sur les ménages levés en 1975. Il s'en est suivi, en 1976, et malgré les mesures de sauvegarde introduites par l'article 83 de la loi de finances pour cette même année, des différences, parfois importantes, dans le taux de progression, par rapport à l'année précédente, des attributions perçues au titre du VRTS.

C'est pourquoi, afin d'éviter que ces écarts ne s'accroissent, en 1977, le Gouvernement a proposé au Parlement, qui l'a adoptée pour cette année 1977, la mise en place d'un système transitoire de répartition garantissant, à l'ensemble des bénéficiaires, et pour l'essentiel de leurs attributions, un taux de progression unique et identique à celui de la masse globale à répartir au niveau national.

Cette disposition a eu pour conséquence de suspendre l'évolution du système mis en place par la loi du 6 janvier 1966 en ce qui concerne la dégressivité annuelle, de 5 points, dans le VRTS de la part réservée aux attributions de garantie et la croissance corrélative de 5 points des attributions en fonction de l'effort fiscal. Il en a été de même pour le prélèvement opéré au profit du Fonds d'action locale, dont le taux est demeuré identique à celui de 1976, soit 4,6 % de la somme restant après déduction des frais d'assiette.

Seules échappent aux dispositions de ce système transitoire les sommes relativement marginales, à provenir, d'une part de l'attribution supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements, en application de l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966, et d'autre part de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale.

Par ailleurs, pour les collectivités de la région d'Île-de-France, et compte tenu de l'existence de mécanismes de péréquations propres à cette région, ces dispositions concernent seulement la définition de leurs droits théoriques dans le système national, la détermination de leurs droits réels étant de la compétence du Fonds d'égalisation des charges des communes (FEC) et du Fonds d'égalisation des charges des départements (FED). Toutefois il convient de signaler que le comité du FEC a décidé de garantir aux communes un taux minimum de progression de 10 %.

Dans ces conditions, et compte tenu du montant prévisionnel du VRTS pour 1977, les sommes à répartir ont été les suivantes :

Attributions de garantie	13 902 262
Attributions liées à l'effort fiscal	9 268 175
dont :	
Attributions aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer	203 344
Allocation compensatrice	191 421
Attributions au profit des collectivités locales de la métropole	8 873 410
Dotation au profit du Fonds d'action locale	1 117 233
dont :	
Ajustement pour accroissement démogra- phique des attributions de garantie	20 262
Attribution complémentaire au titre du mini- mum garanti par habitant	36 877

Sur ces bases, les attributions soumises aux règles du régime transitoire ont été calculées en appliquant, à leur montant initial pour 1976, le taux de 14,39 % qui est le taux de progression du montant prévisionnel du VRTS pour 1977 par rapport à celui de l'année précédente.

Il en a été ainsi pour :

- les attributions de garantie de l'article 40 de la loi du 6 janvier 1966 :
- les attributions en fonction de l'effort fiscal de l'article 41 :
- les allocations compensatrices de l'article 41 *bis* :
- les attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant de l'article 42 :
- les allocations servies aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer au titre de l'article 45-2.

Deux cas particuliers doivent être signalés, qui concernent, l'un les attributions de garantie, l'autre les attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant. En effet la loi de

finances pour 1977 précise qu'il doit être tenu compte, dans le calcul des attributions, des accroissements de population enregistrés à l'occasion des recensements complémentaires de l'année 1976.

Dès lors, le mécanisme d'actualisation des bases de calcul de l'attribution de garantie prévu par l'article 40-5 de la loi du 6 janvier 1966 a été mis en œuvre chaque fois que les recensements complémentaires de l'an passé ont fait apparaître une augmentation de population. Lorsque ces bases de calcul ont été révisées en hausse, le supplément de recettes ainsi procuré, dénommé « ajustement pour accroissement démographique des attributions de garantie » a été imputé sur les ressources du Fonds d'action locale.

Il en a été de même pour les attributions complémentaires au titre minimum garanti par habitant et pour ces attributions deux types de situation ont été rencontrés. Dans le premier cas il s'agit de collectivités qui avaient déjà eu le bénéfice de cette recette complémentaire en 1976 : le montant de la somme à verser en 1977 a été calculé en fonction à la fois de l'attribution de 1976 et du nouveau chiffre de population.

Dans le second cas, les communes intéressées n'avaient pas perçu cette recette complémentaire au titre du minimum garanti par habitant en 1976 : il a alors été systématiquement recherché si l'augmentation de population qu'elles ont enregistrée, était de nature à leur ouvrir ce droit pour 1977.

Par ailleurs, et selon la solution déjà retenue depuis plusieurs années, les attributions correspondantes ont pu, lors de leur inscription dans les budgets primitifs, pour 1977, faire l'objet d'une majoration par anticipation sur le montant de la régularisation de l'année 1976, alors estimé à 782 millions de francs ce qui permettait un accroissement de 3.22 %.

En fait, selon les déclarations souscrites par les employeurs, en application de l'article 87 du Code général de impôts, au sujet des rémunérations versées, en 1976, à leur personnel, il ressort que pour cette année 1976, la taxe sur les salaires aurait procuré aux collectivités locales, si elle avait continué à être perçue dans les conditions antérieures, une recette globale de 22 355 millions de francs, défalcation faite du montant des exonérations de taxe, dont les collectivités locales ont bénéficié en 1975, en application de l'article I^{er}-II de la loi du 29 novembre 196 à l'occasion des rémunérations servies à leurs agents.

Comme il avait été déjà réparti, en 1976 sur la base du montant prévisionnel du versement représentatif de la taxe sur les salaires pour cette même année, une somme de 21 446 millions de francs, le montant de la régularisation au titre de cet exercice s'élève à :

22 355 — 21 446 909 millions de francs.

A ce chiffre de 909 millions de francs, il convient d'ajouter, d'une part le montant du solde disponible à la clôture de l'exercice 1976, soit 3.6 millions de francs, d'autre part une somme de 218.7 millions de francs momentanément sans emploi sur le montant prévisionnel du VRTS pour 1977. C'est donc un montant total de 1 131.3 millions de francs qui pourra être utilisé pour l'établissement des budgets supplémentaires pour 1977.

Les suppléments à verser au titre de cette régularisation seront obtenus en appliquant au montant initial des diverses attributions pour 1977, et à l'exclusion de la marge d'augmentation de 3,22 % dont les élus ont eu la faculté de faire usage par anticipation sur la régularisation de l'exercice 1976, les taux suivants :

— attribution de garantie et ajustements pour accroissement démographique des attributions de garantie (art. 40) : - 4.12 millions de francs :

— attributions liées à l'effort fiscal (art. 41) : - 5.68 millions de francs :

— allocations compensatrices et attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant (art. 41 bis et 42) : 3.7 millions de francs.

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, échappent aux règles du régime transitoire de la loi de finances pour 1977, les attributions supplémentaires aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements, ainsi que les recettes à provenir de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale. Elles seront calculées dans les conditions habituelles sur la base du montant prévisionnel du VRTS pour 1977 et du supplément procuré par la régularisation de l'exercice 1976.

Comme les années précédentes le Comité de gestion du Fonds d'action locale a décidé de fixer à 1 % de l'ensemble des recettes du VRTS le montant de la dotation à affecter aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements.

