

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 16

INTERIEUR

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, *secrétaires* ; René Monory, *rapporteur général* ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexe 25), 2533 (tome II) et in-8° 555.

Sénat : 64 (1976-1977).

Loi de finances. — Intérieur - Préfectures - Sécurité civile - Police nationale - Collectivités locales - Fiscalité locale - Missions régionales - Tribunaux administratifs.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	4
Présentation des crédits	6
PREMIÈRE PARTIE. — Les missions du Ministère de l'Intérieur	11
Chapitre premier. — L'administration du territoire	12
Section I. — Les problèmes d'actualité dans le corps préfectoral	13
Section II. — La situation des personnels de préfecture	15
Section III. — Les missions régionales	19
Section IV. — Les tribunaux administratifs	20
Section V. — Portée et limites des mesures de déconcentration ..	23
Deuxième chapitre. — La sécurité publique	26
Section I. — La police nationale	26
A. — La situation des personnels	28
B. — Les investissements immobiliers	33
C. — Les moyens en matériels	34
Section II. — La sécurité civile	37
A. — Les crédits inscrits pour 1977	37
B. — Les actions sectorielles de la Direction de la sécurité civile	39
DEUXIÈME PARTIE. — La situation financière des collectivités locales	41
Chapitre premier. — L'aide de l'Etat	42
Section I. — Le volume des subventions en 1977	42
A. — Les subventions de fonctionnement	42
B. — Les subventions d'investissement	44
C. — Le Fonds d'équipement des collectivités locales	49
Section II. — Le déclin de l'aide financière de l'Etat	51
A. — Les subventions financent une part sans cesse réduite des dépenses d'équipement	52
B. — La part des subventions dans les recettes totales d'investissements a fortement diminué	52
C. — Les taux effectifs de subvention sont en baisse	53
Section III. — La répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales	54
A. — Les routes nationales secondaires déclassées	55
B. — Les transports scolaires	56
C. — L'organisation des services de lutte contre l'incendie ..	56

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'évolution de la société contemporaine a entraîné un accroissement et une diversification des tâches confiées au Ministère de l'Intérieur. Le phénomène d'urbanisation a posé dans des termes nouveaux les problèmes de sécurité publique, obligeant par exemple à un renforcement des effectifs de police, en raison du développement de la délinquance, et à une organisation plus efficace des services de lutte contre l'incendie.

De plus, le développement de certains comportements sociaux a engendré de nouvelles préoccupations ; qu'il suffise de penser à l'accroissement de la circulation routière pendant les fins de semaine ou en période de vacances, ou encore à la surveillance des plages et des forêts. Ces actions sont importantes car elles intéressent directement les conditions de vie des citoyens.

Le Ministère de l'Intérieur y consacre des moyens importants puisqu'en 1975 les charges de personnels ont représenté 60 % de ses dépenses. Notons en outre que, sur la totalité des dépenses (de fonctionnement et d'investissement), la part de la Police nationale s'est élevée en 1975 à 49,8 %.

A côté de l'administration générale et de la sécurité de l'Etat et des personnes, le Ministère de l'Intérieur remplit également une fonction d'aide aux collectivités locales. Le processus de transformation économique et sociale rapide que vient de connaître la société française au cours des dernières années a renforcé l'acuité des problèmes. Les besoins des habitants des communes rurales et des villes se sont multipliés ; celles-ci ont dû y faire face, mais l'aide de l'Etat s'est avérée nécessaire. En 1975, les activités de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur ont représenté 37 % de l'ensemble des dépenses de celui-ci.

Si l'on considère l'ensemble des actions engagées par le Ministère de l'Intérieur, on ne peut manquer d'être frappé par l'accroissement rapide des moyens mis à sa disposition au cours des dix

années écoulées. **Aussi les dépenses ordinaires sont passées de 2,7 milliards de francs en 1965 à 8,2 milliards de francs en 1975, soit trois fois plus.**

Au cours de la même période les dépenses en capital ont été multipliées par quatre, passant de 480 millions de francs à 1,5 milliard de francs. Ces simples chiffres traduisent la montée des besoins.

Le projet de budget pour 1977 paraît prolonger cette tendance. En réalité, une étude plus attentive montre que la dotation du fonds d'équipement des collectivités locales dissimule des évolutions peu favorables en matière d'aide aux collectivités locales ; par ailleurs un transfert important de crédits du budget des Charges communes contribue à augmenter le volume des dépenses ordinaires. On peut néanmoins noter que le renforcement des moyens en personnel du cadre des préfectures et des tribunaux administratifs va, progressivement, dans le sens souhaité. Ce projet de budget comporte également des dotations pour l'amélioration de la rémunération de certains personnels de police.

Après une brève présentation des crédits pour 1977, votre rapporteur s'attachera à l'étude des moyens financiers correspondant aux différentes missions du ministère, avant de procéder à l'examen de la situation financière des collectivités locales, au regard des dispositions contenues dans le projet de budget soumis au Parlement.

PRESENTATION DES CREDITS

Pour 1977, le projet de budget du Ministère de l'Intérieur s'établit (en crédits de paiement) à 13 576 millions de francs, en augmentation de 38,9 % par rapport à l'année précédente.

I. — Les grandes masses du budget de l'Intérieur telles qu'elles sont présentées dans le projet de loi de finances initial évoluent comme suit :

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1976.	CREDITS prévus pour 1977.	VARIATION en pourcentage.
	(En francs.)		
Crédits de paiement :			
Dépenses ordinaires.....	9 041 259 787	11.770.463.298	+ 30,1
Dépenses en capital.....	731 771 000	1.805.652.000	+ 146
Total	9.773.030.787	13.576.115.298	+ 38,9
Autorisations de programme.....	1 062 274 000	1.848.920.000	+ 74,1

Cette présentation appelle quelques commentaires. Il est indispensable, en effet, de tenir compte à la fois du transfert de crédits de 1,3 milliard de francs en provenance du budget des Charges communes, ainsi que des modalités de comparaison retenues pour les dotations du Fonds d'équipement des collectivités locales. Dans ces conditions, les dépenses ordinaires n'augmentent que de 15 %. Quant aux crédits de paiement des dépenses en capital, ils progressent de 10 % seulement ; et l'accroissement des dépenses ressort en définitive à 14,5 % contre 38,9 % si l'on s'en tient à la simple lecture du tableau ci-dessus.

II. — Les dépenses ordinaires.

1. — LES MESURES ACQUISES

Elles se montent à 1 004 millions de francs, traduisant essentiellement, outre l'extension en année pleine de différentes mesures, une augmentation de 193 millions de francs au chapitre 41-51 : « Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales » (il s'agit de la contrepartie pour les collectivités locales de l'exonération d'impôt foncier, destinée à encourager la construction immobilière).

2. — LES MESURES NOUVELLES

Elles sont traduites, par service, dans le tableau suivant :

SERVICES	TOTAUX titre III.	TOTAUX titre IV.	TOTAUX généraux.
	(En francs.)		
Administration centrale ...	+ 1 356 319 423	»	+ 1 356 319 423
Administration territoriale.	+ 51 723 356	»	+ 51 723 356
Cultes d'Alsace et de Lorraine	+ 89 866	»	+ 89 866
Sécurité civile	+ 46 704 465	»	+ 46 704 465
Police nationale	+ 162 962 444	»	+ 162 962 444
Collectivités locales	»	100 330 000	100 330 000
Elections	»	»	»
Services communs	+ 6 630 512	»	+ 6 630 512
Totaux	+ 1 624 430 066	100 330 000	+ 1 724 100 066

Les mesures nouvelles concernent essentiellement :

Titre III :

	En millions de francs.
Transfert du budget des charges communes des crédits correspondant	1 378
— d'une part, à la participation du Ministère de l'Inté- rieur aux charges des pensions civiles ;	
— d'autre part, à la régularisation de 500 emplois de fonctionnaires rapatriés d'outre-mer appartenant aux personnels des préfectures ou au Service du déménagement de la sécurité civile.	
Participation de l'Etat aux dépenses de la ville de Paris (lutte contre l'incendie)	45
Création de 431 emplois dans le cadre national des préfec- tures (administration territoriale)	20
Financement des mesures d'amélioration de la situation de certains personnels de police et des transmissions.	132
Ajustement des crédits de matériel de la police nationale.	35
Divers (dont création de onze emplois de conseillers dans les tribunaux administratifs)	15
	1 625
Total	1 625

Le volume des crédits destinés au financement de mesures nouvelles peut paraître important (1 625 millions de francs contre 212 en 1976). En réalité, si l'on retranche ce qui correspond à un simple transfert du budget des charges communes (1 378 millions de francs), **la progression réelle des moyens supplémentaires ne ressort qu'à 247 millions de francs, soit une progression de 3,5 % par rapport à l'ensemble des crédits du titre III de 1976.**

Titre IV :

Le crédit inscrit : 100 330 000 F correspond au transfert du budget des Charges communes des crédits relatifs à la participation financière de l'Etat aux dépenses de la ville de Paris au titre du financement des retraites des personnels ayant occupé des emplois étatisés.

3. — L'ENSEMBLE DES CRÉDITS POUR LES DÉPENSES ORDINAIRES

La répartition, par service et par titre, des crédits prévus pour 1977 en ce qui concerne les dépenses ordinaires est la suivante :

SERVICES	TOTAL pour le titre III.	TOTAL pour le titre IV.	TOTAL général.
Administration centrale.....	1 468 081 441		1 468 081 441
Administration territoriale.....	981 065 609		981 065 609
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	91 118 743	369 761	91 488 504
Protection civile.....	297 122 864	34 307 248	331 430 112
Police nationale.....	6 386 113 808		6 386 113 808
Collectivités locales.....		2 243 667 117	2 243 667 117
Elections	77 600 000		77 600 000
Services communs.....	191 016 707		191 016 707
Totaux	9 492 119 172	2 278 344 126	11 770 463 298

On peut remarquer que :

— la police nationale absorbe près de 70 % des crédits du titre III, avec 6,4 milliards de francs ;

— les collectivités locales et l'administration territoriale interviennent pour environ 30 % des dépenses ordinaires.

III. — Les dépenses en capital.

Pour 1977, les variations des autorisations de programme et des crédits de paiement sont les suivantes :

	AUTORISATIONS de programme.		VARIATION en pourcentage.	CREDITS de paiement.		VARIATION en pourcentage.
	1976	1977		1976	1977	
	(En francs.)			(En francs.)		
Titre V :						
Investissements exécutés par l'Etat.....	183 487 000	161 890 000	+ 11,8	143 071 000	145 652 000	+ 1,8
Titre VI :						
Subventions d'investissements accordées par l'Etat	878 787 000	1 687 030 000	+ 92	588 700 000	1 660 000 000	+ 182
Totaux ...	1 062 274 000	1 848 920 000	+ 74,1	731 771 000	1 805 652 000	+ 146

Les principales modifications entre les autorisations de programme ouvertes en 1976 et celles prévues pour 1977 s'analysent comme suit :

	En millions de francs.	
	1976	1977
Equipement du Ministère de l'Intérieur (chapitre 57-40)	126,7	103,2
Réseaux urbains, voirie départementale et communale (chapitres 63-50 et 66-50).....	641,6	444,1
Aide à l'habitat urbain.....	54,0	70,6
Fusions et regroupement de communes (chapitre 67-52)	97,0	85,7

Il faut rappeler également que le Fonds d'équipement des collectivités locales est doté de 1 milliard de francs ; une première fraction de 500 millions de francs a été ouverte par anticipation en 1976 par la loi de finances rectificative de 1976.

PREMIERE PARTIE

LES MISSIONS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

On vient de voir qu'elles s'étaient diversifiées au fur et à mesure du développement de la vie sociale.

L'ensemble de ces missions peut être regroupé sous deux rubriques qui seront examinées successivement : l'administration du territoire, d'une part, et la sécurité publique, d'autre part. Ces deux fonctions essentielles dans toute collectivité organisée représentent 63 % de la totalité des crédits du Ministère.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE

Elle correspond aux tâches d'administration générale effectuées tant par l'administration centrale du Ministère que par le personnel de préfecture ou les membres des tribunaux administratifs.

Les mesures intéressant l'administration centrale dans le projet de 1977 n'appellent pas de commentaires particuliers. Indépendamment du transfert de 1 345 millions de francs de crédits antérieurement inscrits au budget des charges communes, au titre de la participation du Ministère aux charges de pensions civiles, il est seulement prévu la création de sept postes d'attachés d'administration centrale et de quatre emplois de chargés de mission.

De plus, la transformation de 19 emplois est envisagée. On sait que pour assurer correctement ses tâches, l'administration centrale — à l'image d'autres administrations — a recours à certains personnels de services extérieurs. Toutefois, cette situation n'est pas sans poser quelques problèmes en raison des différences de statuts entre les catégories de personnels selon leur origine. C'est pourquoi il paraît de bonne gestion de transformer les emplois de l'administration centrale actuellement occupés par des fonctionnaires du cadre national des préfectures.

Au 1^{er} janvier 1976, l'effectif des fonctionnaires titulaires des préfectures, en service à l'administration centrale, représentait 355 personnes.

L'administration centrale ne représente que 15 % des crédits de fonctionnement inscrits au titre III du budget de 1977. Au 1^{er} janvier 1976, en retenant également l'Inspection générale de l'administration, les effectifs employés à l'administration centrale s'élevaient à 1 115 personnes.

SECTION I

Les problèmes d'actualité dans le corps préfectoral.

Actuellement, l'ensemble des membres du corps préfectoral comprend 805 personnes.

1. — LES PRÉFETS

Le nombre total des préfets est, au 1^{er} octobre 1976, de 193, se répartissant comme suit :

- en postes territoriaux : 115 (109 en Métropole et 6 dans les D.O.M.) ;
- hors cadre : 30 (dont 9 affectés à l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur) ;
- détachés : 25 ;
- en surnombre : 4.
- en congé spécial : 19.

La position de congé spécial est une mesure dérogatoire instituée par le décret du 1^{er} octobre 1959, reprise dans le décret du 29 juillet 1964.

Elle a pour objet de permettre une certaine déflation des effectifs, et par là même d'assurer un développement de carrières suffisamment attractif pour les membres de ce corps. Toutefois ses conditions d'application sont étroitement limitées. Aussi le décret n° 76-611 du 7 juillet 1976 (modifié par le décret du 19 octobre 1976) a fixé à 6 le nombre de préfets pouvant bénéficier d'un congé spécial d'ici au 31 mai 1977.

De même la durée de ce congé est limitée :

- à trois ans lorsque le bénéficiaire est âgé de moins de cinquante-cinq ans ou de plus de soixante ans ;
- à cinq ans lorsque le bénéficiaire est âgé de plus de cinquante-cinq ans et de moins de soixante ans.

Les éventuels bénéficiaires doivent avoir accompli au moins quinze ans de services civils et militaires.

Pendant la durée de leur « congé spécial », les intéressés bénéficient des derniers émoluments afférents aux classes et échelons qu'ils avaient à la date de leur mise en congé.

On doit en outre se féliciter des restrictions apportées au cumul éventuel de rémunérations. L'article 2 du décret du 7 juillet 1976 précise que :

— les émoluments de congé spécial sont suspendus en cas de perception de toute autre rémunération publique ;

— en cas de perception de rémunération privée, des abattements sont opérés.

2. — LES SOUS-PRÉFETS

L'effectif réel des sous-préfets au 1^{er} octobre 1976 s'élève à 612, se répartissant comme suit :

En poste territorial et hors cadre	498
En mission et surnombre	7
Détachés	89
Disponibilité et congé spécial	18
	<hr/>
	612

Des problèmes continuent à se poser pour les sous-préfets au niveau du recrutement : sur le total de 612, 154 sous-préfets seulement sont des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration.

Les difficultés rencontrées ont été quelque peu atténuées par les moyens mis en œuvre au cours des dernières années (concours exceptionnels, recrutement d'officiers, élargissement du tour extérieur) ; ainsi le concours de 1973 a permis le recrutement de 15 sous-préfets.

Il n'en demeure pas moins qu'un nombre sensiblement constant de postes de directeur de cabinet de préfet se trouve sans titulaire (12 au 1^{er} août 1976).

Aussi l'élargissement transitoire du tour extérieur, prévu initialement pour une période de trois ans venant à expiration le 1^{er} juin 1976 a été prorogé jusqu'au 1^{er} juin 1979 par décret n° 76-535 du 14 juin 1976.

Dans le projet de budget pour 1977 il a été décidé d'inscrire les crédits correspondant à la transformation de six emplois de sous-préfets hors cadre en sous-préfets chargés de mission, auxquels seront confiées les fonctions de sous-préfets d'arrondissement/chefs-lieux importants.

SECTION II

La situation des personnels des préfectures.

Votre rapporteur a déjà insisté — dans le cadre de l'examen de la dernière loi de finances notamment — sur le fait que de nombreux agents rémunérés sur le budget départemental exercent leurs fonctions dans les préfectures. Ils effectuent ainsi le plus généralement des tâches d'Etat, sans que celui-ci en assume la charge.

Selon l'enquête faite en décembre 1974 auprès des préfets, ces agents départementaux sont au nombre de 11 100, soit :

- 4 450 titulaires ;
- 4 300 auxiliaires permanents ;
- 2 290 auxiliaires temporaires ;
- 60 contractuels.

La charge financière qui pèse, à ce titre, sur les départements peut être évaluée à 200 millions de francs. Les assemblées départementales sont contraintes de consentir un tel effort financier, sous peine d'accepter une sous-administration préjudiciable à tous les citoyens.

A partir de 1972 — dans le cadre d'un premier programme de créations d'emplois — l'Etat a recruté 1 058 fonctionnaires (381 en 1972, 230 en 1973 et 447 en 1974).

Sur la base de l'enquête faite en décembre 1974 un deuxième plan de résorption des personnels de préfectures, s'étendant sur quatre années, a été lancé à partir de 1975. Il prévoyait un rythme annuel de création de 800 postes.

En réalité, depuis 1975, les recrutements ont été les suivants :

- en 1975 : 500 emplois (plus 209, au titre de l'informatique) ;
- en 1976 : 547 emplois.

Pour 1977 le projet de budget prévoit la création de 431 emplois.

Ces emplois se répartissent comme suit :

- cadre A : 80 (dont 73 attachés) ;
- cadre B : 125 ;
- cadre C : 226.

En outre, au titre des mesures de régularisation de la situation des fonctionnaires rapatriés d'Outre-Mer, sont créés 483 emplois de

préfecture dont les titulaires étaient rémunérés jusqu'en 1976 sur le budget des Charges communes ; de la sorte, ces agents actuellement affectés dans les Services de la sécurité civile seront remplacés, au fur et à mesure de leur départ, par du personnel de préfecture.

Le retard pris par rapport aux prévisions du plan de 1974 maintient à un niveau excessif la contribution des départements à ces dépenses de personnel ; le projet de budget de 1977 ne permettra pas de corriger cette situation.

Compte tenu des recrutements opérés ces dernières années, les effectifs du cadre national des préfectures se sont accrus de 8,5 % depuis 1972.

Au 1^{er} janvier 1976, les effectifs budgétaires s'élevaient à 17 048 emplois, à savoir :

- 394 chefs de division ;
- 485 attachés principaux ;
- 2 817 attachés ;
- 3 606 fonctionnaires du cadre B ;
- 8 628 fonctionnaires du cadre C ;
- 1 118 fonctionnaires du cadre D.

17 048

En réalité, au 1^{er} janvier 1976, les effectifs réels n'étaient que de 15 961, soit un nombre de vacances de 1 087 (6,5 % de l'effectif théorique), contre 1 040 en 1975.

Par ailleurs, le projet de budget pour 1977 marque la fin de l'action engagée pour la remise en ordre du régime indemnitaire des fonctionnaires de préfecture ; il s'agissait d'aligner leurs indemnités pour travaux supplémentaires sur celles perçues par les personnels des autres services extérieurs.

Trois augmentations de 25 % des crédits ouverts au titre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont figuré dans les lois de finances de 1974, 1975 et 1976 pour la somme de 1 500 000 F.

Un crédit identique (1,5 million de francs) est inscrit au budget 1977.

Après cette dernière étape, les fonctionnaires du cadre des préfectures devraient atteindre la parité, en matière d'indemnités, avec les autres personnels des services extérieurs.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de mesures intéressant le personnel des préfectures, on ne peut ignorer les crédits affectés à certaines opérations concernant l'installation des préfectures.

1° *La réorganisation administrative de la Corse.*

La « bidépartementalisation » est devenue effective au 1^{er} janvier 1976. Elle a entraîné certains problèmes matériels.

La préfecture de la Haute-Corse s'est installée dans la cité administrative qui abritait la sous-préfecture de Bastia.

Par ailleurs, un projet de construction d'une nouvelle préfecture, dans un quartier central de Bastia à aménager, est en cours d'étude. L'opération sera financée par l'Etat et la maîtrise de l'ouvrage assurée par le département.

La nouvelle préfecture sera construite sur un terrain appartenant à l'Etat et dont la libération, par le transfert de l'actuelle gare des chemins de fer corses est en cours.

Un programme fonctionnel a été établi et une consultation d'architectes a été organisée.

Un jury a été constitué. Le dépouillement des offres et la sélection du concepteur permettront d'engager la procédure d'ingénierie dès la fin de cette année 1976.

Les services extérieurs qui étaient logés dans cette cité ont été relogés dans des locaux le plus souvent pris à bail et aménagés en conséquence.

Cette réorganisation administrative a également nécessité la mise en place des moyens en personnels appropriés.

A cette fin, 50 emplois budgétaires avaient été créés dans le budget de 1976 pour la nouvelle préfecture de la Haute-Corse. Il a toutefois été nécessaire de compléter ces mesures par des recrutements supplémentaires et des mutations : 55 agents (dont 8 attachés) ont été recrutés sur place par concours et 16 autres fonctionnaires ont été mutés, sur leur demande, à Bastia.

Il semble qu'au total la mise en place des personnels de la nouvelle préfecture se soit effectuée dans des conditions satisfaisantes.

2° *Le transfert de la préfecture du Var.*

La préfecture a été installée provisoirement, pour partie, dans les locaux de l'ancienne sous-préfecture qui abrite la résidence du préfet, son cabinet et certains services, pour partie dans un immeuble pris à bail par l'Etat où ont été installés les bureaux. Les sessions du Conseil général se déroulent à la cité administrative, dans des locaux parfaitement aménagés à cet effet.

L'installation définitive de la préfecture a été prévue dans un bâtiment neuf qui regroupera les installations actuellement réparties en trois emplacements. La ville de Toulon a offert à l'Etat, qui prend à sa charge la construction de la préfecture, un emplacement de 20 000 mètres carrés au centre de la ville.

Après la réalisation des différentes études préliminaires, le commencement des travaux devrait intervenir en juillet-août 1977.

Il n'est pas sans intérêt d'examiner le coût budgétaire de ce transfert.

a) *Pour l'implantation provisoire :*

— dépenses non renouvelables prévues pour 1976 : 16 286,44 F.
Ce total comprend les frais de déménagement et le mobilier de la préfecture.

— dépenses annuelles à renouveler jusqu'à l'implantation définitive (location des immeubles et des appartements) : 663 000 F.

b) *Au titre de l'implantation définitive :*

Les prévisions sont les suivantes :

Etudes (1976)	60 000 F.
Construction	45 000 000
	<hr/>
	45 060 000 F.

Le crédit de 45 millions de francs en autorisations de programme inscrit au budget de 1976 a été réduit de 20 millions de francs en autorisations de programme par la première loi de finances rectificative pour 1976.

Il a été précisé à votre rapporteur que cette diminution ne doit pas entraver le déroulement des travaux selon le calendrier retenu.

En effet, le crédit de 20 millions de francs annulé est inscrit dans le budget de 1977 (chapitre 57-40).

A ce jour, les engagements s'élèvent à 5 050 833 F (en autorisations de programme et en crédits de paiement).

SECTION III

Les missions régionales.

La mission régionale constitue, comme on le sait, l'état-major économique du préfet de région. Elle est chargée de l'assister dans la conception de la politique de développement régional, la coordination des actions des services régionaux et l'élaboration des programmes régionaux du Plan. Depuis la création des régions, la mission est en outre l'instrument principal de l'action du préfet de région à l'égard de l'établissement public régional. En 1976, l'activité des missions régionales a été, en grande partie, consacrée aux travaux de planification menés dans le cadre de l'élaboration du VII^e Plan.

Jusqu'en 1974, la charge financière du fonctionnement de la mission régionale a été répartie entre l'Etat et les départements chefs-lieux de région, avec parfois une contribution des autres départements. Pour sa part, l'Etat supportait les dépenses de personnel (membres des missions régionales et fonctionnaires du cadre national des préfetures), tandis que les départements prenaient en charge l'ensemble des dépenses de matériel et de fonctionnement.

Ce partage des dépenses devait cesser à partir du 1^{er} janvier 1975. En effet l'article 66 de la loi de finances pour 1975 stipule que « à compter du 1^{er} janvier 1975, aucune dépense de personnel et de fonctionnement des missions régionales ne peut être inscrite aux budgets départementaux », le financement de la totalité des dépenses étant assuré sur crédits de l'Etat.

La réalité est différente ; la mission régionale est en effet un service qui peut difficilement être dissocié de celui de la préfecture dans son ensemble et les finances départementales apportent encore une contribution notable aux frais de fonctionnement de ce service.

En 1976, elle s'élevait à 1,15 million de francs. Pour 1977, la participation de l'Etat est maintenue à son niveau antérieur (12 millions de francs) ; la part du département va donc augmenter puisqu'en raison de la progression des traitements et de la hausse des prix, les dépenses sont évaluées à 14,1 millions de francs. Les

finances départementales contribueront, à concurrence de 2,15 millions de francs, à certains frais de fonctionnement de ces missions, soit 15 % environ.

Lesdits frais recouvrent trois catégories de dépenses :

- les indemnités pour travaux supplémentaires ;
- les émoluments des personnels mis à la disposition des missions régionales ;
- les dépenses de matériel, mobilier, fonctionnement.

On peut, en outre, regretter qu'à partir de l'année prochaine ces dépenses ne soient plus nettement individualisées dans le budget du Ministère de l'Intérieur. Jusqu'en 1977, elle étaient regroupées dans le chapitre 37-11.

Il est désormais proposé de les ventiler par nature de dépenses (Rémunérations et matériel) dans les chapitres 31-13 et 34-16.

SECTION IV

Les tribunaux administratifs.