Enfin pour la répartition de ses ressources propres, le Comité à reconduit pour 1977 la disposition qu'il avait adoptée en 1976 et tendant à accorder aux communes :

— une garantie contre les diminutions de population constatées par le recensement général de 1975 ou des recensements complémentaires de 1976 lorsqu'elles bénéficient par ailleurs des attributions complémentaires au titre du minimum par habitant ;

— une garantie contre une diminution du montant des impôts sur les ménages en décidant de retenir, pour le calcul des sommes à verser en 1977, le plus élevé du montant des impôts sur les ménages levés en 1974, 1975 ou 1976.

Le tableau ci-dessous donne la ventilation pour l'année 1977 de l'ensemble des recettes du VRTS. Afin de faciliter les comparaisons il rappelle les mêmes chiffres pour l'année 1976.

	1976	1977
	(En millions de francs)	
1. — Ventilation générale.		
Montant brut du versement représentatif.....	22 509.000	25 442.000
Frais d'assiette (1,33 % du montant brut du versement représentatif en 1975, 1 % en 1976).....	225.090	254.420
Masse à répartir.....	22 283.910	25 187.580
Taux du prélèvement au bénéfice du Fonds d'action locale (art. 39-3 de la loi du 6 janvier 1966).....	(4,6 %)	(4,6 %)
Dotations du Fonds d'action locale.....	1 025.060	1 158.628
Reste pour attributions visées aux articles 40, 41, 41 bis et 45-2 de la loi du 6 janvier 1966.....	21 258.850	24 028.951
Fraction réservée aux attributions prévues par l'article 40 (attributions de garantie).....	(60 %)	(60 %)
Somme à répartir au titre des attributions de garantie.....	12 755.310	14 417.370
Fraction réservée aux attributions prévues par les articles 41, 41 bis et 45-2.....	(40 %)	(40 %)
Somme à répartir au titre de ces trois articles.....	8 503.540	9 611.581
dont :		
— art. 45-2 (répartition entre les collectivités locales des départements d'Outre-Mer).....	186.568	210.878
— art. 41 bis (allocation compensatrice).....	167.342	198.503
— art. 41 (répartition au prorata des impôts sur les ménages levés, l'année précédente, par les collectivités locales de la métropole).....	8 149.630	9 202.200

	1976	1977
	En millions de francs	
II. — Ventilation du Fonds d'action locale.		
Dotations	1 025.060	1 158.628
Ajustement pour accroissement démographique des attributions de garantie		21.097
Attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant (art. 42 de la loi du 6 janvier 1966)	32.213	38 241
Allocations supplémentaires aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements (art. 43 de la loi du 6 janvier 1966)	222.839	251.875
Dotations préciputaires aux collectivités locales des départements d'Outre-Mer	22.490	25.420
Budget de fonctionnement	0.403	0.403
Répartition générale	751.567	821.592

Votre commission ne peut s'empêcher de remarquer que malgré la progression qui demeure importante de cette ressource, elle n'atteint pas les sommes que l'on pouvait espérer en raison de ses progressions antérieures. Il y a là la conséquence des mesures de lutte contre l'inflation qui ont surtout touché les salaires. Il est d'autre part infiniment regrettable que l'année 1978 soit encore une année de transition en ce qui concerne le mode de répartition des ressources du fonds. Le Gouvernement gèle ainsi les situations dans l'attente d'une réforme des finances locales qui n'est toujours pas définitive et sous le prétexte un peu illusoire d'attendre les résultats de la consultation en cours effectuée auprès des maires. On ne trouve en particulier cette année aucune amorce de réalisation des promesses faites par M. le Président de la République aux communes les plus démunies dans son discours du 23 août dernier à Vallouise.

M. le Ministre de l'Intérieur, a plusieurs reprises, a fait référence à l'exemple de la Grande-Bretagne qui, semble-t-il, aurait tendance à revenir à un système de subvention spécifique : votre commission espère qu'il ne s'agit pas là d'un nouveau changement de cap alors même que les mesures tendant à donner plus de liberté aux conseils municipaux sont encore loin d'être totalement intervenues.

3. — LA FISCALITÉ LOCALE

Force est bien de constater que la réforme péniblement votée et mise en place des anciennes bases d'imposition est encore imparfaite puisqu'inapplicable pour l'une des quatre taxes au moins, à savoir la taxe professionnelle. Le plus grave est que ces tâtonnements ont pour effet de retarder le moment où les conseils municipaux pourront enfin, et encore dans une faible limite, influencer quelque peu sur le taux des diverses impositions applicables dans leurs communes. On sait que le Gouvernement a désormais l'obligation de saisir le Parlement avant le 1^{er} juillet 1978 d'un projet de loi déterminant les conditions dans lesquelles les assemblées locales fixeraient le taux des quatre impôts directs locaux et, par voie de conséquence, le régime définitif de la taxe professionnelle. Or, le projet de loi de finances qui nous est soumis propose déjà de repousser à 1980 la première actualisation biennale des valeurs locatives qui devait être effectuée au plus tard l'année prochaine.

Une telle mesure et l'absence de propositions claires du Gouvernement laisse mal augurer de la date à laquelle les collectivités locales pourront bénéficier, comme l'a demandé lors de son congrès, l'Association des maires, des mesures immédiates que réclament les « charges croissantes qu'elles doivent supporter aujourd'hui ». Encore moins, ainsi que le préconisait cette même association en accord avec le rapport Guichard « une redistribution des recettes fiscales entre l'Etat et les communes ».

La substitution des bases modernisées aux anciennes, même si l'objectif d'équité visé n'était pas contestable, ne s'est pas réalisée sans entraîner des transferts de charge nombreux entre les redevables de chacune des taxes. Les variations de cotisations individuelles se sont accompagnées de prestations variables selon les taxes et que ne suffit pas toujours à expliquer la remise en cause des droits acquis.

La mise en place des deux taxes foncières, dont le poids est moins lourd, a suscité relativement peu de contestations.

Celle de la taxe d'habitation a en revanche provoqué un afflux important de demandes et de réclamations de la part des contribuables.

Au total, la mise en place des taxes foncières, mais surtout de la taxe d'habitation, a motivé en 1975 près de 3,4 millions de demandes de renseignements verbales et écrites adressées aux services des impôts. Les services, dans leur ensemble, ont enregistré 609 000 réclamations de nature contentieuse ou gracieuse, et a par ailleurs pris 1 221 000 décisions d'office. D'après le ministère de l'intérieur, l'essentiel de ce contentieux était constitué par des régularisations et ajustements divers — tenant principalement à des erreurs matérielles facilement explicables par les charges exceptionnelles auxquelles les services des impôts ont dû faire face — les contestations portant sur les nouvelles évaluations foncières auraient été en définitive relativement peu nombreuses et se seraient révélées à l'examen assez rarement justifiées.

En tout état de cause, les transferts résultant de l'incorporation des nouvelles valeurs locatives dans les rôles de taxe d'habitation ont été largement atténués par le mécanisme d'étalement sur cinq ans mis en place par la loi du 31 décembre 1973, qui s'applique de plein droit sauf opposition du conseil municipal, en complément des mesures obligatoires ou facultatives d'abattements à la base ou pour charges de famille. Cette procédure d'intégration progressive prend fin au 31 décembre 1977 : il faut donc noter qu'à compter du 1^{er} janvier 1978 les cotisations de taxe d'habitation seront calculées à partir des valeurs locatives cadastrales définitives, telles qu'elles ont été déterminées lors des travaux de révision générale des valeurs locatives des propriétés bâties.