Le décret du 12 mars 1975 a fixé les principes et les modalités d'une réforme de structure des tribunaux administratifs. Les dix tribunaux administratifs de province importants ont été divisés en deux ou trois Chambres. Par ailleurs, les sept sections du tribunal administratif de Paris ont été divisées en deux Chambres.

Pour accompagner cette réforme des structures — et assurer les conditions de son efficacité — un plan de renforcement des effectifs a été mis en œuvre à partir de 1974. **Il visait à accroître les effectifs de quarante-quatre unités pour les porter à 230 (+ 24 %).**

Le projet de budget pour 1977 prévoit les postes permettant l'achèvement de ce programme (mesure nouvelle 02-11-02).

Onze postes de conseillers sont ainsi créés. Ils s'ajoutent aux onze, dix et douze emplois créés en 1974, 1975 et 1976.

Cet effort est particulièrement utile. Dans de nombreux cas, en effet, l'insuffisance de personnel qualifié entraîne des retards excessifs dans les jugements qui nuisent aux intérêts des justiciables (particuliers ou collectivités). Le problème est tout particulièrement grave et urgent en matière de contentieux fiscal. Il faut rappeler également que, dans le cadre de la politique d'adaptation des tribunaux administratifs, le décret statutaire du

12 mars 1975 a autorisé, pendant une période de cinq ans, un recrutement normal par l'Ecole nationale d'administration et par le tour extérieur. Depuis 1975, vingt et un magistrats ont été recrutés par ce moyen ; pour 1977 on estime que onze postes pourraient être ainsi pourvus. On pourrait, de ce fait, obtenir une meilleure harmonie entre les effectifs et les emplois budgétaires.

Enfin, les fonctionnaires appartenant à des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration ont la possibilité d'être détachés dans les tribunaux administratifs ; après trois ans de service effectif, ils peuvent même être intégrés dans le corps des tribunaux administratifs. De plus en 1975 et en 1976, deux emplois, au titre de la mobilité, ont été offerts dans ces juridictions. Mais jusqu'à ce jour l'une et l'autre des formules n'ont rencontré aucun succès.

Le plan de recrutement 1974-1977 ne constitue qu'une étape dans la remise en ordre des effectifs des tribunaux administratifs ; en 1977 les emplois budgétaires créés au cours des dernières années vont être répartis entre les différents tribunaux, compte tenu des nouvelles structures arrêtées. Mais il ne s'agit, dans un premier temps, que d'éviter l'augmentation du « stock » d'affaires à juger, particulièrement important en matière de contentieux fiscal.

La seconde étape, absolument nécessaire, doit viser à accélérer les délais dans lesquels les jugements sont rendus, permettant ainsi la résorption du « stock ». **A cette fin, la mise en place rapide d'un « plan complémentaire » paraît indispensable.**

Les tableaux suivants fournissent un certain nombre de données sur l'activité et les moyens en personnel des tribunaux.

TABLEAU N° 1

Affaires enregistrées.

ANNEES JUDICIAIRES	NOMBRE TOTAL d'affaires enregistrées.	DONT contentieux fiscal.
1970-1971	24 038	5 761
1971-1972	20 266	5 202
1972-1973	22 150	6 815
1973-1974	22 349	6 414
1974-1975	21 383	5 878

TABLEAU N° 2

Jugements rendus.

ANNEES judiciaires.	CONTEN- TIEUX de l'excès de pouvoir.	CONTEN- TIEUX de la responsa- bilité.	CONTEN- TIEUX fiscal.	AUTRES conten- tieux.	TOTAL
1970-1971	6 572	3 483	4 905	6 960	21 920
1971-1972	6 624	3 815	5 013	4 391	19 843
1972-1973	7 155	5 114	5 003	4 214	21 486
1973-1974	6 109	4 353	4 791	6 208	21 461
1974-1975	6 176	3 949	5 580	4 604	20 309

TABLEAU N° 3

**Evolution et répartition des effectifs des magistrats des tribunaux administratifs
(non compris les présidents).**

TRIBUNAUX	EFFECTIFS				
	au 16 septem- bre 1971.	au 16 septem- bre 1972.	au 16 septem- bre 1973.	au 16 septem- bre 1974.	au 16 septem- bre 1975 (2).
Paris (1).....	38	37	37	39	35
Bordeaux	6	5	6	5	6
Grenoble	5	7	7	7	8
Lille	5	5	5	4	4
Lyon	6	7	7	7	8
Marseille	8	7	7	8	8
Montpellier	5	5	4	6	5
Nice	7	7	7	7	8
Rennes	4	5	5	5	6
Strasbourg	6	6	6	5	6
Versailles	8	6	7	7	7
Amiens	3	2	3	2	2
Besançon	3	2	3	2	3
Caen	3	3	3	3	3
Châlons-sur-Marne	3	3	3	3	3
Clermont-Ferrand	3	4	5	4	5
Dijon	3	3	3	3	3
Limoges	3	3	2	2	2
Nancy	3	3	2	2	2
Nantes	3	3	3	3	4
Orléans	4	4	4	5	6
Pau	3	3	3	4	2
Poitiers	4	4	5	5	4
Rouen	3	3	3	3	2
Toulouse	5	5	4	6	6
Total	144	142	144	145	148

(1) Y compris les vice-présidents de section.

(2) Y compris les vice-présidents de tribunal.

SECTION V

Portée et limites des mesures de déconcentration.

Plusieurs procédures juridiques peuvent être imaginées pour faire en sorte que la décision administrative soit prise par l'instance la mieux à même d'apprécier les données d'un problème. Depuis quelques années le Gouvernement a choisi de renforcer les mesures de déconcentration. Elles étaient nécessaires et ont permis de rapprocher la décision de son lieu d'application en donnant aux autorités déconcentrées de l'Etat des compétences jusque-là exercées par les administrations centrales. Mais dans de nombreux cas, de graves insuffisances se sont fait jour ; elles gênent souvent la gestion des communes et des départements.

1. — BILAN DES ACTIONS DE DÉCONCENTRATION MENÉES DEPUIS 1971

Le décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 a classé les investissements en quatre catégories selon l'intérêt national (I), régional (II), départemental (III) ou communal (IV) qu'ils présentent. Or la masse des crédits des catégories déconcentrées (II, III, IV) n'a cessé d'augmenter notamment depuis 1974. En 1974 un peu plus de 8,3 milliards de francs étaient déconcentrés (5,5 milliards de francs en catégorie II et 2,7 milliards de francs en catégorie III) représentant 27,2 % des dépenses d'investissements.

Le décret du 16 décembre a classé en catégorie II ou III de nouveaux types d'investissements représentant 1,3 milliard de francs supplémentaires, par rapport aux 10,3 milliards de francs déjà déconcentrés dans le budget 1975. Les crédits déconcentrés représentaient donc à la fin de l'année 1975 un total de 11,6 milliards de francs.

Cet accroissement des crédits déconcentrés a été accompagné d'une globalisation des lignes budgétaires, qui a donné plus de souplesse à l'affectation des crédits déconcentrés. Le nombre des lignes de délégation des crédits a été réduit et la plupart des dépenses sont aujourd'hui imputées soit directement au niveau des chapitres, soit au niveau d'articles de prévision relativement agrégés et assez significatifs.

2. — DIVERSES MESURES ONT ÉTÉ PRISES
POUR PERMETTRE UNE MEILLEURE UTILISATION
DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENTS DÉCONCENTRÉS

a) Les méthodes de programmation et de gestion ont été améliorées :

— l'arrêté du 18 novembre 1975 publiant la nouvelle nomenclature des fonctions des administrations permet une meilleure correspondance avec la nomenclature budgétaire ;

— on rappellera pour mémoire que le régime des subventions a été réformé par le décret du 10 mars 1972. Celui-ci a notamment simplifié les procédures, réordonné le classement des taux et donné un caractère forfaitaire aux subventions. Ce décret a en outre accéléré leur attribution en imposant aux administrations centrales de déléguer 75 % au moins de leurs crédits dès le début de l'année.

En outre le Ministère de l'Intérieur a décidé depuis 1973 de mettre en place dans les départements un fichier informatisé des opérations d'équipement. Ces fichiers, qui concernent toutes les opérations financées par des crédits publics, sont départementaux afin de saisir les informations à leur source. Rassemblant les projets crédibles, ils facilitent la programmation des équipements et permettent de financer les projets en fonction du degré de préparation du dossier.

Ils assurent le suivi administratif, financier et physique de chaque opération en cours, aidant ainsi leur gestion. Leur caractère informatisé permet la diffusion systématique des informations à l'ensemble des services concernés dont ils favorisent la coordination. Ils peuvent enfin établir des statistiques ou comptes rendus sur les opérations d'équipement.

La moitié des départements environ disposent à l'heure actuelle d'un fichier d'opération, en fonctionnement, et près des trois quarts devraient en être dotés d'ici au 1^{er} janvier 1977.

b) Les pouvoirs de décision concernant certains investissements publics de catégorie III ont été transférés aux Conseils régionaux et aux Conseils généraux :

— trois décrets du 8 janvier 1976 ont ainsi élargi les compétences des conseils régionaux en leur confiant le soin, après avis des comités économiques et sociaux, de répartir eux-mêmes entre les départements une part importante des crédits de catégorie III.

Il s'agit des subventions relatives à la voirie locale (décret n° 76-17) aux équipements scolaires du premier degré (décret n° 76-18) et aux équipements sportifs et socio-éducatifs (décret n° 76-19) ;

— pour la voirie locale et les équipements scolaires du premier degré ce sont en outre les conseils généraux qui arrêtent désormais la liste des opérations subventionnées par les autorisations de programme réparties par l'E. P. R., et les modalités d'attribution des subventions. Ce dernier pouvoir comprend le choix des taux ou les barèmes de subvention ;

— deux décrets du 18 février 1976 ont transféré aux E. P. R. le pouvoir de répartition des crédits relatifs aux services publics ruraux, aménagements fonciers et équipements pour les eaux et forêts (décret n° 76-168) ainsi qu'aux dispensaires, établissements ou services de P. M. I. et de médecine scolaire (décret n° 76-170).

Les cinq décrets susvisés ont donc transféré aux élus des pouvoirs de décisions qui s'appliquent à une masse de crédits qui approche 2 milliards de francs.

Il ne s'agit pas de méconnaître la portée de ces décisions, mais dans la pratique bien des insuffisances sont encore aujourd'hui constatées, soulignant les limites des procédures déconcentrées.

Aussi dans son dernier rapport sur la gestion des crédits en 1975, le rapporteur financier souligne que sur la masse des autorisations de programme (titre VI), de catégories II et III déléguées aux préfets, près de 287 millions de francs n'avaient pas été effectivement employés par eux, soit au niveau des régions, soit au niveau des départements ; en 1974 le montant n'était que de 227 millions de francs.

Il est urgent de mettre en place les moyens propres à transférer aux collectivités décentralisées les crédits qui leur sont destinés.

En matière de crédit de paiement la situation est moins anormale et les reports de crédits, pour l'ensemble du titre VI et du fonds routier, ont tendance à diminuer : ils représentaient en 1975 9,5 % des crédits contre 13,3 % en 1974.

CHAPITRE II

LA SECURITE PUBLIQUE

Parmi ses attributions, le Ministère de l'Intérieur a celle d'assurer la protection des biens et des personnes face à toutes les formes de menaces contre la société et ses membres, qu'elles soient d'origine accidentelle ou criminelle.

Cette action a toujours constitué un des attributs essentiels de la puissance étatique. Le développement des sociétés industrialisées modernes a multiplié la forme et le nombre des agressions. Il a également suscité de nombreux problèmes tenant à l'allongement du temps de loisir. Il faut noter enfin toutes les interventions visant à assurer l'ordre public et la sécurité de l'Etat.

Votre rapporteur vous propose d'examiner successivement les problèmes de la police, puis les crédits destinés à la sécurité civile.

SECTION I

La police nationale.

Avec près de 6,4 milliards de francs, les crédits de fonctionnement destinés à la police représentent environ 70 % de l'ensemble du budget de fonctionnement du Ministère de l'Intérieur. Par rapport à l'année précédente, ses moyens financiers augmentent de 14,4 %. Comparé aux augmentations importantes fréquemment enregistrées ces dernières années, le budget de la police pour 1977 est sans nul doute un budget d'austérité, même s'il contient des éléments positifs ; mais en dehors des décisions relatives aux revalorisations de traitement, peu d'actions nouvelles d'envergure sont envisagées.

Une remarque s'impose dès l'abord pour 1977. Aucun poste nouveau ne sera créé, alors qu'un très notable mouvement de renforcement des effectifs a été mené depuis 1969 : 19 890 emplois entre

1969 et 1976. Il en est résulté un sensible rajeunissement de cette administration : si l'on met à part les corps urbains de province, plus de 55 % des effectifs sont actuellement âgés de moins de trente ans.

En 1976, l'ensemble des effectifs de police se répartit comme suit :

Effectifs des différents corps de police en 1976.

I. — *Personnels en civil :*

Corps de direction	94	
Commissaires	1 820	
Inspecteurs	12 405	
Enquêteurs	5 279	
	<hr/>	19 598

II. — *Personnels en tenue :*

Personnels titulaires :

Police urbaine	65 580	
C. R. S.	16 253	
	<hr/>	81 833

Personnels contractuels

800

Total personnels en tenue

82 633

II. — *Personnels administratifs*

5 310

IV. — *Personnels ouvriers* (cuisiniers des C. R. S.) ...

180

Total des effectifs 1976

107 721

En 1952, il n'y avait que 54 000 policiers, soit un doublement des effectifs en vingt-quatre ans.

Le volume de ces effectifs doit être mis en relation avec la montée générale de l'insécurité à laquelle tous les pays industrialisés sont confrontés. Les risques se sont multipliés et aggravés et, dans le même temps, l'opinion publique se fait plus exigeante face à ces menaces qui nuisent à la qualité de la vie quotidienne. Lors de son audition, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a fourni un certain nombre d'éléments de mesure de la délin-

quance ; ainsi le taux de la criminalité est de 35 % en France, contre 47 % en République fédérale d'Allemagne, 52 % aux Etats-Unis, 82 % en Suède. Pourtant, le nombre des actes de délinquance juvénile a augmenté de 145 % en dix ans ; par ailleurs, les hold-up ont augmenté de 30 % ainsi que les attentats par explosifs qui atteignent, pour le premier semestre de 1976, le chiffre de 1 521. **Enfin, on a pu estimer que sur la période 1971-1975, l'ensemble des crimes et délits a progressé de 32 %.**

Tous ces actes sont graves, car ils attentent directement à la vie ou aux biens des citoyens qui attendent de leur organisation sociale une garantie de sécurité, donc de liberté. C'est pourquoi les actions de la police, service public visant à assurer la protection des Français, doivent être renforcées.

A. — LA SITUATION DES PERSONNELS

Le projet de budget pour 1977 comporte un certain nombre de dispositions propres à assurer une amélioration financière de la situation des personnels de police et à accentuer l'effort de formation.

I. — *L'amélioration de la situation financière des personnels de police.*

Les événements récents ont souligné les difficultés que rencontrait la mise en œuvre de cette réforme ayant pour objet de maintenir la parité indiciaire entre la police et la gendarmerie.

Depuis 1949, et à la suite d'un arbitrage rendu à l'époque par le président Queuille, il existe une parité indiciaire police-gendarmerie, qui se traduit notamment par le fait qu'au niveau des sous-officiers de la gendarmerie, d'une part, des gradés et gardiens de la paix de la police nationale, d'autre part, les indices de traitement sont, échelon par échelon, rigoureusement identiques.

Lorsqu'en 1975 le Gouvernement proposa au Parlement la revalorisation de la condition militaire, il fut décidé en Conseil des Ministres de transposer à la police nationale, et à elle seule parmi toutes les catégories de fonctionnaires, les mesures indiciaires prises en faveur des personnels des armées.

Cela se justifie si l'on considère que sur le terrain la police et la gendarmerie ont les mêmes missions et pratiquement les mêmes servitudes et que, de surcroît, les statuts des personnels intéressés sont nettement dérogatoires aux règles de la fonction publique (absence de droit de grève, accomplissement du service 24 heures sur 24, obligation de réserve très contraignante).

Il a donc été décidé, au mois de juillet 1976 :

1° D'aligner les indices des gradés et gardiens de la paix de la police nationale sur ceux des sous-officiers de la gendarmerie. Toutefois, à la différence de ce qui a été fait pour les gendarmes, la réforme doit s'échelonner sur deux années (1977-1978). Il s'y ajoute en outre un allongement de la carrière, qui passe de dix-neuf ans à vingt-deux ans pour les gardiens de la paix ;

2° De créer pour les autres corps de la police correspondant aux personnels de commandement (commissaires, commandants et officiers, inspecteurs) une « prime de commandement », en attendant que la commission « Intérieur, Finances, Fonction publique, Justice », présidée par M. Racine, puisse faire des propositions de réforme des structures et des corps de la police.

Il est en effet indispensable de procéder à une certaine coordination du reclassement.

Il faut toutefois observer que le régime actuellement retenu pour le personnel d'encadrement présente de nombreux inconvénients : ne représentant pas un élément du traitement budgétaire, il écarte les retraités et les veuves des morts en service du bénéfice de la mesure. Il est de plus incontestable que, sur le plan psychologique, il donne l'impression à ces personnels d'un déclasserment de la hiérarchie de la police par rapport à celle de la gendarmerie.

Le bon fonctionnement du service public de police impose qu'une solution correcte et rapide soit trouvée à ce problème qui divise actuellement les corps de la police nationale.

Le coût budgétaire total de la réforme — sous ses formes actuelles — est estimé à 250 millions de francs.

Pour 1977, un premier crédit de 125,5 millions de francs est inscrit au budget — soit 95 millions de francs pour les gardiens et les gradés, au titre de la revalorisation indiciaire, et 30 millions de francs environ au titre des indemnités de commandement.

Le tableau suivant précise les modalités de la réforme indiciaire applicable aux gardiens et aux gradés de la police nationale.

Echelonnement indiciaire des gradés et gardiens de la paix.

SITUATION ANCIENNE (indices nets).	GRADE S et échelons.	SITUATION NOUVELLE (indices nets).	
		1 ^{er} janvier 1977.	1 ^{er} janvier 1978.
384	Brigadier-chef	392	400
	Brigadier :		
360	3 ^e échelon.....	372	384
334	2 ^e échelon.....	351	367
295	1 ^{er} échelon.....	314	333
	Sous-brigadier et gardien :		
335	Exceptionnel	Echelon supprimé.	
325	10 ^e échelon.....	343	351
310	9 ^e échelon.....	339	342
300	8 ^e échelon.....	329	333
284	7 ^e échelon.....	317	324
277	6 ^e échelon.....	308	315
266	5 ^e échelon.....	291	297
255	4 ^e échelon.....	278	279
242	3 ^e échelon.....	258	261
229	2 ^e échelon.....	243	243
213	1 ^{er} échelon.....	219	224
203	Stagiaire	211	219
193	Elève	206	219

Un second problème concernant les structures du commandement peut compromettre le fonctionnement correct des services de police. En effet, actuellement les forces de police en tenue (gardiens de la paix de la préfecture de police, des corps urbains et des C. R. S.) sont placés sous un double commandement :

- celui de la hiérarchie en tenue (officiers et commandants) ;
- celui des commissaires de police.

Il en résulte trop souvent des possibilités de conflits alors que les circonstances exigeraient une action publique résolue. Il serait donc souhaitable de créer un corps de commandement unique tant pour les forces territoriales que pour les forces mobiles. Il est toutefois essentiel de tenir compte des différences de niveaux de recrutement que l'on observe aujourd'hui entre les commissaires de police et les commandants principaux ou de groupement.

2. — *Les actions de formation.*

Pour 1977, l'effort entrepris l'an passé pour la formation sera poursuivi afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des prestations de la police.

a) *La formation initiale.*

Elle se présente ainsi pour les différents corps et grades :

Commissaire de police :

- formation initiale de deux ans : un an de scolarité à l'école supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et un an de stage pratique dans les différents services actifs sous le contrôle de l'école.

Inspecteurs de police :

- formation initiale ancienne : huit mois comprenant un mois de stage d'initiation en sécurité publique, six mois de scolarité aux écoles de Cannes-Ecluse ou de Toulouse et un mois de stage pratique dans les différents services actifs ;
- formation initiale pour la période 1976-1977 : durée de la formation portée de huit mois à un an et comprenant un mois de stage d'initiation, huit mois de scolarité et deux mois de stage pratique.

Officiers de paix :

- formation initiale de dix-huit mois comprenant six mois de formation générale à l'Ecole supérieure de police, six mois de stage pratique (deux en police urbaine, deux en C. R. S., deux à la préfecture de police) et six mois de formation technique et spécialisée, soit à l'Ecole de Sens, soit à l'Ecole de la préfecture de police.

Gardiens de la paix :

- formation initiale de quatre mois portée à six mois et comprenant cinq mois de formation générale en école et un mois de stage pratique en service actif.

Enquêteurs :

- situation actuelle : neuf semaines de scolarité au Centre de Beaujon à Paris ;
- à partir de 1977 : scolarité de trois mois à l'Ecole de Cannes-Ecluse ou à celle de Toulouse.

b) La formation continue.

La formation continue est assurée par des stages périodiques organisés dans différentes écoles, notamment à Cannes-Ecluse. Elle porte sur un certain nombre de domaines, comme le sport, le tir, le secourisme, etc. Elle s'élargit à des disciplines spécialisées comme la police économique en ce qui concerne les commissaires et les inspecteurs.

En outre, les commissaires suivent un stage de recyclage, dit « stage septennal », une fois accomplies leurs sept premières années de fonctions. Les gradés et gardiens de la paix suivent également des stages de recyclage au moment du franchissement des grades de brigadier et de brigadier-chef.

Les crédits correspondant aux actions de formation sont inscrits à deux chapitres budgétaires (34-42 et 34-97).

Pour 1977, le crédit global (formation initiale et formation professionnelle continue) s'élève à 4,67 millions de francs :

— le crédit du chapitre 34-97 (Formation professionnelle) enregistre une très forte diminution en 1977 (— 1,6 million de francs) en raison du transfert à d'autres chapitres des crédits permettant le versement d'indemnités d'enseignement ou de jury. Il ne supporte plus que les frais de location des salles pour les concours ;

— quant au crédit des écoles de la police, il est en très faible augmentation (21 000 F).

Cette situation s'explique de la manière suivante :

L'effort décidé en matière de formation des personnels qui se traduit par un allongement de la scolarité des élèves policiers n'entraîne pas un accroissement sensible des besoins en matériels pédagogiques. En effet, cette mesure pourra être appliquée dans un premier temps sans qu'il soit nécessaire de procéder à une extension des surfaces d'enseignement, puisque la stabilité des effectifs en 1977 permettra d'absorber dans les surfaces existantes la totalité des personnels à former, la réduction du nombre des élèves compensant à peu près l'allongement de la durée de la scolarité.

B. — LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

Ils sont absolument nécessaires pour permettre la rénovation d'un domaine immobilier où la vétusté le dispute au peu fonctionnel.

En effet, le patrimoine immobilier de la police nationale a été créé pour l'essentiel au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Il s'est trouvé constitué d'éléments disparates, mal adaptés aux besoins des services, le plus souvent dans des immeubles anciens qui se sont dégradés. Par la suite, le développement rapide de l'urbanisation a provoqué des décalages entre les locaux existants et les besoins de sécurité des populations. **Ainsi, sur un parc immobilier de 2 019 implantations représentant 1,5 million de mètres carrés, 70 % sont à rénover**, des commissariats pour l'essentiel.

Face à cette situation, il est impératif de poursuivre l'effort engagé depuis cinq ans, et dont les premières réalisations concrètes — 220 000 mètres carrés construits ou rénovés au cours du VI^e Plan — attestent de l'intérêt d'un programme cohérent.

Jusqu'à présent, la politique immobilière du Ministère de l'Intérieur a consisté à s'intéresser presque exclusivement aux villes de moyenne ou de grande importance. Cette action est insuffisante. Elle néglige les impérieux besoins des autres communes de France.

Le projet de budget pour 1977 n'infléchit pas cette tendance. Sur un total de 80 millions de francs d'autorisations de programme (identique à la dotation de 1976), 36 millions de francs sont destinés à la construction de l'Hôtel de police de Lyon. Il est prévu que les travaux débutent à la fin de 1977 et se prolongent pendant deux années environ.

Les autres opérations immobilières prévues en 1977 se présentent ainsi :

- réinstallation à Etiolles de l'Ecole des gardiens de la paix de la police parisienne : 24 millions de francs ;
- Hôtel de police de Versailles : 5 millions de francs ;
- études et acquisitions de terrains : 5 millions de francs ;
- complément sur opérations lancées au cours des exercices précédents : 10 millions de francs.

3. — LES MOYENS EN MATÉRIEL

Dans bien des cas, l'efficacité de l'action de la police dépend de la rapidité de son intervention et de la mobilité de ses unités. Les investissements en matières de véhicules et de transmissions sont donc essentiels. Mais on ne peut pas dire que le budget de 1977 se traduira par un renforcement sensible de ces moyens, tout principalement pour ce qui concerne le matériel de transport.

a) *Les véhicules.*

Pour 1977, le crédit du chapitre 3492 enregistre une baisse de 1 million de francs, s'établissant à 133,7 millions de francs.

Même si les types de véhicules ne sont pas toujours parfaitement adaptés aux besoins des diverses missions confiées à la police, un certain effort a été engagé au cours des années précédentes. On peut regretter qu'il ne soit pas poursuivi cette année, d'autant que les différentes hausses récentes (vignettes automobiles et essence) vont alourdir le coût d'exploitation des véhicules.

Actuellement le parc se compose de 16 626 véhicules dont :

9 744 véhicules quatre roues ;

3 222 motos ;

3 660 cyclomoteurs.

En cinq ans, l'effectif du parc s'est accru de 2 000 véhicules à quatre roues, 860 motos et 3 000 cyclomoteurs.

Les accroissements les plus importants se situent en 1973 et 1974, tandis qu'un effort de modernisation a été poursuivi pendant les cinq dernières années :

— *en 1973* : renforcement des secteurs autoroutiers (C. R. S.) et des moyens de contrôle de circulation des polices urbaines ; renforcement de la sécurité en zones urbaines avec la création des patrouilles légères équipées de cyclomoteurs ;

— *en 1974* : complément du plan de sécurité de 1973 ; mise en place de véhicules de contrôles de la pollution ;

— *en 1975* : le plan de soutien à l'économie a permis de renforcer les services de police de plus de deux cents véhicules, dont cent dix-huit voitures R 4 affectées en *quasi-totalité* aux sûretés urbaines. En outre, il a permis la modernisation de plusieurs catégories de véhicules, et notamment de ceux constituant le parc lourd des Compagnies républicaines de sécurité.

Au total, le parc traditionnel (autos et motos) s'est accru de 28 % ; celui des cyclomoteurs a été multiplié par six, et la modernisation de l'ensemble du parc a pu être assurée.

Etat du parc automobile de la police nationale au 31 décembre 1976.

CATEGORIE DE VEHICULES	NOMBRE au 31 décembre 1976.
Voitures légères + mixtes + voiturettes.....	5 752
Véhicules utilitaires dont véhicules spéciaux + cars de police..	3 992
Total quatre roues.....	9 744
Motocyclettes	3 222
Cyclomoteurs	3 660
Total deux roues.....	6 882
Total général.....	16 626

Evolution du parc automobile de la police nationale en nombre et pourcentage de fin 1971 à fin 1976.

CATEGORIE de véhicules.	PARC fin 1971.	AUGM. 1972.	AUGM. 1973.	AUGM. 1974.	AUGM. 1975.	AUGM. 1976.	TOTAL augm. fin 1976.
Voitures légères mixtes, voitu- rettes	4 229	74 1,8 %	548 12,7 %	347 7,2 %	328 6,3 %	226 4,1 %	1 523 36 %
Véhicules utilitaires dont véhi- cules spéciaux et cars de police.	3 524	78 2,2 %	164 4,5 %	115 3 %	48 1,2 %	63 1,6 %	468 13,2 %
Total quatre roues.....	7 753	152 1,9 %	712 9 %	462 5,4 %	376 4,1 %	289 3,1 %	1 991 25,6 %
Motocyclettes	2 362	99 4,2 %	665 27 %	62 2 %	3 0,1 %	31 1 %	860 36 %
Cyclomoteurs	657	260 39,6 %	532 58 %	1 761 121,5 %	270 8,4 %	180 5,2 %	3 003 457 %
Total deux roues.....	3 019	359 11,9 %	1 197 35,4 %	1 823 39,9 %	273 4,3 %	211 3,2 %	3 863 127,9 %
Total général	10 772	511 4,7 %	1 909 16,9 %	2 285 17,3 %	649 4,2 %	500 3,1 %	5 854 54,3 %

b) *Les moyens de transmission.*

Les crédits du chapitre 34-94 « Services des transmissions » sont en diminution de 529 000 F (— 1,5 %), soit une dotation globale de 33,4 millions de francs en 1977.

Sur ce chapitre sont principalement imputés les achats de matériel technique.

En ce qui concerne les opérations d'équipement en matériel de transmissions, le crédit inscrit pour 1977 au chapitre 57-90 s'élève à 16,4 millions de francs. Sur ce total, 12,9 millions de francs sont destinés à l'équipement de la police nationale ; ils devraient recevoir les destinations suivantes :

Equipements téléphoniques : 6,5 millions de francs.

Ces crédits sont destinés, d'une part, à l'équipement en centraux téléphoniques des nouveaux immeubles construits pour la police, d'autre part, au remplacement d'installations téléphoniques anciennes comportant des standards manuels qui occupent inutilement du personnel, notamment pour l'établissement des communications intérieures.

Infrastructure radiotéléphonique de la police : 2,2 millions de francs.

Un effort important a été consenti au cours des dernières années en faveur de l'équipement des services de police en postes émetteurs-récepteurs portatifs. Il convient maintenant d'adapter l'infrastructure à l'extension du réseau. Ce crédit sera consacré à l'équipement des stations radiotéléphoniques fixes et des salles d'opération des hôtels de police et des grands commissariats.

Liaisons télégraphiques internes des services de police : 2 millions de francs.

Ces liaisons qui étaient très développées dans l'ancien ressort de la préfecture de police, mais peu développées en province, sont une nécessité pour la coordination opérationnelle des services de police. Une première expérience conduite en 1974 et 1975 dans le département des Bouches-du-Rhône s'est révélée très concluante. Une réalisation du même ordre a pu être entreprise cette année dans le département du Nord et l'opération doit se poursuivre l'an prochain dans un autre département, qui sera vraisemblablement celui de la Moselle.

Réseau de diffusion de police : 2,2 millions de francs.

La police dispose de réseaux radio pour la diffusion des avis d'alerte, par exemple en cas d'agression à main armée, qui couvrent l'ensemble du territoire. Ces réseaux fonctionnaient en radiotéléphonie, leur usage s'étant beaucoup développé, cela s'est traduit par l'immobilisation d'un personnel considérable dans les commissariats. Pour y remédier, le service a entrepris, sur les budgets de 1974, 1975 et 1976 l'automatisation de ces réseaux, par télé-imprimers ou télécopies, ce qui a donné d'excellents résultats. Le crédit prévu pour 1977 devra permettre la réalisation d'une nouvelle tranche d'équipement.

*
* *

En ce qui concerne les moyens matériels dont disposent les services de police, un dernier point mérite d'être souligné : l'ajustement de la dotation pour frais d'enquête et de surveillance (+ 10 millions de francs), soit un total de 38,2 millions de francs.

Il s'est avéré que les crédits actuels étaient insuffisants pour faire face aux nécessités des services de police.

En effet, l'accroissement de l'activité de la police dans les différents domaines qui sont de son ressort, en matière de prévention et de répression, notamment par la pénétration du milieu délinquant et la recherche du renseignement, entraîne des dépenses de plus en plus importantes de frais d'enquêtes et de surveillance.

Par ailleurs, la lutte contre la drogue continue à exiger une grande vigilance et une action ininterrompue.

SECTION II

La sécurité civile.

Le changement de dénomination de cette direction du Ministère, intervenu en 1975, souligne l'élargissement de ses compétences par rapport à l'ancien Service national de la protection civile. Néanmoins, sa place au sein des dépenses du Ministère reste encore modeste : 2,8 % du total des dépenses en 1975.

A. — LES CRÉDITS POUR 1977

Pour 1977, l'ensemble des crédits de fonctionnement s'élève à 331,4 millions de francs. Il s'y ajoute 48,9 millions de francs d'autorisations de programme, contre 52,2 en 1976, soit une réduction de 6 %. Au total, le budget de la Sécurité civile progresse de 16,3 %, mais il ne traduit pas d'évolution particulière : il s'agit, pour l'essentiel, de compenser l'effet des hausses de salaires et de prix.

Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

1° La participation de l'Etat aux dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris augmente de 44,5 millions de francs.

Ce crédit supplémentaire ne signifie pas le lancement d'actions nouvelles. Il correspond principalement à l'application à ces sapeurs-pompiers, qui ont le statut militaire, des dispositions du décret du 22 décembre 1975 relatif à la condition militaire ;

2° Le volume des subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours est identique à celui de 1976 : 21,2 millions de francs ; compte tenu de la hausse des prix, il s'agit en réalité d'une régression. On verra plus en détail dans la deuxième partie l'incidence de ces mesures sur les budgets locaux. On constate en effet sur ce point particulier un net désengagement de l'Etat au profit des départements ;

3° Les dépenses d'équipement (chapitre 57-30) : elles progressent légèrement : 37,8 millions de francs contre 35,5 millions de francs en 1976. Ces crédits sont en majorité destinés au groupement aérien.

Le poste « Maintenance des aéronefs » se trouve en effet doté de 33,2 millions de francs, soit une augmentation de 95 %. Indépendamment de la hausse des prix et de la réalisation de certains aménagements techniques (écopage plus rapide), la raison principale de l'augmentation réside dans une remise en ordre budgétaire : généralement, ces dépenses étaient sous-évaluées et les crédits nécessaires ouverts par le « collectif » de fin d'année. Il avait été envisagé l'an passé d'acquérir un treizième appareil bombardier d'eau (Canadair) ; la politique de rigueur qui caractérise ce budget à obligé à en différer l'achat ;

4° Les subventions aux collectivités locales pour la construction de bâtiments destinés aux services de secours et de lutte contre l'incendie sont en forte diminution, passant de 16,7 millions de francs en 1976 à 11,1 millions de francs en 1977 (— 33 %).

Compte tenu des obligations en matière de sécurité qui incombent aux élus locaux, il en résultera inévitablement un surcroît de charges pour les collectivités locales.

Votre Commission des Finances a souligné les graves insuffisances de ce budget sur deux points particuliers. Une fois de plus, rien n'est prévu en matière de protection des populations en cas de guerre. Certains pays voisins — la Suisse par exemple — consentent un effort financier considérable (6,75 milliards de francs suisses) pour assurer la protection des populations civiles en construisant des abris blindés : en Suisse, ils peuvent accueillir les cinq sixièmes de la population. Le désintérêt que marque le Gouvernement français pour ces problèmes est grave.

Par ailleurs, la multiplication des catastrophes maritimes au large des côtes françaises pose une fois encore le problème des moyens efficaces de lutte — ou de prévention — contre la pollution marine par les hydrocarbures. En ce domaine, depuis près de dix ans, les progrès sont absolument nuls alors que les menaces se font chaque jour plus graves.

Depuis le début de cette année, deux naufrages soulignent l'urgence de mesures efficaces en ce domaine : celui de *l'Olympic Bravery*, le 24 janvier 1976, et celui du *Böhlen*, le 14 octobre 1976. Dans un cas comme dans l'autre, la couverture financière procurée par les assurances des navires est tout à fait insuffisante. Il en résulte donc un transfert inadmissible sur les contribuables français. On estime ainsi que le coût de l'intervention de la marine nationale pour lutter contre la pollution consécutive au naufrage de *l'Olympic Bravery* s'est élevé à 1,33 million de francs. De la même manière, le colmatage des brèches du pétrolier *Böhlen* coûterait 20 millions de francs, alors que les propositions des compagnies d'assurances ne sont que de 6,2 millions de francs. Nous sommes là en présence d'un problème qu'il ne sera pas possible d'éluder très longtemps.

B. — LES ACTIONS SECTORIELLES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

En dépit des insuffisances budgétaires que l'on vient de souligner, cette direction du Ministère a dû, en 1976, faire face, souvent avec succès, à de nombreux problèmes difficiles ; que l'on songe par exemple à l'évacuation des 72 000 personnes habitant dans la zone menacée par le volcan de la Soufrière ; par ailleurs, la sécheresse exceptionnelle de cette année a multiplié les incendies.

En effet, les incendies de forêts ont touché, en 1976, 109 000 hectares au lieu de 21 000 hectares en 1975. Il faut savoir qu'au cours de la période la plus récente pendant l'année la plus mauvaise (1970) 51 000 hectares seulement avaient été détruits.

La lutte aérienne a été menée par douze bombardiers d'eau (le dernier a été réceptionné le 8 mai 1976).

Leur base nationale est maintenue à Marseille-Marignane mais pendant l'été, trois d'entre eux sont stationnés en Corse. En 1975, ces appareils ont réalisé 2 196 heures de vol et largué 52 000 tonnes d'eau. Du 1^{er} janvier 1976 au 31 juillet 1976, 1 786 heures de vol ont été effectuées, dont 1 400 heures pendant la période de sécheresse des mois de juin et juillet (contre 720 heures seulement en juin et juillet 1975).

Par ailleurs, ils ont été amenés à intervenir dans des zones très éloignées de leur base habituelle (Bretagne, centre de la France et Ardennes).

A ces moyens s'ajoutent les forces terrestres ; à cet égard, l'action des unités de forestiers sapeurs est essentielle. Il en existe actuellement neuf :

- en Corse : 4 ;
- dans les Bouches-du-Rhône : 2 ;
- dans l'Hérault : 2 ;
- dans les Alpes-Maritimes : 1.

Elles comprennent 216 hommes au total.

Enfin, il faut rappeler, pour terminer, que l'intervention du Groupement aérien de la sécurité civile comporte d'autres aspects que la lutte contre les feux de forêts. Il intervient dans de nombreuses missions de secours (montagne-mer) et participe aux missions de police et de sécurité générale.

A cette fin, il comprend, outre les 12 Canadair :

- 12 hélicoptères Alouette II ;
- 14 hélicoptères Alouette III ;
- 1 avion sanitaire.

Ce parc aérien est servi et entretenu par un effectif total de 255 personnes (158 navigants et 97 techniciens).

DEUXIEME PARTIE

LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES

Même si les crédits destinés à allouer des aides aux collectivités locales ne représentent habituellement qu'environ 30 % de l'ensemble du budget du Ministère de l'Intérieur, le Sénat, chargé selon la Constitution, d'assurer la représentation des collectivités territoriales, se doit d'être attentif aux multiples difficultés que rencontrent chaque jour ceux qui ont la charge de la gestion des communes et des départements.

Chaque année l'examen du budget du Ministère de l'Intérieur constitue le moment privilégié pour analyser toutes les composantes de la situation financière des collectivités locales en notant, le cas échéant, les progrès, mais en rappelant aussi les insuffisances.

Les chapitres suivants seront étudiés successivement : l'aide de l'Etat, l'effort financier des collectivités locales et le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

CHAPITRE PREMIER

L'AIDE DE L'ETAT

L'aide de l'Etat n'a cessé de décroître ces dernières années ; la création du Fonds d'équipement des collectivités locales — qui devrait seulement répondre au souci de rembourser la T. V. A. payée sur les investissements — masque quelque peu cette réalité. Enfin la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales se traduit trop souvent par un lourd fardeau pour celles-ci.

SECTION I

Le volume des subventions en 1977.

Si l'on se réfère aux documents budgétaires présentés par le Gouvernement, l'ensemble des moyens mis à la disposition des départements et communes (par l'Etat) augmente de 27 % (en autorisations de programme).

En réalité si l'on retranche la dotation de 1 milliard du Fonds d'équipement, les subventions (de fonctionnement et d'équipement) ne représentent que 2 825 millions de francs contre 2 818 millions de francs en 1976. Ce plafonnement équivaut en réalité, sur la base des hypothèses actuelles en matière de hausse des prix, à une réduction de 8 %.

Votre rapporteur a le devoir de souligner le fait que la dotation du Fonds d'équipement a permis au Gouvernement de réduire substantiellement les subventions d'équipement. La plupart des chapitres budgétaires sont touchés par ces réductions de crédits.

A. — LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Elles passent de 1 940 millions de francs en 1976 à 2 138 millions de francs, soit une majoration de 10,2 %.

Les subventions de caractère facultatif sont purement et simplement reconduites en 1977 : 52,4 millions de francs. Les deux autres chapitres budgétaires appellent les commentaires suivants.

1° *Les subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours.*

(Chapitre 41-31.)

Deux grandes catégories de subventions peuvent être ainsi accordées :

— à l'occasion d'incendies, d'inondations ou de tout autre sinistre grave, des subventions peuvent être allouées aux services départementaux d'incendie. Seuls sont pris en considération les sinistres qui par leur ampleur imposent une charge exceptionnelle ; ces subventions couvrent un certain nombre de frais de fonctionnement du service à un taux généralement compris entre 25 et 35 % ;

— par ailleurs la Direction de la sécurité civile attribue des subventions pour l'achat de certains matériels (moyens radiotéléphoniques, grandes échelles, camions-grues, et, à partir de 1977, fourgons-pompe-tonne).

En 1976 le crédit correspondant à ce type d'action s'élevait à 12,5 millions de francs.

Pour l'année 1977 l'ensemble de la dotation du chapitre budgétaire 41-31 est maintenu au niveau de l'an passé : 21,2 millions de francs. Sa ventilation selon les articles n'est pas encore communiquée.

2° *Les subventions de caractère obligatoire.*

Elles passent de 1 888 millions de francs à 2 085 millions de francs en 1977. Ce supplément de crédit (+ 197 millions de francs) correspond :

— à concurrence de 194 millions, à l'accroissement des crédits destinés à compenser les pertes de recettes subies par les communes en raison des exonérations d'impôt foncier. En fait, il ne s'agit pas à proprement parler d'une subvention mais de la compensation d'une perte de recette décidée par l'Etat ;

— pour 4 millions de francs, à l'augmentation du crédit alloué aux communes fusionnées pour permettre leur intégration fiscale dans la commune fusionnée. Le crédit total s'élève à 16 millions de francs.

B. — LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

(Titre VI.)

Compte tenu de sa spécificité, le chapitre 67-53 (Fonds d'équipement des collectivités locales) fera l'objet d'une étude distincte.

Les subventions sectorielles représentent 878 millions de francs en autorisations de programme, en diminution de 21,7 %, et 660 millions de francs en crédits de paiement (+ 12,2 % par rapport à 1976).

1. — *Les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.*

(Chapitre 63-50.)

Il s'agit essentiellement de subventions aux collectivités pour les opérations de voirie concernant les grands ensembles destinés à l'habitation.

Pour 1977, compte tenu des principes arrêtés en matière de progression des dépenses publiques, la dotation de ce chapitre passe de 74 millions de francs à 62,7 millions de francs (— 15 %), afin de permettre d'assurer une dotation suffisante sur d'autres chapitres.

2. — *Subventions pour classement des routes nationales dans la voirie départementale.*

(Chapitre 63-51.)

Il s'agit d'un chapitre d'accueil, doté pour mémoire.

Le Ministère de l'Équipement, du fait de l'origine même des routes nationales secondaires, supporte les dépenses afférentes aux subventions à allouer au réseau en cause.

Cependant, le transfert de ces voies dans le domaine départemental, autorisé par l'article 66 de la loi de finances pour 1972, implique le versement par le Ministère de l'Intérieur des crédits correspondants aux départements bénéficiaires.

Le déclassement étant réalisé de façon progressive, le montant des subventions réellement attribué chaque année est fonction du nombre de kilomètres de R. N. S. déclassé au 1^{er} janvier et ne peut être calculé qu'à cette date.

C'est pourquoi, le Ministère de l'Équipement réserve sur ses crédits une somme qui correspond au montant théorique de l'ensem-

ble du réseau à déclasser et que le crédit transféré en cours d'année du budget de l'Équipement à celui de l'Intérieur ne peut être déterminé qu'après calcul de la longueur du réseau qui sera effectivement déclassé dans l'année considérée.

Pour 1977, la dotation de ce chapitre ressort à 380 millions de francs, identique à celle de l'an passé.

3. — *Subventions d'équipement aux collectivités
pour les réseaux urbains.*

(Chapitre 65-50.)

Les crédits pour ces actions essentielles (épuration des eaux, assainissement, traitement des ordures) sont réduits de 33 %, passant de 567,7 millions de francs en 1976 à 381,4 millions de francs en 1977 (en autorisations de programme). Pour leur part, les crédits de paiement augmentent de 30 %.

Les restrictions budgétaires décidées par le Gouvernement vont inmanquablement entraîner le ralentissement de travaux extrêmement utiles pour la collectivité puisqu'ils concernent pour l'essentiel la salubrité publique et la lutte contre les nuisances.

On remarque en effet qu'en 1975 les crédits délégués (catégorie III) sur l'article 10 de ce chapitre ont été affectés au financement d'investissement se répartissant comme suit :

— stations de traitement des eaux.....	0,5 %
— grands transferts d'eau.....	3,1 %
— réservoirs d'eau	0,8 %
— réseaux de distribution d'eau.....	4 %
— stations d'épuration des eaux usées.....	27,3 %
— grands transports d'eaux usées.....	3,8 %
— réseaux d'assainissement	49,1 %
— traitement des ordures ménagères.....	10,8 %
— divers (éclairage public, chauffage urbain, voies privées ouvertes à la circulation publique)....	0,6 %

4. — *Les subventions d'équipement aux collectivités
pour l'habitat urbain.*

Les subventions du chapitre 65-52 étaient destinées, par l'arrêté du 11 mars 1963, à couvrir partiellement le déficit des bilans de viabilité secondaire dans les zones d'habitation qui avaient à faire face à des charges exceptionnelles.

Progressivement, toutefois, le caractère exceptionnel de cette subvention a été perdu de vue et toutes les opérations tendaient à en bénéficier, même celles dont le bilan aurait pu être équilibré normalement.

Aussi a-t-il été décidé de supprimer cette subvention spécifique.

C'est pourquoi, en 1976, la subvention ouverte au budget sur ce chapitre avait été réduite dans l'attente que soit dressé un bilan exhaustif des engagements qui restent à honorer.

La dotation prévue pour 1977 doit permettre d'honorer les engagements pris antérieurement.

Désormais l'aide de l'Etat à la viabilité secondaire des zones d'habitation revêtira la forme de subventions à la voirie (F. S. I. R. 03) ou aux réseaux urbains (chapitre 65-50).

La subvention ne pourra comme auparavant être supérieure à 30 % du coût des travaux. Mais, le concours de l'Etat sera exclusivement réservé aux zones présentant un intérêt particulier (forte proportion de logements sociaux, difficultés provenant du relief ou de la nature du sol, surdimensionnement des équipements au profit des quartiers voisins).

Le chapitre 65-52 sera par ailleurs conservé jusqu'à ce que tous les engagements de l'Etat aient été honorés.

Les crédits délégués en 1975 sur l'article 10 de ce chapitre ont été affectés dans les proportions suivantes au financement des investissements ci-après :

— viabilité secondaire des Z. A. C.....	88,5 %
— viabilité des autres zones d'habitation.....	8,3 %
— cités et îlots insalubres.....	3,2 %

S'agissant de crédit de catégorie III, l'emploi détaillé des crédits délégués en 1976 ne pourra être connu que lorsque les préfets auront adressé à l'Administration les documents rendant compte de l'emploi des crédits mis à leur disposition.

5. — *Travaux de grosse réparation des édifices culturels appartenant aux collectivités locales.*

Le chapitre 67-20 était destiné au financement des grosses réparations des édifices culturels. Il était doté annuellement d'un crédit de l'ordre de 2,5 millions de francs.

Compte tenu de la faible importance de cette dotation et s'agissant de travaux intéressant des édifices publics, il a paru préférable, dans un souci de simplification et de déconcentration, de regrouper les investissements subventionnables sur ce chapitre avec ceux du chapitre 67-50, art. 10, « Constructions publiques ».

6. — *Les subventions d'équipement aux collectivités locales pour les constructions publiques.*

(Chapitre 67-50.)

Elles progressent (en autorisations de programme) de 7,5 % représentant un crédit de 57,6 millions de francs ; par contre les crédits de paiement sont en diminution de 20 %, soit un crédit de 25 millions de francs en 1977.

Sur le total de 57,6 millions de francs, 11,1 millions de francs sont affectés par la sécurité civile à des subventions pour la construction de bâtiments destinés au service de secours et de lutte contre l'incendie. Par rapport à l'an passé la réduction du volume de ces subventions (en autorisations de programme) est très substantielle : — 33 %.

On peut remarquer par ailleurs, à titre d'information, que les crédits délégués en 1975 sur l'article 10 du chapitre 67-50 ont été affectés au financement des investissements suivants :

— préfectures et sous-préfectures	23,7 %
— mairies et services administratifs communaux et intercommunaux	46,3 %
— marchés publics et services industriels et commerciaux locaux	0,1 %
— salles des fêtes et salles d'activités municipales.	9,2 %
— constructions publiques diverses	20,7 %

7. — *Subventions pour travaux divers d'intérêt local.*

(Chapitre 67-51.)

Les dotations du chapitre 67-51 servent, d'une part, à subventionner des opérations pour lesquelles il n'existe aucun régime de subvention ou qui n'ont pu être retenues dans un programme d'Etat, d'autre part, lorsque la situation le justifie, à parfaire l'aide de l'Etat déjà consentie par ailleurs.

Les crédits ouverts à ce chapitre sont affectés à des travaux d'équipement des collectivités locales selon une répartition qui, pour 1975, a été la suivante :

— constructions publiques	36,77 %
— eaux, assainissement	22,96 %
— voirie	15,96 %
— équipements sportifs	5,79 %
— divers	18,52 %

Les dépenses effectuées au cours des trois premiers trimestres de 1976 concernent des travaux de même nature qu'en 1975.

En 1977, les autorisations de programme sont en forte régression (— 20 %), passant de 30 millions de francs à 24 millions de francs. Le volume des crédits de paiement (20 millions de francs) est inchangé.

Jusqu'en 1976 le montant « plafond » des travaux subventionnables était fixé à 800 000 F et la subvention maximale à 200 000 F. Pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie ces « plafonds » seront portés, à partir de 1977, à 1 200 000 F et 300 000 F.

8. — *Les incitations financières au regroupement communal.*
(Chapitre 67-52.)

Ce chapitre enregistre également des réductions de crédits tout à fait sensibles :

- une baisse de 11,7 % en autorisations de programme, soit un crédit de 85,7 millions de francs en 1977 ;
- une baisse de 7,1 % en crédits de paiement, soit une dotation de 65 millions de francs.

Les subventions accordées viennent compléter celles déjà accordées par l'Etat. Les taux de la majoration sont variables selon les bénéficiaires : celle-ci est de 50 % pour les communes fusionnées, de 5 à 20 % pour les S. I. V. O. M.

A cette occasion, il peut être utile de fournir quelques éléments de bilan sur les opérations de regroupement.

Au 1^{er} juillet 1976, 824 fusions intéressant 2 016 communes sont intervenues en application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes — plus des trois quarts de ces fusions comportaient la création de communes associées. Le nombre de communes est ainsi de 36 386.

71 districts et 383 syndicats à vocation multiple groupant respectivement 766 et 3 465 communes ont été constitués portant à 163 le nombre des districts et à 1 800 environ celui des S. I. V. O. M.

Par ailleurs, neuf communautés urbaines ont été créées depuis l'intervention de la loi du 31 décembre 1966.

Au total, on estime que 20 000 communes, représentant 30 millions d'habitants environ, appartiennent à une communauté urbaine ou à un S. I. V. O. M.

9. — *Les subventions d'équipements aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques.*

(Chapitre 67-54.)

Ce chapitre est créé pour l'année 1977 et doté de 5 millions de francs en autorisations de programme. Il doit permettre de subventionner la réparation des dégâts causés par des calamités aux équipements relevant du Ministère de l'Intérieur. Il semble donc s'agir d'une mesure assez limitée ne visant pas toutes les destructions que peuvent subir une commune. Votre rapporteur s'est préoccupé depuis de nombreuses années de cette situation qui entraîne souvent de lourdes charges pour les communes.