Elle s'est traduite, pour ces cotisations départementales, par des transferts de charge d'une commune à l'autre et des augmentations, elles aussi, parfois sensibles de certaines cotisations individuelles, plus particulièrement dans les communes rurales, même, si la fiscalité départementale reste globalement inchangée.

Cette unification des taux de taxe d'habitation est désormais achevée en ce qui concerne le département. Mais elle reste à réaliser, pour la seule taxe d'habitation, dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre pour lesquels elle est repoussée au 1^{er} janvier 1973 (loi de finances rectificative pour 1976), puis — si le texte est voté — au 1^{er} janvier 1979 (projet de loi de finances pour 1978).

Quant à la taxe professionnelle, on peut dire que la réforme a été malheureuse. A cette occasion, le Parlement a pu constater

que le Ministère des Finances lui-même, malgré sa réputation et sa grande technicité pouvait faire des erreurs d'appréciation considérables — on sait que certains contribuables, notamment dans les petites communes, ainsi que l'avait démontré également M. Mignot dans son rapport, avaient connu des hausses considérables.

Après émission des rôles généraux de taxe professionnelle pour 1976, il apparaît, en définitive, que sur 2 200 000 redevables déjà imposés à la patente en 1975 :

— 1 400 000 avaient bénéficié d'une réduction de cotisation souvent très importante.

Il s'agit essentiellement de petits commerçants et artisans, catégories envers lesquelles il faut donc constater que la promesse faite est tenue :

— 300 000 avaient subi des hausses d'amplitudes faible ou normale :

— 500 000 s'étaient vu imputer des augmentations importantes, quelquefois même très importantes, ces contribuables étant en grande majorité des entreprises industrielles de main-d'œuvre et certaines professions libérales.

Malgré les mesures transitoires d'étalement des augmentations sur trois ans prévues par la loi du 29 juillet 1975 pour les redevables dont la base d'imposition faisait apparaître une progression supérieure à la moyenne, certaines hausses de cotisation s'avéraient excessives et dépassaient les intentions et estimations du Gouvernement.

Le législateur a donc été amené à voter des mesures d'atténuation :

— Pour les cotisations dues au titre de l'année 1976, l'article 7 de la loi n° 76-1220 du 28 décembre 1976 a plafonné la taxe professionnelle réclamée à chaque contribuable ou entreprise à 170 % de sa cotisation de patente pour 1975.

Toutefois, il importait que les collectivités locales reçoivent de l'Etat l'intégralité du produit qu'elles avaient voté : le Trésor a donc dû prendre en charge le coût du plafonnement, évalué à environ 2 milliards de francs :

— Pour les cotisations dues au titre des années 1977 et 1978, les mesures de plafonnement ont été reconduites par la loi n° 77-616 du 16 juin 1977 : les impositions réclamées restent en principe

plafonnées également à 170 % du montant de la patente acquittée en 1975, mais elles sont par ailleurs réévaluées, pour chacune des deux années considérées, du pourcentage annuel d'augmentation du produit de taxe professionnelle résultant des votes des assemblées locales.

En outre, pour réduire la charge de l'Etat qui doit évidemment continuer à verser intégralement aux collectivités locales le produit qu'elles ont voté, il est institué une cotisation nationale additionnelle à la cotisation principale, au taux de 6,50 %, sans toutefois que la charge totale du contribuable puisse excéder le plafond réévalué indiqué ci-avant.

Malgré l'institution de la cotisation nationale, il subsistera un découvert à la charge du Trésor, qui peut être évalué à 1 milliard de francs environ pour chacune des deux années 1977 et 1978.

En définitive, les seules conséquences financières de la réforme de la fiscalité directe locale résident uniquement dans les transferts de charge opérés entre les assujettis à chacune des taxes, sans que la répartition du produit fiscal global entre chaque taxe se trouve affectée.

C'est peu et c'est beaucoup à la fois, on pourrait être tenté de dire « beaucoup de bruit pour rien ». Le vrai problème est ailleurs : il est dans un accroissement et dans un assouplissement de la fiscalité mise à la disposition des communes.

B. — Les subventions.

Pour 1978, l'aide du Ministère de l'Intérieur à l'équipement des collectivités locales sous la forme traditionnelle baisse dans des proportions importantes, si l'on se réfère aux chapitres qui sont retracés dans le tableau ci-dessus et qui retiennent chaque année plus particulièrement notre attention.

En effet, si l'on fait abstraction des dotations du fonds d'équipement des collectivités locales, le total de ces chapitres passe d'une année sur l'autre, respectivement de 1 128,63 millions de francs à 1 057,674 millions de francs pour les autorisations de programme et de 988,8 millions de francs à 1 120,54 millions de francs pour les crédits de paiement.

CHAPITRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		VARIA- TIONS (En pourcen- tage.)	CREDITS DE PAIEMENT		VARIA- TIONS (En pourcen- tage.)
	1977	1978		1977	1978	
	(En millions de francs.)			(En millions de francs.)		
63-50 Voirie départementale et communale.	77.7	(1) 35	58,5	55	(1) 80	31,2
65-50 Réseaux urbains	381.4	(2) 374	1,9	427.5	(2) 470	9,7
65-52 Habitat urbain	70.550	80	13,4	65	65	.
67-50 Constructions publiques	57.680	50.540	12,3	25	(3) 40.540	62
67-51 Travaux divers d'intérêt local	24	25	4,2	20	25	25
67-52 Incitations financières	85.7	111.770	30,4	65	85	30,8
67-54 Calamités publiques	5	5	.	2,5	5	100
FSIR 02 Tranche départementale en 1978 (réseau routier local)	97.4	371.360	7	88	330	.
FSIR 03 Tranche urbaine en 1978 (réseau routier local)	243.2	397.6	.	188.8	314.8	4,8
FSIR 04 Tranche communale en 1978 (réseau routier local)	57	.	.	38	.	.
FSIR 05 Ponts détruits par faits de guerre...	44	4	91,10	14	20	42,9
Total	1 128.63	1 057.674	6,7	988.8	1 120.540	13,3

(1) Dont 2,750 pour le parc international d'activités de Valbonne (Alpes-Maritimes).

(2) Dont 1 pour le parc international d'activités de Valbonne (Alpes-Maritimes).

(3) Y compris la recherche scientifique.

Une satisfaction à côté de ce bilan globalement négatif : la progression relative des crédits de paiement. En fait, il ne s'agit là que d'un rattrapage même si on doit se féliciter de ce retour à une conception financière plus stricte.

Si l'on détaille maintenant ces subventions par catégorie, on ne peut qu'être une fois de plus scandalisé par la baisse des dotations du fonds spécial d'investissement routier.

On observera que la présentation des crédits de ce fonds concernant la voirie a été simplifiée. Cette présentation, qui est censée permettre l'intervention des assemblées régionales et locales pour la répartition entre les différentes tranches, aboutit en fait à dissimuler la portion congrue qui, d'année en année, est faite aux petites communes. En outre, compte tenu de la baisse des dotations, le cadeau qui serait ainsi fait ne peut être qu'un cadeau empoisonné. Le Sénat l'a d'ailleurs compris puisque dans la discussion de la première partie de la loi de finances il a supprimé l'article 27 qui portait les crédits du FSIR.