C. — LE FONDS D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. — *La dotation du fonds.*

Pour 1977 le chapitre 67-53 est doté d'une somme de 1 milliard de francs.

Au cours de la dernière discussion budgétaire, le Gouvernement avait pris (devant le Sénat) l'engagement de verser au fonds 1,5 milliard de francs en 1977, et d'autre part d'attribuer, dans le courant de 1976, une avance de 500 millions de francs.

La première loi de finances, présentée par le Gouvernement au printemps dernier, a repris cet engagement en ouvrant par anticipation sur 1977, un crédit de 500 millions au Fonds d'équipement.

Sur ce point, le Gouvernement s'est donc borné à respecter strictement les engagements pris l'an passé.

On peut en effet estimer que la dotation totale du F. E. C. L. pour 1977 — 1,5 milliard de francs — ne permet pas d'aboutir, à

une échéance de cinq ans, au remboursement intégral de la T. V. A. acquittée par les collectivités locales sur leurs investissements. Sur la base des évaluations actuelles, le respect strict d'un échéancier régulier aurait conduit à inscrire au moins 2 milliards de francs en 1977.

Au mois de juin 1976, cette vigilance à l'égard des problèmes du Fonds d'équipement a conduit le Sénat à faire préciser dans le VII^e Plan — grâce à une lettre rectificative du Premier Ministre — que la dotation du Fonds corresponde effectivement, à l'échéance, au remboursement intégral de la T. V. A. ; le projet gouvernemental se bornait à faire référence à une dotation globale de 5 milliards de francs. Or, en raison de la hausse des prix, il est tout à fait probable que dans cinq ans le montant de la T. V. A. remboursable soit bien supérieur à cette somme. Il est apparu essentiel que le lien entre le remboursement — échelonné — de la T. V. A. et la dotation du fonds soit maintenu ; à cet égard l'affectation des sommes à la section d'investissement des budgets communaux est également apparue indispensable.

En ce domaine, le Sénat, et tout particulièrement votre Commission des Finances, continuera de veiller au respect des promesses antérieures. C'est pourquoi votre commission s'est émue de la présentation des crédits faite par le Gouvernement, dans les documents budgétaires soumis au Parlement. A leur lecture, on remarque en effet que, pour 1976, le chapitre 67-53 ne comporte aucune mention de crédit. Dans ces conditions, le chapitre enregistre évidemment en 1977 une très forte progression apparente. Il aurait été plus conforme à la réalité, et souhaitable pour la sincérité des documents, d'inscrire un crédit de 500 millions de francs pour 1976, puisqu'aussi bien celui-ci a été versé par anticipation. Cette présentation faciliterait les comparaisons entre les différents exercices. On peut regretter que le Gouvernement ait choisi une autre voie.

2. — La répartition des crédits du Fonds d'équipement.

On sait qu'aux termes de l'article 13 (§ 2) de la loi de finances rectificative pour 1975, il avait été décidé qu'à titre transitoire pour 1976 les ressources du F. E. C. L. seraient réparties par le Comité de gestion du Fonds d'action locale. Un projet de loi devait être déposé avant le 1^{er} décembre 1975, pour fixer les modalités définitives de répartition.

Jusqu'à ce jour aucun projet de loi n'a été déposé devant le Parlement. Bien plus, dans la loi de finances pour 1977, l'article 51 reprend les dispositions transitoires actuellement en vigueur et le Gouvernement demande au Parlement d'en autoriser la reconduction, sans fixer le terme de ce régime transitoire. Il est anormal que l'on continue à utiliser pour la répartition de crédits d'équipement des modalités applicables aux crédits de fonctionnement. Le Gouvernement est aujourd'hui mal fondé à invoquer la nécessité d'une action rapide pour demander la reconduction de ce système comme il l'avait fait l'an passé dans d'autres circonstances ; le projet de loi aurait dû être déposé il y a près d'un an et la responsabilité du retard n'incombe pas au Parlement.

Il est nécessaire que le Gouvernement mette au point des modalités de répartition des dotations du Fonds d'équipement se fondant sur les investissements réalisés par les communes. Il convient en effet de se rappeler que l'objectif de ce Fonds est de restituer progressivement la T. V. A. acquittée aux collectivités locales qui ont réalisé des investissements.

C'est pourquoi votre Commission des Finances souhaite que les modalités définitives de répartition soient arrêtées le plus rapidement possible. M. le Premier Ministre a pris l'engagement devant le Sénat, le 9 novembre dernier, de déposer un amendement à la loi de finances pour 1977 pour instituer un régime définitif, à partir du 1^{er} janvier 1978. Il est en effet essentiel de mettre en place un système de répartition conforme à l'esprit du législateur en prenant en compte le volume réel des investissements réalisés pour l'attribution des ressources du Fonds, tout en sauvegardant les intérêts des communes, petites le plus souvent, qui n'effectuent des travaux d'équipement que par intermittence. De cette manière le Fonds d'équipement des collectivités locales pourra être en mesure de jouer le rôle essentiel qui lui avait été dévolu par la loi lors de sa création.

SECTION II

Le déclin de l'aide financière de l'Etat.

Au cours des dernières années (les statistiques les plus récentes actuellement disponibles se rapportent à l'année 1973) on observe une diminution constante de l'aide de l'Etat aux collectivités locales. Avant de présenter quelques indices permettant de le mesurer,

il faut rappeler que les collectivités locales prennent une part considérable dans la réalisation des équipements collectifs en France. Pour les années 1970 à 1974, elles ont réalisé 54,9 % du total de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations (53 % en 1970 et 56,9 %). On observe par ces chiffres, que leur rôle a tendance à s'accroître au cours des toutes dernières années. Cette évolution doit être encore accentuée au cours du VII^e Plan. **On estime qu'entre 1974 et 1980 les investissements des collectivités locales augmenteront (en francs courants) de 15,8 % par an en moyenne. De ce fait le volume des investissements prévisibles en 1980 s'élève à 57,6 milliards de francs, soit 58,4 % de l'investissement collectif total.**

Le rappel de ces quelques données souligne la part essentielle de nos communes et départements dans l'effort d'équipement. Mais le plus souvent il repose sur les seules finances locales. En effet les subventions de l'Etat ne représentent qu'une part décroissante des dépenses comme le montrent plusieurs indices.

A. — LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT FINANCENT UNE PART SANS CESSER RÉDUITE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Rapporté à la formation brute de capital fixe, le montant des subventions d'équipement est en déclin régulier. De 25,5 % en 1965, le rapport n'est plus que de 17,8 % en 1970 ; en 1973 elles ne représentent que 16,5 % des dépenses d'équipement directes.

B. — LA PART DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT DANS LES RECETTES D'INVESTISSEMENT TOTALES A FORTEMENT DIMINUÉ

Selon les chiffres fournis par la Direction de la comptabilité publique du Ministère de l'Équipement et des Finances, **les subventions ne représentent plus en 1973 que 11 % des recettes d'investissement totales, contre 16,4 % en 1969.**

Le tableau suivant met en évidence l'accélération rapide du mouvement à partir de 1972. Corrélativement on observe que la part des emprunts est passée de 37,6 % des recettes d'investissement en 1969 à 44 % en 1973.

Ensemble des recettes d'investissement des collectivités locales de 1969 à 1973
(métropole et outre-mer).

	1969		1970		1971		1972		1973	
	En millions de francs.	En pourcentage.								
Autofinancement brut.....	6 609	35	7 047	34,9	7 603	35,5	9 334	33,2	11 064	65
Subventions d'équipement.....	3 086	16,4	3 161	15,7	3 236	15,1	3 337	11,8	3 481	11
Emprunt	7 110	37,6	7 859	38,9	8 452	39,4	12 919	45,9	13 798	44
Autres recettes.....	2 075	11	2 129	10,5	2 145	10	2 551	9,1	2 794	9
Dont :										
Aliénations	(984)	(5,2)	(976)	(4,8)	(937)	(4,3)	(1 048)	(3,7)	(1 175)	(3)
Recouvrements de créances..	(753)	(4)	(789)	(3,9)	(856)	(4)	(989)	(3,5)	(1 122)	(3)
Total	18 880	100	20 196	100	21 436	100	28 141	100	31 137	100

Source : Comptabilité publique.

Les chiffres cités ci-dessus regroupent trois catégories de collectivités (communes, Paris et départements).

Si l'on ne considère que le cas des communes, on remarque qu'avec un volume total de 2 855 millions de francs en 1973, les subventions d'équipements ne représentent que 13 % des recettes totales d'investissement, alors que cette part s'élevait à 18,6 % en 1969.

**C. — CETTE DÉCROISSANCE SE MARQUE ENFIN DANS LA BAISSÉ
DES TAUX EFFECTIFS DE SUBVENTIONS**

Cette situation avait déjà l'an passé préoccupé votre Commission des Finances.

Ainsi pour les constructions scolaires du premier degré, les subventions calculées de façon forfaitaire et non revalorisées depuis 1963 n'ont plus qu'un taux effectif de 55 % en 1970 contre 77 % en 1963. De même, selon certaines estimations, le taux effectif de subventions pour le ramassage scolaire a été ramené de 65 % à 59,8 % en 1974 (57,6 % en 1969 et 55,4 % en 1973).

Cette réduction de la place des subventions résulte notamment du fait que leur volume total a progressé à un rythme inférieur à celui de la hausse des coûts : ainsi les subventions d'équipement (selon la Direction de la comptabilité publique) sont passées de 3 milliards de francs en 1969 à 3,5 milliards de francs en 1973, soit 16 % en cinq ans, correspondant à un taux annuel moyen d'augmentation de 3,3 %.

SECTION III

La répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales.

Bien des éléments de ce contentieux entre l'Etat et les collectivités locales subsistent encore aujourd'hui. Pour limiter la progression de ses propres dépenses — et de ses propres impôts — l'Etat a transféré de nombreuses tâches aux collectivités décentralisées qui ont vu leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement croître d'une manière accélérée.

De 1968 à 1973 les dépenses de fonctionnement des communes ont progressé de 90 %, leurs dépenses d'investissement de 70 %. Le tableau suivant retrace ces deux catégories de dépenses pour les années 1972 et 1973, pour lesquelles la Direction de la comptabilité peut fournir des chiffres complets et définitifs.

Dépenses réelles des communes et des départements en 1972 et 1973.

	1972	1973	EVOLUTION 1972 - 1973
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Dépenses de fonctionnement.....	35 988	41 468	+ 15,2
Communes	21 862	25 479	+ 16,5
Départements	14 126	15 989	+ 13,2
Dépenses d'investissement.....	22 675	26 529	+ 17
Communes	16 905	19 768	+ 16,9
Départements	5 770	6 761	+ 17,2
Dépense totales.....	58 663	67 997	+ 15,9
Communes	38 767	45 247	+ 16,7
Départements	19 896	22 750	+ 14,3

Pour certaines « charges indues », tel le problème des personnels de préfecture évoqué plus haut, la situation se normalise lentement. De même le projet de budget pour 1977 prévoit l'achèvement du plan de « nationalisation » (différente de l'étatisation) des établissements municipaux du deuxième degré. En 1976, 566 nationalisations sont intervenues depuis le 1^{er} janvier. En 1977, le crédit de 212 millions de francs doit permettre la nationalisation de 479 établissements. Dorénavant les nouveaux établissements d'enseignement du second degré seront directement créés avec le statut d'établissements nationalisés. Mais certains services publics essentiels incombent encore très largement aux communes et aux départements. On peut à cet égard regretter que les engagements pris l'an passé n'aient pas été tenus. Il avait été en effet indiqué qu'en 1977 l'effort de normalisation de l'Etat porterait sur les secteurs de la Justice et de la police et, en 1978, sur ceux des transports et de l'aide sociale. Le projet de budget pour 1977 tel qu'il est présenté au Parlement ne porte la marque d'aucune intervention particulière dans ces secteurs. En réponse à une question posée sur ce point, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a fait savoir qu' « en ce qui concerne les transferts prévus en matière de police et de justice, le Gouvernement a poursuivi ses études en ces domaines ; les mesures qui seront définitivement arrêtées le seront notamment au vu des propositions qui seront faites dans le rapport déposé par la Commission de Développement des Responsabilités locales présidée par M. Olivier Guichard ».

Votre rapporteur voudrait se limiter à l'étude de certains secteurs particulièrement représentatifs de cette situation ; les routes nationales secondaires déclassées, les transports scolaires et l'organisation des services de lutte contre l'incendie.

A. — LES ROUTES NATIONALES SECONDAIRES DÉCLASSÉES

La loi de finances pour 1972 a autorisé le transfert aux départements de routes nationales déclassées. Cette mutation est assortie d'une subvention forfaitaire annuelle.

Jusqu'à présent cette subvention n'a pas progressé dans des conditions satisfaisantes, compte tenu de la hausse des prix et de la nécessité d'effectuer d'importantes réparations. Pour 1977, le montant de la subvention demeure fixée au niveau de l'année précédente, 380 millions.

B. — LES TRANSPORTS SCOLAIRES

L'Etat verse une subvention aux collectivités locales qui ont la charge de mettre en place les systèmes de ramassage scolaires. Le Gouvernement s'est engagé à réaliser la gratuité des transports scolaires pour les familles en portant sa participation à 80 % des frais de ramassage en 1980.

Actuellement, selon les observations contenues dans le dernier rapport de la Cour des Comptes, le taux de participation de l'Etat s'établit en 1974 à 59,8 % avec un volume de subvention de 684 millions de francs (il était de 228 millions de francs en 1969). La Haute Juridiction administrative estime, en outre, que le taux moyen de participation des collectivités locales s'établit à 30 %. Pour 1977, la subvention de l'Etat passe de 723,4 millions de francs à 862,3 millions de francs, soit une augmentation de 19,2 %. En réalité, l'essentiel de cette progression correspond à des mesures acquises ; elle ne traduit pas le lancement d'opérations nouvelles, ni un accroissement significatif du taux de la subvention de l'Etat. Il s'agit surtout d'un ajustement à la hausse des prix et au nombre d'enfants transportés : toutefois, on peut enregistrer qu'un effort particulier doit être fait pour les transports d'élèves de l'enseignement pré-élémentaire dans les zones rurales.

C. — L'ORGANISATION DES SERVICES DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE

Il s'agit d'un service public essentiel pour les citoyens. Mais il constitue une lourde charge pour les collectivités locales qui en ont la responsabilité.

En effet, aux termes du sixième alinéa de l'article 97 du Code de l'administration communale :

« Le maire est chargé de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties. »

Pour permettre une organisation convenable de ce service public, l'Etat accorde une aide différente selon qu'il s'agit de Paris ou de la province. La Direction de la sécurité civile subventionne les dépenses d'équipement en matériel de lutte contre l'incendie et de secours. L'octroi de ces subventions est fonction des risques.

Cette même direction subventionne également la construction d'immeubles destinés aux sapeurs-pompiers. Enfin, elle participe à certaines dépenses de fonctionnement exceptionnelles.

Force est quand même de reconnaître la disproportion entre les sommes affectées à la région parisienne et celles distribuées aux autres collectivités. Il faut savoir que sur un crédit total de 270 millions de francs environ affectés par la Direction de la sécurité civile à l'organisation de la lutte contre l'incendie, la subvention pour la brigade de sapeurs-pompiers de Paris représente à elle seule 230 millions de francs.

Sans méconnaître les aspects positifs de l'aide de l'Etat, il est évident que l'essentiel de l'effort en la matière repose sur les collectivités locales, et tout particulièrement sur les communes, même si la « départementalisation » des services de lutte contre l'incendie s'est développée rapidement.

Au cours des dernières années, les dépenses des départements et des communes ont évolué comme suit :

	1966	1970	1975
	En francs.		
Départements	46 401 955	79 891 404	258 697 687
Communes	256 386 975	375 795 952	893 457 637

DEUXIEME CHAPITRE

L'EFFORT FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES

L'ampleur des travaux d'équipement menés par les communes et les départements (23,8 milliards de francs en 1974), combinée avec l'amointrissement des subventions de l'Etat, a contraint ces collectivités à réaliser un effort financier propre considérable.

Le taux mesurant leur effort d'équipement ne cesse de croître (l'effort d'équipement est apprécié en rapportant la formation brute de capital fixe à l'épargne brute) : de 120,2 % en 1973, ce taux est passé à 132,1 % en 1974. Le financement n'a pu être assuré qu'au prix d'une pression fiscale locale accrue et d'un endettement qui peut poser, à terme, de très graves problèmes.

SECTION I

La progression de la fiscalité directe locale.

Le poids de la fiscalité directe locale s'est accru dans des proportions considérables au cours des dernières années. Le caractère archaïque et la rigidité de l'assiette de ces impositions ont contraint les collectivités à les augmenter fortement. Les lois de 1973 et de 1975 ont permis une certaine adaptation de l'instrument fiscal local — encore qu'elle ne soit pas encore achevée — mais les conditions et **surtout les conséquences de cette modernisation, que l'on peut apprécier aujourd'hui, sont très contestables et exigeront des corrections.**

A. — DONNÉES GÉNÉRALES

1. La fiscalité locale représente une part plus importante des cotisations fiscales totales :

Les travaux préparatoires du VII^e Plan ont permis de mieux mesurer la place occupée par la fiscalité locale dans l'ensemble de notre système fiscal.

Les statistiques complètes sur les ressources fiscales des collectivités locales sont présentées en annexe au présent rapport.

a) La part des impôts locaux dans la production intérieure brute s'est accrue.

Elle est passée de 3,1 % en 1959 à 3,7 % en 1970, mais surtout à 4,7 % de la production intérieure brute en 1975.

On observe que cette progression a été très faible pendant plus de dix ans (+ 0,6 %), mais qu'à partir des années 1970, en cinq ans, le mouvement s'est accéléré dans de fortes proportions (+ 1 % de la production intérieure brute). Le sentiment largement répandu d'un alourdissement de la pression fiscale locale repose donc sur des données objectives.

Cette proportion — et partant ce niveau de pression fiscale — est appelée à se maintenir pendant toute la durée du VII^e Plan. On estime, en effet, que la part des impôts locaux dans la production intérieure brute sera de 4,5 % en 1980.

b) Les impôts locaux progressent plus rapidement que les impôts de l'Etat.

Entre 1970 et 1975, les ressources (impôts locaux et prélèvement sur les recettes de l'Etat) des collectivités locales sont passées de 26 milliards de francs à 54,7 milliards de francs, soit + 16 % par an en moyenne.

Au cours de la même période, la fiscalité d'Etat qui se montait à 147,8 milliards de francs, en 1970, a atteint 273,3 milliards de francs en 1975 (+ 13,1 %).

De ce fait, le pourcentage des recettes fiscales des collectivités locales par rapport aux recettes fiscales de l'Etat a augmenté, passant de 18,39 % en 1971 à 20 % en 1975, la progression étant particulièrement vive pour les recettes des communes.

TABLEAU I. — Tableau récapitulatif des recettes fiscales perçues par les collectivités locales et par l'Etat de 1971 à 1975.

ANNÉES	COLLECTIVITÉS LOCALES									ETAT			POURCENTAGES Recettes fiscales des collectivités locales. Recettes fiscales de l'Etat.		
	Départements.			Communes (3).			Total.			Fiscalité.	Verse- ment à déduire (2).	Diffé- rence.	Dépar- tements	Com- mune.	Total.
	Fiscalité.	V.R.T.S. (1).	Total.	Fiscalité.	V.R.T.S. (1).	Total.	Fiscalité.	V.R.T.S. (1).	Total.						
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Produits 1971.....	6 027	2 052	8 079	12 597	8 632	21 229	18 624	10 684	29 308	170 260	10 915	159 345	5,07	13,32	18,39
Produits 1972.....	7 042	2 331	9 373	15 020	9 874	24 894	22 062	12 205	34 267	194 694	124 65	182 229	5,14	13,66	18,80
Progression 1972/1971 (en pourcentage)...	16,8	13,6	16	19,2	14,4	17,3	18,5	14,2	16,9	14,4	14,2	14,4			
Produits 1973.....	8 032	2 622	10 654	17 184	11 303	28 487	25 216	13 925	39 141	220 323	14 245	206 078	5,17	13,82	18,99
Progression 1973/1972 (en pourcentage)...	14,1	12,5	13,7	14,4	14,5	14,4	14,3	14,1	14,2	13,2	14,3	13,1			
Produits 1974.....	8 144	3 141	11 285	20 787	13 860	36 447	28 931	17 001	45 932	267 644	17 358	250 286	4,91	13,72	18,63
Progression 1974/1973 (en pourcentage)...	13,8	19,8	15,3	21,9	22,6	20,6	14,8	22,1	19,2	21,5	21,9	21,5			
Produits 1975.....	9 612	3 693	13 305	25 044	16 334	41 378	34 656	20 027	54 683	293 780	20 454	273 326	4,87	15,13	20
Progression 1975/1974 (en pourcentage)...	18	17,6	17,9	20,5	17,8	19,4	19,8	17,8	19,1	9,8	17,8	9,2			

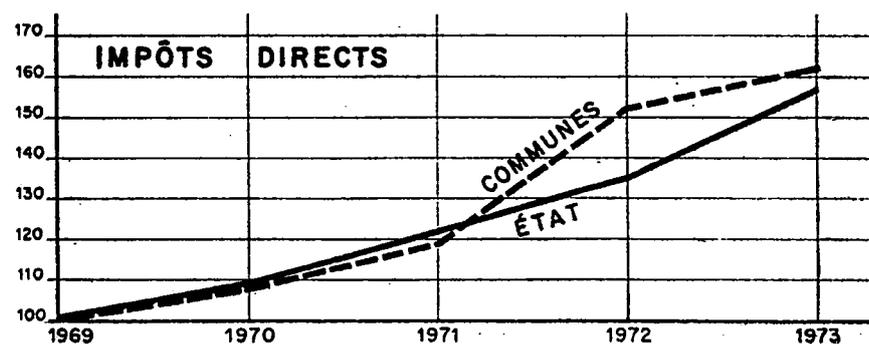
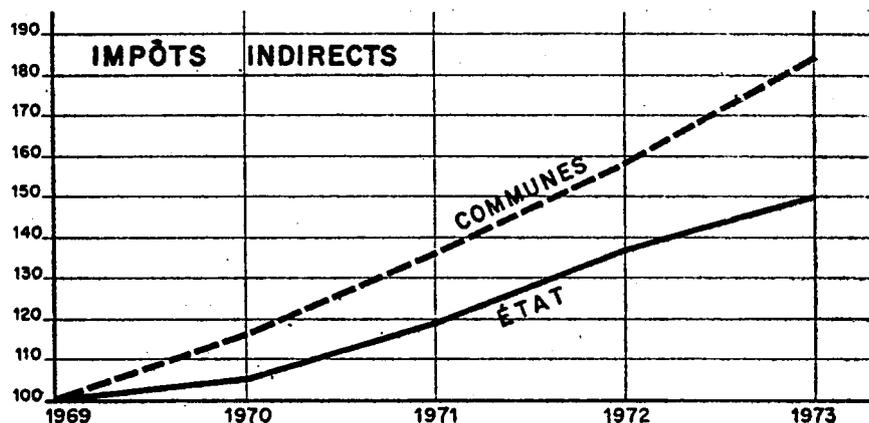
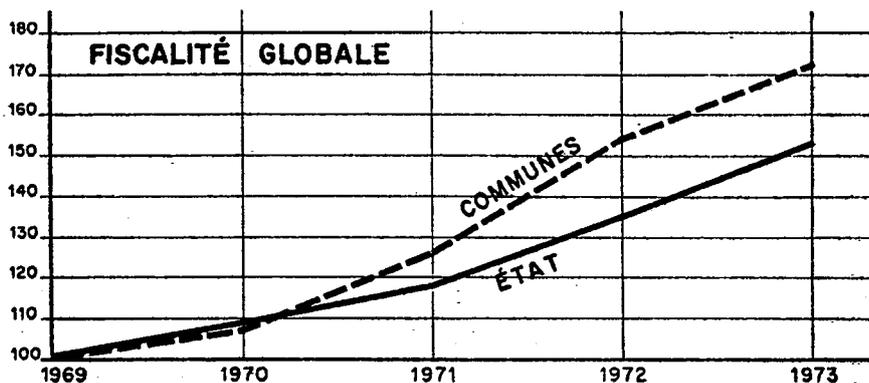
(1) Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

(2) Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du V. R. T. S. et des versements représentatifs de la taxe sur les spectacles dans les cinémas et théâtres.

(3) Et groupement de communes.

TABLEAU II

Progression de la fiscalité de l'Etat et des communes de 1969 à 1973.
(Indice base 100 en 1969.)



Ce transfert d'imposition est appelé à se maintenir au cours des cinq prochaines années, correspondant à la durée du VII^e Plan. En effet, en 1980 le montant des ressources fiscales des collectivités est estimé à 115,9 milliards de francs, soit un taux de progression annuel moyen de 16,2 %.

Durant cette même période (1975-1980), le taux de croissance annuel moyen de la fiscalité de l'Etat ne serait que de 11,4 %. La part de la fiscalité locale dans l'ensemble des impositions ne peut donc que s'accroître, ce qui suppose qu'elle soit suffisamment juste pour être acceptée par les contribuables. Jusqu'à présent, la modernisation engagée n'a pas permis beaucoup de progrès en ce sens.

2. La structure des impositions s'est modifiée.

L'analyse de l'évolution du produit des quatre contributions perçues au profit des collectivités locales met en évidence la modification de la répartition qui s'est opérée depuis 1958 :

— la part de la taxe d'habitation et la taxe professionnelle a fortement augmenté et ces deux impositions représentent, en 1975, plus des trois quarts des ressources fiscales locales (76,7 %) ;

— les impositions « foncières » (bâties et non bâties) régissent fortement : elles fournissaient en 1958 le tiers des recettes fiscales, et 23 % seulement en 1975.

Répartition du produit des quatre impositions directes depuis 1958.