Votre commission souhaite que ces crédits particulièrement importants pour les petites communes qui ont souvent à faire face à des investissements de voirie d'autant plus importants que leur population est en déclin, soient fortement augmentés d'ici l'adoption définitive du projet de loi de finances.

En revanche, on relève une progression satisfaisante des incitations financières au regroupement communal. Il s'agit là de la réalisation de promesses faites par le Gouvernement aux communes qui acceptaient de fusionner. Pour le reste, on notera la progression sensible des subventions réservées aux villes et la baisse du chapitre 67-50 qui concerne les constructions publiques alors que sa dotation était déjà fort indigente. Cette baisse est cependant surtout sensible en ce qui concerne les autorisations de programme ; les crédits de paiement, pour leur part, augmentent de 17.250 millions de francs, soit 28.75 %. Ce chapitre, il est vrai, aura bénéficié en 1977 d'un total de 65 millions de francs de crédits supplémentaires : 50 millions de francs au premier collectif de juin et 15 millions de francs qui figurent dans le projet de loi de finances rectificatif qui vient d'être distribué.

Pour terminer, on mentionnera que la longueur du réseau routier déclassé atteindra 52 895 kilomètres au 1^{er} janvier 1978, dernière. Par contre, cette année marque la fin de la période au cours de laquelle des subventions étaient accordées en compensation de déclassement.

C. — Les transferts de charges.

Après les efforts de ces deux dernières années et en dépit du calendrier promis à plusieurs reprises par M. Poniatowski, le budget pour 1978 ne contient aucun transfert de charges au profit des communes.

Le budget de 1977 a permis de terminer la nationalisation des lycées et collèges.

La loi de finances pour 1977 a, par ailleurs, prévu :

- la mise en régie d'Etat d'internats de lycées ;
- l'étatisation de 40 collèges d'enseignement commercial et collèges d'enseignement industriel de la région parisienne ;
- l'étatisation de 10 centres d'information et d'orientation et de 20 lycées au 15 septembre 1977

Je rappellerai également les dépenses de fonctionnement de la justice qui incombent aux collectivités locales en vertu de la loi :

— *les départements* assument les dépenses des cours d'assises, des tribunaux de grande instance et les menues dépenses des tribunaux d'instance (art. 61-6¹ de la loi du 10 août 1871) ainsi que les dépenses des tribunaux administratifs (art. 6 du décret du 6 septembre 1926).

— *les communes* assument les dépenses des conseils de prud'hommes et des tribunaux d'instance (art. L. 221-2 (14¹ et 15⁹ du code des communes).

Les charges des collectivités locales au titre du fonctionnement de la justice sont estimées, en 1977, à environ 300 millions de francs.

Les contingents de police figurent également parmi les charges que les communes considèrent comme indus. Faute de moyens, il ne sera même pas procédé, cette année, à de nouvelles étatisations de polices municipales.

Enfin, alors que, selon l'échéancier annoncé, 1978 devait marquer le début de revision des charges d'aide sociale, les études sur ce dernier capital ne sont même pas entamées !

1977 ne semble avoir apporté que quelques satisfactions en matière de déconcentration et de décentralisation.

D. — Déconcentration et décentralisation.

Au cours des années 1976 et 1977, l'action du Gouvernement en matière de déconcentration et de décentralisation a bénéficié pour l'essentiel au département et à la région.

Pour les départements, diverses mesures tendant à accroître les pouvoirs réglementaires des préfets dans des matières retenues par les administrations centrales ont été adoptées par chacun des Ministres ou Secrétaires d'Etat concernés (Ministres de l'Agriculture, de l'Economie et des Finances, de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, de la Culture et de l'Environnement, de l'Intérieur, Secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications).

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'action du Ministère de l'Intérieur, les textes ci-après sont intervenus :

— décret n° 76-376 du 28 avril 1976 portant déconcentration en matière de syndicats mixtes ;

— décret n° 76-452 du 24 mai 1976 relatif aux attributions des préfets de département pour l'instruction et la notification de certaines décisions portant attribution de primes de développement régional ;

— décret n° 76-1146 du 10 décembre 1976 portant relèvement du plafond de compétence des préfets en matière d'indemnités allouées aux fonctionnaires de l'Etat sur les budgets locaux ;

— arrêté du 1^{er} octobre 1976 relatif aux conditions particulières d'intervention des directions départementales de l'équipement dans les affaires des départements et communes et de leurs établissements publics, ainsi que des associations syndicales relevant du Ministère de l'Intérieur ;

— arrêté du 1^{er} octobre 1976 relatif aux conditions particulières d'intervention des fonctionnaires du génie rural, des eaux et forêts pour le compte des collectivités locales et organismes divers relevant du Ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, comme on le verra plus loin, deux décrets du 8 janvier 1976 en faveur des régions, ont donné aux conseils généraux le pouvoir d'arrêter la liste des opérations subventionnées et les modalités d'attribution des subventions dans le domaine de la voirie départementale et communale (décret n° 76-17) et des équipements scolaires du premier degré (décret n° 76-18).

Pour les régions, le Gouvernement a adopté une série de mesures tendant à accroître leur pouvoir, en tirant parti des possibilités d'évolution qu'offre la loi du 5 juillet 1972, notamment par la voie de transfert d'attributions exercées par l'Etat.

La mise en œuvre de cette politique l'a conduit, au cours de ces deux dernières années, à confier aux établissements publics régionaux des responsabilités nouvelles en matière de :

— création et gestion des parcs naturels régionaux (décret n° 75-983 du 24 octobre 1975) ;

— répartition aux lieu et place du préfet de région des autorisations de programme correspondant à des opérations d'intérêt départemental dans les domaines ci-après :

— voirie départementale et communale (décret n° 76-17 du 8 janvier 1976) ;

— équipement scolaire du premier degré (décret n° 76-18 du 8 janvier 1976) ;

— équipements sportifs et socio-éducatifs (décret n° 76-19 du 8 janvier 1976) ;

— services publics ruraux, aménagements fonciers et équipements pour les eaux et forêts (décret n° 76-168 du 18 février 1976) ;

— dispensaires, établissements ou services de protection maternelle et infantile et de médecine scolaire (décret n° 76-170 du 18 février 1976).

Ainsi qu'il l'a été indiqué plus haut, les deux premiers de ces décrets ont également accru les pouvoirs des conseils généraux.

Parallèlement à ces mesures, le volume des crédits d'Etat déconcentrés sur lesquels s'exerce le pouvoir consultatif des assemblées régionales, a été augmenté par le décret n° 75-1164 du 16 décembre 1975 qui a modifié le classement des investissements publics.

Par ailleurs, deux décrets du 27 juillet 1977 permettent aux régions d'intervenir en faveur des entreprises industrielles : il s'agit :

— du décret n° 77-849 autorisant les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement des prêts consentis à certaines entreprises industrielles ;

— du décret n° 77-850 habilitant les établissements publics régionaux à accorder une prime régionale à la création d'entreprises industrielles.

Enfin, le décret n° 77-992 du 30 août 1977 portant expérience de décentralisation en matière de transports collectifs régionaux, fixe les conditions dans lesquelles certains établissements publics régionaux pourront être investis de responsabilités particulières dans le domaine des transports de voyageurs.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le rôle des régions en matière d'emploi et de développement économique, il convient de rappeler que la loi du 5 juillet 1972 leur a confié une mission générale de développement économique et social.

A cet effet, elles sont autorisées à :

-- entreprendre toutes études intéressant le développement régional :

-- faire toutes propositions tendant à coordonner ou rationaliser le choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques :

-- participer volontairement au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct :

-- réaliser des équipements collectifs présentant un intérêt régional direct avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'Etat.

Elles ont, depuis leur mise en place, très largement utilisé les faibles moyens dont elles disposent.

Pour 1977, le total des budgets des régions de province s'est élevé à 1 924 millions de francs dont 93,5 % sont consacrés à l'investissement et constituent un moyen non négligeable d'action sur l'économie.

Les principaux secteurs bénéficiaires des interventions régionales ont été :

-- transports et communications : 34,2 % ;

-- développement rural et aménagement de l'espace naturel : 17,1 % ;

-- enseignement et formation : 9,5 % ;

-- action économique : 8,5 %.

Malgré ces aménagements, les établissements publics régionaux souffrent, comme les départements et les administrés d'une insuffisante clarté dans la hiérarchie des collectivités. Peu à peu, s'installent en France, quatre niveaux d'administration de gestion en attendant peut-être le cinquième en filigrane dans le rapport Guichard en la personne des communautés de communes.

La réduction de l'allègement des échelons administratifs entre l'Etat et la commune, cellule de base de la démocratie et de la vie, tel est l'objectif prioritaire qui s'impose pour les prochaines années.

CONCLUSION

Le budget du Ministère de l'Intérieur de 1978 est un budget d'attente. Certes, un effort notable est fait en ce qui concerne, en particulier, les crédits de paiements destinés à l'équipement des collectivités locales. Force est bien de constater cependant que ce projet de budget apporte, en cette période de crise économique, peu de satisfactions réelles aux élus et aux personnels.

Parmi les principaux problèmes qui mériteraient d'être revus, nous citerons en priorité celui des effectifs de la juridiction administrative et celui du fonds spécial d'investissement routier, notamment dans sa tranche communale.

Pour les collectivités locales en général et pour les mesures financières en particulier qui les concernent, l'action du Ministère semble frappée de paralysie : le mécanisme de répartition du VRTS est prorogé ainsi que le délai de révision des bases de la fiscalité locale. Aucune solution n'est intervenue en ce qui concerne la mise en place définitive de ces bases et surtout la possibilité pour les élus de faire varier leurs taux. Le statut des élus eux-mêmes n'est pas évoqué. Le prétexte généralement retenu est la consultation des maires pourtant engagée, on le sait, d'une façon que l'Association de maires la plus représentative, celle que préside M. le Président du Sénat, a jugé inopportune et pour le moins maladroite.

Dans sa résolution générale votée à l'issue de son 60^e Congrès national, l'Association nationale des maires de France se dit, en effet — sans illusion sur les résultats des réponses, par ailleurs inexploitable, qui seront dégagées de cette consultation, confuse dans sa forme, et ne présentant pas les vrais problèmes financiers —

Les maires, d'ailleurs, ne s'y sont pas trompés qui ont tardé à faire parvenir leurs réponses au point que le délai limite a dû être reporté et qu'à l'heure actuelle à peine 15 000 réponses sont parvenues.

Selon les renseignements qui nous ont été fournis, la commission de dépouillement que préside M. Aubert, Conseiller d'Etat, et composée de trente-cinq hauts fonctionnaires indépendants de l'Administration centrale est d'ores et déjà au travail.

Elle bénéficiera de l'assistance technique de l'institut spécialisé dans le traitement de l'information qui avait déjà apporté son aide au Gouvernement en 1969 lors de la consultation qui avait précédé l'élaboration du projet de loi portant transformation du Sénat. Espérons que ce ne sera pas un triste présage.

En tout cas la présente législature de l'Assemblée Nationale s'achève sans vraie solution au problème des finances locales même si, comme il l'a promis le Ministre de l'Intérieur viendra présenter au Sénat avant la fin de la session les résultats de la consultation des maires.

La présente législature s'achève sur un sentiment de déception. Le Sénat, grand conseil des communes de France, et seule assemblée permanente de la République, souhaiterait que la prochaine législature de l'Assemblée Nationale apporte autre chose qu'un simple point d'interrogation.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jean-Marie Girault a souhaité que la Commission des Lois attire une nouvelle fois l'attention du Ministre de l'Intérieur sur la nécessité de définir un statut des élus locaux. **M. Boileau**, qui avait reçu la charge d'animer un groupe de travail sur ce sujet au sein de la commission, a fait état de nombreuses divergences qui apparaissaient quant aux solutions à retenir mais s'est déclaré prêt à reprendre l'examen de ce problème dès que la commission le souhaiterait.

MM. Jean-Marie Girault, Boileau et de Tinguy se sont également enquis des conditions exactes dans lesquelles le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) serait réparti cette année et ont regretté le maintien de la solution provisoire adoptée l'année dernière.

En ce qui concerne le Fonds d'équipement des collectivités locales, **M. Boileau** et la commission unanime ont dénoncé son insuffisance, estimant en particulier que sa dotation ne tenait absolument pas compte de la progression des coûts et des investissements des communes depuis sa création.

MM. Boileau, Ooghe et de Tinguy ont critiqué la structure des impôts locaux. Ils ont souhaité que leur réforme soit reprise à la base et soit marquée par l'abandon de critères de répartition injustes, compliqués et archaïques.

MM. Champeix et Heder se sont insurgés contre la lenteur avec laquelle étaient débloqués les crédits correspondant à des subventions déjà accordées : **M. Champeix** y a vu en particulier une des raisons pour lesquelles les élus locaux ne pouvaient pas recourir aussi souvent qu'ils le désiraient aux entreprises locales.

MM. Fréville et Ooghe se sont attachés au problème de la fonction communale. Ils ont demandé qu'elle soit enfin définie clairement. **M. Ooghe** a soulevé la question des attachés communaux : quant à **M. Fréville**, il a attiré très vivement l'attention de

la commission sur deux points : le recrutement d'une hiérarchie parallèle en marge des statuts, la concurrence que livrent aux services techniques communaux les services techniques de l'Etat.

M. de Tinguy a souhaité, pour sa part, une clarification des charges de personnel entre l'Etat, d'une part, et les collectivités, d'autre part.

M. Fréville a enfin dénoncé l'incohérence avec laquelle il était procédé aux coûteux investissements d'adduction d'eau et d'assainissement. Il a souhaité que des études coordonnées visant à éviter les gaspillages dans ce domaine soient entreprises. Il a, en particulier, suggéré que le Ministère de l'Intérieur se rapproche de celui de la santé publique afin d'éviter les doubles emplois au niveau des études.

∴

Sous réserve de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1978.