	1958	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	(En pourcentage.)							
Foncier bâti.....	20,6	19	18	17,9	17,5	17,2	16	15,7
Foncier non bâti.....	12,6	10,9	8,6	8,9	8,5	8,2	8	7,6
Taxe d'habitation.....	20,5	22,8	24,8	25	25,1	25,3	25,5	25,7
Taxe professionnelle....	46,3	47,3	48,6	48,2	48,9	49,3	50,5	51
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

B. — QUELQUES ASPECTS DE LA MODERNISATION DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Celle-ci a été mise en œuvre par les deux lois du 31 décembre 1973 (n° 73-1229) et du 29 juillet 1975 (n° 75-678). Préalablement, une grande opération d'actualisation des valeurs locatives foncières avait été menée. L'objectif de cette réforme était d'adapter l'instrument fiscal en assurant notamment une meilleure redistribution de la charge fiscale locale selon les capacités contributives. Toutefois, cette réforme est encore dans sa phase transitoire, car ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 1978 que les assemblées locales

seront appelées à fixer directement le taux des quatre nouvelles taxes. On peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas souhaitable de conserver pendant quelque temps la référence aux « principaux fictifs ». Pour 1976 et 1977, chaque collectivité locale va continuer à voter une masse d'impôt qui sera ventilée entre les quatre taxes selon la « clef de répartition » antérieure.

L'étalement sur deux années de cette réforme avait pour but d'éviter qu'aux transferts entre contribuables locaux d'une même catégorie ne s'ajoutent des transferts d'une catégorie de contribuables à une autre catégorie (par exemple, des patentes vers les ménages ou inversement). Cette disposition était sage car la mise en œuvre de la réforme en 1976 a montré l'ampleur des bouleversements qu'elle pouvait entraîner.

1. — *Les transferts de charges entre contribuables.*

L'article 15 de la loi du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité locale avait prévu que le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport sur les modalités d'application et les transferts de charges constatés entre redevables après une année d'expérience. Ce rapport a été déposé au printemps dernier ; **il analyse notamment les incidences de la revision des valeurs locatives.**

A cet égard, les observations suivantes ont pu être faites :

a) Sur l'évolution des bases d'imposition des propriétés bâties :

Les revenus cadastraux ont été relevés de 21 % en moyenne ; par contre, pour les seuls terrains à bâtir, la revalorisation a été de 159 %.

b) Sur le partage de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les locaux industriels et les autres locaux :

Dans l'ensemble, la modernisation des bases ne s'est pas accompagnée de transferts entre les locaux industriels et les autres locaux. En effet, les bases d'imposition des locaux industriels ont été multipliées par le coefficient 140 alors que les autres locaux ont vu leurs bases multipliées par 146.

c) Sur les transferts au sein de la catégorie des locaux d'habitation.

Une comparaison de la valeur locative « nouvelle » (après révision) avec l'ancienne valeur fait ressortir que **près de la moitié (42,8 %) des logements ont vu leur valeur locative augmenter (22,6 %) ou diminuer (20,3 %) de plus de 25 % par rapport à la moyenne.**

Pour la taxe d'habitation, les transferts de charges ont été atténués en 1974 par l'échelonnement sur cinq ans. Il apparaît toutefois (toutes catégories de logements confondues) que les modifications de charge fiscale ont été les suivantes :

— baisse de plus de 25 %	0,9 % des locaux ;
— baisse de 5 à 25 %	19,4 % des locaux ;
— stabilité	57,1 % des locaux ;
— hausse de 5 à 25 %	19,8 % des locaux ;
— hausse supérieure à 25 %	2,8 % des locaux.

On observe, en outre, que pour les logements les plus modestes (catégories 7 et 8), 47,9 % des locaux enregistrent une baisse de la taxe comprise entre 5 et 25 %.

Cette réforme s'est donc incontestablement traduite par des mouvements importants d'un contribuable à un autre, et encore les éléments fournis par le Gouvernement ne constituent-ils qu'une moyenne nationale, faisant disparaître les cas extrêmes qui sont souvent les plus délicats.

Enfin, il faut noter que, pour la taxe d'habitation, il est nécessaire de distinguer le constat objectif des bases locatives de la taxe effectivement payée, après modulation et personnalisation des bases. Ces éléments n'ont joué qu'à partir de 1975. Ainsi en est-il des abattements familiaux dans les zones rurales et des facultés de modulation offertes par l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 1974 : abattement à la base pouvant être porté à 20 % et parfois de 20 % et 25 % pour l'abattement par enfant.

2. — *Le problème du taux départemental de la taxe d'habitation.*

Il s'agit de l'application — pour la première fois en 1976 — de l'article 11 (3°) de la loi du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

Cet article précise les conditions d'application en 1976 et 1977 des nouvelles dispositions relatives à la fiscalité locale. Il indique en particulier qu'« un seul taux est applicable pour chacune des taxes revenant à un groupement de communes habilité à percevoir l'impôt ou au département ». Ce taux unique départemental pour la taxe d'habitation crée une situation difficile pour les maires et les municipalités au regard de leurs administrés car il a entraîné très souvent des augmentations considérables, de 100 % voire même de 200 %. Pour la taxe professionnelle (et pour les taxes foncières dont les bases étaient plus homogènes), ce taux unique départemental n'a pas eu de répercussions très sensibles.

Il est nécessaire, pour expliquer le phénomène constaté au niveau de la taxe d'habitation, de préciser le fonctionnement du mécanisme mis en place.

Jusqu'en 1975, le produit à recouvrer pour les départements (le répartition) était réparti entre les communes au prorata des anciens principaux fictifs, liés eux-mêmes aux anciennes bases d'imposition. La part du « produit départemental » ainsi déterminée pour chaque commune était ensuite répartie d'abord entre les quatre taxes, puis entre les contribuables. Ainsi, *le taux du prélèvement au profit des départements variait d'une commune à l'autre.*

Depuis le 1^{er} janvier 1976, un seul et unique taux est appliqué à chacune des taxes perçues au profit du département. La répartition du produit attendu des impositions départementales s'effectue non plus entre les communes — en fonction des principaux fictifs — mais directement entre les contribuables du département au prorata des bases nettes d'imposition, c'est-à-dire déduction faite des abattements à la base ou pour charges de famille. Les différences peuvent donc être très sensibles en fonction des décisions prises en ce domaine particulier.

Dès lors la part départementale mise à la charge des administrés d'une commune n'a plus, avec le budget de cette commune, le lien proportionnel aux principaux fictifs qui existait jusqu'à présent.

Au sein d'un même produit fiscal départemental, l'application de ces nouvelles dispositions se traduit par des distorsions très sensibles et des transferts d'imposition d'une commune à l'autre. Ces mouvements étaient prévisibles. C'est pourquoi, lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 1976, le Parlement a décidé de reporter au 1^{er} janvier 1978 l'application de ces dispositions pour la fraction de la taxe d'habitation revenant aux commu-

nautés urbaines et aux districts. Il est regrettable que de tels aménagements et un étalement dans le temps n'aient pas été prévus pour la part départementale de la taxe d'habitation.

Pour l'année 1976, il semble difficile de modifier profondément les choses puisque les rôles sont émis et que les avertissements ont d'ores et déjà été adressés aux contribuables.

Il est néanmoins indispensable de faciliter le règlement de cette imposition. Le Gouvernement a confirmé à l'Assemblée nationale qu'il avait donné aux services fiscaux des instructions pour « examiner avec la plus grande largeur de vues les demandes de délai de paiement et de dégrèvement gracieux présentées par les contribuables de condition modeste qui éprouveraient des difficultés pour faire face aux augmentations de leurs cotisations ».

Compte tenu de l'ampleur des augmentations, il faut que le Gouvernement dépasse cette disposition restrictive et éterdu — au-delà des contribuables les plus modestes — la faculté de demander des délais et des dégrèvements, en indiquant par exemple qu'ils pourraient être accordés à la diligence des services fiscaux. La mise en œuvre trop rapide et trop brutale de cette réforme oblige à prévoir cette possibilité.

3. — *L'application de la loi sur la taxe professionnelle.*

Elle soulève également cette année de très graves problèmes en raison des augmentations qu'elle entraîne pour certains redevables.

Depuis le 1^{er} janvier 1976, la taxe professionnelle a remplacé la patente. Cette « taxe est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée ».

La base d'imposition de chaque redevable est constituée par :

— la valeur locative des locaux, outillages et meubles utilisés pour les besoins de l'activité professionnelle ;

— le cinquième de la masse des salaires distribués l'année précédente.

Par ailleurs, des abattements sont prévus pour les artisans et les petites entreprises.

Le jeu de ces différents éléments produit en 1976 des résultats extrêmement préoccupants pour la survie de certaines entreprises.

industrielles. Les transferts qui se sont opérés à leur détriment mettent en cause leur existence même en raison de la lourdeur des cotisations fiscales qui leur sont désormais imposées.

Il n'est pas rare, en effet, de constater des hausses de 60 % à 600 %, voire plus encore. Une hausse était sans doute prévisible pour les entreprises, mais il n'est pas douteux qu'elle intervient à un moment où la conjoncture économique de la France impose de ne pas alourdir à l'excès les trésoreries des entreprises, qui sont dans l'impossibilité de relever leurs tarifs et doivent absorber des hausses d'impôt considérables et, pour partie, inattendues. Là encore, il est particulièrement regrettable que les contribuables fassent les frais d'une réforme dont les incidences réelles auraient dû être mieux étudiées par l'administration fiscale. C'est pourquoi le souci de nombreux parlementaires de procéder, avant toute mise en œuvre effective, à une simulation complète sur une « année blanche » apparaît aujourd'hui particulièrement justifié.

Pour normaliser cette situation, il est nécessaire de ne pas se contenter de simples dégrèvements.

Il convient que le Gouvernement trouve une solution à ce grave problème avant l'élaboration des budgets de nos villes et de nos communes rurales pour 1977. Les déclarations de M. le ministre délégué, tant devant votre Commission des Finances qu'à la tribune de notre Haute Assemblée le 23 novembre dernier (« il est bien évident qu'à l'issue de l'enquête en cours, le Gouvernement sera appelé à reconsidérer le problème »), laissent augurer une révision complète de cette situation dont la gravité ne saurait être niée.

Pour disposer d'une connaissance précise des effets de l'application de la loi, la Direction générale des impôts vient d'entreprendre un sondage auprès de 40 000 entreprises.

SECTION II

La croissance de la charge de la dette.

Sur la base des derniers renseignements fournis par la Direction de la comptabilité publique, **la part des emprunts dans les recettes d'investissement a fortement progressé : elle est passée de 37,6 % en 1969 à 44 % pour l'ensemble des collectivités locales.** Si l'on considère les communes seules, les pourcentages respectifs sont de 39,2 % en 1969 et 47 %. C'est dire l'importance que revêt ce poste dans l'étude des finances locales.

La croissance de la dette est préoccupante à un double titre : d'une part, les conditions d'emprunt sont de plus en plus défavorables, d'autre part son poids même constitue une menace pour l'avenir.

A. — LA CROISSANCE DE LA DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'encours des emprunts a augmenté de 50 % entre 1969 et 1973. **Au cours des cinq dernières années, la dette totale des communes est passée de 31 milliards de francs en 1969 à 53,9 milliards de francs en 1973.**

A cette même date, la dette de l'ensemble des départements s'élevait à 13,2 milliards de francs et celle de Paris à 5,3 milliards de francs.

Pour la seule année 1975, les prêts consentis aux collectivités locales (départements, communes, groupements de communes, établissements régionaux et locaux) se sont élevés à 26,2 milliards de francs, soit une augmentation de 44,7 % par rapport à 1974. En 1973 et 1972, le montant des prêts consentis pour chacune des deux années n'avait été que de 17 milliards de francs. On ne peut qu'enregistrer cette tendance à un endettement continu et accéléré.

A cet égard, les perspectives sont encore beaucoup plus préoccupantes. Selon les hypothèses retenues par le Gouvernement dans le VII^e Plan, le besoin de financement — c'est-à-dire les ressources complémentaires nécessaires au financement des investissements — va augmenter dans des proportions tout à fait inquiétantes. On estime, en effet, que pour 1980 ce besoin de financement s'élèvera à 15,6 milliards de francs, alors qu'il n'était que de 7,9 milliards de francs pour 1974. Cette situation obligera — selon les renseignements fournis à votre rapporteur — **à contracter un montant net d'emprunt de 20,5 milliards de francs en 1980 contre 8,2 milliards de francs en 1974** ; il s'agit bien entendu de francs courants, mais l'endettement annuel se trouve néanmoins multiplié par 2,5 entre ces deux années.

Il est fort douteux que les collectivités locales puissent assumer sans difficulté le poids de cette dette, compte tenu de l'augmentation du coût des emprunts en particulier.

B. — LES CONDITIONS D'EMPRUNT SONT DE PLUS EN PLUS DÉFAVORABLES

Le tableau suivant indique les emprunts réalisés en 1975 selon l'organisme prêteur (versements en millions de francs) :

Caisse des Dépôts et Caisses d'épargne...	15 746 (1)	(+ 36,3 %)
C. A. E. C. L.....	5 201	(+ 56 %)
Crédit agricole	3 165	(+ 50,7 %)
Emprunts auprès d'organismes privés ou de particuliers	2 142	(+ 96,8 %)
<hr/>		
Total	26 254	(+ 44,7 %)

On peut ainsi remarquer que les prêts obtenus auprès des organismes autres que les caisses publiques spécialisées sont en très forte augmentation (+ 96 %). Or, ces organismes demandent des taux d'intérêt plus élevés.

Evolution des taux maxima au cours de l'année 1975 des emprunts auprès d'organismes privés ou de particuliers :

— de 2 à 6 ans.....	9,90 % à 8,80 % ;
— de 6 à 10 ans.....	10,50 % à 9,40 % ;
— de 10 à 15 ans.....	11 % à 9,90 % ;
— 15 ans et plus.....	11,40 % à 10,30 %.

Par comparaison, pour cette dernière catégorie, les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la C. A. E. C. L. sont consentis à un taux d'intérêt de 9,25 %.

Il faut toutefois remarquer que la part dans le total des emprunts contractés de la Caisse des dépôts apparaît constante : 60 % en 1975.

Il a paru utile d'indiquer également les différentes activités de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.) entre 1972 et 1975.

(1) Pourcentages de variation par rapport aux résultats de 1974.

Evolution des activités de la C. A. E. C. L. de 1972 à 1975.

NATURE DES PRETS	ENGAGEMENTS				VERSEMENTS			
	1972	1973	1974	1975	1972	1973	1974	1975
	(En millions de francs.)							
Prêts à moyen terme sur dépôt (5, 10 et 15 ans).....	844	849	1 075	2 152	800	879	935	1 667
Prêts à long terme sur émissions C. A. E. C. L. (20 ans).....	1 562	1 530	950	500	784	1 551	1 217	992
Prêts à long terme sur emprunts « Villes de France » (20 ans).....	1 167	720	959	2 280	1 167	720	959	2 280
Total des prêts sur émissions obligataires	2 729	2 250	1 909	2 780	1 951	2 271	2 176	3 272
Prêts pour réserves foncières à long terme (17 ans).....	288	188	174	341	157	217	212	295
Total des concours à long terme...	3 017	2 438	2 083	3 121	2 108	2 488	2 388	3 567
Total général.....	3 861	3 287	3 158	5 273	2 908	3 367	3 323	5 234

Compte tenu de la place qu'est appelé à prendre l'emprunt dans le financement des investissements au cours du VII^e Plan, votre rapporteur estime que les procédures d'attribution des prêts doivent être réétudiées.

En 1976, la Caisse des Dépôts a entrepris des expériences de « globalisation » des prêts portant sur 77 villes ou communautés urbaines situées dans 55 départements. Cette « globalisation » est de nature à simplifier les formalités de réalisation des emprunts et d'éviter une mobilisation prématurée des fonds en favorisant leur mise à disposition au fur et à mesure que se manifesteront les besoins réels de financement.

De plus, lors de la présentation de son programme de lutte contre l'inflation, le 22 septembre 1976, M. le Premier Ministre a souligné l'importance d'une réforme de l'attribution des prêts aux collectivités locales en indiquant que les modalités de ceux « attribués par la Caisse des Dépôts et les Caisses d'épargne seraient réformés d'ici à la fin de l'année afin de simplifier le régime actuel. Les nouvelles modalités, diversifiées selon l'importance des communes feront une place accrue dans les éléments d'appréciation retenus à la situation financière de l'emprunteur et tiendront mieux compte du coût réel des opérations à financer ».

C. — LA DETTE PÈSE AUJOURD'HUI TRÈS LOURDEMENT
SUR LA TRÉSORERIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Alors qu'elle s'élevait en 1969 à 5,1 milliards de francs (remboursement en capital + intérêts), la charge de la dette pour l'ensemble des collectivités locales représente en 1973 8,5 milliards de francs, soit une augmentation de 66 % en cinq ans. En raison des nouveaux prêts contractés ces dernières années, et du taux d'intérêt plus élevé, le service de la dette va représenter une part croissante des dépenses des communes et départements.

Ainsi, en 1973, la dette (remboursement + paiement des intérêts) intervenait pour 11,5 % dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales et 18,5 % des seules dépenses de fonctionnement. Elle correspondait, cette année-là, à 30 % du produit de l'ensemble des quatre impôts directs locaux.

L'évolution de la charge de la dette de 1969 à 1973 est retracée dans le tableau suivant :

Evolution de la charge de la dette entre 1969 et 1973
et évolution en taux de croissance de la charge de la dette entre 1969 et 1973.
Métropole et Outre-Mer (En millions de francs.)

	1969	1970	1970/1969	1971	1971/1970	1972	1972/1971	1973	1973/1972
<i>Communes</i>									
(y compris les communautés urbaines).									
Intérêts	1 646	1 755	+ 6,6 %	2 055	+ 17,1 %	2 413	+ 17,4 %	2 959	+ 22,6 %
Remboursement de la dette.....	2 120	2 246	+ 5,9 %	2 528	+ 12,6 %	2 956	+ 16,9 %	3 469	+ 17,4 %
Charge de la dette.....	3 766	4 021	+ 6,8 %	4 583	+ 14 %	5 369	+ 17,2 %	6 428	+ 19,7 %
<i>Ville de Paris.</i>									
Intérêts	265	283	+ 6,8 %	311	+ 9,9 %	332	+ 6,8 %	337	+ 1,5 %
Remboursement de la dette.....	220	254	+ 15,5 %	272	+ 7,1 %	296	+ 8,8 %	319	+ 7,8 %
Charge de la dette.....	485	537	+ 10,7 %	583	+ 8,6 %	628	+ 7,7 %	656	+ 4,5 %
<i>Départements.</i>									
Intérêts	231	261	+ 13 %	304	+ 16,5 %	362	+ 19,1 %	477	+ 31,8 %
Remboursement de la dette.....	622	680	+ 9,3 %	768	+ 12,9 %	904	+ 17,7 %	980	+ 8,4 %
Charge de la dette.....	853	941	+ 10,3 %	1 072	+ 13,9 %	1 266	+ 18,1 %	1 457	+ 15,1 %
<i>Ensemble.</i>									
Intérêts	2 142	2 319	+ 8,3 %	2 670	+ 15,1 %	3 107	+ 16,4 %	3 773	+ 21,4 %
Remboursement de la dette.....	2 962	3 180	+ 7,4 %	3 568	+ 12,2 %	4 156	+ 16,5 %	4 768	+ 14,7 %
Charge de la dette.....	5 104	5 499	+ 7,7 %	6 238	+ 13,4 %	7 263	+ 16,4 %	8 541	+ 17,6 %

Source : Direction de la comptabilité publique.

TROISIEME CHAPITRE

LE VERSEMENT REPRESENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES (V. R. T. S.)

La loi du 6 janvier 1966 a supprimé la taxe locale (qui représentait en 1965 67,3 % de la fiscalité directe locale) et décidé, en remplacement, d'affecter aux collectivités locales 85 % de la taxe sur les salaires. Depuis la réduction du taux de cette taxe, le 5 octobre 1968, l'intégralité de son produit leur a été attribuée. Ultérieurement, en raison de la modification de l'assiette de cette taxe, il a été décidé de répartir un versement représentatif de la taxe sur les salaires. Celui-ci occupe une place très importante dans les ressources des collectivités locales. **En 1975, le V. R. T. S. représentait 57,7 % des recettes fiscales des communes et départements et 36,7 % de leurs ressources totales.** Les pourcentages respectifs de 1971 étaient de 57,3 % et 36,5 %. C'est dire le poids du V. R. T. S. dans les finances locales.

Depuis 1968, le produit du V. R. T. S. s'est accru de 206 % et a constitué une ressource extrêmement évolutive puisque liée à l'augmentation des rémunérations qui s'est poursuivie à un rythme rapide pendant la période de forte expansion économique de 1969 à 1974. Compte tenu du renversement de conjoncture, il y a lieu de craindre que cette évolution extrêmement favorable connaisse quelque infléchissement.

Evolution du V. R. T. S. depuis 1968.

ANNEES	MONTANT du V. R. T. S. (En francs.)	POURCENTAGE de progression par rapport à l'année précédente.
1968	7 351 440 000	(1) 13,51
1969	7 850 000 000	(2) 6,78
1970	9 290 000 000	18,34
1971	10 684 000 000	15
1972	12 205 000 000	14,24
1973	13 925 000 000	14,09
1974	17 001 000 000	22,09
1975	20 027 000 000	17,80
1976	22 509 000 000	(3) 12,39

(1) Par rapport aux produits de la taxe locale pour l'année 1967.

(2) Taux porté à 11,54 % en tenant compte des exonérations de taxe sur les salaires dont les collectivités locales ont, pour la première fois, bénéficié en 1969 à l'occasion des rémunérations versées à leur personnel.

(3) Taux porté à 12,77 % en tenant compte de la réduction des frais d'assiette ramenés de 1,33 % à 1 % du montant brut du V. R. T. S., à partir du 1^{er} janvier 1976.

SECTION I

L'évolution du produit du V. R. T. S. en 1976 et en 1977.

A. — L'ANNÉE 1976

Aux termes de l'article 18 de la loi de finances pour 1975 (loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974), les sommes à répartir, pour une année *n*, entre les collectivités locales et leurs groupements, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires (V. R. T. S.) comprennent, désormais :

— celles découlant du montant prévisionnel fixé, pour cette année *n*, sur proposition du Comité de gestion du Fonds d'action locale ;

— et celles procurées par la régularisation de l'exercice précédent.

Cette régularisation est égale à la différence constatée entre le montant définitif du V. R. T. S. pour l'année *n*—1, tel qu'il ressort des déclarations souscrites par les employeurs en application de l'article 87 du Code général des impôts et le montant prévisionnel qui avait été retenu pour ladite année *n*—1.

Dans ces conditions, le montant prévisionnel de 1976 a été majoré des sommes provenant de la régularisation de l'exercice 1975, de même qu'au montant prévisionnel de 1975 était venue s'ajouter la régularisation de l'exercice 1974.

Le tableau suivant fait ressortir, en mentionnant, pour mémoire, les chiffres de 1974, ce qu'a été, compte tenu des dispositions ci-dessus rappelées, l'évolution du V. R. T. S. pour les années 1975 et 1976 :

	ANNEES		
	1974	1975	1976
	(En millions de francs.)		
Montant prévisionnel	15 850	18 410	21 446
Régularisation de l'exercice précédent	1 151	1 617	1 063
Montant total	17 001	20 027	22 509

La comparaison des chiffres globaux donne pour 1976, par rapport à 1975, une progression du V. R. T. S. de 12,39 %.

Mais la croissance des sommes effectivement distribuées est supérieure à ce pourcentage en raison de la réduction des frais d'assiette prélevés par l'Etat sur le montant du V. R. T. S. et dont le taux a été ramené, à partir du 1^{er} janvier 1976, de 1,33 % à 1 % par l'arrêté interministériel du 4 mars 1976, publié au *Journal officiel* du 8 avril 1976.

En effet, cette diminution des frais permet de répartir, en 1976, un supplément de 74,280 millions de francs.

Ainsi, et en raisonnant sur le montant net du V. R. T. S., arrive-t-on pour 1976, et par rapport à 1975, à un taux de croissance de 12,77 %.

C'est nettement moins que ce qui avait été obtenu, tant de 1973 à 1974 (22,09 %), que de 1974 à 1975 (17,80 %), par suite de la forte tendance inflationniste qui était alors observée.

D'autre part, on sait que, depuis 1975, la possibilité est offerte aux assemblées locales de prendre en compte, dans les budgets primitifs, des sommes à valoir sur la régularisation de l'exercice précédent.

Pour 1976, il avait été initialement prévu que ces sommes pourraient s'élever à 2 % des attributions correspondant au montant prévisionnel du V. R. T. S. diminué des frais d'assiette, c'est-à-dire, au total, à 429 millions de francs.

Toutefois, à la fin de la deuxième session ordinaire de 1975, le Gouvernement avait annoncé au Parlement un certain nombre de mesures nouvelles en faveur des collectivités locales.

Parmi ces mesures, figurait un accroissement des recettes de V. R. T. S. destinées à alimenter les budgets primitifs de 1976, accroissement calculé de telle manière que ces recettes accusent, en moyenne nationale, sur celles dont en avait disposé pour l'établissement des budgets primitifs de 1975, une progression de 15 %.

Cela revenait à porter de 429 à 784 millions de francs les sommes susceptibles d'être inscrites dans les budgets primitifs de 1976 — par anticipation sur la régularisation de 1975 — et dès lors à majorer de 3,65 % (au lieu de 2 %) les attributions afférentes au montant prévisionnel du V. R. T. S. pour 1976.

Compte tenu de cette anticipation, il reste à utiliser pour les budgets supplémentaires de 1976 (sur la régularisation de 1975, 279 millions de francs (1 063 — 784 millions de francs).

En fait, on aura, pour les budgets supplémentaires de 1976, un complément de ressources plus important, étant donné que les attributions versées au titre du montant prévisionnel de 1976 ont elles-mêmes laissé disponible, sur ce montant prévisionnel, un reliquat de 197 millions de francs.

En ajoutant ce reliquat au solde de 279 millions de francs résultant de la différence entre le montant de la régularisation de l'exercice 1975 et l'anticipation qui en a été faite, c'est en réalité une masse « d'argent frais » de :

$$279 + 197 = 476 \text{ millions de francs,}$$

qui se trouve dégagée pour les budgets supplémentaires de 1976.

A propos de la fixation des valeurs de points pour 1976, il faut tenir compte des répercussions sur les impôts payés par les ménages, de la revision des valeurs locatives foncières.

Cette revision a eu pour conséquence, tantôt d'alourdir, et tantôt d'alléger la part, dans le total des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de ceux afférents aux locaux d'habitation et qui entrent dans la composition des impôts sur les ménages.

Lorsque cette part a été amoindrie parce qu'il a été demandé davantage aux propriétaires de locaux affectés à d'autres usages, les impôts sur les ménages ont été automatiquement diminués.

Par ailleurs et conformément aux dispositions de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, ont dû, à la suite de la mise en application des nouvelles valeurs locatives, être exclus des impôts sur les ménages de 1975 utilisés pour les répartitions de 1976, les produits de la taxe foncière portant, aussi bien sur les locaux industriels que commerciaux, alors que cette exclusion ne visait, jusque-là, que les seuls établissements à caractère industriel.

Naturellement, la défalcation des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties frappant les locaux commerciaux a joué pour toutes les collectivités locales mais, inévitablement, en favorisant celles qui avaient sur leur territoire peu de locaux de l'espèce et en désavantageant celles qui en avaient beaucoup.

Toutefois, il est bien évident que ces incidences de la réforme de la fiscalité directe locale étaient de nature à réduire brutalement l'évolution, entre les années 1975 et 1976, des recettes de V. R. T. S. de certaines collectivités et, notamment, de celles à fort potentiel industriel ou commercial.

C'est pour répondre aux situations de l'espèce que l'article 83 de la loi de finances pour 1976 a prévu que pour les répartitions du V. R. T. S. à opérer en 1976, il serait retenu, à l'endroit de chaque partie prenante, un montant d'impôts sur les ménages au moins égal à celui pris en compte pour les répartitions de 1975.

Cette disposition a été introduite l'an passé grâce à un amendement adopté par le Sénat.

B. — LES ÉVALUATIONS POUR 1977

Dans sa séance du 25 juin 1976, le Comité de gestion du Fonds d'action locale a été appelé à se prononcer sur la fixation du montant prévisionnel du V. R. T. S. pour 1977.

Pour déterminer le montant prévisionnel afférent à une année n , il faut partir du montant définitif de l'année $n-2$, tel que celui-ci ressort des déclarations de salaires souscrites par les employeurs et appliquer :

1° A ce montant définitif de l'année $n-2$, le taux de progression susceptible d'être observé pour l'évolution de la masse salariale au cours de l'année $n-1$, de manière à dégager, pour cette dernière, un montant actualisé ;

2° Puis au montant actualisé ainsi obtenu pour l'année $n-1$, le taux prévisible de croissance de la masse salariale pour l'année n .

D'après les déclarations des employeurs, le montant définitif du V. R. T. S. pour l'année 1975, a été arrêté à 19 473 millions de francs.

D'autre part, les hypothèses économiques établies par le Ministère de l'Economie et des Finances conduisent, pour le moment, à envisager pour la croissance de la masse salariale, des taux de 13,4 % en 1976 et 11,1 % en 1977.

Sur la base de ces estimations, on aboutit donc :

— pour l'année 1976, à un montant actualisé de V. R. T. S. de :

$$\frac{19\,473 \times 113,4}{100} = 22\,082 \text{ millions de francs.}$$

— et pour l'année 1977, à un montant prévisionnel de :

$$\frac{22\,082 \times 111,1}{100} = 24\,533 \text{ millions de francs.}$$

soit une augmentation de 14,4 % par rapport au montant prévisionnel de 1976.

Ce dernier chiffre a été retenu par le Comité de gestion du Fonds d'action locale, étant bien entendu que, selon la solution déjà pratiquée en 1975 et 1976, sera autorisée l'inscription, dans les budgets primitifs de 1977, de sommes à valoir sur la régularisation de l'exercice précédent.

Ces sommes pourront s'élever à 636 millions de francs (représentant la différence entre le montant actualisé (22 082 millions de francs) et le montant prévisionnel de 1976 (21 446 millions de francs).

La masse totale du V. R. T. S. disponible pour l'établissement des budgets primitifs de 1977 sera donc de :

24 533 + 636 = 25 169 millions de francs.

Par rapport à celle utilisée pour les budgets primitifs de 1976 (22 230 millions de francs, compte tenu de l'anticipation sur la régularisation de 1975) la progression ressort à 13,22 %.

Ce taux doit être considéré comme un minimum.

En effet, l'assurance a été donnée au Comité de gestion du Fonds d'action locale que le montant prévisionnel du V. R. T. S. ne serait pas réduit dans le cas d'une révision en baisse des hypothèses économiques ci-dessus mentionnées mais, qu'en revanche, il serait majoré, dans la mesure nécessaire, si on devait, pour l'établissement du projet de loi de finances pour 1977, tabler sur une croissance de la masse salariale supérieure à celle résultant des estimations en cause.

SECTION II

Les modalités de répartition du V. R. T. S.

A. — EN 1976

La ventilation des recettes du versement représentatif de la taxe sur les salaires est retracée dans le tableau ci-après.

Répartition des V. R. T. S. de 1974 à 1976.

	1974	1975	1976
	(En millions de francs.)		
Montant brut du versement représentatif.....	17 001,000	20 027,000	22 509,000
Frais d'assiette (1,33 % du montant brut du versement représentatif en 1974 et 1975, 1 % en 1976).....	226,113	266,359	225,090
Masse à répartir.....	16 774,887	19 760,641	22 283,910
Taux du prélèvement au bénéfice du Fonds d'action locale (article 39-3 de la loi du 6 janvier 1966).....	4,2 %	4,4 %	4,6 %
Dotations du Fonds d'action locale.....	704,545	869,468	1 025,060
Reste pour attributions visées aux articles 40, 41, 41 bis et 45-2 de la loi du 6 janvier 1966..	16 070,342	18 891,173	21 258,850
Fraction réservée aux attributions prévues par l'article 40 (attributions de garantie).....	70 %	65 %	60 %
Somme à répartir au titre des attributions de garantie	11 249,239	12 279,262	12 755,310
Valeur de point applicable aux attributions de garantie de 1968 éventuellement actualisées en fonction des accroissements de population.	1,57	1,71	1,76
Fraction réservée aux attributions prévues par les articles 41, 41 bis et 45-2.....	30 %	35 %	40 %
Somme à répartir au titre de ces trois articles.....	4 821,103	6 611,911	8 503,540
Dont :			
Article 45-2 (répartition entre les collectivités locales des Départements d'Outre-Mer).....	75,788	103,939	186,568
Article 41 bis (allocation compensatrice).....	70,901	120,764	167,342
Article 41 (répartition au prorata des impôts sur les ménages levés, l'année précédente, par les collectivités locales de la Métropole)..	4 674,414	6 387,208	8 149,630
Valeur de point applicable au montant des impôts sur les ménages levés l'année précédente....	(1) 0,47	(1) 0,55	(1) 0,62

(1) Respectivement 0,48, 0,56 et 0,64 pour les collectivités locales de la région parisienne qui, aux termes de l'article 41 bis de la loi du 6 janvier 1966, ne bénéficient pas de l'allocation compensatrice et ne doivent pas, dès lors, supporter les incidences de son coût.

Les éléments de ce tableau appellent les commentaires suivants :

1. — *Les attributions de garantie.*

(Article 40 de la loi du 6 janvier 1966.)

Les attributions de garantie ont encore augmenté en 1976. Toutefois, il est bien évident que, par suite de la réduction annuelle de 5 points de la fraction du V. R. T. S. qui leur est consacrée, leur progression s'amenuise d'année en année.

Les sommes versées au titre des attributions de garantie ont accusé, de 1975 à 1976, une augmentation de 3,88 %.

Cette progression a été égale à celle observée pour la valeur du point pour toutes les collectivités dont les droits de base n'ont pas été modifiés par les résultats du recensement général intervenu en 1975.

Elle a été, nécessairement, plus élevée pour les collectivités qui, à la faveur des résultats de ce dénombrement, ont été en mesure de bénéficier du mécanisme d'actualisation prévu au paragraphe 5 de l'article 40 de la loi du 6 janvier 1966, c'est-à-dire, en fonction de leur accroissement démographique, d'une revalorisation de l'assiette des attributions de l'espèce.

Ce mécanisme qui, lors des recensements complémentaires, ne peut concerner que des communes ou des agglomérations nouvelles, a également en 1976, et après le recensement général de 1975, été appelé à jouer pour 41 départements en expansion démographique.

2. — *Les attributions liées aux impôts sur les ménages.*

(Article 41 de la loi du 6 janvier 1966.)

Les attributions proportionnelles au montant des impôts sur les ménages sont appelées à croître de façon rapide, puisqu'aussi bien la fraction du V. R. T. S. à leur affecter est majorée de 5 points par an, en contrepartie de la diminution de 5 points de la fraction destinée aux attributions de garantie.

Entre 1972 et 1976, les sommes versées à ce titre ont augmenté de 187 %.

Les valeurs de points utilisées pour le calcul des attributions visées à l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966 ont, en 1976, été relevées dans une proportion beaucoup plus substantielle que celle servant à la détermination des attributions de garantie.

Au surplus, ces valeurs de points ont eu à s'appliquer, le plus souvent, à des montants d'impôts sur les ménages qui, ayant eux-mêmes augmenté par rapport à l'année précédente, ont été un second facteur de progression des attributions en cause.

Certes, tel n'a pas été le cas des collectivités dont les impôts sur les ménages avaient régressé, de 1974 à 1975, à cause de la mise en vigueur des nouvelles valeurs locatives foncières. Mais, comme il l'a été précédemment exposé, et grâce aux dispositions de l'article 83 de la loi de Finances pour 1976, les attributions de 1976 ont alors été calculées à partir du montant des impôts sur les ménages de 1974 et ont ainsi marqué, sur celles de 1975, une croissance de l'ordre de 13 %, égale à celle constatée pour la valeur du point.

D'autre part, et conformément aux dispositions de l'article 86 de la loi de finances pour 1976, ont, bien entendu, été ajoutés aux impôts sur les ménages de 1975, les produits de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères instituée par l'article 14 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974.

Pour l'ensemble de la métropole, les sommes réparties en vertu de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966 ont progressé de 27,59 % entre 1975 et 1976, c'est-à-dire selon un taux dépassant le double de celui portant sur le montant global du V. R. T. S.

3. — *Allocations compensatrices.*

(Article 41 bis de la loi du 6 janvier 1966.)

Les allocations compensatrices bénéficient aux collectivités qui, en dépit d'un effort fiscal nettement affirmé, voient augmenter à un rythme inférieur à la moyenne nationale, par suite de la dégressivité de la fraction du V. R. T. S. réservée aux attributions de garantie, les sommes qui leur sont servies en application, à la fois, des articles 40 et 41 de la loi du 6 janvier 1966 et, pour les communes touristiques, au titre des allocations supplémentaires prévues par l'article 43 du même texte.

Ces allocations ont été perçues en 1976 par 18 départements et 4 818 communes.

Bien qu'en forte progression annuelle, le coût des dites allocations reste très faible au regard du montant global du V. R. T. S. puisqu'il représente, en 1976, 0,74 % seulement, de celui-ci.

4. — *Attributions aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer.*

(Article 45-2 de la loi du 6 janvier 1966.)

Au lieu et place des attributions visées à l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, les collectivités locales des Départements d'Outre-Mer reçoivent les attributions découlant de l'article 45-2 et qui proviennent d'un prélèvement effectué, chaque année, sur la somme à répartir dans la métropole au prorata des impôts sur les ménages.

Jusqu'en 1975, ce prélèvement était de 1,572 %, taux donné par le rapport constaté entre les recettes que l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires et les taxes assimilées avaient procurées, au cours des années 1965, 1966 et 1967, aux collectivités locales des quatre départements d'Outre-Mer et le produit total de ces taxes, sur le plan national, durant la même période.

Il est, toutefois, apparu que cet élément de calcul non évolutif ne permettait pas d'infléchir les attributions des collectivités locales de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion en fonction de leur croissance démographique plus rapide que celle observée dans la métropole et qui entraîne aussi une plus forte augmentation de leurs charges et de leurs besoins.

C'est pour cela que le Gouvernement avait introduit dans le projet de loi de finances pour 1976 une disposition tendant à calculer, désormais, la dotation prévue par l'article 45-2 de la loi du 6 janvier 1966, à raison du rapport existant entre la population des Départements d'Outre-Mer et la population totale de l'ensemble des départements.

Après le recensement général de 1975, ce rapport s'établit à 2,194 %.

Tout en n'ayant qu'un impact fort limité sur les attributions à verser dans la métropole en fonction des impôts sur les ménages,

la disposition en question, devenue l'article 85 de la loi de finances pour 1976, est très avantageuse pour les collectivités locales des Départements d'Outre-Mer puisqu'elle conduit à leur affecter, en 1976, une somme globale en progression de 79,50 % sur celle qui leur avait été allouée au même titre en 1975.

5. — *Attributions du Fonds d'action locale.*

D'après l'article 39-3 de la loi du 6 janvier 1966, le taux du prélèvement opéré sur le montant du V. R. T. S. au profit du Fonds d'action locale est majoré de deux dixièmes de point par an, jusqu'à atteindre 5 %.

Ce prélèvement a donc été porté de 4,4 % en 1975, à 4,6 % en 1976, ce qui a permis d'affecter au Fonds d'action locale, pour l'année en cours, une dotation en augmentation de 17,89 % sur celle de 1975.

La dotation de 1976, à laquelle il y avait lieu d'ajouter un reliquat de 4,152 millions de francs provenant de l'exercice antérieur, a fait l'objet, eu égard aux obligations légales, et compte tenu des décisions prises par le Comité de gestion du Fonds, des affectations décrites dans le tableau ci-dessous :

	1975	1976
	(En millions de francs.)	
Attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant (art. 42 de la loi du 6 janvier 1966).....	9,025	(1) 32,213
Allocations supplémentaires aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements (art. 43 de la loi du 6 janvier 1966).....	197,606	222,839
Dotations préciputaires aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer.....	18,692	22,490
Aide de démarrage aux communautés urbaines	(2) 0,592	—
Allocations exceptionnelles aux communes ayant appliqué la taxe des prestations en 1973.....	3,327	—
Budget de fonctionnement.....	0,165	(3) 0,403
Répartition générale.....	636,223	751,567

(1) Chiffre non encore définitif.

(2) Deuxième versement à la communauté urbaine de Brest.

(3) Chiffre prévisionnel.

La première ligne de ce tableau fait apparaître une augmentation extrêmement importante des attributions complémentaires servies au titre du minimum garanti par habitant.

C'est là, bien sûr, le résultat de l'indexation de ce minimum garanti sur la totalité du taux de progression du V. R. T. S., indexation qui permet, chaque année, à un nombre accru de collectivités de bénéficier des dispositions de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966.

Il convient de noter que, pour 1976, il a, en l'occurrence, été tenu compte de la réduction des frais d'assiette grâce à laquelle l'évolution du montant net du V. R. T. S. a été supérieure à celle du montant brut de ce dernier.

C'est donc en fonction du taux de progression de 12,77 % observé, de 1975 à 1976, pour les sommes effectivement distribuées qu'a été déterminée la valeur du minimum garanti par habitant applicable en 1976.

Dans ces conditions, le minimum garanti est passé :

— pour les communes, de 117,49 F en 1975 à 132,49 F en 1976, et

— pour les départements, de 49,85 F en 1975 à 56,21 F en 1976.

Le nombre des communes recevant une attribution complémentaire en vertu de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966 sera, en 1976, de l'ordre de 2 760, alors qu'il avait été de 961 pour 1974 et de 1 622 pour 1975.

En outre, bénéficient en 1976, et comme en 1975, du minimum garanti par habitant quatre des agglomérations nouvelles créées en application de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970, mais aussi, et pour la première fois depuis la mise en place du système, quatre départements qui sont ceux des Bouches-du-Rhône, de la Loire, du Nord et du Pas-de-Calais.

Il reste, enfin, à signaler que, conformément aux dispositions de l'article 84 de la loi de finances pour 1976, les droits au regard du minimum garanti par habitant, des communes pour lesquelles le recensement général de 1975 a traduit une régression démographique, ont été calculés, en 1976, sur la base du chiffre antérieur de leur population.

Prise à la demande du Gouvernement, cette mesure a été d'un incontestable intérêt pour les communes rurales en voie de dépeuplement et qui sont tout spécialement concernées par le minimum garanti institué par l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966.

Depuis 1972 le Comité de gestion du Fonds d'action locale a décidé de fixer à 1 % de l'ensemble des recettes procurées par le V. R. T. S., plancher prévu par l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966, les sommes à affecter, annuellement, aux allocations supplémentaires destinées aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements.

Ces allocations supplémentaires suivent ainsi, pour leur masse globale, une évolution parallèle à celle du montant net du V. R. T. S. Elles seront, dès lors, au total, pour 1976, supérieures de 12,77 % à celles de 1975.

La dotation précipitaire réservée par le Fonds d'action locale aux collectivités des Départements d'Outre-Mer était, depuis 1971, calculée en appliquant au montant annuel des ressources du Fonds, le taux de 2,15 % que faisait ressortir, d'après le recensement général de 1968, le rapport constaté entre la population des Départements d'Outre-Mer et la population de tous les départements.

Par analogie avec les dispositions de l'article 85 de la loi de finances pour 1976, le Comité de gestion du Fonds d'action locale a décidé de se référer, à compter de 1976, au rapport des populations découlant du dernier recensement général intervenu.

C'est donc en fonction du taux de 2,194 % déjà cité à propos du jeu de l'article 45-2 de la loi du 6 janvier 1966, qu'a été déterminé le montant de la dotation précipitaire à répartir en 1976.

De la sorte, cette dotation précipitaire se trouve majorée, en 1976, et par rapport à 1975, de 20,32 %.

Les communautés urbaines bénéficient, sur les ressources du Fonds d'action locale, d'une aide de démarrage fixée à 3 francs par habitant et par an, pour chacune de leurs deux premières années de fonctionnement. Toutefois, aucune aide de l'espèce n'est à verser en 1976, puisque la communauté urbaine de Brest qui est la dernière à avoir été créée, en a bénéficié pour la seconde fois en 1975.

Rendue obligatoire en 1974, la suppression de la taxe des prestations était de nature à entraîner, en 1975, pour les communes qui l'appliquaient encore, un manque à gagner au titre du V. R. T. S., puisque aussi bien ladite taxe entraînait, pour l'intégralité de ses produits, dans la composition des impôts sur les ménages, ce qui n'est pas le cas des impositions correspondant aux anciens centimes par lesquelles elle a dû être remplacée.

C'est pour compenser, en partie, ce manque à gagner que le Comité de gestion du Fonds d'action locale avait accepté d'accorder, en 1975, des allocations exceptionnelles aux communes en cause qui étaient au nombre de 345.

Une fois pourvus tous les autres postes de dépenses, le solde des ressources du Fonds d'action locale est chaque année réparti entre l'ensemble des départements, communes et groupements de collectivités de la métropole d'après la formule :

$$\text{Population} \sqrt{\frac{\text{Impôts sur les ménages}}{\text{Valeur du centime}}}$$

et en redistribuant entre les départements selon le second paramètre :

$$\frac{\text{Superficie}}{\text{Population}} \sqrt{\frac{\text{Impôts sur les ménages}}{\text{Valeur du centime}}}$$

une fraction des attributions appelées à leur revenir avec la formule initiale, cela pour accroître les droits des départements pauvres et peu peuplés.

En moyenne nationale, les attributions servies dans le cadre de cette répartition générale ont marqué en 1976, sur celles de 1975, une progression de 18,13 %.

Il y a lieu de mentionner que, sur décision du Comité de gestion du Fonds d'action locale, il ne sera pas, pour la répartition de 1976, tenu compte des diminutions de populations enregistrées lors du recensement général de 1975, chaque fois que ces diminutions affecteront des communes, par ailleurs, bénéficiaires, en 1976, d'une attribution complémentaire au titre du minimum garanti par habitant.

Ainsi, seront, là encore, préservés, notamment, les intérêts des communes rurales en régression démographique.

B. — LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 1977

Le projet de loi de finances pour 1977 comporte, à l'article 72, une disposition tendant à instaurer, pour les années 1977 et 1978, un système transitoire de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires (V. R. T. S.) prévoyant pour l'essentiel du V. R. T. S. et sous certaines réserves tenant, notamment, aux accroissements de population susceptibles d'être constatés en 1976 et 1977 à l'occasion de recensements complémentaires, un taux annuel de progression uniforme pour l'ensemble des bénéficiaires et identique à celui de la masse globale du V. R. T. S.

En effet, les attributions effectuées au titre de ce versement en 1976 ont marqué, pour certaines collectivités, communes ou départements, un taux de progression par rapport à l'année précédente très inférieur à celui de la moyenne nationale.

Les disparités ainsi constatées tiennent à l'essence même des mécanismes de répartitions prévus par la loi du 6 janvier 1966, mais elles ont été accentuées à la fois par les changements de population constatés à l'occasion du recensement général de 1975 et par l'incidence sur le montant des impôts frappant les ménages de la réforme de la fiscalité directe locale.

1. — *Le jeu normal de la loi du 6 janvier 1966.*

Aux termes de la loi du 6 janvier 1966, la fraction du V. R. T. S. affectée aux attributions de garantie est réduite de cinq points par an tandis que simultanément, la fraction allant aux attributions liées à l'effort fiscal est majorée du même nombre de points. Ainsi en 1976 l'attribution de garantie ne représentait plus que 60 % de la masse globale du V. R. T. S. contre 95 % en 1969 tandis que dans le même temps l'attribution liée à l'effort fiscal est passée de 5 à 40 %.

Par le seul jeu de ce mécanisme, les attributions de garantie qui, en valeur absolue ne progressent déjà plus que faiblement, vont, à partir des années 1977-1978 commencer à décroître. Cette évolution se fera, certes, à l'avantage des collectivités qui ne reti-

raient que de modestes ressources de l'ex-taxe locale sur le chiffre d'affaires, mais au désavantage de celles auxquelles elle rapportait des sommes importantes.

Ces dernières ne pourront alors parvenir à une croissance de leurs recettes de V. R. T. S. égale ou supérieure à la moyenne nationale qu'au prix d'un effort fiscal de grande ampleur qu'elles n'auront pas, toujours, la possibilité de s'imposer .

2. — *Les incidences du recensement général de la population de 1975.*

Le recensement général de la population effectué en 1975 a entraîné une modification des chiffres de population pour la quasi totalité des collectivités et ces modifications sont susceptibles, à partir d'un certain seuil, d'avoir une incidence directe sur le montant des dotations allouées au titre du V. R. T. S. Bien accueillies lorsqu'à la suite d'un accroissement de population elles entraîneront une majoration des dotations, ces incidences seraient en revanche péniblement ressenties si elles devaient se traduire par une minoration de ces mêmes dotations. C'est pourquoi, et afin de préserver les droits des petites communes en voie de dépeuplement, l'article 84 de la loi de finances pour 1976 a prévu qu'il ne serait pas tenu compte, au titre du minimum garanti par habitant, prévu par l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966, d'une éventuelle diminution de population constatée en 1975 ; toutefois, cette disposition n'est applicable que pour la seule année 1976.

3. — *Les incidences de la réforme de la fiscalité directe locale.*

La modernisation des bases de la fiscalité directe locale prévue par la loi du 31 décembre 1973, a, dès sa mise en application en 1974, entraîné certaines modifications dans la répartition du produit des impôts locaux directs entre :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe d'habitation ;
- la patente.

En effet, la revision des valeurs locatives foncières s'est généralement traduite par une revalorisation des anciennes bases d'imposition, différente d'après la nature des locaux et spécialement selon qu'il s'agissait de locaux d'habitation ou de locaux industriels. Elle a, ainsi, eu pour conséquence tantôt d'accroître, tantôt au contraire de diminuer la part, dans le total de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de celles afférentes aux locaux d'habitation et qui entrent dans la composition des impôts sur les ménages.

Par ailleurs, et conformément aux dispositions de la loi du 6 janvier 1966, les produits de la taxe foncière portant sur les locaux commerciaux ont dû, à la suite de la mise en application des nouvelles valeurs locatives, être exclus des impôts sur les ménages de 1975 alors que jusque-là cette exclusion ne concernait que les seuls établissements à caractère industriel ; cette disposition a joué de façon très sensible dans les grandes villes qui possèdent toutes sur leur territoire des commerces nombreux et souvent importants.

C'est pourquoi, et afin d'éviter que cette réforme de la fiscalité directe locale ne se traduise par une réduction brutale entre 1975 et 1976 des dotations allouées au titre du V. R. T. S. à la suite d'une réduction du montant des impôts sur les ménages, le Parlement a introduit dans la loi de finances pour 1976 un article 83 aux termes duquel il est prévu que, pour les répartitions à opérer en 1976, serait retenu, pour chaque bénéficiaire, un montant d'impôts sur les ménages au moins égal à celui pris en compte pour les répartitions de 1975. Cependant là encore cette disposition n'est aux termes de la loi applicable qu'à la seule année 1976.

Enfin cette incidence de la réforme de la fiscalité directe locale a été elle-même accentuée par la loi n° 75-378 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

En effet, cette loi a prévu, pour la détermination des valeurs locatives des immobilisations industrielles, des règles nouvelles qui s'appliquent, aussi bien en matière de taxe professionnelle que de taxe foncière, sur les propriétés bâties.

Ainsi, la part, dans le total des produits de cette dernière taxe des cotisations afférentes aux locaux d'habitation et qui entrent, seules, dans la composition des impôts sur les ménages va-t-elle, une fois encore, être modifiée dans une proportion susceptible de varier très sensiblement d'une collectivité à l'autre, en fonction de l'importance, de la nature et de la date de construction des installations industrielles qui s'y trouvent implantées.

Pour le moment, il n'est pas encore possible de déterminer avec précision l'ampleur des transferts de charges susceptibles d'intervenir à l'intérieur des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Chaque fois, qu'au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les cotisations payées par les propriétaires de locaux d'habitation auront été réduites par rapport à celles payées par les propriétaires de locaux industriels, il y aura nécessairement diminution, au moins en valeur relative, entre 1976 et 1977, des recettes de V.R.T.S.

*
* *

Il aurait été possible de se garantir, du moins en partie, contre le risque de distorsions accrues par rapport à 1976 en reconduisant pour 1977 les dispositions des articles 83 et 84 de la loi de finances pour 1976.

En fait, c'est une refonte de l'ensemble des mécanismes de répartition du V. R. T. S. qui doit être envisagée. Cependant ce n'est pas avant 1978 qu'il sera possible d'apprécier valablement les résultats complets de la réforme de la fiscalité locale et par conséquent d'élaborer un nouveau mode de versement.

C'est pourquoi il est apparu préférable de prévoir la mise en place, pour une période de deux ans, d'un système simple et qui garantit à toutes les collectivités un taux de progression des sommes qu'elles recevront au titre du V.R.T.S. uniforme et identique à la moyenne nationale.