ANNEXE I

SITUATION DU PERSONNEL VACATAIRE EMPLOYÉ PAR LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

I. — *Emplois pour lesquels des crédits sont inscrits au budget
du département ministériel.*

L'effectif des vacataires utilisés par le Ministère de l'Intérieur est actuellement de 907 répartis comme suit :

Services centraux.....	20
Services extérieurs des rapatriés.....	42
Police nationale.....	845
(Personnel temporaire rémunéré à la vacation.)	
<hr/>	
Total	907

II. — *Participation du Ministère au pacte national pour l'emploi.*

Dans le cadre du programme d'action en faveur de l'emploi des jeunes, un contingent de 2 000 emplois a été attribué au Ministère de l'Intérieur. La répartition en a été fixée comme suit :

Administration centrale.....	82
Préfectures	633
Sécurité civile	140
Services techniques communs.....	231
Tribunaux administratifs.....	10
Police nationale.....	904
<hr/>	
Total	2 000

ANNEXE II

PRINCIPALES MESURES PRISES DEPUIS UN AN POUR AMELIORER LA CONDITION STATUTAIRE DU PERSONNEL COMMUNAL

Les décisions qui ont eu pour effet de relever de façon générale la rémunération des fonctionnaires ont été automatiquement appliquées aux agents communaux en vertu de l'article L. 413-2 du Code des communes qui a rendu obligatoire un tel mécanisme.

En outre, les mesures indiquées ci-après sont intervenues à l'égard des personnels municipaux.

CONGÉ POSTNATAL

La loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille a introduit dans le Code des communes (art. L. 475-30 à L. 475-33) une position particulière, le congé postnatal.

Les modalités d'application de ce texte aux agents communaux ont été fixées par le décret n° 77-894 du 2 août 1977, publié au *Journal officiel* du 9 août 1977.

CONDITIONS DE RECRUTEMENT ET PROMOTION SOCIALE

L'arrêté du 19 novembre 1976 (*Journal officiel* du 8 décembre 1976), fixe le système d'exploitation pouvant faire l'objet de la deuxième épreuve écrite pour le recrutement des agents communaux affectés au traitement de l'information.

L'arrêté du 3 mars 1977 (*Journal officiel* du 29 mars 1977) fixe les modalités d'inscription sur la liste d'aptitude à certains emplois communaux.

L'arrêté du 3 mars 1977 (*Journal officiel* du 23 mars 1977), fixe les conditions d'accès aux emplois de commis et de sténodactylographe.

L'arrêté du 7 juillet 1977 (*Journal officiel* du 26 juillet 1977) fixe les conditions de recrutement du personnel des services sociaux et d'hygiène municipaux (monitrice de jardins d'enfants).

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 5 août 1977) fixe à titre exceptionnel les conditions de recrutement aux emplois de commis et de sténodactylographe.

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe les conditions de recrutement aux emplois d'ouvriers professionnels.

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe les conditions de recrutement des contremaitres.

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe les conditions de recrutement des conducteurs d'automobiles.

CRÉATIONS D'EMPLOIS ET CLASSEMENT INDICIAIRE

L'arrêté du 19 novembre 1976 (*Journal officiel* du 8 décembre 1976) fixe les conditions de rémunération et d'avancement de certains gardes champêtres.

L'arrêté du 19 novembre 1976 (*Journal officiel* du 14 janvier 1977) fixe l'échelonnement indiciaire des directrices de crèches municipales.

L'arrêté du 18 janvier 1977 (*Journal officiel* du 5 février 1977) fixe l'échelonnement indiciaire des secrétaires généraux de mairie des villes de 2 000 à 10 000 habitants.

L'arrêté du 15 février 1977 (*Journal officiel* du 9 mars 1977) fixe les conditions d'accès aux emplois de rédacteur principal, agent principal, chef de section, inspecteur principal de salubrité, sous-archiviste principal, sous-bibliothécaire principal.

L'arrêté du 15 février 1977 (*Journal officiel* du 9 mars 1977) fixe les conditions d'accès au groupe II de rémunération.

L'arrêté du 15 février 1977 (*Journal officiel* du 9 mars 1977) fixe les conditions d'accès au groupe supérieur pour les emplois d'exécution.

L'arrêté du 7 juillet 1977 (*Journal officiel* du 22 juillet 1977) fixe les échelles indiciaires susceptibles d'être attribuées aux titulaires des emplois communaux (receveur principal des régies de droits de place).

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 4 août 1977) porte tableau indicatif des emplois communaux (dessinateur chef de groupe).

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 4 août 1977) fixe l'échelonnement indiciaire de certains emplois communaux (dessinateur chef de groupe).

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 4 août 1977) porte tableau indicatif des emplois communaux (emplois de service de 1^{re} catégorie).

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 4 août 1977) porte classement indiciaire des emplois communaux (emplois de service de 1^{re} catégorie).

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 4 août 1977) fixe la liste des emplois permanents à temps non complet (emplois de service de 1^{re} catégorie).

L'arrêté du 8 août 1977 (*Journal officiel* du 24 août 1977) fixe les conditions d'accès à l'emploi de chef de bassin.

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) porte tableau indicatif des emplois communaux (emplois ouvriers et de la maîtrise ouvrière).

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe l'échelonnement indiciaire de certains emplois communaux (emplois ouvriers et de la maîtrise ouvrière).

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe la liste des emplois permanents à temps non complet.

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) porte tableau indicatif des emplois communaux (conducteurs d'automobiles).

DÉROULEMENT DE CARRIÈRE

L'arrêté du 19 novembre 1976 (*Journal officiel* du 26 décembre 1976) fixe le déroulement de carrière de l'emploi de directrice de crèche communale.

L'arrêté du 20 juillet 1977 (*Journal officiel* du 4 août 1977) fixe les conditions d'avancement de grade des agents communaux (dessinateur chef de groupe).

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe les conditions d'avancement du grade des agents communaux (ouvriers et maîtrise ouvrière).

L'arrêté du 29 septembre 1977 (*Journal officiel* du 22 octobre 1977) fixe la durée de carrière de certains emplois communaux (ouvriers et maîtrise ouvrière).

INDEMNITÉS

Arrêté du 15 novembre 1976 (*Journal officiel* du 8 décembre 1976) revalorisant le taux de l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés qui est allouée aux agents communaux.

Arrêté du 19 novembre 1976 (*Journal officiel* du 8 décembre 1976) fixant le régime des indemnités de stage des agents des collectivités locales.

Circulaire n° 76-553 du 3 décembre 1976 relative au régime indemnitaire des personnels de surveillance et de gardiennage des musées municipaux contrôlés ou classés travaillant de façon intermittente le dimanche.

Arrêté du 17 février 1977 (*Journal officiel* du 19 mars 1977) portant attribution d'une indemnité spéciale de risques aux agents des parcs zoologiques communaux chargés de donner leurs soins aux animaux sauvages.

Arrêté du 17 février 1977 (*Journal officiel* du 19 mars 1977) fixant les conditions d'attribution de divers indemnités aux agents des services municipaux d'inhumation.

Circulaire n° 77-209 du 25 avril 1977 relative à l'indemnisation des agents communaux et départementaux appelés à suivre des actions de formation et de perfectionnement.

Arrêté du 7 juillet 1977 (*Journal officiel* du 26 juillet 1977) revalorisant l'indemnité spéciale des bibliothécaires communaux.

Arrêté du 7 juillet 1977 (*Journal officiel* du 26 juillet 1977) revalorisant l'indemnité spéciale des archivistes communaux.

Arrêté du 22 août 1977 (*Journal officiel* du 16 septembre 1977) revalorisant l'indemnité spéciale des conservateurs des musées communaux contrôlés.

Arrêté du 19 août 1977 (*Journal officiel* du 21 septembre 1977) fixant les conditions d'attribution d'une prime spéciale d'installation à certains agents communaux et départementaux.

CONGÉS DE MALADIE

Le décret n° 77-1024 du 7 septembre 1977, applicable aux agents des communes en application de l'article L. 415-11 du code des communes, a ajouté d'autres maladies à la liste de celles ouvrant droit au congé de longue maladie pour les fonctionnaires de l'Etat.

SÉCURITÉ SOCIALE

Agents stagiaires.

Le décret n° 77-812 du 13 juillet 1977 a fixé le nouveau régime de sécurité sociale des agents stagiaires des collectivités locales, tant en ce qui concerne les assurances sociales proprement dites (maladie, maternité, invalidité et décès) que les accidents du travail.

Sous réserve de modalités particulières (invalidité, pension et décès), ce texte a pour effet de rapprocher la situation des agents stagiaires de celle des agents titulaires, les cotisations étant identiques et les prestations sensiblement les mêmes.

PROTECTION SOCIALE DES AGENTS NON TITULAIRES

La circulaire n° 76-200 du 15 avril 1977 autorise les collectivités locales à étendre à leurs agents non titulaires, dans les conditions et limites prévues pour les agents non titulaires de l'Etat, tout ou partie des dispositions du décret n° 76-695 du 21 juillet 1976 relatif à la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat.

RETRAITES

1. Des agents titulaires.

A. — Le décret n° 77-797 du 29 juin 1977 a modifié le décret n° 63-773 du 9 septembre 1965 relatif au régime de retraite des tributaires de la caisse nationale de retraites, en vue de rendre applicables à ce régime certains avantages qui avaient été introduits dans le code des pensions civiles et militaires de retraite applicable aux fonctionnaires de l'Etat. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

— abrogation de l'abattement sur les émoluments de base dépassant une certaine limite ;

— prise en compte des bonifications dans le calcul de la pension minimum garantie rémunérant moins de vingt-cinq années de services ;

— application de la réforme du divorce relativement au droit à la pension de réversion du conjoint d'un agent décédé et aux règles de partage de cette pension entre le conjoint survivant et un ex-conjoint séparé de corps ou divorcé, lorsque le divorce ou la séparation de corps n'a pas été prononcé contre lui ;

— suppression des limitations existant en matière de montant minimum de la pension.

B. — Les décret n° 77-723 du 1^{er} juillet 1977 permet désormais aux agents des collectivités locales, titulaires d'une pension dont la jouissance est différée à un âge compris entre soixante et soixante-cinq ans, qui sont anciens combattants ou prisonniers de guerre, d'entrer en jouissance de leur pension à un âge compris entre soixante-quatre et soixante ans, fixé d'après la durée de leur captivité et de leurs services militaires en temps de guerre.

C. — Le décret n° 77-810 du 13 juillet 1977 permet aux agents des collectivités locales dont la limite d'âge a été abaissée de bénéficier d'une pension calculée sur l'indice et en tenant compte de la durée des services qu'ils auraient accomplis si la limite d'âge n'avait pas été modifiée.

2. Des agents titulaires à temps non complet non affiliés à la CNRACL.

Le régime de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) a bénéficié de différentes améliorations :

A. — Le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création du régime de l'IRCANTEC a été modifié par le décret n° 77-837 du 13 juillet 1977 :

— pour permettre la prise en compte des services accomplis dès l'âge de 16 ans ;

— pour compléter les dispositions applicables en matière de calcul du capital décès servi aux ayants droit des ressortissants du régime, en précisant que cette prestation est fonction des émoluments soumis à cotisation ;

B. — L'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement de l'IRCANTEC a été modifié par l'arrêté du 13 juillet 1977 pour permettre :

— l'attribution de points gratuits aux affiliés au titre des périodes de chômage ;

— la liquidation de l'allocation complémentaire de retraite par anticipation et au taux plein pour les ressortissants du régime ayant accompli pendant une certaine durée un travail manuel défini par la loi du 30 décembre 1975.

C. — Mesures qui pourrait intervenir dans un proche avenir :

— création d'un emploi d'attaché communal ;

— création d'un emploi de moniteur d'enseignement musical ;

— revision de la situation des adjoints techniques.

RETRAITES

1. *Des agents titulaires.*

Des décrets en préparation accorderont les avantages suivants aux tributaires de la CNRACL.

- harmonisation du droit des pensions, en ce qui concerne les enfants naturels, avec la réforme de la filiation intervenue par la loi du 3 janvier 1972 ;
- suppression de la condition de l'antériorité de l'adoption par rapport à la date de départ à la retraite pour l'ouverture du droit à pension d'orphelin ;
- précision apportée aux droits respectifs des ayants cause de lits différents ;
- augmentation du délai pour la révision de la pension et de la rente viagère d'invalidité en cas d'erreur de droit ;
- majoration de certaines allocations viagères annuelles dont le versement est prévu par certaines dispositions, toujours en vigueur, du décret n° 49-1416 du 5 octobre 1949.

2. *Des agents titulaires à temps non complet non affiliés à la CNRACL et des agents non titulaires.*

Dès à présent, il est prévu de modifier le régime de retraite complémentaire de ces agents :

- pour permettre aux agents et anciens agents ayant eu une première activité relevant de ce régime après la fin des hostilités 1939-1945 de faire éventuellement valider leurs périodes de guerre ;
- pour maintenir le bénéfice de l'allocation d'orphelin aux intéressés entre dix-huit et vingt et un ans ;
- pour supprimer l'interdiction aux conjoints du cumul de la majoration pour enfants ;
- pour le rendre conforme aux dispositions de la loi n° 75-617 du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce.

Enfin les dispositions seront prises par décret en vue d'unifier l'assiette de validation des anciens régimes de l'IPACTE et de l'IGRANTE qui ont été remplacés depuis 1970 par le régime de l'IRCANTEC.

ANNEXE III

L'INFORMATIQUE, LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il a paru utile à votre commission, au moment où le Sénat discute du projet de loi relatif à l'informatique et aux libertés, de poser au Ministre de l'Intérieur un certain nombre de questions concernant l'équipement informatique du Ministère lui-même et celui des collectivités locales.

Bien entendu, en ce qui concerne les collectivités, il convient toujours de se référer aux deux importantes études effectuées sous la direction de notre collègue, M. de Tinguy du Pouët et qui sont publiées en annexe au rapport de la Commission Informatique et Libertés (p. 234 à 277). Nous publions ci-dessous les réponses telles qu'elles nous sont parvenues du Ministère.

Questions :

Bilan de la mise en place du nouveau fichier électoral. Existe-t-il une centralisation des données au niveau du Ministère ?

Application de l'informatique dans le domaine des renseignements généraux.

Faire le point de l'équipement des collectivités locales en ordinateurs. Types de programmes mis en œuvre.

Tutelle exercée dans ce domaine. Orientations pour l'avenir.