Tel est l'objet de l'article 72 que votre Commission des Finances vous demande d'adopter.

RESUME DES DEBATS EN COMMISSION

Votre Commission des Finances a examiné, le 3 novembre 1976, le projet de budget pour 1977 du Ministère de l'Intérieur.

L'exposé présenté par votre rapporteur a donné lieu à un large débat.

Mlle Rapuzzi et MM. Monory, rapporteur général, Raybaud, rapporteur spécial, Pams, Descours Desacres, Yves Durand ont insisté sur les problèmes soulevés, au 1^{er} janvier 1978, par l'application complète de la loi modernisant la fiscalité locale.

Compte tenu de la complexité de ces dispositions, Mlle Rapuzzi a souhaité que l'on suggère la rédaction d'un memento simple à l'usage des élus locaux.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 51 du projet de loi de finances pour 1977, qui propose la reconduction des modalités actuelles des crédits du Fonds d'équipement. Au terme d'un large débat, où sont intervenus MM. Monichon, Monory, rapporteur général, Descours Desacres et Mlle Rapuzzi, la commission a chargé son rapporteur spécial de rédiger un amendement tendant à préciser les critères de répartition, faisant apparaître nettement le lien avec les travaux d'équipement effectués.

Puis M. Raybaud, rapporteur spécial, a précisé que pour 1977 le montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires s'élèverait à 24,53 milliards de francs. Compte tenu de la régularisation au titre de 1976, les sommes à inscrire en 1977 s'élèveraient à 25,16 milliards de francs, en augmentation de 13,22 % par rapport à l'année précédente.

La commission a examiné les dispositions de l'article 72 de la loi de finances, précisant que pour les années 1977 et 1978, les attributions aux communes croîtraient à un taux uniforme, égal à la moyenne nationale.

Après une large discussion, la commission a adopté cet article, sous réserve de l'examen définitif.

AUDITION DE M. PONIATOWSKI

Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur.

Réunie le 16 novembre, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, la Commission des Finances a procédé à l'audition de M. Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur.

M. Poniatowski a, en préambule, présenté les grandes masses du projet de budget de son Ministère pour 1977, qui s'établit à 11,7 milliards de francs pour le budget de fonctionnement. Quant aux créations d'emplois (1 019 en 1977), elles visent principalement à renforcer les effectifs des personnels de préfecture.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a en outre indiqué que, depuis 1975, la délinquance et la criminalité étaient en moindre progression : 7,5 % en 1975 contre 12 à 13 % par an au cours des dix années précédentes. Ainsi, en France, le taux de criminalité s'établit à 35 p. 1 000 contre 47 p. 1 000 en Allemagne et 52 p. 1 000 aux Etats-Unis.

D'ailleurs, cette criminalité comporte des évolutions contradictoires puisque les hold-up à main armée ont augmenté alors que les prises d'otages ont fortement diminué.

Quant à l'effort de sécurité dans le métro parisien, il semble avoir porté ses fruits puisqu'au cours des huit premiers mois de cette année, les agressions ont diminué de 11 % et les vols à la tire de 33 %. Cet effort a représenté une très lourde charge pour la police parisienne qui, certains jours, a engagé 800 agents dans cette action.

Le Ministre d'Etat a indiqué que ses moyens juridiques d'intervention pour prévenir la criminalité seraient renforcés si le Parlement adoptait un projet de loi renforçant les moyens de contrôle de la police.

Au sujet de la sécurité civile, un gros effort a été engagé cette année pour la protection des populations dans la zone du volcan de la Soufrière.

Quant aux conditions climatiques de l'été dernier, elles ont entraîné un développement important des feux de forêts : plus de 100 000 hectares détruits au cours des huit premiers mois.

Le Ministre d'Etat a indiqué que le nombre des morts par accidents de la route ayant progressé de 600, la sécurité routière devait être renforcée par l'application stricte des dispositions actuelles sans créer de nouvelles contraintes. M. Edouard Bonnefous, président, a rappelé son opposition à l'obligation du port de la ceinture de sécurité. Pour M. de Montalembert, les contrôles de police sur la route devraient être plus ponctuels, mais également plus sévères aux endroits particulièrement dangereux puisqu'aussi bien, les moyens en personnels ne permettent pas de contrôler efficacement la totalité du réseau.

S'agissant des problèmes indiciaries des personnels de la police, le Gouvernement entend appliquer le principe de la parité avec la gendarmerie : une première étape sera franchie en 1977 par les personnels en tenue. Par ailleurs, pour le personnel en civil, il est nécessaire de revoir l'ensemble des structures et les travaux de la commission présidée par M. Racine devraient permettre cette adaptation dans les meilleurs délais.

Mlle Rapuzzi a regretté que l'effort de l'Etat soit insuffisant en matière de personnel de police et de régularisation des personnels de préfecture qui représentent encore une trop lourde charge pour les départements.

M. Poniatowski a précisé qu'il avait l'intention de poursuivre le renforcement des effectifs de police dans les huit ou neuf départements français qui concentrent 50 % de la criminalité française.

A ce titre, 100 nouveaux agents ont été affectés dans les Bouches-du-Rhône en 1976. D'ailleurs, la place de Marseille dans la criminalité française a nettement diminué, passant de 4,5 % en 1973 à 3,5 % en 1975.

Abordant les problèmes des collectivités locales, M. Poniatowski a indiqué que le V. R. T. S. représenterait en 1977 25,3 milliards de francs (compte tenu de la régularisation sur 1976), soit une progression de 13,92 % par rapport à l'année précédente. En réponse à M. Monory, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a rappelé que le Gouvernement proposait dans la loi de finances d'attribuer en 1977 et 1978 une augmentation linéaire pour toutes les collectivités.

De 1970 à 1976, la progression du V. R. T. S. a été très substantielle : + 142 %, chiffre à comparer avec les pourcentages d'augmentation suivants : 102 % pour la production intérieure brute, 82 % pour l'ensemble des recettes de l'Etat et 117 % pour la T. V. A.

Au total, l'ensemble des versements de l'Etat par les collectivités locales s'élèvera en 1977 à 46,3 milliards de francs contre 41 milliards de francs en 1976. Quant aux impôts locaux, ils représenteront 43 milliards de francs en 1977 contre 38 milliards de francs l'année précédente.

Au sujet de la mise en place de la taxe professionnelle, M. Poniowski a regretté que cette réforme n'ait pas fait l'objet d'études préalables plus poussées.

Quant aux travaux de la Commission Guichard, M. Poniowski a rappelé que ce rapport n'engageait actuellement en aucune manière le Gouvernement. Des études et de nombreuses consultations, notamment d'élus locaux, seront nécessaires avant de déposer un projet de loi à l'automne prochain.

Il est désormais indispensable de dépasser l'empirisme et d'établir une véritable charte des relations de l'Etat et des collectivités locales comportant les moyens financiers correspondant à leurs charges. Cette charte devrait demeurer valable une vingtaine d'années.

M. Monory a fait remarquer que, parmi les éléments à retenir à l'avenir pour la répartition du V. R. T. S., il devrait être fait référence à l'effort consenti par les collectivités pour équilibrer leurs services.

Il a également rappelé les problèmes posés par l'application de la nouvelle taxe professionnelle pour les entreprises. Le risque de blocage de la création d'emplois est aujourd'hui très grave.

S'agissant des travaux menés par la Commission Guichard, il lui paraît essentiel de ne pas aboutir à une dépersonnalisation de la commune, à une prépondérance des fonctionnaires sur les élus, et d'organiser des formes de solidarité entre les villes et le monde rural.

M. Raybaud, rapporteur spécial, a tout spécialement insisté sur les quatre points suivants :

— l'alignement du taux de la T. V. A. applicable sur les services d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, sur le taux applicable aux services d'eau, d'assainissement et d'électricité qui n'est que de 7 p. 100 ;

— la nécessité de modifier pour 1977 les dispositions de la loi relative à la taxe professionnelle, indépendamment des dégrèvements envisagés pour cette année.

— les lignes directrices de la politique du ministère en matière de lutte contre la pollution marine ;

— les effets néfastes du blocage du prix de l'eau sur les budgets locaux ;

— l'adoption d'un mode de calcul unique (toutes taxes comprises) pour toutes les subventions d'équipement quel que soit le département ministériel concerné.

Pour M. de Montalembert, les travaux menés par la Commission Guichard doivent également être examinés au regard de l'aménagement du territoire français. Quant à la taxe professionnelle, si l'application du texte présente des difficultés, il faut que le Parlement étudie sans précipitation de nouvelles dispositions.

Mlle Rapuzzi s'est inquiétée du délai de mise en œuvre des différents éléments de la réforme des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Ne serait-il pas souhaitable, dans ces conditions, que le Gouvernement prenne des mesures d'attente qui sont particulièrement nécessaires pour ce qui concerne les dépenses d'aide sociale, dont l'augmentation est actuellement considérable ? Or les barèmes sont restés inchangés depuis 1955. Compte tenu du nombre important de personnes immigrées dans les Bouches-du-Rhône, la situation est particulièrement préoccupante.

M. Moinet a évoqué les moyens d'information des élus locaux.

Le service de conseil des élus locaux devrait établir une note précise et claire sur les changements profonds qui affectent la fiscalité locale.

Quant à l'aide au développement industriel régional, la récente circulaire du 10 septembre 1976 limite uniformément les interventions des collectivités locales ; celles-ci ont le souci de ne pas s'engager dans des opérations hasardeuses et cette restriction est difficilement explicable.

M. Héon a regretté le gel de la division du territoire national en zones, qui date maintenant de dix ans, alors que les conditions économiques générales se sont souvent largement modifiées.

M. Edouard Bonnefous, président, a rappelé les termes de la question orale qu'il a récemment déposée au sujet de la Conférence nationale des institutions locales, proposée par la Commission Guichard. Il s'est inquiété de cette forme de dessaisissement du Sénat, dont le rôle dans les institutions politiques françaises a été affirmé à trois reprises par le suffrage universel.

En réponse aux différents intervenants, M. Poniatowski a apporté les précisions suivantes :

— les dégrèvements éventuels sur la taxe professionnelle tiendront compte principalement des répercussions sur l'emploi ;

— le rapport de la Commission Guichard ne constitue, en l'état actuel des choses, que des propositions de solutions présentées par un groupe d'experts. En tout état de cause, le Sénat serait largement associé à la préparation des futurs textes. Dans le débat qui va s'ouvrir sur le rapport Guichard, la place du Sénat dans les institutions « est absolument primordiale » ;

— la baisse du taux de la T. V. A. sur les services d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères fait actuellement l'objet d'études avec le Ministère de l'Economie et des Finances pour obtenir un taux cohérent ;

— le taux unique départemental de la taxe d'habitation répond à un souci d'équité ;

— il n'y a pas de bons moyens de traiter la pollution marine lorsqu'elle est supérieure à 15 000 tonnes de pétrole. La situation est tout particulièrement préoccupante dans la Manche, compte tenu du trafic actuel. Les moyens employés sont en outre destructeurs de la flore et de la faune.

La seule solution est d'ordre international, mais difficile à mettre en œuvre.

Sur ce point précis, M. Edouard Bonnefous, président, a déploré que les mesures actuelles de pénalisation ne soient pas plus rigoureuses : jusqu'à présent, ce sont les contribuables français qui ont été pénalisés ;

— les augmentations de tarifs pour 1977 devront être contenues dans la limite de la norme globale de 6,5 %. Il faudra toutefois tenir compte de l'influence favorable de la baisse du taux de la T. V. A. ;

— le Ministre de l'Intérieur est tout à fait favorable à un calcul uniforme — toutes taxes comprises — de l'ensemble des subventions allouées par l'Etat ;

— la part des dépenses d'aide sociale supportée par les départements est extrêmement variable selon les catégories de dépenses, et également selon les départements : dans les Bouches-du-Rhône, les finances départementales supportent 82 % des dépenses ;

— le Service de conseil des élus locaux a été saisi de 3 000 demandes depuis le 1^{er} janvier 1976 ;

— les modalités de répartition définitive des dotations du Fonds d'équipement des collectivités locales feront l'objet d'un amendement présenté par le Gouvernement à la loi de finances pour 1977.

Sous réserve des observations présentées dans le présent rapport et de l'amendement qu'elle vous soumet, votre Commission des Finances vous propose, à la majorité, d'adopter les crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1977.

ANNEXES



ANNEXE I

LA FISCALITE' LOCALE EN CHIFFRES

Evolution du produit net des impositions directes et des taxes assimilées perçues par les collectivités locales de 1971 à 1975.
(Métropole.)

NATURE DES RECETTES (1)	1971 (2)	1972 (3)	1973 (4)	1974 (5)	1975 (6)	POURCENTAGE d'augmentation des produits nets.	
						De 1971 à 1975.	De 1974 à 1975.
(En millions de francs.)							
<i>Impositions directes (1).</i>							
<i>Communes et groupements de communes.</i>							
Foncier bâti.....	1 743	2 034	2 286	2 566	3 072	76,2	(2) 19,7
Foncier non bâti.....	890	1 000	1 104	1 250	1 430	60,7	14,4
Mobilière (taxe d'habitation).....	2 479	2 956	3 419	4 187	5 126	106,8	22,4
Patente	4 637	5 625	6 334	8 178	10 073	117,2	23,2
Totaux	9 749	11 615	13 343	16 181	19 701	97,5	21,7
<i>Départements.</i>							
Foncier bâti.....	967	1 105	1 235	1 170	1 371	41,8	(2) 17,2
Foncier non bâti.....	459	516	573	624	717	56,2	14,9
Mobilière (taxe d'habitation).....	1 319	1 534	1 754	1 776	2 126	61,2	19,7
Patente	2 645	3 112	3 567	3 600	4 314	63,1	19,8
Totaux	5 390	6 267	7 129	7 170	8 528	58,2	18,9
<i>Communes et départements.</i>							
Foncier bâti.....	2 710	3 139	3 521	3 736	4 443	63,9	(2) 18,9
Foncier non bâti.....	1 349	1 516	1 677	1 874	2 147	59,2	14,6
Mobilière (taxe d'habitation).....	3 798	4 490	5 173	5 963	7 252	90,95	21,6
Patente	7 282	8 737	10 101	11 778	14 387	97,6	22,2
Totaux A.....	15 139	17 882	20 472	23 351	28 229	86,5	20,9
<i>Taxes assimilées.</i>							
<i>Communes et groupements de communes.</i>							
Foncier bâti.....	1 353	1 547	1 712	2 217	2 677	97,9	20,7
Départements	77	82	88	83	89	7,8	7,2
Totaux B.....	1 430	1 629	1 800	2 300	2 766	93	20,2
Totaux généraux A et B.....	16 569	19 511	22 272	25 651	30 995	87	20,8

(1) Les impositions se substituent, à compter du 1^{er} janvier 1974, aux anciennes contributions directes levées par les assemblées locales suivant la procédure des centimes additionnels.

(2) A compter du 1^{er} janvier 1974, la part du foncier bâti afférent à l'outillage fixe des établissements industriels est transférée, selon le cas, sur la patente, sur la redevance des mines ou sur la taxe spéciale des coopératives agricoles (cf. art. 9-1 de la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973).

(3) Les chiffres donnés pour 1974 à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 1976, par un état daté du 23 octobre 1975, ont été rectifiés. A l'automne de 1975, en effet, il n'avait pas été possible d'isoler parfaitement le produit des rôles généraux de 1974, émis tardivement dans les premiers mois de 1975, et l'extrapolation à laquelle il avait fallu se livrer ne s'est pas révélée entièrement exacte.

Répartition du montant des recettes fiscales

NATURE des recettes.	1971						1972							
	Départements.		Communes (1).		Total.		Départements.		Communes (1).		Total.		Départements.	
	Mon- tant.	Pourcen- tage.												
Impositions directes...	5 390	66,7	9 749	45,9	15 139	51,7	6 267	66,8	11 615	46,7	17 882	52,2	7 129	66,9
Taxes assimilées aux impositions directes.	77	1,0	1 353	6,4	1 430	4,9	82	0,9	1 547	6,2	1 629	4,7	88	0,8
Droits indirects (2)....	»	»	351	1,6	351	1,2	»	»	382	1,5	382	1,1	»	»
Taxe locale d'équipement	»	»	394	1,9	394	1,3	»	»	605	2,4	605	1,8	»	»
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement	491	6,1	369	1,7	860	2,9	608	6,9	456	1,8	1 064	3,1	711	6,7
Autres taxes locales (3).	69	0,8	381	1,8	450	1,5	85	0,9	415	1,7	500	1,5	104	1
Total	6 027	74,6	12 597	59,3	18 624	63,5	7 042	75,1	15 020	60,3	22 062	64,4	8 032	75,4
V. R. T. S.....	2 052	25,4	8 632	40,7	10 684	36,5	2 331	24,9	9 874	39,7	12 205	35,6	2 622	24,6
Total général.....	8 079	100	21 229	100	29 308	100	9 373	100	24 894	100	34 267	100	10 654	100

(1) Et groupements de communes.

(2) Y compris les versements représentatifs de la taxe sur les salaires en ce qui concerne les cinémas et les théâtres.

(3) Dont la taxe sur l'électricité, la taxe communale sur la publicité et la taxe de séjour.

perçues par les collectivités locales de 1971 à 1975.

1973				1974						1975					
Communes (1).		Total.		Départements.		Communes (1).		Total.		Départements.		Communes (1).		Total.	
Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.
19 343	46,8	20 472	52,3	7 170	63,6	16 181	46,7	23 351	50,8	8 528	64,1	19 701	47,6	28 229	51,6
1 712	6	1 800	4,6	83	0,7	2 217	6,4	2 300	5	83	0,6	2 677	6,5	2 766	5
454	1,6	454	1,1	»	»	507	1,5	507	1,1	»	»	527	1,3	527	1
657	2,3	657	1,7	»	»	677	1,9	677	1,5	»	»	720	1,7	720	1,3
533	1,9	1 244	3,2	761	6,8	571	1,7	1 332	2,9	841	6,3	618	1,5	1 459	2,7
485	1,7	589	1,5	130	1,1	634	1,8	764	1,7	160	1,2	801	1,9	961	1,7
17 184	60,3	25 216	64,4	8 144	72,2	20 787	60	28 931	63	9 612	72,2	25 044	60,5	34 662	63,3
11 303	39,7	13 925	35,6	3 141	27,8	13 860	40	17 001	37	3 693	27,8	16 334	39,5	20 027	36,7
28 487	100	39 141	100	11 285	100	34 647	100	45 932	100	13 305	100	41378	100	54 683	100

Tableau récapitulatif des recettes fiscales perçues par les collectivités locales et par l'Etat de 1971 à 1975.

ANNÉES	COLLECTIVITÉS LOCALES									ÉTAT			POURCENTAGE Recettes fiscales des collectivités locales recettes fiscales de l'État.		
	Départements.			Communes.			Total.			Fiscalité.	Verse- ment à déduire (2).	Diffé- rence.	Départe- ments.	Com- munes.	Total.
	Fiscalité.	V. R. T. S. (1).	Total.	Fiscalité.	V. R. T. S. (1).	Total.	Fiscalité.	V. R. T. S. (1).	Total.						
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Produits 1971	6 027	2 052	8 079	12 597	8 632	21 229	18 624	10 684	29 308	170 260	10 915	159 345	5,07	13,32	18,39
Produits 1972	7 042	2 331	9 373	15 020	9 874	24 894	22 062	12 205	34 267	194 694	12 465	182 229			
Progression 1972/1971 (en pourcentage)...	16,8	13,6	16,0	19,2	14,4	17,3	18,5	14,2	16,9	14,4	14,2	14,4	5,14	13,66	18,80
Produits 1973	8 032	2 622	10 654	17 184	11 303	28 487	25 216	13 925	39 141	220 323	14 245	206 078			
Progression 1973/1972 (en pourcentage)...	14,1	12,5	13,7	14,4	14,5	14,4	14,3	14,1	14,2	13,2	14,3	13,1	5,17	13,82	18,99
Produits 1974	8 144	3 141	11 285	20 787	13 860	36 447	28 931	17 001	45 932	267 644	17 358	250 286			
Progression 1974/1973 (en pourcentage)...	13,8	19,8	15,3	21,9	22,6	20,6	14,8	22,1	19,2	21,5	21,9	21,5	4,91	13,72	18,63
Produits 1975	9 612	3 693	13 305	25 044	16 334	41 378	34 656	20 027	54 683	293 780	20 454	273 326			
Progression 1975/1974 (en pourcentage)...	18	17,6	17,09	20,5	17,8	19,4	19,8	17,8	19,1	9,8	17,8	9,2	4,87	15,13	20

(1) Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

(2) Prélèvement sur les recettes de l'État au titre du V. R. T. S. et des versements représentatifs de la taxe sur les spectacles dans les cinémas et théâtres.

(3) Et groupements de communes.

ANNEXE II

VENTILATION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (METROPOLE ET OUTRE-MER) DE 1969 A 1973

(En millions de francs.)

	1969		1970		1971		1972		1973	
Recettes d'investissement des communes.....	13 415	100	14 220	100	14 843	100	20 084	100	21 306	100
Autofinancement brut.....	4 004	29,9	4 260	30	4 344	29,3	5 594	27,8	6 543	29,
Subventions d'équipement.....	2 501	18,6	2 560	18	2 598	18,5	2 683	13,4	2 855	13,
Emprunts.....	5 280	39,2	5 817	40,9	6 437	43,4	10 037	50,1	10 444	47,
Autres recettes.....	1 650	12,3	1 583	11,1	1 464	9,8	1 750	8,7	2 064	9,
Dont :										
Aliénations.....	(916)	(6,8)	(794)	(5,6)	(810)	(5,4)	(889)	(4,4)	(1 029)	(4,)
Recouvrements de créances.....	(418)	(3,1)	(473)	(3,3)	(439)	(2,9)	(527)	(2,6)	(745)	(3,)
Recettes d'investissement de Paris.....	910	100	1 098	100	1 283	100	1 281	100	1 369	100
Autofinancement brut.....	175	19,3	331	30,1	510	39,7	448	35	613	44,
Subventions d'équipement.....	206	22,6	155	14,1	204	15,9	267	20,8	236	17,
Emprunts.....	438	48,1	430	39,2	360	28,1	271	21,2	344	25,
Autres recettes.....	91	10	182	16,6	209	16,3	295	23	176	12,
Dont :										
Aliénations.....	(38)	(4,1)	(109)	(9,9)	(77)	(6)	(103)	(8)	(75)	(5,)
Recouvrements de créances.....	(52)	(5,7)	(71)	(6,5)	(79)	(6,2)	(106)	(8,3)	(4)	(0,)
Recettes d'investissement des départements.....	4 555	100	4 878	100	5 310	100	6 776	100	7 862	100
Autofinancement brut.....	2 430	53,4	2 456	50,3	2 749	51,8	3 292	48,6	3 908	49,
Subventions d'équipement.....	379	8,3	446	9,2	434	8,2	387	5,7	390	5,
Emprunts.....	1 412	31	1 612	33	1 655	31,2	2 591	38,2	3 010	38,
Autres recettes.....	334	7,3	364	7,5	472	8,8	506	7,5	554	7,
Dont :										
Aliénations.....	(60)	(0,7)	(73)	(1,5)	(47)	(0,9)	(56)	(0,8)	(71)	(0,)
Recouvrements de créances.....	(283)	(6,2)	(246)	(3)	(338)	(6,4)	(356)	(5,2)	(373)	(4,)
Recettes d'investissement totales.....	18 880	100	20 196	100	21 436	100	28 141	100	31 137	100
Autofinancement brut.....	6 609	35	7 047	34,9	7 603	35,5	9 334	33,2	11 064	35,
Subventions d'équipement.....	3 086	16,4	3 161	15,7	3 236	15,1	3 337	11,8	3 481	11,
Emprunts.....	7 110	37,6	7 859	38,9	8 452	39,4	12 919	45,9	13 798	44,
Autres recettes.....	2 075	11	2 129	10,5	2 145	10	2 551	9,1	2 794	9,
Dont :										
Aliénations.....	(984)	(5,2)	(976)	(4,8)	(937)	(4,3)	(1 048)	(3,7)	(1 175)	(3,)
Recouvrements de créances.....	(753)	(4)	(789)	(3,9)	(856)	(4)	(989)	(3,5)	(1 122)	(3,)

Source : Comptabilité publique.

ANNEXE III

VENTILATION DES DEPENSES REELLES DES COLLECTIVITES LOCALES EN 1973 (METROPOLE ET OUTRE-MER)

(En millions de francs.)

	COMMUNES		DEPARTEMENTS		PARIS		TOTAL	
Dépenses de fonctionnement (1).....	25 479	100	15 989	100	4 691	100	46 159	100
Fournitures et services...	5 321	20,8	1 773	11,1	489	10,4	7 583	16,4
Frais de personnel.....	10 820	42,3	1 596	10	1 391	29,6	13 807	29,8
Participations et contingents, allocations et subventions	4 532	17,7	10 707	66,8	1 495	31,9	16 734	36,2
Frais financiers.....	3 273	12,8	579	3,6	1 157	24,7	5 009	10,8
Autres dépenses.....	1 632	6,4	1 366	8,5	159	3,4	3 157	6,8
Dépenses d'investissement.....	19 768	100	6 761	100	1 271	100	27 800	100
Subventions versées.....	539	2,7	2 048	30,3	130	10,2	2 717	9,8
Remboursements de dettes.	3 469	17,5	980	14,5	319	25,1	4 768	17,2
Acquisitions mobilières et immobilières	3 193	16,2	531	7,8	206	16,2	3 930	14,1
Travaux neufs et grosses réparations	11 005	55,7	2 514	37,2	528	41,5	14 047	50,5
Constitution de créances..	1 336	6,8	639	9,5	86	6,8	2 061	7,4
Autres dépenses.....	226	1,1	49	0,7	2	0,2	277	1
Dépenses totales.....	45 247	8	22 750	8	5 962	8	73 959	8

(1) Source : Comptabilité publique.

ANNEXE IV

LES FINANCES DES REGIONS EN 1976. — SITUATION ET PERSPECTIVES (1)

I. — Présentation globale des ressources et des dépenses votées par les établissements publics régionaux en 1976.

BUDGETS PRIMITIFS VOTÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX POUR 1976

Ressources et dépenses.