Réponses :

1. Bilan de la mise en place du nouveau fichier électoral :

En application de l'article L. 37 du Code électoral, l'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs en vue du contrôle des listes électorales.

Dans le but d'améliorer les opérations de contrôle, ce fichier, mis sur bandes magnétiques depuis 1975, est tenu par le centre national d'exploitation INSEE de Nantes.

Opérationnel depuis le 1^{er} septembre 1975, il a été utilisé jusqu'à ce jour, pour deux révisions annuelles : celle de 1975-1976 et celle de 1976-1977. La troisième révision (1977-1978) est actuellement en cours.

Des imperfections, inévitables lors de la mise en œuvre de nouvelles procédures, ont été constatées lors de la première révision : une amélioration sensible a été relevée dans la période suivante.

De nouvelles dispositions ont été prises pour que des progrès soient encore obtenus. Tout porte à croire que, de cette façon, le contrôle des listes électorales sera correctement assuré avant les élections législatives.

En application de la loi du 31 décembre 1975, l'INSEE est en outre chargé de la constitution du fichier général des électeurs des départements d'outre-mer. Pour l'instant, le contrôle des listes dans ces départements est assuré, à titre transitoire, par les préfets. Il est à l'heure actuelle difficile de préciser la date à laquelle cette extension de la mission confiée à l'INSEE deviendra effective.

2. L'informatique dans le domaine des renseignements généraux.

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

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

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

Les fichiers automatisés en cours de constitution sont destinés à favoriser et à accélérer les recherches en fournissant les numéros de référence des dossiers ainsi constitués.

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

3. L'informatique dans les collectivités locales.

a) Informatique communale.

Les renseignements dont dispose le Ministère de l'Intérieur sur l'informatique des communes sont obtenus par l'enquête annuelle, qu'il réalise conjointement avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, et par une étude ponctuelle opérée sur les logiciels ou programmes.

Aucune obligation n'est faite aux communes de répondre aux questionnaires : les enquêtes n'ont donc pas un caractère exhaustif, ni une totale exactitude.

Les équipements :

S'agissant des équipements, la dernière enquête entièrement dépouillée remonte à 1976.

Plus de 180 villes disposaient d'un matériel informatique, soit :

- 100 % des villes de plus de 200 000 habitants ;
- 52 % des villes comptant de 50 000 à 200 000 habitants ;
- 30 % des villes comptant de 30 000 à 50 000 habitants ;
- 15 % des villes comptant de 10 000 à 30 000 habitants.

En une année, près de 40 villes avaient décidé d'acquérir ou de louer un ordinateur. Le taux annuel de progression, en pourcentage du nombre de villes de plus de 10 000 habitants, est de 33 %. Il se maintient depuis quatre années environ et laisse supposer que vers 1982 la quasi-totalité de ces villes disposera d'un ordinateur de faible ou de moyenne puissance.

Les logiciels ou programmes :

Les applications (ou logiciels) les plus fréquemment traitées sur les ordinateurs communaux sont dans l'ordre décroissant des pourcentages :

- paie du personnel communal : 98 % ;
- comptabilité des dépenses : 85 % ;
- comptabilité des recettes : 81 % ;
- gestion du fichier électoral : 68 % ;
- comptabilité des engagements de dépenses : 53 % ;
- quittancement des consommations d'eau : 44 % ;
- gestion des emprunts : 37 % ;
- état civil (tables annuelles, décennales) : 35 % ;

- gestion administrative du personnel : 33 % ;
- quittancement des loyers HLM : 20 % ;
- mise en recouvrement des taxes de voirie : 18 % ;
- aide à la préparation du budget : 18 % ;
- œuvres et aides sociales : 13 % ;
- gestion des bibliothèques : 13 % .

D'autres tâches sont confiées, suivant les communes, à l'ordinateur : vaccinations, suivis de travaux, gestion des cimetières, cartographie, permis de construire, fichiers d'administrés, gestion des consommations d'énergie, etc.

La tutelle :

Les communes sont entièrement libres de choisir leur équipement informatique et les applications à confier à celui-ci sous les seules réserves du respect de la réglementation budgétaire et du Code des marchés publics.

Les préfets exercent normalement cette tutelle. Le Ministère de l'Intérieur, service Conseil des maires et des élus locaux intervient dans le strict respect de l'autonomie communale, à la seule demande des élus locaux, pour les aider dans leurs études de premier équipement ou d'extension de services ou pour favoriser la coopération entre les villes.

Les orientations pour l'avenir :

Il semblerait qu'un double courant entraîne les communes vers l'extension de l'utilisation des moyens informatiques.

Le premier flux, basé sur les importants moyens financiers mis en œuvre par les grandes villes, oriente le développement des moyens informatiques vers la réalisation de banques de données urbaines — véritables répertoires cohérents incluant l'ensemble des données relatives à la vie de la cité.

Le second flux correspond à l'apparition de petits ordinateurs qui, de moins en moins chers, sont très attractifs pour les communes qui veulent simplement automatiser des tâches de gestion à moindre frais. D'où une nette tendance aujourd'hui pour les villes de 5 000 à 10 000 habitants à rechercher les services d'ordinateurs de faible puissance, livrés avec des programmes ou logiciels « tout-prêts ». Ainsi que pour certaines villes plus importantes qui préfèrent plusieurs petits équipements spécialisés à une concentration des tâches sur un seul matériel.

L'accélération des progrès technologiques de miniaturisation des matériels, la large concurrence qui s'est instaurée dans ce domaine, avec toutes les incompatibilités que cela induit entre les divers matériels, la disparité de capacité de chaque ville à définir et à appliquer une politique de développement des automatismes de gestions, la multiplicité des actions des diverses administrations centrales ayant à connaître des informations générées par les collectivités locales (informations sociales, financières, administratives, etc.), n'autorisent pas, dans l'immédiat, la formulation de conclusions plus précises sur le devenir de l'informatique communale.

b) Informatique départementale.

Au niveau départemental, 43 ordinateurs sont en service dans les préfectures ainsi que 7 terminaux lourds mis en place dans des départements de moyenne importance et connectés à des ordinateurs installés dans des préfectures chefs-lieux de région.

Toutes les préfectures des départements dont la population dépasse 1 million d'habitants sont équipées d'un ordinateur.

En métropole, 15 préfectures chefs-lieux de région sur 22 sont équipées, auxquelles il convient d'ajouter les préfectures des Antilles et de la Réunion.

Les principales applications traitées sur ce matériel portent sur la préparation et l'exécution du budget départemental, la paie du personnel, le fichier des opérations d'investissement et la délivrance immédiate des cartes grises.

En outre, dans de nombreuses préfectures, le centre informatique exécute des travaux à façon pour le compte de communes et de divers établissements publics.

En exécution d'instructions du Premier Ministre, confirmées par le décret n° 76-901 du 28 septembre 1976, les projets d'équipement des préfectures doivent être soumis aux délibérations de la commission de l'informatique du Ministère de l'Intérieur.

En raison de l'évolution technologique rappelée plus haut, il est difficile de définir le devenir de l'informatique départementale.

Ce problème sera examiné en 1978 dans le cadre de l'établissement du nouveau schéma directeur de développement de l'informatique prescrit par le Premier Ministre, et qui sera réalisé sur la base d'une méthodologie dont l'élaboration au Ministère de l'Industrie est en voie d'achèvement.