	TOTAL du budget.	RESSOURCES			DEPENSES		
		Recettes fiscales.	Emprunts.	Autres ressources (rembour- sements, etc.).	Fonction- nement.	Investis- sment.	
		(En millions de francs.)					
Alsace	53,227	37,933	14,465	0,829	2,829	50,398	
Aquitaine	98,470	63,302	29,500	5,668	5,728	92,742	
Auvergne	42,225	33,262	6,102	2,861	2,452	39,773	
Bourgogne	67,057	39,200	25,000	2,857	6,765	60,292	
Bretagne	97,230	59,500	20,500	17,230	11,612	85,618	
Centre	104,266	53,766	46,500	4,000	2,182	102,084	
Champagne-Ardenne	43,000	33,400	9,600	»	1,834	41,166	
Corse	32,706	5,112	5,000	(1) 22,594	1,732	30,974	
Franche-Comté	46,581	26,506	17,118	2,957	2,406	44,175	
Languedoc-Roussillon	36,500	29,000	7,500	»	3,572	32,928	
Limousin	17,283	13,100	4,000	0,183	2,057	15,226	
Lorraine	72,105	58,271	10,146	3,688	6,679	65,426	
Midi-Pyrénées	36,016	34,159	»	1,857	2,500	33,516	
Nord - Pas-de-Calais	88,670	68,670	20,000	»	6,000	82,670	
Basse Normandie	40,100	32,453	7,500	0,147	2,965	37,135	
Haute Normandie	50,084	36,784	13,300	»	2,495	47,589	
Pays de la Loire	170,152	69,240	63,432	37,480	14,515	155,637	
Picardie	80,175	41,966	32,000	6,209	6,397	73,778	
Poitou-Charentes	73,862	38,202	32,000	3,660	4,043	69,819	
Alpes-Provence-Côte d'Azur	91,538	61,538	30,000	»	6,000	85,538	
Rhône-Alpes	189,546	119,400	67,296	2,850	4,281	185,265	
Total	1 530,793	954,764	460,959	115,070	99,044	1 431,749	

(1) Y compris F. E. E. C.

(1) Annexe constituée par une réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur.

Le tableau appelle les commentaires suivants :

LES RESSOURCES

Elles sont essentiellement constituées par les recettes fiscales et les emprunts.

I. — *Les recettes fiscales.*

Elles s'élèvent à près de 955 millions et représentent en moyenne 62,3 % du total des budgets (alors que ce taux était de 66,2 % en 1975).

Le montant de ces recettes s'est accru de 17,6 % par rapport à celui qui a été voté en 1975, tandis que la population prise en compte a augmenté de 5,5 %.

La région Corse, bénéficiant de la subvention du F. E. E. C. (Fonds d'expansion économique de la Corse), a voté des ressources fiscales représentant seulement 15,6 % du total de son budget, alors que pour la région Midi-Pyrénées, qui a décidé de ne pas recourir à l'emprunt, les recettes fiscales constituent 94,8 % du budget.

II. — *Les emprunts.*

Tous les établissements publics régionaux, sauf la région Midi-Pyrénées, ont voté un emprunt. Le total des emprunts votés pour le financement partiel soit des avances téléphoniques, soit des autres équipements, s'élève à 461 millions de francs et représente en moyenne 30,1 % du total des ressources des régions. Huit régions dépassent cependant ce taux moyen, l'emprunt des régions Centre et Poitou-Charentes atteignant environ 44 % du budget.

III. — *Les autres ressources.*

Elles sont, le plus souvent, constituées par les remboursements des prêts consentis aux P.T.T. pour l'amélioration des télécommunications et atteignent 7,5 % du total des budgets. Seules les régions Bretagne (17,7 %) et pays de la Loire (22 %) dépassent cette moyenne, hormis, bien entendu, la Corse qui, grâce à la participation du F. E. E. C., voit ses ressources « diverses » atteindre 69 % de son budget.

LES DÉPENSES

I. — *Les dépenses de fonctionnement.*

Avec 99,044 millions de francs, elles représentent en moyenne 6,47 % des budgets.

Dans la plupart des régions, elles se situent au-dessous de 10 % sauf pour la Bourgogne : 11,0 %, la Bretagne : 11,9 % et le Limousin : 12 %.

Ce sont les régions Centre et Rhône-Alpes qui consacrent à ces dépenses la part la plus faible de leur budget (2 %).

II. — *Les dépenses d'investissements.*

Mises à part les trois régions précitées, elles atteignent plus de 90 % de chaque budget. Nous en étudierons plus loin la répartition.

II. — Le produit des quatre taxes autorisées en 1976.

BUDGETS PRIMITIFS VOTÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX POUR 1976

Recettes fiscales.

	PERMIS de conduire.	CARTES grises.	DROITS de mutation.	TAXE régionale.	TOTAL
	(En millions de francs.)				
Alsace	4,000	3,000	3,000	27,933	37,933
Aquitaine	4,950	14,460	18,708	25,184	63,302
Auvergne	1,400	2,450	7,683	21,729	33,262
Bourgogne	1,900	3,400	11,760	22,140	39,200
Bretagne	5,700	21,300	16,900	15,600	59,500
Centre	4,500	16,000	15,000	18,266	53,766
Champagne-Ardenne	1,550	7,750	7,600	16,500	33,400
Corse	0,330	1,270	1,470	2,042	5,112
Franche-Comté	2,340	7,110	7,290	9,766	26,506
Languedoc-Roussillon	2,900	17,640	8,460	0	29,000
Limousin	0,900	5,100	3,900	3,200	13,100
Lorraine	3,100	7,000	15,340	32,831	58,271
Midi-Pyrénées	3,500	4,500	10,000	16,159	34,159
Nord - Pas-de-Calais	6,700	21,118	20,601	20,251	68,670
Basse Normandie	2,500	7,900	8,300	13,753	32,453
Haute Normandie	1,276	11,170	11,035	13,303	36,784
Pays de la Loire	8,800	17,000	21,000	22,440	69,240
Picardie	2,600	7,400	12,579	19,387	41,966
Poitou-Charentes	2,500	8,500	11,014	16,188	38,202
Provence-Alpes-Côte d'Azur...	5,900	4,600	27,500	23,538	61,538
Rhône-Alpes	10,400	11,500	27,500	70,000	94,400
Total	77,746	200,168	266,640	410,210	954,764

Ce tableau indique le montant attendu pour chacune des quatre taxes autorisées.

I. — *Permis de conduire.*

Le produit de la taxe sur les permis de conduire est versé en totalité au budget de la région. Pour 1976, il constitue, avec un volume de près de 78 millions de francs, 8,14 % en moyenne des ressources fiscales (9 % en 1975).

II. — *Cartes grises.*

Il s'agit de la taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation de véhicules.

Elle représente, avec un peu plus de 200 millions de francs, 20,9 % de l'ensemble des recettes fiscales.

III. — *Droits de mutation.*

Ils correspondent à la taxe additionnelle, à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement portant sur les mutations d'immeubles et de droits immobiliers.

Le prélèvement opéré par les régions en ce domaine représente, en moyenne nationale, un surcroît de pression fiscale de 1,03 %.

IV. — *Taxe régionale ou taxe additionnelle aux impôts locaux.*

Elle constitue la plus importante des ressources fiscales dont elle représente les 42,9 % en moyenne.

Dans cinq régions ce taux excède 50 % :

Alsace : 73,6 %, Auvergne : 65,3 %, Rhône-Alpes : 59 %, Bourgogne : 56,4 % et Lorraine : 56,3 %.

Seule la région Languedoc-Roussillon n'a pas voté cette taxe.

III. — La répartition des dépenses d'investissement entre les différents secteurs.

BUDGETS RÉGIONAUX POUR 1976

Dépenses d'investissement réparties par secteur d'intervention.

REGIONS	ETUDES	EDUCATION et formation.	SANTE	EQUIPEMENTS sociaux, culturels, administratifs.	AMENAGEMENT de l'espace.	DEVELOPPEMENT urbain.	COMMUNICATIONS	DEVELOPPEMENT économique.	LOGEMENT	RECHERCHE	RESERVES et divers.	TOTAL des dépenses d'investissement.
	(En millions de francs.)											
Alsace	3,219	1,567		10,063	2,182		24,500	2,920			5,947	50,398
Aquitaine	2,200	5,000	5,000	1,550	11,586	6,000	54,800	0,400			6,206	92,742
Auvergne	0,650		2,250	4,100	3,500	1,500	19,800	5,650		0,100	2,223	39,773
Bourgogne	0,150	0,590	4,800	0,500	5,201	3,500	39,798	0,390			5,363	60,292
Bretagne	1,000	8,247	1,525	0,908	10,820	2,500	33,120	8,290		2,200	17,008	85,618
Centre		5,674	15,026	1,553	23,220	23,623	27,000	0,457			5,531	102,084
Champagne-Ardenne	0,600	3,944	4,908	3,668	10,695	3,800	9,594	2,715			1,242	41,166
Corse	0,520	0,250		0,835	0,986	6,250	9,735	2,210			10,188	30,974
Franche-Comté	1,560	2,350	5,843	3,927	4,188	2,410	16,037	2,800	0,600		4,460	44,175
Languedoc - Roussillon		1,268	1,870	3,958	6,515	0,690	16,716				1,911	32,928
Limousin	1,130	2,984		1,800	1,100	0,700	7,000	0,050			0,462	15,226
Lorraine		5,000	0,640	5,305	8,655		23,680	7,960			14,186	65,426
Midi - Pyrénées		0,419	2,174	3,825	2,755	0,650	11,331	12,050	2,212	0,100		33,516
Nord - Pas-de-Calais	0,500	1,700	3,106	15,080	25,500		17,600	1,624	6,000	2,700	8,860	82,670
Basse Normandie	1,665	4,900	0,510	0,450	7,232	4,866	12,244	3,251		0,200	1,817	37,135
Haute Normandie	0,040	3,583	2,717	2,717	16,595	4,519	11,274	1,285			4,859	47,589
Pays de la Loire	1,500	28,740	17,652	1,000	43,450	2,700	32,120	18,800		3,000	6,675	155,637
Picardie	5,459	7,144	5,903	4,604	6,193	8,000	35,450	1,025				73,778
Poitou - Charentes	0,300	3,240	8,000	15,146	19,850	4,750	12,084	6,000	0,400		0,049	69,819
Provence - Alpes - Côte d'Azur	3,500	6,078	2,805	12,167	24,890		18,250	5,850	3,460		8,538	85,538
Rhône - Alpes	2,665	36,787	30,296	3,900	25,953	24,500	47,360	6,603		4,000	3,201	185,265
Total	26,658	129,465	115,025	97,056	261,066	100,958	479,493	90,330	10,672	12,300	108,726	1 431,749

Ce tableau fait apparaître le montant des crédits affectés aux différents secteurs.

Ce sont par ordre d'importance :

1° Les communications.

Avec près de 480 millions de francs, ce secteur totalise, sur le plan national, 33,5 % des dépenses d'investissement.

Si l'on considère le montant des dépenses pour les communications :

— En valeur absolue :

Viennent en tête :

Aquitaine	54,800 millions de francs ;
Rhône-Alpes	47,360 millions de francs ;
Bourgogne	39,798 millions de francs.

Sont en fin de liste :

Limousin	7,000 millions de francs ;
Champagne-Ardenne	9,594 millions de francs ;
Corse	9,735 millions de francs.

— En pourcentage par rapport aux dépenses d'investissement :

Viennent en tête :

Bourgogne	66 % ;
Aquitaine	59 % ;
Languedoc-Roussillon	50,7 %.

Sont en fin de liste :

Poitou-Charentes	17,3 % ;
Pays de la Loire	20,6 %.

Toutes les régions ont voté des crédits pour les communications. Toutefois ce ne sont pas toujours les dépenses d'équipement les plus importantes. En effet, les régions Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur ont donné la priorité à l'« aménagement de l'espace », et la région Midi-Pyrénées au « développement économique ».

2° L'aménagement de l'espace et la protection du milieu naturel.

Toutes les régions ont accordé des crédits à ce secteur. Avec 261 millions de francs il représente 18,2 % des dépenses d'investissement. On peut observer que les régions Haute-Normandie (34,8 %) et Nord-Pas-de-Calais (30,8 %) ont largement dépassé ce pourcentage moyen. Ce qui n'est pas le cas pour les régions Corse (3,2 %) et Alsace (4,3 %).

3° L'éducation et la formation.

Les dépenses de ce secteur s'élèvent au total à 129 millions de francs et représentent 9 % des dépenses d'investissement.

Ce sont les régions Rhône-Alpes (19,8 %), Pays de la Loire (18,4 %) et Basse-Normandie (13,2 %) qui, comparées aux autres régions, consacrent à ce secteur la part la plus élevée de leurs dépenses d'équipement, alors que les régions Bourgogne et Corse ne lui en attribuent que 0,9 % et 0,8 %.

4° *La santé.*

Ce secteur totalise 115 millions de francs (8 % des crédits d'investissement).

Trois régions : l'Alsace, la Corse et le Limousin ne lui ont pas attribué de crédit.

Les régions Rhône-Alpes, Centre et Franche-Comté y consacrent respectivement 16,3 %, 14,7 % et 13,2 % de leurs dépenses d'investissement tandis que pour la Lorraine, la Basse-Normandie et la Bretagne, ce pourcentage est de 0,9, 1,3 et 1,7 %.

5° *Le développement urbain.*

Les régions Alsace, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur n'ont affecté aucun crédit à ce secteur qui, avec près de 101 millions de francs représente en moyenne 7 % du montant total de la section d'investissement.

Si l'on considère pour chaque établissement public régional l'importance de ces dépenses en pourcentage des dépenses d'investissement, viennent en tête de liste, les régions :

- Centre, avec 23,2 % ;
- Corse, avec 20,1 % ;
- Rhône-Alpes, avec 13,2 % ;
- Basse-Normandie, avec 13,1 %.

et en fin de liste les régions :

- Pays de la Loire, avec 1,7 % ;
- Midi-Pyrénées, avec 1,9 %.

6° *Les équipements sociaux, culturels et administratifs.*

Les dépenses de ce secteur s'échelonnent entre 0,450 million de francs (Basse-Normandie) et 15,146 millions de francs (Poitou-Charentes). Elles s'élèvent, sur le plan national, à 97,056 millions de francs (6,7 % des dépenses d'équipement).

Toutes les régions y ont consacré des crédits dans un pourcentage qui varie entre 0,6 % (Pays de la Loire) et 21,7 % (Poitou-Charentes) des dépenses d'investissement.

7° *Le développement économique.*

C'est la région Midi-Pyrénées qui, avec 12 millions de francs, consacre à ce secteur la plus grande partie de ses crédits d'équipement (35,9 %) alors que la moyenne générale s'élève à 6,3 % pour un total de 90,330 millions de francs.

La région Languedoc-Roussillon ne lui a pas attribué de crédit tandis que pour les régions Aquitaine, Bourgogne, Centre et Limousin, il représente moins de 1 % des dépenses d'investissement.

8° *Les études.*

Avec 26,658 millions de francs, elles représentent 1,86 % des dépenses d'investissement.

Quatre régions n'y consacrent aucun crédit (Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine et Midi-Pyrénées).

Ce sont les régions Limousin (7,4 %), Picardie (7,4 %) et Alsace (6,8 %) qui, comparées aux autres régions, ont affecté à ce secteur le pourcentage de leurs crédits d'équipement le plus élevé.

9° La recherche.

La recherche totalise 12,300 millions de francs pour les sept régions intéressées (0,85 % des dépenses d'investissement).

10° Le logement.

Cinq régions seulement y ont affecté des crédits. Le Nord - Pas-de-Calais, toutefois, avec 6 millions de francs y a consacré 7,2 % de ses crédits d'investissement.

La colonne « Réserves et divers » regroupe les crédits non ventilés ainsi que différentes dépenses (véhicules et matériel, locaux, remboursements d'emprunts, etc.).

Sur le plan national, cette rubrique représente 108,726 millions de francs (7,6 % des dépenses d'investissement).

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA LOI DU 5 JUILLET 1972

La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est entrée en application le 1^{er} octobre 1973 ; les établissements publics régionaux exécutent donc actuellement leur troisième budget.

Cette période relativement brève a néanmoins suffi à montrer la vitalité de la nouvelle institution ainsi que la ferme volonté des assemblées régionales d'assurer les plus larges responsabilités dans le développement économique et social de la région.

Les interventions budgétaires des régions sont passées de 578 millions de francs en 1974 à 1 226 millions en 1975 et s'élèvent à 1 530 millions en 1976.

En 1975, huit régions ont atteint le plafond des ressources fiscales autorisé qui était pourtant relevé de 15 à 25 F par habitant, tandis que sept autres ont voté un prélèvement moyen compris entre 20 et 25 F par habitant.

Pour 1976, onze régions atteignent le plafond légal de 25 F par habitant et quatre autres opèrent un prélèvement compris entre 22 et 25 F. Quant aux dépenses, elles sont consacrées à près de 94 % à l'investissement et intéressent, pour 1976, principalement les secteurs suivants :

— les communications	33,50 % ;
— l'éducation et formation.....	9,05 % ;
— la santé.....	8,03 % ;
— l'aménagement de l'espace.....	18,24 % ;
— le développement urbain.....	7,05 % ;
— les autres secteurs.....	24,13 %.

Les lignes prioritaires d'action et les modalités d'intervention retenues démontrent l'aptitude de la région à s'insérer dans des conditions satisfaisantes, auprès des partenaires traditionnels que sont l'Etat et les collectivités locales, dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de développement et d'aménagement régional. Ce faisant, elle répond à l'attente du législateur qui a conçu l'établissement public régional essentiellement comme un animateur et un coordinateur, agissant dans le respect des attributions des départements et des communes.

Dans son discours de Dijon du 24 novembre 1975, M. le Président de la République a défini les grandes orientations de la politique régionale. Celle-ci est fondée sur l'application méthodique et complète de la loi du 5 juillet 1972 qui offre pour l'institution régionale de larges possibilités d'évolution. Il apparaît sage, dans ces conditions, avant de vouloir en modifier prématurément le contenu, de tirer le meilleur parti possible de ses potentialités.

Le Gouvernement s'est donc attaché en premier lieu à faciliter le fonctionnement de l'institution, et, en second lieu, à en étendre progressivement les compétences en mettant en œuvre les dispositions de l'article 4-III, qui prévoit la possibilité de transferts d'attributions de l'Etat à la région par décrets en Conseil d'Etat.

C'est ainsi que le contrôle financier a été allégé, qu'un accroissement des moyens en personnel a été autorisé, que les conditions de la coopération interrégionale ont été définies, que les régions qui le souhaitent peuvent désormais acquérir ou construire les locaux nécessaires au fonctionnement de l'institution, tandis que le volume de leurs moyens d'intervention a été amplifié par la possibilité qui leur est offerte de financer partiellement par des emprunts globaux auprès du groupe C. D. C.-C. A. E. C. L., leur participation à la réalisation d'équipements collectifs.

La faculté ouverte à l'Etat d'accorder aux régions des attributions nouvelles a donné lieu à un certain nombre de mesures concrètes. Les régions se sont ainsi vu confier :

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

— le pouvoir de répartir les autorisations de programme correspondant à des opérations d'intérêt départemental dans les domaines suivants (décrets du 8 janvier 1976) :

— voirie départementale et communale (décret n° 76-17) ;

— équipements scolaires du premier degré (décret n° 76-18) ;

— équipements sportifs et socio-éducatifs (décret n° 76-19).

Pour ces équipements, le pouvoir de décision de la région s'est appliqué à la répartition des crédits de 1976. Deux nouveaux décrets sont intervenus le 18 février ; ils prendront effet au 1^{er} janvier 1977 et concernent :

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

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

ANNEXE V

LE REGIME INDEMNITAIRE DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

Les personnels de la police nationale bénéficient des indemnités ci-après :

1° INDEMNITÉS PRÉVUES PAR DES TEXTES PARTICULIERS

a) *Indemnités pour sujétions spéciales de police.*

En application des dispositions du décret n° 58-517 du 29 mai 1958 et des divers textes modificatifs publiés depuis, les fonctionnaires des services actifs de la police perçoivent une indemnité pour sujétions spéciales fixée en pourcentage du traitement brut, variable selon les grades des personnels et le lieu d'exercice des fonctions pour les gradés et gardiens des corps urbains.

Les taux sont actuellement les suivants :

- 21 % pour les gradés et gardiens des compagnies républicaines de sécurité ;
- 20 et 21 % (selon l'affectation) pour les gradés et gardiens des corps urbains ;
- 10 % pour les directeurs des services actifs ;
- 17 % pour tous les autres personnels.

Le crédit de 11 200 000 F inscrit à la mesure 05.06.06 correspond à l'incidence de la modification des taux, qui a fait l'objet du décret du 26 décembre 1975 et a eu pour conséquence de prévoir pour les gradés et gardiens des corps urbains deux taux (20 et 21 %) au lieu de trois taux (19, 20 et 21 %).

b) *Indemnité spécifique des personnels soumis à des conditions de travail particulièrement difficiles à Paris et dans les départements de la petite couronne.*

Cette indemnité a été créée par le décret du 26 décembre 1975 ; le taux de cette majoration a été fixé à 900 F par an ; le crédit de 15 millions de francs prévu à la mesure 05.06.06 s'ajoute au crédit de 15 millions de francs ouvert dans le budget 1976 pour une indemnité au taux de 450 F.

c) *Rémunération des temps de travail supplémentaires non susceptibles de donner lieu à récupération.*

Le décret du 26 décembre 1975 a attribué aux fonctionnaires des services actifs de la police nationale une indemnité pour travaux supplémentaires lorsqu'ils sont amenés à effectuer des heures supplémentaires non susceptibles de donner lieu à récupération. Le taux horaire de cette indemnité est celui du taux appliqué à l'indice de rémunération net 270, calculé comme indiqué à l'article 12 du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950. Le crédit de 13 millions de francs prévu à la mesure 05.06.06 correspond à un ajustement du crédit de 5 millions de francs, déjà ouvert dans le budget 1976 pour le paiement de ces travaux supplémentaires.

d) *Indemnité journalière d'absence temporaire des C. R. S.*

Les personnels des C. R. S. perçoivent lorsqu'ils sont en déplacement collectif une indemnité journalière d'absence temporaire ; les bases de calcul de cette indemnité ont été modifiées par l'arrêté du 19 décembre 1975.

Le barème de cette indemnité se présente ainsi :

— pour les déplacements de moins de seize jours, ces taux journaliers sont de 45 F, 42 F et 38 F selon les groupes ;

— pour les déplacements d'une durée supérieure à quinze jours, ces taux sont de 42 F, 40 F et 35 F selon les groupes.

e) *Indemnité d'habillement.*

Les taux des indemnités d'habillement attribuées aux personnels de la police nationale ont été majorés (par arrêtés du 19 août 1976, *Journal officiel* du 8 septembre 1976) de 11 % à compter du 1^{er} janvier 1976 : le crédit de 4 654 000 F inscrit à la mesure 05.06.06 correspond à l'incidence de ces majorations.

2° INDEMNITÉS PRÉVUES PAR DES TEXTES INTERMINISTÉRIELS

a) Indemnité horaire de nuit et majoration pour travail intensif (application des décrets n° 52-1339 du 12 septembre 1952, n° 61-467 du 10 mai 1961, décret du 2 février 1971) ; le crédit de 18 565 648 F inscrit à la mesure 05.06.04 correspond à l'incidence de la majoration des taux prévus par le décret n° 76-208 du 24 février 1976 et l'arrêté du 24 février 1976.

b) Indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés (décret n° 74-1065 du 13 décembre 1974).

DISPOSITIONS SPECIALES

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Art. 51.

A titre transitoire, pour 1977, les ressources du fonds d'équipement des collectivités locales ouvertes dans la présente loi, sont réparties entre les communes, leurs établissements publics de regroupement dotés d'une fiscalité propre et les organismes tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, par le Comité de gestion du Fonds d'action locale créé par l'article 39-3 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, selon les règles retenues pour la répartition générale des ressources de cet organisme.

Les sommes versées par le Fonds d'équipement sont inscrites à la section d'investissement du budget pour 1977 de la collectivité, de l'établissement ou de l'organisme bénéficiaire.

Art. 51 bis (nouveau).

A partir de 1978, le projet de budget du Ministère de l'Intérieur devra comporter un état annexe faisant ressortir l'aide de l'Etat aux collectivités locales dans divers domaines.

Cet état annexe devra être établi sous la même forme que l'état annexe faisant ressortir l'aide de l'Etat aux collectivités locales dans divers domaines, qui figurait dans le projet de budget du Ministère de l'Intérieur pour 1976.

Art. 72.

I. — A titre transitoire, il est dérogé aux dispositions relatives aux modalités de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires prévues par la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

Pour 1977 et 1978, et sauf les cas visés aux II et III ci-après, croissent, par rapport à l'année précédente, selon un taux uniforme égal à celui observé pour le montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires :

— le prélèvement opéré au profit du Fonds d'action locale en vertu de l'article 39-3 de la loi précitée du 6 janvier 1966 ;

— les attributions allouées à chaque collectivité ou établissement public en application des articles 40, 41, 41 bis, 42 et 45-2 de la même loi.

II. — Pour les attributions visées aux articles 40 et 42 de la loi précitée du 6 janvier 1966, il est tenu compte, dans les mêmes conditions que précédemment, des augmentations de population constatées à l'occasion des recensements complémentaires effectués en 1976 et 1977. Le total des attributions, déterminé conformément à l'article premier ci-dessus est majoré à raison de cette prise en compte.

Le coût de cette majoration est prélevé sur les ressources affectées à la répartition générale du Fonds d'action locale.

III. — Dans le cas d'un groupement de communes recourant, pour la première fois en 1976 ou 1977, à une fiscalité directe propre, l'attribution appelée à revenir, l'année suivante, à chaque commune membre au titre de l'article 41 de la loi précitée du 6 janvier 1966 et d'après le I du présent article, est partagée entre ladite commune et le groupement au prorata des impôts sur les ménages recouvrés sur le territoire communal pour le compte de chacun d'eux.

Art. 75 (nouveau).

Le 24° de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est modifié comme suit :

« 24° Le budget du département et le budget supplémentaire, sauf lorsque l'exécution du budget du dernier exercice clos a fait apparaître un déficit à la section de fonctionnement ou un déficit global, compte tenu des restes à réaliser. »

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 24.

ETAT B

Intérieur.

Titre III	1 624 430 066 F
Réduire ce crédit de	812 556 F

Objet. — Rejet de la mesure nouvelle 01 - 11 - 01.